

TRIBUNAL DE CONTAS



Em conformidade com as disposições dos Tratados (n.º 4 do artigo 45.º C do Tratado CECA, n.º 4 do artigo 248.º do Tratado CE e n.º 4 do artigo 160.º C do Tratado CEEA), do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (artigo 88.º), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, CECA, Euratom) n.º 762/2001 do Conselho, de 9 de Abril de 2001, e do Regulamento Financeiro de 16 de Junho de 1998 aplicável à cooperação para o financiamento do desenvolvimento no âmbito da quarta convenção ACP-CE, o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, na sua reunião de 10 de Outubro de 2001, adoptou o seu

RELATÓRIO ANUAL

relativo ao exercício de 2000

(2001/C 359/01)

O relatório, acompanhado das respostas das instituições às observações do Tribunal, foi enviado às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

Jan O. KARLSSON
(presidente)
Bernhard FRIEDMANN
John WIGGINS
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
Jørgen MOHR
Kalliopi NIKOLAOU
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral	5

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES DO ORÇAMENTO GERAL

Capítulo 1 — Recursos próprios	13
Capítulo 2 — Política agrícola comum	57
Capítulo 3 — Acções estruturais	143
Capítulo 4 — Políticas internas	205
Capítulo 5 — Acções externas	235
Capítulo 6 — Ajudas de pré-adesão	283
Capítulo 7 — Despesas administrativas	307
Capítulo 8 — Instrumentos financeiros e actividades bancárias	371
Capítulo 9 — Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio	383

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES DOS SEXTO, SÉTIMO E OITAVO FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO (FED)

Capítulo I — Execução dos sexto, sétimo e oitavo FED até 31 de Dezembro de 2000	421
Capítulo II — Declaração de fiabilidade relativa aos Fundos Europeus de Desenvolvimento	438
Capítulo III — Seguimento dado às observações anteriores	443
Capítulo IV — Principais observações dos relatórios especiais publicados pelo Tribunal desde o último procedimento de quitação	449
Capítulo V — Outras observações	452

ANEXOS

Anexo I — Informações financeiras relativas ao Orçamento Geral da União Europeia e aos sexto, sétimo e oitavo FED	III
Anexo II — Relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal durante os últimos cinco anos	XXI

INTRODUÇÃO GERAL

0.1. A estrutura geral e o formato do presente relatório anual são semelhantes aos do ano passado. Existem capítulos sobre as receitas e cada um dos domínios de despesas correspondentes às rubricas das perspectivas financeiras. Surge um novo capítulo 6 sobre as ajudas de pré-adesão, domínio em relação ao qual existe uma nova rubrica nas perspectivas financeiras a partir do exercício de 2000. O último capítulo inclui e explica a declaração de fiabilidade. As observações do Tribunal relativas às actividades dos sexto, sétimo e oitavo Fundos Europeus de Desenvolvimento são apresentadas separadamente.

0.2. Os capítulos dedicados às receitas e aos domínios de despesas das perspectivas financeiras ⁽¹⁾ incluem partes sobre a gestão orçamental, a apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade e o seguimento dado às observações apresentadas em anteriores relatórios anuais e especiais do Tribunal. Um novo elemento no presente relatório é o facto de os capítulos incluírem resumos das principais constatações e recomendações contidas nos relatórios especiais adoptados pelo Tribunal desde a última quitação, o que significa que o relatório anual deste ano contém todas as principais constatações e recomendações relativas à execução do orçamento geral e dos Fundos Europeus de Desenvolvimento que o Tribunal publicou desde a última quitação.

0.3. De acordo com a sugestão do Parlamento Europeu na sua resolução de quitação relativa ao exercício de 1999, o Tribunal publica as respostas da Comissão e, sendo caso disso, das outras instituições, juntamente com o texto do Tribunal.

Os trabalhos do Tribunal abrangem um vasto leque de actividades da União Europeia

0.4. Para além dos seus trabalhos no âmbito do relatório anual, o Tribunal adoptou 18 relatórios especiais que abrangem um vasto leque de actividades da União Europeia ⁽²⁾. Um destes relatórios diz respeito aos recur-

sos próprios, sete a diferentes aspectos da política agrícola comum, três à execução de acções estruturais, um às políticas internas, cinco às acções externas financiadas pelo orçamento geral, incluindo a política externa e de segurança comum, e um aos Fundos Europeus de Desenvolvimento.

Algumas constatações são positivas

0.5. Os resultados das auditorias do Tribunal indicam bastantes aspectos positivos. Por exemplo, no domínio agrícola, a reforma do processo de apuramento das contas e o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo contribuíram para uma melhor gestão — ainda que não integralmente satisfatória — de grande parte dos fundos da União Europeia, tendo ainda o regime de quotas leiteiras limitado a produção ao nível indicativo. A estratégia da Comissão em matéria de encefalopatia espongiiforme bovina (EEB) é basicamente boa. No que respeita às acções estruturais, a iniciativa comunitária URBAN contribuiu para a realização de muitos projectos de desenvolvimento urbano e permitiu que as autoridades locais tivessem acesso a fundos da União Europeia. No domínio das acções externas, os trabalhos realizados pela agência responsável pela reconstrução do Kosovo foram eficientes e económicos. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça é um instrumento com potencial para prestar um contributo importante para a resolução dos problemas relacionados com a nova fronteira externa oriental da União Europeia na sequência das próximas adesões.

Mas muitas vezes os principais objectivos não são alcançados e a avaliação dos resultados não é adequada

0.6. Todavia, constatou-se que não tinham sido alcançados objectivos principais ou se tinham registado apenas progressos limitados. Além disso, observou-se que, em muitos casos, a Comissão não efectuara qualquer avaliação da concretização dos objectivos, ou então procedera a uma avaliação insuficiente. Muitas vezes, como no caso da iniciativa comunitária URBAN e das acções estruturais para promover o emprego, a definição dos próprios objectivos dos programas era deficiente. Nestas condições, a Comissão não pode avaliar se os fundos estão a ser bem despendidos e quais as alterações necessárias para os utilizar com maior eficiência e eficácia. O programa de reforma da Comissão está a concentrar-se mais na quantificação dos resultados e do desempenho, no âmbito de um quadro de afectação dos recursos que reflecte prioridades previamente determinadas e objectivos definidos. As constatações do Tribunal relativas a programas recentes revelam que a Comissão se depara ainda com grandes desafios neste domínio.

⁽¹⁾ Excepto o capítulo 6 que, por ser novo, segue uma estrutura diferente.

⁽²⁾ No anexo II do presente relatório figura uma lista completa dos relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal durante os últimos cinco anos.

Persistem deficiências nos controlos das operações comunitárias

0.7. Observou-se que persistem deficiências nos controlos realizados pelos Estados-Membros das operações comunitárias relativas a programas cuja gestão é partilhada pela Comissão e pelos Estados-Membros. Pode citar-se o caso do SIGC ⁽³⁾, das restituições à exportação e da aplicação do regulamento relativo ao controlo das acções estruturais. Os resultados da auditoria realizada no âmbito da declaração de fiabilidade no domínio da agricultura e das acções estruturais confirmaram novamente esta situação. É fundamental melhorar as disposições de controlo nos Estados-Membros para garantir uma utilização correcta dos fundos da União Europeia e igualmente para que o Tribunal possa confiar minimamente, para efeitos das suas próprias auditorias, nos controlos efectuados pelos diferentes serviços de auditoria e de supervisão na Comissão e nos Estados-Membros.

É ainda necessário simplificar e harmonizar

0.8. O Tribunal indicou repetidas vezes que a simplificação das disposições regulamentares e a harmonização dos sistemas e procedimentos nos Estados-Membros iriam facilitar uma melhor gestão, reduzir os custos administrativos e aliviar os encargos dos beneficiários da ajuda. Na última década foram significativos os esforços envidados em diferentes domínios das políticas da União Europeia no sentido de simplificar as regras, tendo-se registado progressos indubitáveis em algumas áreas, que foram objecto de observações do Tribunal. Contudo, os relatórios revelam que, apesar destes esforços, persistem problemas significativos. Por exemplo, no caso da organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas, um dos objectivos da reforma de 1996 consistia na simplificação do regime. Apesar da simplificação operada em determinados domínios, a persistente complexidade da regulamentação resultou na adopção de medidas inadequadas e incoerentes no âmbito dos programas operacionais ⁽⁴⁾.

Algumas das propostas do Tribunal para reforçar a gestão e o controlo financeiros foram aceites pela Comissão

0.9. Desde o seu último relatório anual, o Tribunal adoptou sete pareceres, dos quais quatro foram publicados no Jornal Oficial ⁽⁵⁾. O mais importante destes é o parecer n.º 2/2001 ⁽⁶⁾ sobre a proposta da Comissão

relativa à reformulação do Regulamento Financeiro, que constitui um dos elementos fundamentais do programa de reforma da Comissão. A proposta alterada da Comissão ⁽⁷⁾ inclui uma parte das sugestões apresentadas pelo Tribunal no seu parecer, designadamente a clarificação ou o reforço das disposições relativas às modalidades de execução do orçamento, aos adiantamentos, à celebração dos contratos públicos, à apresentação das contas e aos organismos.

0.10. O Tribunal congratula-se em especial com a inserção de novas disposições que possam contribuir para a criação de um quadro legal coerente no domínio da execução orçamental, baseado na primazia do Regulamento Financeiro, cuja ausência o Tribunal criticou em muitas ocasiões no passado ⁽⁸⁾.

Mas o parecer do Tribunal não foi seguido em relação a outras questões de princípio importantes

0.11. Contudo, a posição do Tribunal não foi seguida em relação a determinadas questões de princípio importantes, sobre as quais o parecer é claro, designadamente:

- fraccionamento das autorizações orçamentais e compromissos jurídicos em parcelas anuais, de carácter artificial, o que significa que todas as decisões de despesas específicas adoptadas durante um dado exercício não são registadas de forma exaustiva nesse exercício e aumenta imenso a complexidade da gestão financeira,
- definição inadequada da responsabilidade profissional e financeira dos gestores orçamentais no que respeita a erros graves que determinam prejuízos no orçamento ou nos interesses financeiros da Comunidade,
- inclusão de disposições relativas aos poderes do Tribunal, que poderão ser interpretadas de forma restritiva pelas entidades sujeitas a auditoria,
- derrogações em domínios específicos, como o período suplementar para pagamentos do FEOGA-Garantia e a reconstituição de dotações no domínio dos Fundos estruturais,

⁽³⁾ Sistema Integrado de Gestão e de Controlo.

⁽⁴⁾ Ver pontos 2.146-2.150 do presente relatório.

⁽⁵⁾ Vero anexo II do presente relatório.

⁽⁶⁾ JO C 162 de 5.6.2001.

⁽⁷⁾ Estas observações baseiam-se no projecto de uma nova proposta, apresentado em 10 de Outubro de 2001, data da adopção formal do relatório anual do Tribunal.

⁽⁸⁾ Mais recentemente nos seus pareceres n.º 4/97 (ponto 12) e n.º 2/2001 (ponto 73).

- várias questões que têm um impacto financeiro marginal mas que tornam os sistemas de gestão complexos e podem suscitar confusões quando da leitura das demonstrações financeiras, como é o caso da transição de dotações não utilizadas de um exercício para o outro e da manutenção da reserva negativa.

0.12. O Tribunal continua a acompanhar outros aspectos do processo de reforma. Qualquer tentativa de avaliação global do processo seria, porém, prematura, dado que as alterações efectuadas na gestão e no controlo financeiro só recentemente entraram em vigor e que ainda terão de ser adoptadas decisões relativas a determinados aspectos da gestão dos recursos humanos.

O maior excedente orçamental jamais registado foi o de 2000

0.13. A execução orçamental em 2000 caracterizou-se em especial pelo surgimento de um enorme excedente das receitas em relação às despesas, no montante de 11 600 milhões de euros. Este excedente foi superior a 14 % no que respeita aos pagamentos finais de despesas. Os principais factores que conduziram a esta situação foram uma entrada de receitas mais elevada do que previsto ⁽⁹⁾ e pagamentos mais reduzidos no domínio das acções estruturais, especialmente no período de programação 2000-2006 ⁽¹⁰⁾.

0.14. A Comissão não tem adoptado a prática de propor, num orçamento rectificativo e suplementar, ajustamentos das receitas e despesas inscritas no orçamento quando se vislumbra um grande excedente, como o de 2000. A transição de um excedente tão elevado resulta numa distorção significativa das receitas do exercício seguinte. Estavam disponíveis informações necessárias suficientemente a tempo de proceder a ajustamentos na parte das receitas do orçamento de modo a reduzir consideravelmente o excedente, o que não se fez. No capítulo 1, o Tribunal recomenda que a Comissão examine a melhor maneira de utilizar o processo de orçamento rectificativo e suplementar por forma a evitar excedentes orçamentais muito elevados.

São necessárias mais melhorias nas informações analíticas que a Comissão fornece sobre a gestão orçamental

0.15. Para que a autoridade orçamental e outras entidades possam avaliar a gestão do orçamento, é fundamental disporem de informações analíticas fiáveis e suficientes sobre a gestão orçamental. Por isso, nos últimos anos, o Tribunal tem prestado mais atenção à qua-

lidade das informações relativas à gestão do orçamento que a Comissão apresenta no volume 1, parte 2, da conta de gestão. Na sequência das observações do Tribunal, a Comissão comprometeu-se a melhorar substancialmente a qualidade e a consistência, em todas as rubricas orçamentais, das informações apresentadas. A Comissão está agora a afectar mais recursos a esta actividade e a melhorar a forma como as informações são produzidas e compiladas. As observações apresentadas pelo Tribunal nos vários capítulos do presente relatório indicam que se têm registado progressos, mas que terão ainda de ser envidados mais esforços. Os aspectos que terão de ser ainda tratados prendem-se, por exemplo, com os níveis a que a análise deverá ser feita, o pormenor das informações a fornecer, a necessidade de não se limitar ao ocorrido em termos de variações, transferências orçamentais, etc., mas de apresentar igualmente explicações sumárias dos principais acontecimentos subjacentes e ainda com a forma de conseguir uma abordagem coerente dos diferentes domínios orçamentais.

O âmbito e a eficácia das medidas tomadas pela Comissão na sequência das observações apresentadas pelo Tribunal variam

0.16. Em resposta à vontade expressa pela autoridade de quitação, o Tribunal continuou a efectuar o acompanhamento das observações apresentadas em relatórios anuais e especiais anteriores. O principal objectivo consistiu em examinar as medidas tomadas, especialmente pela Comissão, na sequência das observações do Tribunal, das recomendações do Conselho e das resoluções do Parlamento Europeu.

0.17. Todas as questões examinadas deram origem à aplicação de medidas. No entanto, o âmbito e a eficácia das mesmas variam consideravelmente. De uma maneira geral, a Comissão, especialmente quando concordava com as observações e propostas anteriores, adoptou as medidas necessárias para lhes dar resposta e para corrigir a situação. Em certos casos as medidas correctivas foram lentas, enquanto que noutros os recursos humanos ou financeiros afectados eram insuficientes para obter as melhorias desejadas [por exemplo, no domínio da segurança nuclear nos países Phare e Tacis ⁽¹¹⁾]. Ao nível das medidas agrícolas examinadas pelo Tribunal (organizações comuns de mercado no sector das carnes de ovino e de caprino e no sector das frutas e produtos hortícolas, bem como restituições à exportação) foram introduzidas algumas alterações às disposições em vigor. No entanto, muitos dos problemas já assinalados pelo

⁽⁹⁾ Ver ponto 1.4 do presente relatório.

⁽¹⁰⁾ Ver pontos 3.8 e 3.17 do presente relatório.

⁽¹¹⁾ Ver pontos 5.45-5.76 do capítulo 5.

Tribunal não foram abordados ou, se o foram, persistem, o que revela que a introdução de melhorias na gestão e controlo de programas complexos, que envolvem inúmeras organizações a diferentes níveis, é difícil e leva tempo. É muitas vezes necessário ultrapassar a rigidez das estruturas e, nas áreas de gestão partilhada ou descentralizada, que representam mais de 80 % do orçamento geral, a Comissão deve obter a actuação de outras partes.

0.18. Embora as mudanças possam ser difíceis de concretizar, a Comissão deverá tomar todas as medidas ao seu alcance para aplicar as recomendações do Tribunal e da autoridade de quitação.

0.19. Sucede por vezes que não são tomadas medidas porque as recomendações do Tribunal não são aceites. Um caso específico diz respeito a uma recomendação do Tribunal dirigida a todas as instituições no seu relatório especial n.º 5/2000 sobre as despesas imobiliárias do Tribunal de Justiça. A recomendação de que as Comunidades deveriam analisar as vantagens de contraírem empréstimos para financiarem a construção dos seus edifícios levou a Comissão a incluir essa possibilidade na sua proposta de alteração do Regulamento Financeiro. Contudo, essa opção não foi adoptada ⁽¹²⁾. Como consequência, várias instituições continuam a financiar as suas aquisições imobiliárias através de «special purpose vehicles» (mecanismos de financiamento *ad hoc*), que têm características idênticas aos empréstimos mas são menos transparentes e mais onerosos que os empréstimos contraídos directamente. É de lamentar que, neste domínio, as instituições tenham de recorrer a estes procedimentos.

Têm-se realizado poucos progressos na reorganização da luta contra a fraude na União Europeia

0.20. O relatório especial n.º 8/98 do Tribunal, sobre os serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude, contribuiu de modo significativo para o debate que levou à substituição da até aí existente Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF) pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). No início de 2001, o Tribunal verificou, no âmbito do seu trabalho de acompanhamento, os progressos realizados nesse domínio. As novas disposições que regem o OLAF dis-

põem de uma estrutura administrativa mais adequada, gozando o OLAF de mais independência que a sua predecessora. O OLAF dispõe igualmente de uma base jurídica para as investigações e os procedimentos registam melhorias. O aumento de efectivos foi mais lento do que o previsto ⁽¹³⁾. As principais dificuldades têm, contudo, sido resolvidas. A qualidade das bases de dados e das informações de gestão, criticada no relatório especial n.º 8/98, apenas começou a melhorar após a auditoria do Tribunal. Há uma necessidade de alterar as disposições e procedimentos administrativos aplicáveis aos agentes, de modo a facilitar as investigações no seio das instituições.

0.21. O OLAF deverá agora planear o seu trabalho de modo a concentrar-se em domínios de actividade no âmbito do primeiro pilar que impliquem a responsabilidade da Comissão — ou das outras instituições — e em que haja um risco directo para o orçamento. Também se impõe um período de estabilidade: as unidades da Comissão responsáveis pela realização de inquéritos foram reorganizadas por duas vezes nos últimos sete anos, sendo necessário deixar passar algum tempo até que as novas disposições produzam resultados positivos.

0.22. O Tribunal continua a colaborar intensamente com o OLAF, tendo estabelecido procedimentos formais destinados a garantir que as relações entre ambos sejam eficientes e eficazes. Tem igualmente mantido um diálogo construtivo com o comité instituído para supervisionar o trabalho do OLAF.

Declaração de fiabilidade

0.23. No que se refere à *declaração de fiabilidade relativa ao orçamento geral* (ver capítulo 9), com excepção das consequências decorrentes de alguns factos referidos na declaração, o Tribunal é de opinião que as contas revistas do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000, conforme publicadas no Jornal Oficial ⁽¹⁴⁾, reflectem fielmente as receitas e as despesas das Comunidades bem como a sua situação financeira no final do exercício.

0.24. Em matéria de legalidade e regularidade das operações subjacentes, a auditoria dos principais sistemas de gestão e de controlo aplicáveis à agricultura e às

⁽¹²⁾ O Tribunal efectuou uma proposta semelhante no seu parecer apresentado à Conferência Intergovernamental antes da alteração do Tratado Comunitário em Nice, que também não foi aceite.

⁽¹³⁾ Ver pontos 7.43 a 7.45.

⁽¹⁴⁾ O volume IV dos documentos foi apresentado oficialmente pela Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal em 1 de Maio de 2001 (a sua publicação está em curso no Jornal Oficial; o relatório está disponível no sítio Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_pt.html).

medidas estruturais revelou deficiências no funcionamento dos procedimentos de controlo que se destinam a garantir a legalidade e regularidade das operações.

A auditoria das despesas operacionais revelou uma incidência inaceitável de erros que afectam o montante dos pagamentos ou a realidade ou elegibilidade das operações subjacentes.

Tendo em conta todos os resultados da sua auditoria, o Tribunal considera que as operações subjacentes às demonstrações financeiras, no seu conjunto, são legais e regulares no que se refere às receitas, autorizações e despesas administrativas mas não pode garantir o mesmo no que se refere aos outros pagamentos.

0.25. No que se refere à *declaração de fiabilidade relativa aos Fundos Europeus de Desenvolvimento* (ver capítulo II do relatório relativo às actividades dos Fundos Europeus de Desenvolvimento), o Tribunal é de opinião que, com excepção de alguns elementos apresentados na declaração, as demonstrações financeiras e as contas de gestão do exercício 2000 reflectem fielmente as receitas e as despesas dos sexto, sétimo e oitavo FED relativas ao exercício, bem como a sua situação financeira no final do exercício.

0.26. Em matéria de legalidade e regularidade das operações subjacentes, o Tribunal é de opinião que, tendo em conta as constatações apresentadas na declaração, as operações subjacentes às demonstrações financeiras dos sexto, sétimo e oitavo FED relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000 são, no seu conjunto, legais e regulares.

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES DO ORÇAMENTO GERAL

CAPÍTULO 1

Recursos próprios

1.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	1.1-1.2
Gestão orçamental	1.3-1.10
Execução orçamental	1.3-1.7
Apresentação orçamental dos recursos próprios	1.8-1.10
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	1.11-1.94
Introdução	1.11
Recursos próprios tradicionais	1.12-1.68
Auditoria de operações	1.13-1.20
Medidas <i>anti-dumping</i> da União Europeia	1.21-1.52
Introdução	1.21-1.26
Constatações de auditoria	1.27-1.49
Conclusões e recomendações	1.50-1.52
Protecção dos interesses financeiros da Comunidade	1.53-1.68
Introdução	1.53-1.54
Regulamentação	1.55-1.57
Resultados apresentados pela Comissão	1.58-1.60
Exploração das informações apresentadas	1.61-1.63
Controlos da Comissão no âmbito da protecção dos interesses financeiros das Comunidades	1.64-1.65
Conclusões e recomendações	1.66-1.68
Recursos IVA/PNB	1.69-1.92
Análise do sistema	1.70-1.74
Resultados da auditoria	1.72-1.73
Conclusões e recomendações	1.74
Protecção dos interesses financeiros da Comunidade	1.75-1.92
Impacto do IVA	1.75-1.76
Estimativas das depreciações do IVA	1.77
Quadro regulamentar	1.78-1.79
Acompanhamento limitado dos sistemas nacionais de controlo	1.80-1.83
Lacunas na cooperação administrativa entre Estados-Membros	1.84-1.87
Insuficiências no dispositivo jurídico	1.88-1.90
Conclusões e recomendações	1.91-1.92
Conclusão geral	1.93-1.94

Seguimento dado às observações anteriores	1.95-1.121
Recursos próprios tradicionais	1.95-1.106
Relatório anual relativo ao exercício de 1998	1.96
Fianças e garantias previstas pelo código aduaneiro comunitário para a protecção da cobrança dos recursos próprios tradicionais (relatório especial n.º 8/99)	1.97-1.106
Prorrogação do prazo de pagamento de direitos, importação temporária de mercadorias e declarações incompletas	1.97-1.98
Trânsito	1.99-1.100
TIR (transporte internacional rodoviário)	1.101-1.102
Recursos	1.103
Colocação à disposição da Comissão de direitos apurados cobertos por uma garantia	1.104
Conclusões e recomendações	1.105-1.106
Gestão efectuada pela Comissão sobre a qualidade das estatísticas relativas ao PNB	1.107-1.121
Necessidade de um controlo transparente das estatísticas relativas ao PNB	1.107-1.109
Um quadro sólido para a gestão das estatísticas do PNB	1.110-1.112
Flexibilidade do quadro de gestão	1.113
Utilização inadequada do quadro de gestão	1.114-1.115
Informações aos utilizadores por vezes incompletas	1.116-1.119
Conclusões e recomendações	1.120-1.121

INTRODUÇÃO

1.1. No que se refere aos recursos próprios tradicionais, a auditoria do Tribunal no âmbito da preparação da Declaração de Fiabilidade (DAS) concentrou-se no apuramento e cobrança dos direitos aduaneiros, na aplicação dos regulamentos comunitários relativos às medidas *anti-dumping*, bem como nas informações disponíveis no que se refere à protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Além disso, o Tribunal formulou observações no seu relatório especial n.º 23/2000 ⁽¹⁾, relativas ao valor aduaneiro das mercadorias importadas.

1.2. No que se refere aos recursos próprios provenientes do IVA, a auditoria do Tribunal incidiu no sistema de protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Relativamente aos recursos próprios PNB, a auditoria examinou os procedimentos aplicados pela Comissão para garantir a qualidade das estatísticas relativas ao PNB.

GESTÃO ORÇAMENTAL

Execução orçamental

1.3. O **quadro 1.1** apresenta um resumo das receitas comunitárias relativas ao exercício de 2000 e o **gráfico 1.1** mostra a distribuição dos diferentes tipos de receitas. O **gráfico 1.2** reflecte a evolução das receitas efectivas durante o período 1989-2000.

1.4. O **quadro 1.1** apresenta as seguintes diferenças significativas entre as receitas apresentadas no orçamento inicial e as receitas efectivas:

- a) O montante bruto dos direitos aduaneiros ⁽²⁾ cobrados era de 14 568,3 milhões de euros, embora as previsões indicassem apenas 12 300 milhões de euros. O recurso IVA elevou-se no exercício em curso a 34 187,6 milhões de euros, embora o orçamento inicial previsse apenas 32 554,6 milhões de euros. Estas duas subestimativas resultam principalmente de uma previsão demasiado pessimista do crescimento económico na União Europeia em 1999 e 2000 quando da elaboração do orçamento inicial;

⁽¹⁾ JO C 84 de 14.3.2001.

⁽²⁾ Trata-se dos recursos especificados no artigo 2.º, ponto 1, alíneas a) e b) da Decisão 94/728/CE, Euratom do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 293 de 12.11.1994, p. 9).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b) Os aumentos mencionados em a) juntamente com o excedente de 3 209,1 milhões de euros disponível do exercício de 1999 conduziram a uma diminuição importante do recurso PNB, que se elevava a 43 049,8 milhões de euros no orçamento inicial e foi reduzida a 37 253,2 milhões de euros nas receitas efectivas;

c) As receitas efectivas totais elevavam-se a 92 724,4 milhões de euros (contra 89 440,6 milhões de euros no orçamento final) e o total das despesas atingiu apenas 81 105,3 milhões de euros. Por consequência, o orçamento já não estava em equilíbrio. O excedente resultante desta situação eleva-se a cerca de 11 619,1 milhões de euros (o excedente mais importante da última década e deverá necessariamente ser

1.4. c) De futuro, a Comissão esforçar-se-á por dar mais explicações sobre a origem do excedente orçamental.

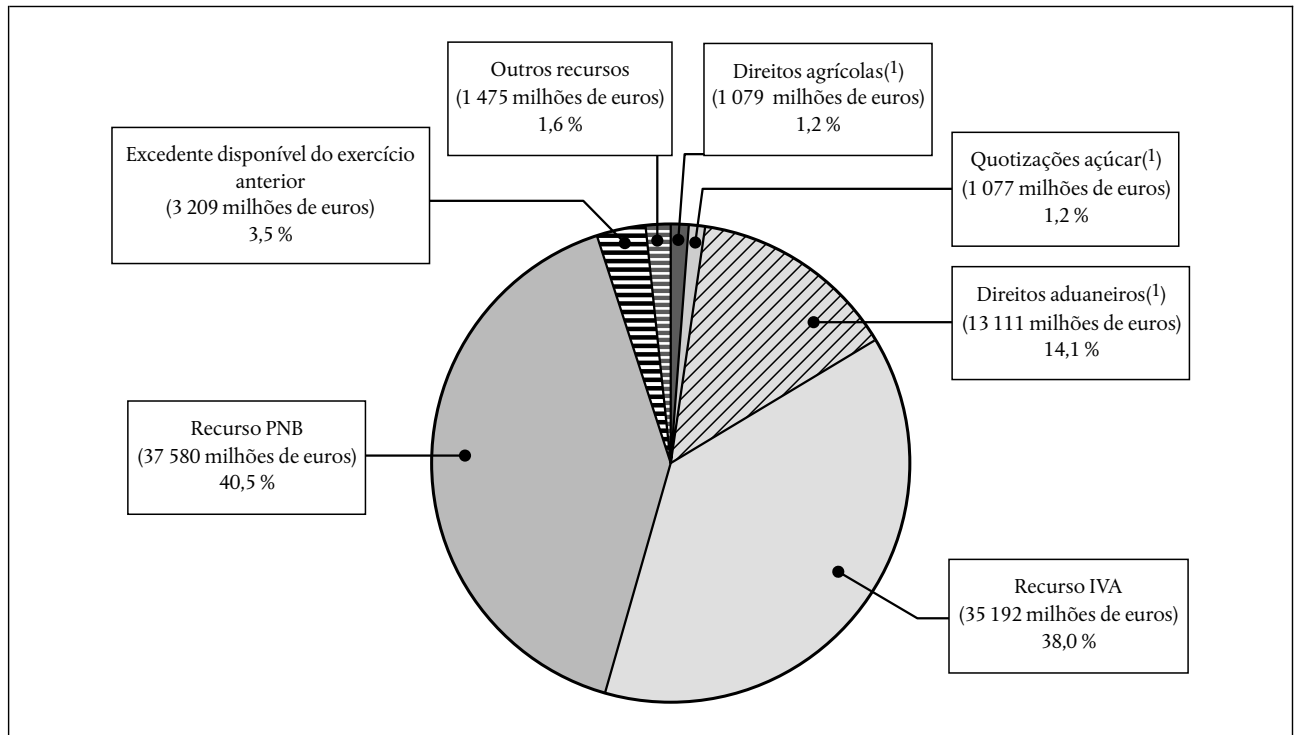
Quadro 1.1 — Receitas relativas aos exercícios 1999 e 2000

(milhões de euros)

Tipo de receitas e rubrica orçamental correspondente	Receitas efectivas em 1999	Evolução do orçamento 2000		Receitas efectivas em 2000	Evolução (1999 para 2000) em %
		Orçamento inicial	Orçamento final		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. Recursos próprios tradicionais	13 857,6	13 108,4	13 703,7	15 267,2	10,2
— Direitos agrícolas (capítulo 1 0)	1 187,3	1 102,2	1 102,2	1 198,4	0,9
— Quotizações «açúcar» e «isoglicose» (capítulo 1 1)	1 203,5	1 162,7	1 162,7	1 196,8	-0,6
— Direitos aduaneiros (capítulo 1 2)	13 006,5	12 300,0	12 961,4	14 568,3	12,0
— Despesas de cobrança (capítulo 1 9)	-1 539,7	-1 456,5	-1 522,6	-1 696,3	10,2
2. Recurso IVA	31 332,3	32 554,6	34 048,6	35 192,5	12,3
— Recurso IVA do exercício corrente (capítulo 1 3)	31 381,6	32 554,6	34 048,6	34 187,6	
— Saldos dos exercícios anteriores (capítulo 3 1)	-49,3	p.m.	p.m.	1 004,9	
3. Recurso PNB	37 512,0	43 049,8	37 805,1	37 580,5	0,2
— Recurso PNB do exercício corrente (capítulo 1 4)	37 011,7	43 049,8	37 805,1	37 253,2	
— Saldos dos exercícios anteriores (capítulo 3 2)	500,3	p.m.	p.m.	327,3	
4. Desequilíbrios orçamentais	-169,2	0,0	0,0	-70,9	-58,1
— Correção RU (capítulos 1 5)	-167,8	0,0	0,0	-70,8	
— Cálculo final da correcção a favor do Reino Unido (capítulo 3 5)	-1,4	0,0	p.m.	-0,1	
5. Outras receitas	4 375,4	674,1	3 883,2	4 755,3	8,7
— Excedente disponível do exercício anterior (capítulo 3 0)	3 022,2	p.m.	3 209,1	3 209,1	6,2
— Restituições aos Estados — Membros (capítulo 3 3)	0,0	p.m.	p.m.	0,0	
— Receitas diversas (títulos 4 a 9)	1 353,2	674,1	674,1	1 546,2	14,3
Total geral	86 908,1	89 387,0	89 440,6	92 724,4	6,7

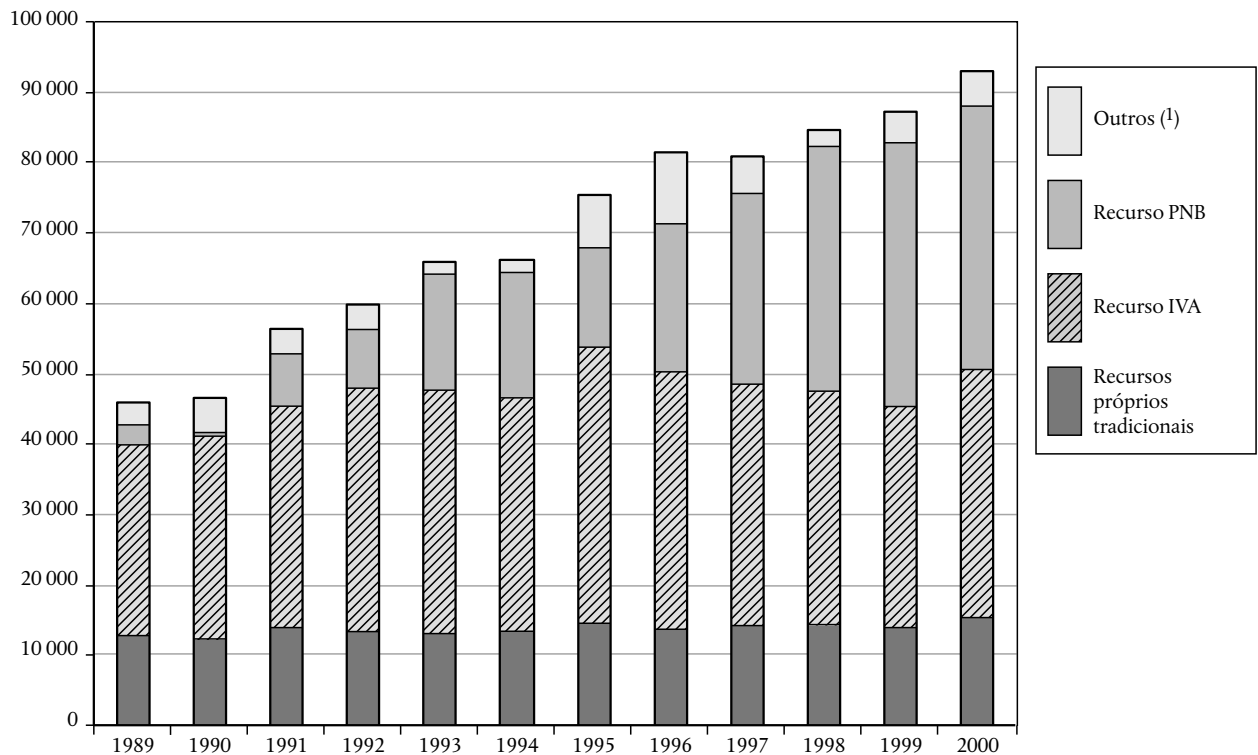
Fonte: Orçamento 2000 e contas de gestão de 1999 e 2000.

Gráfico 1.1 — Repartição das receitas efectivas (2000)



⁽¹⁾ Após dedução de 10 % para cobrança de despesas incorridas pelos Estados-Membros.

Gráfico 1.2 — Evolução das receitas efectivas de 1989 a 2000 (milhões de euros)



⁽¹⁾ Excedente do exercício anterior e diversos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

integrado nas receitas disponíveis ao longo do exercício de 2001. Isto conduzirá a alterações importantes no que se refere às receitas no âmbito de um orçamento rectificativo e suplementar em 2001, uma vez que a primeira estimativa deste excedente no orçamento inicial de 2001 é de 900 milhões de euros. Contudo, a Comissão não apresenta no volume I uma análise aprofundada quanto à origem do excedente ⁽³⁾, apesar da importância desta questão para o resultado orçamental.

1.5. O aumento das receitas efectivas foi considerável em 2000 (+ 6,7 %), devido principalmente a uma forte expansão económica. O PNB ultrapassou largamente em valor o montante do PNB utilizado na última versão disponível das perspectivas financeiras 2000-2006 (Janeiro de 2001). Este factor, só por si, faria passar as dotações para pagamentos de 1,12 % do PNB para cerca de 1,10 %.

1.6. O **gráfico 1.2** mostra a importância crescente do recurso PNB desde 1989, que representa mais de 40 % das receitas em 2000. Continuará a aumentar na sequência da nova decisão relativa aos recursos próprios ⁽⁴⁾.

1.7. O Tribunal recomenda que a Comissão analise a forma como melhor ter em conta, durante o seu processo orçamental do exercício, as subutilizações de dotações para pagamentos e a evolução inesperada das receitas, em especial no âmbito de orçamentos rectificativos e suplementares.

1.7. A Comissão controla a realização das receitas ao longo do exercício orçamental. Na Primavera, tem habitualmente lugar um primeiro ajustamento das previsões para os recursos próprios tradicionais e as bases IVA/PNB por meio de um orçamento rectificativo, após consulta dos Estados-Membros no Comité Consultivo dos Recursos Próprios. No Outono, a Comissão, com base nos dados disponíveis, inscreve, se necessário, uma primeira estimativa do saldo previsível do exercício numa carta rectificativa ao anteprojecto de orçamento (APO).

⁽³⁾ O Tribunal analisou as informações apresentadas pela Comissão no volume I da conta de gestão. Este volume contém um comentário relativo à gestão orçamental do exercício e, nomeadamente, as explicações sobre as variações entre o orçamento inicialmente aprovado e as receitas efectivas. Esta análise não tem o objectivo de fornecer qualquer garantia quanto à fiabilidade destas explicações. Procura antes identificar qualquer variação significativa não explicada e qualquer explicação que possa ser considerada enganadora.

⁽⁴⁾ Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho, de 29 de Setembro de 2000, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 253 de 7.10.2000, p. 42).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apresentação orçamental dos recursos próprios

1.8. No contexto da análise orçamental 2000, o Tribunal verificou que a qualidade das informações orçamentais publicadas, em termos de legibilidade e transparência, particularmente das enviadas à autoridade orçamental, nem sempre é satisfatória.

1.9. No caso da gestão dos orçamentos rectificativos e suplementares, o Tribunal verificou que os prazos de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* estabelecidos no Regulamento Financeiro não são respeitados. Por vezes, as informações apresentadas não permitem um acompanhamento exacto das alterações ocorridas.

1.10. O Tribunal recomenda:

- a) Uma análise das apresentações orçamentais sobre os recursos próprios bem como da nomenclatura actualmente aplicada;
- b) Uma planificação mais cuidada do recurso aos orçamentos rectificativos e suplementares.

1.9. A Comissão seguirá a observância das disposições do Regulamento Financeiro no que diz respeito aos prazos de publicação dos orçamentos rectificativos e suplementares.

1.10.

- a) A Comissão tem a intenção de tomar em conta a recomendação do Tribunal de Contas e vai propor à autoridade orçamental alterações respeitantes à apresentação dos recursos próprios.
- b) A Comissão esforça-se por limitar ao máximo o número de orçamentos rectificativos e suplementares cuja apresentação se deve limitar a circunstâncias inevitáveis, excepcionais ou imprevistas como especificado no artigo 15.^o do Regulamento Financeiro. Em contrapartida, a Comissão é obrigada a apresentar um orçamento rectificativo e suplementar após o encerramento das contas, a fim de introduzir no orçamento de um dado exercício o resultado do exercício anterior.

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE*Introdução*

1.11. A declaração de fiabilidade não cobre os direitos sujeitos a evasão fiscal uma vez que estes não figuram nas contas. A fim de garantir que este problema é mais bem tratado, o Tribunal:

- a) Tomou em consideração os trabalhos de outros auditores, nomeadamente os realizados pelos serviços da Comissão;
- b) Examinou as disposições que permitem identificar, relatar e controlar os casos de fraude e irregularidade, no contexto da protecção dos interesses financeiros da Comunidade (ver pontos 1.53-1.68, 1.75-1.92).

Recursos próprios tradicionais

1.12. O objectivo dos trabalhos de auditoria do Tribunal era garantir que os direitos registados na contabilidade tinham sido apurados com precisão e a tempo e que os procedimentos contabilísticos eram fiáveis. Além da auditoria das operações, o Tribunal realizou igualmente uma auditoria aprofundada da gestão e cobrança dos direitos *anti-dumping*, onde se manifesta uma tendência particularmente elevada para a evasão (ver pontos 1.21-1.52).

Auditoria de operações

1.13. O Tribunal procedeu à auditoria de recibos relativos a direitos de importação, retirados da contabilidade da Comissão, que incluía elementos provenientes de 11 Estados-Membros. A auditoria limitava-se à verificação dos documentos disponíveis nas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros para o apuramento das operações aduaneiras.

1.14. Os direitos na importação são estabelecidos pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros e registados nos sistemas contabilísticos nacionais; estes últimos identificam os direitos e colocam-nos à disposição da Comissão. Importa por isso que estes sistemas sejam fiáveis e possam ser objecto de auditoria. Na Alemanha existem três sistemas contabilísticos diferentes e compatíveis apenas em parte para os registos aduaneiros, e o tratamento é em grande parte efectuado manualmente.

1.15. Não é necessário que os direitos apurados para os quais não foi constituída qualquer caução e que são objecto de contestações e susceptíveis de sofrer alterações sejam disponibilizados; os Estados-Membros podem registá-los numa contabilidade distinta (contabilidade B). Cada Estado-Membro envia um extracto trimestral da sua contabilidade B à Comissão. Os saldos são integrados no balanço financeiro na rubrica «Montantes devidos pelos Estados-Membros» (VII. B.2.c) (ver ponto 9.6 do presente relatório, sobre o cálculo da provisão efectuado pela Comissão).

1.16. O saldo total que figura na contabilidade B aumentou 4,3 %, passando de 2 168,7 milhões de euros em 31 de Dezembro de 1999 para 2 261,6 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2000. Este aumento representa menos de metade do aumento anual médio no período 1990-1999. Dado que as declarações trimestrais enviadas à Comissão exigem apenas uma relação das alterações agregadas, sem análise cronológica ou outra do saldo da contabilidade B, os Estados-Membros têm total liberdade para agregar os totais referidos pelos serviços locais, sem proceder a uma análise central ou local dos

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

tipos e do número de casos incluídos no saldo. O número de registos diferentes não é conhecido. Alguns dos registos são importantes: as dívidas aduaneiras que resultam das investigações relativas às importações de manteiga da Nova Zelândia representam 532,7 milhões de euros (cerca de 23 % do saldo total) ⁽⁵⁾; estas dívidas foram contestadas e o caso está a ser julgado no Reino Unido. Outros elementos típicos importantes são dois registos realizados pela Bélgica em 1995, relativos ao contrabando de cigarros em 1993, que representam um total de 29,4 milhões de euros (1,3 % do total).

1.17. Em 2000, como nos anos anteriores ⁽⁶⁾, verificaram-se problemas na gestão da contabilidade B em vários Estados-Membros. Na Alemanha, os procedimentos de centralização da contabilidade são anuais no que se refere à contabilidade B e não incluem um número de controlos suficiente para dar garantia de fiabilidade. Detectaram-se casos em que os montantes apurados não tinham sido registados (Reino Unido), ou não tinham sido ajustados na sequência de decisões judiciais (Bélgica). Nos Países Baixos, os procedimentos estão presentemente a ser revistos, de modo a garantir que as regras aplicadas respondem plenamente aos requisitos legais. Na Finlândia, a contabilidade B está sobreavaliada em pelo menos 0,75 milhões de euros, o que representa um cálculo dos direitos potenciais sobre as mercadorias apreendidas. Contudo, as dívidas aduaneiras relativas a estas mercadorias foram extintas por processos de apreensão judicial e de confisco. Em alguns Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca e Alemanha), os registos são habitualmente efectuados na contabilidade B no que se refere às dívidas aduaneiras garantidas que resultam de operações de trânsito não apuradas, independentemente do facto de ter ou não havido um recurso formal. Isto constitui uma violação do regulamento, que exige que os montantes garantidos sejam disponibilizados.

1.18. Uma parte do saldo da contabilidade B não poderá muito provavelmente ser recuperada. O regulamento impõe o recurso a um processo de cancelamento sempre que a recuperação pareça impossível a longo

1.17. *A Comissão concorda que o actual sistema de contabilidade separada originada a nível local pode conduzir a erros sobretudo isolados, sendo, no entanto, alguns erros sistemáticos, resultantes de uma interpretação errónea do artigo 6.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000. A Comissão toma as medidas necessárias para resolver os problemas e continua a aconselhar os Estados-Membros sobre a forma de utilizar o procedimento.*

No que diz aos Estados-Membros especificamente mencionados, um inquérito da Comissão na Alemanha, relativamente a 282 casos comunicados como sendo dispensas de colocação à disposição, revelou que mais de metade não tinham recebido o tratamento contabilístico adequado. Foi dado um aconselhamento adequado para melhorar a situação. A Comissão também detectou imperfeições nos sistemas dinamarqueses, holandeses e britânicos. Estão em curso negociações relativas às alterações necessárias aos respectivos procedimentos. Na sequência de um pedido da Comissão, as autoridades finlandesas alteraram o respectivo sistema no início deste ano. Como as negociações com a Bélgica até agora não tiveram êxito, a Comissão iniciou processos por infracção.

⁽⁵⁾ Relatório especial n.º 4/98 relativo à importação pela Comunidade a taxas reduzidas e ao escoamento de produtos lácteos originários da Nova Zelândia e de queijo suíço (JO C 127 de 24.4.1998 e JO C 191 de 18.6.1998).

⁽⁶⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 1.12-1.16; relatório anual relativo ao exercício de 1998, ponto 1.10; declaração de fiabilidade relativa às actividades do orçamento geral para o exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997, pontos 8.13 e 8.14 (JO C 349 de 17.11.1998); declaração de fiabilidade relativa às actividades financiadas pelo orçamento geral do exercício de 1996, pontos 19.6 e 19.7 (JO C 348 de 18.11.1997).

prazo por razões que não podem ser imputadas aos Estados-Membros, mas não define quaisquer critérios e não impõe prazos aos Estados-Membros dentro dos quais devam considerar uma dívida irrecuperável.

1.19. A Comissão apresentou uma proposta de regulamento (7) que visava retirar da contabilidade B montantes de direitos considerados irrecuperáveis após um período de cinco anos a contar da data da notificação do montante ou da decisão judicial final. Enquanto o Conselho não adoptar um regulamento deste tipo, o saldo da contabilidade B continuará a conter muitos montantes que são *de facto* irrecuperáveis. O Tribunal considera que não há qualquer interesse em manter indefinidamente elementos na contabilidade B se a sua recuperação for improvável e considera por consequência que o regulamento deve ser alterado nesse sentido.

1.20. Os erros menos significativos detectados durante a auditoria de operações não afectam materialmente o direito à importação que figura na conta de gestão, nem a legalidade e regularidade da cobrança dos montantes que figuram nessa conta.

Medidas *anti-dumping* da União Europeia

Introdução

1.21. As regras comunitárias *anti-dumping* (8) foram estabelecidas em 1968 (9). O quadro regulamentar foi

(7) Proposta alterada de Regulamento (CE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades — COM(98) 0209 final (JO C 150 de 16.5.1998, p. 20).

(8) A par das medidas *anti-dumping*, a regulamentação comunitária prevê igualmente medidas compensatórias contra subvenções concedidas por países terceiros às exportações para a Comunidade. No âmbito do presente relatório, as «medidas *anti-dumping*» são entendidas como cobrindo igualmente as «medidas compensatórias» que, do ponto de vista do conteúdo, procedimentos de aplicação e efeitos, são muito semelhantes às medidas *anti-dumping*.

(9) Regulamento (CEE) n.º 459/68 do Conselho, de 5 de Abril de 1968 (JO L 93 de 17.4.1968, p. 1).

desde então alterado ⁽¹⁰⁾ a fim de se adaptar ao desenvolvimento dos acordos internacionais no contexto do acordo geral sobre pautas aduaneiras e comércio (GATT) ⁽¹¹⁾.

1.22. Em conformidade com as disposições do Regulamento (CE) n.º 384/96 do Conselho, regulamento de base sobre *anti-dumping*, um produto é considerado como sujeito a *dumping* quando o seu preço na exportação para a Comunidade é inferior ao preço praticado durante operações comerciais normais, relativamente ao mesmo produto no país exportador. Um direito *anti-dumping* pode ser aplicado em caso de prejuízo causado a uma indústria comunitária, se existir uma relação de causalidade com o *dumping* e se a medida for do interesse da União Europeia. ⁽¹²⁾.

1.23. Os direitos *anti-dumping* fazem parte dos recursos próprios da Comunidade e são cobrados pelas autoridades aduaneiras como direitos aduaneiros normais. Foram cobrados cerca de 139 milhões de euros de direitos *anti-dumping* durante o exercício orçamental de 2000, em toda a Comunidade. No final do ano, 70 produtos provenientes de 38 países foram submetidos a medidas *anti-dumping* definitivas.

1.24. O procedimento que conduz à adopção de uma medida *anti-dumping* começa com uma queixa apresentada por escrito por uma pessoa singular ou colectiva que actue em nome da indústria comunitária que sofreu um prejuízo. A queixa deve incluir elementos

⁽¹⁰⁾ No que se refere às medidas *anti-dumping*, aplica-se o Regulamento (CE) n.º 384/96, de 22 de Dezembro de 1995 (JO L 56 de 6.3.1996, p. 1) e, no que se refere às medidas compensatórias contra subvenções, o Regulamento (CE) n.º 2026/97 do Conselho, de 6 de Outubro de 1997 (JO L 288 de 21.10.1997, p. 1). Relativamente aos produtos cobertos pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), existem regras específicas estipuladas nas Decisões da Comissão n.º 2277/96/CECA de 28 de Novembro de 1996 (JO L 308 de 29.11.1996, p. 11) e n.º 1889/98/CECA de 3 de Setembro de 1998 (JO L 245 de 4.9.1998, p. 3). Estas duas decisões orientam-se, nas suas grandes linhas, no âmbito fixado pelos regulamentos básicos do Conselho.

⁽¹¹⁾ No que se refere às medidas *anti-dumping*: «*Agreement on implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*»; no que se refere às medidas compensatórias contra subvenções, «*Agreement on subsidies and countervailing measures*». A Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995, constitui o quadro administrativo internacional para a execução dos acordos do GATT.

⁽¹²⁾ Os direitos *anti-dumping* são instaurados para colmatar a diferença entre os preços de *dumping* e os preços normais na exportação a um nível que permita evitar o prejuízo causado à indústria comunitária.

comprovativos quanto à existência de um *dumping*, de um prejuízo e de uma relação de causalidade entre os dois. Na base da queixa, a Comissão toma uma decisão num prazo de 45 dias quanto à abertura de um processo de investigação, que deve ser encerrado 15 meses depois. Após 60 dias, ou o mais tardar nove meses a contar da abertura do processo de investigação, a Comissão pode impor direitos *anti-dumping* provisórios, aplicáveis durante um período máximo de nove meses e sempre cobertos por uma garantia. Quando, no final da sua investigação, a Comissão considera que existe de facto *dumping* e que daí resulta um prejuízo, sendo necessária uma intervenção no interesse da Comunidade, propõe a aplicação de direitos *anti-dumping* definitivos através de um regulamento do Conselho. Os efeitos *anti-dumping* podem ser impostos de forma *retroactiva* (ver ponto 1.41) desde que as autoridades aduaneiras tenham sido informadas desta possibilidade em devido tempo ⁽¹³⁾.

1.25. Uma investigação pode ser encerrada sem imposição de direitos *anti-dumping* se o exportador se comprometer a evitar preços de *dumping*. A Comissão pode aceitar o compromisso do exportador se ficar convencida que porá fim ao *dumping*. Por razões ligadas à protecção dos interesses comerciais, o teor pormenorizado do compromisso (preços mínimos e/ou quantidades máximas destinadas à exportação para a Comunidade) só é do conhecimento da Comissão. O Conselho Europeu de Essen de 9 e 10 de Dezembro de 1994 solicitou à Comissão que aceitasse na medida do possível, no que se refere aos países candidatos à adesão, os compromissos em vez de impor direitos *anti-dumping* ⁽¹⁴⁾.

1.26. A auditoria do Tribunal consagrada à gestão das medidas *anti-dumping* foi realizada na Comissão e em oito Estados-Membros ⁽¹⁵⁾. Deu também lugar a discussões com representantes das indústrias em causa sobre a praticabilidade e a eficácia das medidas *anti-dumping*.

1.25. *Os elementos-chave dos compromissos são confidenciais não apenas para proteger os interesses comerciais dos exportadores, mas também para evitar que os compromissos propostos e a respectiva aplicação conduzam a comportamentos anticoncorrenciais.*

⁽¹³⁾ O registo das importações deve ser solicitado por um regulamento específico da Comissão.

⁽¹⁴⁾ As conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Essen precisam que a Comissão «dará claramente preferência, conforme o caso e quando adequado, a compromissos de preço, mais do que a direitos a fim de encerrar o processo *anti-dumping* em caso de prejuízo devidamente constatado».

⁽¹⁵⁾ Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Reino Unido e Suécia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Constatações de auditoria

*Gestão e controlo das medidas anti-dumping**Base de dados anti-dumping*

1.27. Em conformidade com as disposições do n.º 6 do artigo 14.º do regulamento de base, os Estados-Membros comunicarão mensalmente à Comissão os dados relativos às importações de produtos sujeitos a inquérito e a medidas bem como o montante dos direitos cobrados. Com base nos relatórios elaborados pelos Estados-Membros, a Comissão criou em 1997 uma base de dados conhecida pelo nome de «base de dados 14/6». Esta base de dados, se fiável, poderia servir para controlar as medidas *anti-dumping* e avaliar os seus efeitos, bem como para efectuar controlos cruzados relativamente aos montantes declarados pelos Estados-Membros nas suas declarações mensais da contabilidade dos recursos próprios ⁽¹⁶⁾.

1.28. O Tribunal comparou os montantes mencionados pelos Estados-Membros para alimentar a base de dados 14/6 com os montantes que figuram nas declarações mensais da contabilidade dos recursos próprios. Verificaram-se diferenças significativas para todos os Estados-Membros, que resultam de factores objectivos, como métodos diferentes de recolha de dados ⁽¹⁷⁾ e variações nos períodos cobertos ⁽¹⁸⁾, mas sobretudo de mal-entendidos e de erros.

1.29. A diferença mais importante refere-se à Alemanha, onde 24 milhões de euros de direitos *anti-dumping* foram cobrados e contabilizados em 1999, embora a base de dados 14/6 indique 188,8 milhões de euros.

1.28. *Com base na comparação entre as duas fontes de dados mencionadas neste ponto, a Comissão confirma os resultados do Tribunal. As discrepâncias detectadas foram investigadas durante as visitas de controlo do ano passado. Na medida em que as diferenças eram provocadas por mal-entendidos, aquelas foram tratadas com os Estados-Membros em questão. No entanto, a Comissão considera que, dado que um sistema tem que incluir os dados fundamentais tanto sobre os direitos provisórios como sobre os direitos definitivos e a restante informação sobre os direitos definitivos cobrados e comunicados em conformidade com os calendários contabilísticos, as diferenças, embora aparentemente significativas, serão sempre inconclusivas.*

1.29. *A Comissão confirma os resultados do Tribunal e observa, além disso, que, na medida em que a concepção do formulário de comunicação alemão contribuiu para a confusão, foi solicitado às autoridades a respectiva modificação.*

⁽¹⁶⁾ As declarações mensais são enviadas em conformidade com a Decisão 97/245/CE, Euratom da Comissão, de 20 de Março de 1997, que fixa as normas de comunicação pelos Estados-Membros de certas informações enviadas à Comissão no âmbito do sistema dos recursos próprios das Comunidades (JO L 97 de 12.4.1997, p. 12).

⁽¹⁷⁾ A base de dados 14/6 deve permitir um acesso rápido e não cobre as correcções feitas numa data posterior. Além disso, a base de dados 14/6 deve cobrir os direitos *anti-dumping* provisórios (garantias) e definitivos, embora para os recursos próprios apenas sejam registados os direitos *anti-dumping* pagos.

⁽¹⁸⁾ Se a base de dados 14/6 reflecte, por exemplo para o mês n, as operações desse mês, estas não aparecerão nas fichas financeiras da Comissão até ao mês n + 2.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Esta diferença deve-se em parte ao facto de que, num grande número de casos, os funcionários aduaneiros indicavam nos relatórios 14/6, em vez do montante dos direitos cobrados, o valor relativo ao peso em quilogramas das mercadorias importadas. Estes erros passaram despercebidos porque a Alemanha não procedera a qualquer reconciliação entre os ficheiros das alfândegas relativos aos direitos *anti-dumping* cobrados e o sistema manual de apresentação de contas utilizado para a base de dados 14/6.

1.30. Devido à existência de dados pouco fiáveis e à falta de reconciliação, quer ao nível dos Estados-Membros quer ao nível da Comissão, a base de dados 14/6 só pôde ser explorada de forma limitada até à data da auditoria do Tribunal.

Insuficiência dos controlos específicos relativos às importações sujeitas a direitos *anti-dumping*

1.31. Dado que um direito *anti-dumping* é muito mais elevado que o direito aduaneiro normal⁽¹⁹⁾, existe um risco muito grande de que os importadores procurem evitar a aplicação do direito *anti-dumping* através de declarações inexactas relativamente ao país de origem ou às características das mercadorias, à posição pautal aplicável, ao produtor ou exportador, ou ao preço na importação se estiver definido um preço mínimo. Os riscos específicos ligados às declarações de importação relativas às mercadorias sujeitas aos direitos *anti-dumping* deverão ser analisados pelos serviços aduaneiros e deverá prever-se o recurso a meios e a métodos de controlo específicos.

1.32. Devido ao número extremamente elevado de operações de importação e à necessidade económica de garantir um comércio internacional fluído, a maioria das declarações aduaneiras são aceites sem controlo ou com base num simples exame *prima facie* dos documentos apresentados pelo importador. Um tratamento

1.30. A Comissão pode confirmar que a fiabilidade de base de dados 14/6 no momento da auditoria do Tribunal ainda era limitada. No entanto, foram utilizados os dados disponíveis, para vários efeitos, nomeadamente para o acompanhamento dos compromissos. Além disso, os serviços da Comissão elaboraram novas directrizes que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2001. Os esforços consideráveis desenvolvidos ao longo dos dois últimos anos para melhorar a qualidade dos dados começam agora a produzir os seus frutos.

É importante recordar a dimensão da tarefa em questão que consiste em verificar e integrar na base de dados as comunicações de 15 Estados-Membros efectuadas numa base mensal, num total de dezenas de milhares de transacções.

1.31 à 1.34. Dentro do conceito de análise do risco, o *anti-dumping* tem de ser qualificado como uma área específica merecedora de atenção. Em 1997, a Comissão preparou em cooperação com os Estados-Membros e publicou «Um guia destinado à análise do risco no âmbito de controlos aduaneiros». No capítulo 3.º — subsecção 3ª — deste guia são definidos indicadores de risco específicos para as mercadorias sujeitas a direitos *anti-dumping* e a medidas compensatórias. Os referidos indicadores deverão cobrir os riscos mencionados na auditoria do Tribunal.

⁽¹⁹⁾ Por exemplo, a taxa do direito *anti-dumping* sobre as importações de acessórios para tubos originários da República Popular da China ou de Taiwan [Regulamentos (CE) n.º 584/96 e n.º 763/2000 do Conselho] é de 58,6 %, se bem que o direito aduaneiro seja de 3,7 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

específico das declarações aduaneiras relativas a direitos *anti-dumping* só pode ser assegurado se for possível a selecção, para fins de controlos específicos adequados, de um número importante de operações (controlo físico das mercadorias, análise laboratorial, verificação da autenticidade dos documentos, etc.). Sempre que existe um sistema informático que regista todas as declarações aduaneiras, a selecção pode realizar-se utilizando marcas distintivas automáticas («filtros») que resultam de uma análise de risco. Neste caso, o funcionário das alfândegas que trata uma declaração identificada é informado do facto de esta apresentar riscos particulares e necessitar de um controlo específico.

1.33. A auditoria do Tribunal mostrou que na Alemanha a administração aduaneira não dispõe de um sistema informático completo que cubra o desalfandegamento e o registo de todas as declarações de importação. Esta deficiência não é compensada de outra forma: continua a não existir uma unidade central operacional responsável pela análise de risco e os serviços aduaneiros não são devidamente informados acerca das características das importações sujeitas aos direitos *anti-dumping*.

1.34. A qualidade dos controlos aduaneiros depende evidentemente da utilização eficaz e satisfatória dos meios disponíveis. Na Bélgica, em França e em Espanha, verificou-se que em alguns casos os filtros utilizados não cobriam de forma satisfatória riscos específicos ligados à importação de mercadorias sujeitas a medidas *anti-dumping*. No Reino Unido, o número de erros e omissões detectados durante a auditoria do Tribunal revelou uma utilização insuficiente dos meios disponíveis.

Determinação do preço na importação

1.35. O «preço líquido franco-fronteira comunitária» serve de base para o cálculo de direitos *ad valorem* e para o controlo dos preços mínimos na importação. O artigo 147.º do regulamento de aplicação do código aduaneiro comunitário⁽²⁰⁾ estipula que, em caso de vendas sucessivas antes da avaliação (incluindo as vendas no interior do território aduaneiro da União Europeia), o preço na importação a tomar em consideração é habitualmente o preço fixado para a última venda

1.33. *A Comissão concorda que todas as administrações nacionais necessitam de melhorar continuamente a respectiva infra-estrutura operacional, de preferência mediante o aumento da utilização das tecnologias da informação, especialmente no campo da análise do risco.*

1.34. *As anomalias mencionadas pelo Tribunal estão a ser acompanhadas pela Comissão que tomará todas as medidas correctivas necessárias.*

Note-se que estão em curso no âmbito do programa Alfândega 2002 numerosas actividades para promover uma abordagem comunitária em matéria de análise do risco. No âmbito do plano de execução da análise do risco e com base nos trabalhos anteriores, estas actividades incluem o desenvolvimento de indicadores de risco para os procedimentos aduaneiros de entrada, importação, exportação e trânsito.

1.36. *A Alemanha, os Países Baixos e o Reino Unido solicitaram orientações à Comissão para a aplicação da regra das vendas sucessivas no domínio anti-dumping, mas no momento da auditoria a Comissão ainda não tinha expresso um parecer definitivo sobre esta matéria.*

⁽²⁰⁾ Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do código aduaneiro comunitário (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

antes da introdução em livre prática das mercadorias, que é suposto ser o preço de venda mais elevado. Ao aplicar a regra das vendas sucessivas seria possível aumentar o preço na importação até ao nível do preço mínimo, a fim de evitar os direitos *anti-dumping*.

1.35-36. A Comissão deseja sublinhar que enquanto aguarda uma tomada de posição definitiva sobre esta questão, os serviços da Comissão transmitiram, em diversas ocasiões, orientações provisórias aos Estados-Membros.

Direitos *anti-dumping* diferenciados

1.37. A taxa de direito *anti-dumping* pode ser adaptada em função do exportador ou do produtor em causa. Surgem problemas específicos sempre que os exportadores e os produtores que beneficiam de uma taxa mais favorável não são claramente identificados no texto dos regulamentos. O Regulamento (CE) n.º 1567/97 do Conselho, de 1 de Agosto de 1997 ⁽²¹⁾, que impõe um direito *anti-dumping* definitivo sobre as importações de bolsas de couro originárias da República Popular da China, constitui um exemplo destes problemas. Este regulamento fixa direitos *anti-dumping* diferenciados para as bolsas produzidas em fábricas na China por muitas sociedades não registadas segundo o direito em vigor na República Popular da China.

1.38. As incertezas sobre os verdadeiros proprietários das fábricas na China, a ortografia exacta dos nomes das companhias chinesas e a coincidência das companhias indicadas nos documentos relativos à exportação com companhias que têm nomes ligeiramente diferentes dos mencionados nos regulamentos constituíram sérios obstáculos a controlos aduaneiros eficazes.

1.37.–38. A Comissão deseja clarificar as condições específicas em que a política *anti-dumping* tem que ser aplicada. A aplicação dos direitos *anti-dumping*, incluindo os relativos a exportadores individuais, tem que ser efectuada com base na regulamentação em vigor. Na maior parte dos casos existe uma situação clara e as empresas obrigadas a um direito individual podem ser facilmente identificadas com base nos documentos de importação. No que diz respeito aos casos específicos mencionados, que datam de 1997, as dificuldades resultaram da estrutura empresarial específica dos produtores-exportadores (principalmente, o facto de vários produtores constituídos em Hong-Kong produzirem na República Popular da China através de filiais de produção sem personalidade jurídica no âmbito da legislação da República Popular da China), que teve de ser reflectida nos regulamentos que impõem as medidas, para além dos problemas linguísticos (tais como a transliteração dos nomes chineses).

De qualquer forma, foram efectuados esforços contínuos no sentido de melhorar a clareza dos regulamentos *anti-dumping*. Sempre que necessário, é indicado no regulamento o endereço das empresas individuais, a fim de tornar a identificação mais clara.

⁽²¹⁾ JO L 208 de 2.8.1997, p. 31. A lista das empresas a que se aplicam direitos *anti-dumping* diferenciados foi completada e alterada várias vezes:

- a) Regulamento (CE) n.º 2380/98 do Conselho (JO L 296 de 5.11.1998, p. 1);
- b) Regulamento (CE) n.º 175/2000 do Conselho (JO L 22 de 27.1.2000, p. 25);
- c) Regulamento (CE) n.º 133/2001 do Conselho (JO L 23 de 25.1.2001, p. 9).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.39. Num dos casos, em que o nome do exportador não coincidia com o que aparecia no regulamento, os serviços aduaneiros alemães solicitaram numa primeira fase a aplicação de direitos *anti-dumping*. Mais tarde, os direitos foram reembolsados mediante a apresentação, pelo importador, da fotocópia de uma carta confidencial da Comissão a um advogado belga que, aparentemente, procurara elucidar a identidade de uma das empresas que beneficiavam de direitos a taxas reduzidas. Esta carta explicava a ligação entre os beneficiários dos direitos a taxas reduzidas expressamente mencionados no regulamento, a fábrica e uma filial distribuidora das bolsas de couro.

1.40. Para assegurar uma aplicação correcta, uniforme e eficaz das medidas *anti-dumping*, as decisões adoptadas pelos serviços aduaneiros deviam aplicar à letra os regulamentos do Conselho. Se a Comissão considerar que algumas disposições permitem uma interpretação mais ampla do que a que resulta de uma estrita formulação, deverá informar oficialmente todas as administrações aduaneiras nacionais em conformidade, a fim de garantir a igualdade de tratamento de todos os importadores. Em todos os casos, a Comissão deverá esforçar-se por formular claramente os regulamentos *anti-dumping*, a fim de permitir a realização de controlos aduaneiros eficazes.

Cobrança retroactiva de direitos *anti-dumping* sobre as importações registadas

1.41. A cobrança retroactiva de direitos *anti-dumping* sobre as importações registadas não é um procedimento habitual para os funcionários das alfândegas. O código aduaneiro comunitário faz expressamente referência à cobrança de direitos *anti-dumping* provisórios⁽²²⁾. Contudo, não faz qualquer referência à situação muito mais delicada dos direitos *anti-dumping* retroactivos. Se bem que os regulamentos *anti-dumping* constituam uma base regulamentar suficiente para a cobrança retroactiva de direitos *anti-dumping*, uma referência no código aduaneiro comunitário e, em particular, a definição de um prazo específico para a cobrança (como no caso dos direitos *anti-dumping* provisórios) permitiriam tornar os funcionários dos serviços aduaneiros mais atentos a esta situação particular.

⁽²²⁾ N.º 2 do artigo 218.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.39. A Comissão assinala que foi justificada a concessão de uma taxa reduzida de direito ao exportador em questão e deseja esclarecer a situação. As alfândegas alemãs aplicaram a taxa de direito nacional sobre as importações a um exportador com direito a uma taxa de direito reduzida porque os documentos de vendas pertinentes não identificavam a empresa pelo seu nome integral como aparecia no regulamento em causa. O exportador solicitou à Comissão que confirmasse que beneficiava efectivamente da taxa reduzida de direitos. Depois de verificar a documentação competente, a Comissão forneceu a confirmação que, segundo a prática habitual, foi enviada para o representante jurídico do exportador em Bruxelas. Depois, esta confirmação foi enviada pelo exportador para as alfândegas alemãs por via do importador de mercadorias, juntamente com um pedido para beneficiar da taxa aplicável de direitos reduzidos. A Comissão reconhece que, contrariamente à sua prática habitual, não foi enviada directamente às autoridades aduaneiras qualquer cópia da sua correspondência com o exportador.

1.40. A Comissão disponibiliza aos Estados-Membros, através do TARIC, os dados relacionados com a legislação *anti-dumping* publicada a fim de assegurar a aplicação uniforme e simultânea das medidas *anti-dumping*.

A Comissão procura obter disposições jurídicas claras. Além disso, os serviços da Comissão fornecem esclarecimentos sobre os textos aplicáveis a pedido dos Estados-Membros.

1.41. O Código Aduaneiro Comunitário não faz, com efeito, menção à cobrança retroactiva dos direitos *anti-dumping* nos casos referidos pelo Tribunal de Contas. No entanto, em tais situações, aplicam-se as disposições precisas do código em matéria do registo de liquidação à posteriori dos direitos devidos na importação. Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 220.º do código, quando os direitos de importação não foram objecto de registo de liquidação ou foram objecto de um registo de liquidação por montante inferior ao montante legalmente devido, o registo de liquidação dos direitos a cobrar ou do montante que falte cobrar deve ter lugar num prazo de dois dias a contar da data em que as autoridades aduaneiras se aperceberam desta situação e estejam em condições de calcular o montante dos direitos devidos e de determinar o devedor. A dívida aduaneira daí resultante deve ser comunicada ao devedor no prazo fixado pelo artigo 221.º do Código.

Por conseguinte, na medida em que existe uma regra geral relativa aos prazos de cobrança, a determinação de um prazo específico para este tipo de direito na importação não é necessária. No entanto, a oportunidade de criar um prazo específico será examinada com os Estados-Membros no âmbito do Comité do Código Aduaneiro, podendo eventualmente ser necessária uma modificação do Código Aduaneiro Comunitário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.42. Verificaram-se problemas na maioria dos Estados-Membros que o Tribunal visitou quando os direitos *anti-dumping* tinham que ser cobrados retroactivamente sobre importações registadas. Os principais problemas são os seguintes:

- a) Na Alemanha, dado que não existe um sistema de registo informático de todas as declarações de importação, as instâncias aduaneiras registam as importações conservando uma cópia da declaração de importação. Este procedimento não permite garantir a exaustividade: operações omissas ou documentos perdidos nunca seriam identificáveis;
- b) No porto de Hamburgo (Alemanha), não se fizera qualquer registo para isqueiros recarregáveis ⁽²³⁾. O erro só foi detectado pela alfândega vários meses após a imposição de direitos *anti-dumping*. Entretanto, alguns importadores tinham entrado em falência e outros não puderam ser encontrados na morada indicada. No momento da auditoria, a cobrança de direitos *anti-dumping* que se eleva a cerca de 1,1 milhões de euros continuava em suspenso;
- c) No porto de Antuérpia (Bélgica), os dados relativos a algumas importações de isqueiros recarregáveis sujeitos a direitos retroactivos não foram seleccionados nem extraídos das bases de dados das declarações aduaneiras. O Tribunal considera que, devido a esta deficiência, 1,7 milhões de euros de direitos *anti-dumping* definitivos continuam por cobrar;
- d) Na Suécia, na sequência de um mal-entendido relativo à repartição das responsabilidades entre os serviços centrais e regionais, não foram cobrados direitos relativos a cerca de 0,1 milhões de euros;
- e) Em Southampton (Reino Unido), devido a deficiências no procedimento de registo, a cobrança retroactiva de direitos sobre as importações de bolsas provenientes da China só começou pouco tempo antes da auditoria do Tribunal. A cobrança dos direitos *anti-dumping* devidos de cerca de 0,4 milhões de euros continuava em curso no momento da auditoria do Tribunal.

1.42.

- a) *A Comissão está consciente dos riscos administrativos inerentes ao sistema alemão, tendo repetidamente solicitado a respectiva informatização.*
- b)-e) *A Comissão está a investigar estes casos e tomará as medidas necessárias, incluindo a imposição de juros por apuramento tardio, se necessário.*

⁽²³⁾ Regulamento (CE) n.º 971/98 da Comissão, de 7 de Maio de 1998 (JO L 135 de 8.5.1998, p. 38). O direito *anti-dumping* sobre as importações de isqueiros registados foi imposto pelo Regulamento (CE) n.º 192/1999 do Conselho, de 25 de Janeiro de 1999 (JO L 22 de 29.1.1999, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Insuficiência do acompanhamento das mensagens de assistência mútua

1.43. Existem regras específicas em matéria de assistência mútua entre as administrações nacionais e europeias⁽²⁴⁾ que exigem que os Estados-Membros informem a Comissão sobre mercadorias suspeitas de terem sido objecto de infracções à regulamentação aduaneira, sobre métodos e práticas utilizados para infringir as regras aduaneiras bem como sobre falhas ou desvios detectados na aplicação da regulamentação aduaneira. As informações relativas aos casos que necessitam de inquéritos coordenados e da intervenção de várias administrações nacionais são divulgadas aos Estados-Membros pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)⁽²⁵⁾ como «mensagens de assistência mútua».

1.44. Verificaram-se deficiências no acompanhamento destas mensagens no Reino Unido, na Alemanha e na Bélgica. No Reino Unido, apenas três das 10 mensagens de assistência mútua recentes examinadas pelos auditores do Tribunal tinham sido acompanhadas adequadamente. Isso ficou-se a dever simultaneamente a deficiências administrativas e a uma limitação geral das investigações a casos em que as receitas potenciais apresentam um risco que ultrapassa 1 milhão de libras (cerca de 1,6 milhões de euros). Na Alemanha, não é possível identificar todos os serviços aduaneiros através dos quais tenham podido efectuar-se importações suspeitas de irregularidade. A administração central das alfândegas envia as mensagens de assistência mútua a um número restrito de serviços locais seleccionados de uma forma empírica. O Tribunal observou simultaneamente na Alemanha e na Bélgica um certo número de casos nos quais, na sequência de mensagens de assistência mútua, se tinham detectado irregularidades já em 1999 e 2000, embora os montantes devidos ainda não tivessem sido recuperados.

1.43. *A Comissão está a analisar a eficácia dos sistemas utilizados por cada Estado-Membro para tratar as mensagens de assistência mútua no âmbito do programa de inspecção anual 2001.*

1.44. *A Comissão também informou as autoridades britânicas sobre deficiências nos respectivos procedimentos de tratamento das mensagens de assistência mútua. São efectuadas em 2001 outras verificações aos procedimentos no Reino Unido, Bélgica e Alemanha. Os pontos suscitados pelo Tribunal serão seguidos no âmbito desta inspecção.*

⁽²⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho, de 13 de Março de 1997 relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correcta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola (JO L 82 de 22.3.1997, p. 1).

⁽²⁵⁾ OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Obstáculos à eficácia das medidas anti-dumping

Lentidão e complexidade dos procedimentos

1.45. Os procedimentos apresentados a seguir poderiam reduzir a eficácia das medidas *anti-dumping*:

- a) A Comissão intervém habitualmente na sequência de um recurso escrito que, à partida, deve fornecer a prova concreta do *dumping* e do prejuízo. A preparação destes documentos implica a obrigação de as empresas industriais prepararem documentos e estatísticas completos, o que requer muito tempo;
- b) Mesmo se o recurso escrito conduz a uma investigação da Comissão, uma decisão sobre a imposição dos direitos *anti-dumping* provisórios só é adoptada muitas vezes próximo do termo do prazo máximo de nove meses a contar do início da investigação e a adopção de medidas *anti-dumping* definitivas leva geralmente 15 meses, prazo máximo autorizado;
- c) Para cada modificação ou análise de uma medida existente, aplica-se sempre um procedimento longo: é necessário um recurso por escrito, incluindo provas bem fundamentadas.

1.46. Um exemplo dos prejuízos económicos causados pela longa duração dos procedimentos é representado pelo sector dos fertilizantes. Dado que os fertilizantes são comprados e utilizados principalmente durante o período da sementeira, se o *dumping* tem início no princípio deste período, antes de a primeira medida *anti-dumping* (direitos provisórios) poder ser adoptada, os produtores de fertilizantes da Comunidade afectados terão perdido uma campanha completa de comercialização.

1.45.

- a) *De acordo com a legislação aplicável, as queixas têm que ser documentadas. A natureza quasi-judicial das investigações anti-dumping significa que as decisões e os resultados têm que ser baseados em factos. A Comissão não pode iniciar investigações ou impor medidas com base em alegações não fundamentadas.*
- b) e c) *Os serviços da Comissão trabalham sempre dentro dos prazos fixados nos acordos internacionais competentes e na legislação comunitária. As medidas anti-dumping têm que ser baseadas numa investigação integral e completa, o que leva tempo. Se as medidas forem tomadas após uma investigação rápida e superficial, o instrumento perderia toda a credibilidade e ficaria exposto a recursos indesejáveis nos tribunais. De qualquer forma, podem ser impostos direitos provisórios quando garantidos, sendo normalmente impostos em casos em que acabam por se fixar direitos definitivos. Note-se também que em caso de recursos, há medidas que se encontram habitualmente já em vigor.*

Em suma, um processo correcto, incluindo os direitos à defesa, consome tempo e recursos, mas é um requisito necessário.

1.46. *A Comissão sublinha que os requisitos legais aplicáveis têm que ser respeitados. As medidas só podem ser impostas depois de uma investigação integral. Além disso, se as medidas fossem tomadas rapidamente antes da verificação das alegações das empresas comunitárias, os exportadores poderiam injustificadamente perder toda uma campanha de comercialização, se se verificasse que as alegações não eram fundamentadas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Insuficiências dos compromissos

1.47. A confidencialidade dos compromissos causa problemas às autoridades aduaneiras, especialmente quando as importações são efectuadas através de países terceiros, como no caso considerado no Regulamento (CE) n.º 2320/97 do Conselho, de 17 de Novembro de 1997 ⁽²⁶⁾ que institui direitos *anti-dumping* definitivos sobre as importações de certos tubos sem costura ⁽²⁷⁾.

1.48. Se bem que o regulamento exija que os produtores que são exportadores forneçam certificados de produção, não prevê controlos cruzados entre os certificados apresentados para desalfandegamento e as listas de certificados emitidos que devem ser enviadas à Comissão para lhe permitir verificar que os exportadores cumprem os compromissos.

Protecção insuficiente do mercado

1.49. A auditoria do Tribunal revelou que as mercadorias sujeitas aos direitos *anti-dumping* podem, se importadas a partir de certos países, ser importadas em grandes quantidades a partir de outros países a preços inferiores aos das importações a que se aplicam os direitos *anti-dumping* (é o caso por exemplo do magnésio em forma bruta, das chamotas refractárias, do glifosato). No caso das chamotas refractárias, a quantidade

1.47. A Comissão sublinha que as informações sobre os compromissos de preços constituem uma informação comercial de natureza extremamente sensível e confidencial (ver também comentários ao ponto 1.25. acima). Tal não impede as alfândegas de verificarem a autenticidade quer dos certificados de produção referidos pelo Tribunal, quer de quaisquer outros requisitos formais não cobertos por confidencialidade. Com efeito, a Comissão ajudou as alfândegas dos Estados-Membros a determinar a autenticidade de tais certificados quando sejam suscitadas dúvidas. Por último, o respeito dos preços mínimos é acompanhado pelos serviços da Comissão.

1.48. Por razões relativas à protecção dos interesses comerciais, apenas a Comissão conhece o conteúdo dos compromissos, tal como o Tribunal também afirmou no ponto 1.25 do seu relatório.

O TARIC inclui dados relativos à obrigação de apresentação de um certificado (mencionado na respectiva legislação *anti-dumping*) como condição para a aplicação de um direito *anti-dumping* diferenciado ou para a isenção de direitos relativamente à empresa em causa.

Os dados fornecidos pelos Estados-Membros para a base de dados 14/6 permitem distinguir as importações sujeitas a direitos, das importações objecto de compromissos por parte de exportadores individuais. Juntamente com os relatórios de compromisso efectuados pelos mesmos exportadores, existe um sistema de dupla verificação que permite a identificação de problemas potenciais.

1.49. É irrelevante o facto de um produto objecto de medidas poder ser importado de outros países a preços que são inferiores aos das importações a que se aplicam os direitos. Um baixo preço não significa necessariamente que um produto está a ser objecto de *dumping*. O objectivo das medidas *anti-dumping* não é o de proteger o mercado comunitário de importações a baixo preço em geral mas resolver a prática do *dumping* que causa prejuízos à indústria comunitária.

⁽²⁶⁾ JO L 322 de 25.11.1997, p. 1.

⁽²⁷⁾ Nos termos das disposições do Regulamento (CE) n.º 2320/97 do Conselho, o produto deve ser fabricado e exportado para a Comunidade pelas empresas visadas, mediante a apresentação às autoridades aduaneiras competentes dos Estados-Membros de um certificado de produção original válido, emitido por uma das empresas visadas pelo regulamento. Os compromissos tomados por 11 exportadores originários da Hungria, da Polónia, da República Checa, da Roménia e da Eslováquia foram aceites.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

importada em 1999 a partir dos países não afectados por direitos *anti-dumping* era cerca de três vezes superior às quantidades sujeitas a direitos *anti-dumping* e os preços dos primeiros eram no máximo 50 % inferiores aos dos segundos ⁽²⁸⁾. Em casos como este, põe-se a questão de saber se a medida aplicada permite garantir uma protecção eficaz do mercado comunitário.

Conclusões e recomendações

1.50. Globalmente, a auditoria do Tribunal não revelou qualquer distorção particular na aplicação dos regulamentos *anti-dumping*. Contudo, o controlo do sistema actual mostrou um certo número de deficiências quer ao nível da Comissão quer ao nível dos Estados-Membros. A evasão de direitos *anti-dumping* não resulta somente numa perda de recursos próprios mas reduz também a eficácia da política *anti-dumping*.

1.51. Neste contexto, a Comissão deve:

- a) Assegurar a fiabilidade da «base de dados 14/6» e efectuar controlos cruzados entre esta e as informações financeiras fornecidas pelos Estados-Membros relativas aos recursos próprios que correspondem a direitos *anti-dumping* (pontos 1.27-1.30);
- b) Assegurar a eficácia dos controlos aduaneiros evitando uma formulação ambígua ou imprecisa dos regulamentos sobre direitos aduaneiros e *anti-dumping* (pontos 1.40-1.41);
- c) Dar orientações adequadas aos serviços aduaneiros nacionais em matéria de interpretação e de aplicação da regulamentação *anti-dumping* (pontos 1.36 e 1.40);
- d) Recolher e analisar todas as informações disponíveis (tais como as contidas na base de dados 14/6, as declarações relativas aos recursos próprios, Ownres, as relativas à assistência mútua, as fornecidas por Eurostat, etc.) salientando as anomalias detectadas na estrutura das trocas ou práticas comerciais e tomá-las em consideração na elaboração e execução da sua política *anti-dumping*.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.50. As respostas da Comissão apoiam-se nos resultados dos seus próprios inquéritos efectuados durante 2000, analisando a eficácia e a fiabilidade dos procedimentos de cálculo e de cobrança dos direitos *anti-dumping* nos Estados-Membros. Tal como os relatórios individuais elaborados para cada Estado-Membro, que incluíam 35 observações, a Comissão também elaborou um relatório temático que reúne as várias tendências observadas. As inspecções da Comissão em matéria de direitos *anti-dumping* foram efectuadas mediante a utilização de uma abordagem sistemática concentrada em áreas-chave, incluindo, obviamente, uma avaliação de conformidade.

1.51.

- a) A Comissão considera que a aplicação desta recomendação não deverá produzir nenhuma melhoria substancial dados os diferentes objectivos e faseamento dos dois sistemas.
- b) A Comissão envida esforços contínuos para obter disposições legais claras, não considerando que a presente formulação dos direitos *anti-dumping* seja ambígua. O Código Aduaneiro Comunitário e as respectivas normas de execução têm sido e continuam a ser objecto de actualização e simplificação regulares.
- c) A aplicação da legislação comunitária incumbe, obviamente, em primeiro lugar aos Estados-Membros mas, na medida em que possa ser dada uma clarificação, a Comissão irá naturalmente assistir os Estados-Membros.
- d) A Comissão garante uma utilização adequada dos canais de informação à sua disposição mas considera que deverá ser mantido um dos princípios da sua acção *anti-dumping*, isto é, esta deve ser dinamizada pelas queixas das empresas. As medidas por iniciativa própria têm que respeitar o quadro legal, devendo permanecer secundárias.

⁽²⁸⁾ De acordo com os dados estatísticos do Eurostat.

1.52. As autoridades aduaneiras nacionais deverão:

- a) Estabelecer e utilizar efectivamente instrumentos técnicos adequados para a selecção e controlo das declarações aduaneiras (pontos 1.31-1.34);
- b) Proceder rapidamente à cobrança dos direitos *anti-dumping* retroactivos ainda devidos e evitar que não sejam cobrados no futuro (ponto 1.42);
- c) Assegurar um acompanhamento adequado das «mensagens de assistência mútua» (ponto 1.44).

Protecção dos interesses financeiros da Comunidade

Introdução

1.53. Em matéria de recursos próprios, contrariamente às despesas, em princípio as fraudes e outras irregularidades não são registadas no orçamento e, portanto, não podem ser apreendidas através do controlo da sua execução. Neste contexto, o Tribunal desejou perspectivar os resultados dos seus trabalhos empreendidos no âmbito da DAS, razão pela qual apresentou uma síntese da situação relativa à protecção dos interesses financeiros da Comunidade no domínio dos recursos próprios.

1.54. Para o financiamento do orçamento, algumas receitas mais reduzidas nas rubricas dos recursos próprios tradicionais ou do recurso proveniente do IVA são compensadas recorrendo mais ao recurso baseado no PNB. A consequência principal é, assim, uma repartição diferente dos encargos financeiros entre os Estados-Membros e entre várias categorias de contribuintes. Por último, qualquer disfuncionamento ao nível dos recursos próprios tradicionais e do sistema comum de IVA poderá afectar a aplicação dos princípios do mercado único.

Regulamentação

1.55. O primeiro parágrafo do artigo 280.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e dois regulamentos do Conselho ⁽²⁹⁾ enquadram as acções da Comunidade e dos Estados-Membros que visam a protecção dos

1.55. *Actualmente treze Estados-Membros ratificaram a convenção, continuando a Comissão a estimular que os outros o façam.*

⁽²⁹⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312 de 23.12.1995, p. 1) e Regulamento (CE, Euratom) n.º 2185/96 do Conselho, de 11 de Novembro de 1996, relativo às inspecções e verificações no local efectuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades (JO L 292 de 15.11.1996, p. 2).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

interesses financeiros da Comunidade ao nível das receitas e ao nível das despesas. Além disso, foi assinada em 26 de Julho de 1995, pelos representantes dos governos dos Estados-Membros, uma convenção relativa à protecção desses mesmos interesses por meio de uma harmonização das disposições penais nacionais. Contudo, em 7 de Setembro de 2001, esta convenção e os seus protocolos sucessivos ainda não tinham entrado em vigor ⁽³⁰⁾, uma vez que não foram ratificados por todos os Estados-Membros.

1.56. No que se refere mais particularmente aos recursos próprios comunitários, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 ⁽³¹⁾ contém várias disposições que exigem que os Estados-Membros forneçam regularmente informações sobre as fraudes e irregularidades detectadas e sobre os controlos efectuados para as evitar e proceder ao seu acompanhamento.

1.57. Uma decisão da Comissão ⁽³²⁾ definiu as normas de comunicação pelos Estados-Membros exigidas pelo regulamento. A Comissão também criou, a partir de 1997, um sistema informático (Ownres) para o registo e transmissão das fichas relativas aos casos de fraude e de irregularidades de montante superior a 10 000 euros.

Resultados apresentados pela Comissão

1.58. Desde a adopção do último relatório anual do Tribunal, a Comissão publicou um grande número de informações relativas ao apuramento e à cobrança dos recursos próprios tradicionais e, em particular, às fraudes e irregularidades detectadas (**quadro 1.2**).

1.59. Há que referir que o valor total das fraudes e irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros duplicou entre 1999 e 2000, embora o número de casos tenha diminuído.

⁽³⁰⁾ Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO C 316 de 27.11.1995, p. 48).

⁽³¹⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1).

⁽³²⁾ Decisão 97/245/CE, Euratom da Comissão, de 20 de Março de 1997, que fixa as normas de comunicação pelos Estados-Membros de certas informações enviadas à Comissão no âmbito do sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 97 de 12.4.1997, p. 12).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Dado o estado incompleto de ratificação destes instrumentos (ver abaixo), a Comissão propôs em 23 de Maio de 2001 uma directiva baseada no n.º 4 do artigo 280.º que retoma uma grande parte das disposições da convenção e dos seus protocolos e que está actualmente em negociação no Conselho. A fim de que as disposições não retomadas possam, no entanto, igualmente entrar em vigor, a Comissão convidou os Estados-Membros a continuar o processo da ratificação. Pelo seu lado, o Conselho também convidou, por diversas vezes, os Estados-Membros a procederem à ratificação.

1.57. *A Decisão da Comissão de 20 de Março de 1997 é actualmente objecto de uma proposta de alteração com vista a resolver as deficiências verificadas na prática.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.60. No final do ano 2000, numa base cumulativa, o sistema Ownres incluía 11 407 casos. Estes casos representavam um montante total de 1 482,8 milhões de euros, dos quais foram recuperados 362,6 milhões de euros.

Exploração das informações apresentadas

1.61. A Comissão salienta que, no que se refere às fraudes e outras irregularidades, os valores comunicados pelos Estados-Membros desde a adopção da Decisão 97/245/CE não são homogéneos e que lhes deverão ser solicitados esclarecimentos relativamente às anomalias detectadas ⁽³³⁾. Estes problemas são particularmente subtis sempre que se trata de distinguir entre fraudes e outras irregularidades. A Comissão considera igualmente que a heterogeneidade dos métodos de controlo aplicados pelas várias administrações nacionais impede uma comparação válida dos valores apresentados pelos Estados-Membros ⁽³⁴⁾.

1.61. A Comissão insistiu junto das administrações nacionais para que lhes fornecessem informações homogéneas. Por outro lado, a Comissão também introduz melhoramentos em matéria de apresentação dessas informações. Deste modo, a Comissão tomou a decisão de fundir, a partir do exercício 2000, os relatórios previstos no artigo 280.º do Tratado e no n.º 3 do artigo 17.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000.

Quadro 1.2 — Recursos próprios tradicionais — Fraudes e irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros que implicam um montante superior a 10 000 euros

(milhões de euros)

	Número de casos	Montantes	Percentagem do orçamento	Orçamento em causa
1996	2 149	284,4	2,09 %	13 583,6
1997	2 628	294,0	2,07 %	14 172,3
1998	2 126	249,2	1,77 %	14 110,7
1999	2 752	266,2	1,92 %	13 857,6
2000	2 403	534,5	3,50 %	15 267,2

Fonte: Comissão Europeia.

⁽³³⁾ Ponto 2.2.1 do «Relatório de síntese das comunicações dos Estados-Membros sobre a actividade e os resultados das suas fiscalizações, bem como as questões de princípio em matéria de recursos próprios tradicionais — Exercício 1999 — [n.º 3 do artigo 17.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho]», COM(2000) 718. A Alemanha por exemplo parece ter indicado um valor bastante desproporcionado em relação ao volume de mercadorias comercializadas, os Países Baixos parecem ter indicado apenas valores parciais, devido a problemas informáticos, etc. Em 2000, continuaram a verificar-se problemas relativos à homogeneidade dos dados enviados pelos Estados-Membros [ver ponto 11 do relatório anual 2000 sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades e luta contra a fraude, COM(2001) 255].

⁽³⁴⁾ Ponto 2.1.2 do relatório de síntese já mencionado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.62. Nos termos da Decisão 97/245/CE, não existe qualquer tipo de obrigação para os Estados-Membros relativamente aos métodos e critérios utilizados para verificar as declarações antes do desalfandegamento (percentagem de declarações inspeccionadas com base em documentos e exames físicos das mercadorias, perfis de risco aplicados para a selecção das declarações a inspecionar, etc.). O mesmo se aplica ao pagamento das quotas previstas pela organização comum de mercado no sector do açúcar. Foram apresentadas pela primeira vez em 2001 ⁽³⁵⁾ algumas informações sobre os poderes das várias administrações nacionais no que se refere aos montantes ainda por recuperar. Porém, o processo de cobrança realizado sob a responsabilidade dos Estados-Membros caracteriza-se frequentemente pela lentidão dos procedimentos administrativos e judiciais e por interpretações divergentes do direito comunitário por parte das administrações nacionais ⁽³⁶⁾.

1.63. Conforme a Comissão constatou, as informações disponíveis não permitem ainda apreciar a eficácia dos Estados-Membros em detectar as fraudes e outras irregularidades bem como a sua capacidade de cobrar rapidamente os montantes que não foram pagos ⁽³⁷⁾.

Controlos da Comissão no âmbito da protecção dos interesses financeiros das Comunidades

1.64. Todos os anos a Comissão efectua controlos nos Estados-Membros com base numa análise de risco pormenorizada que tem em conta, entre outros aspectos, informações incluídas no sistema OWNRES. A Comissão verifica igualmente se as disposições nacionais relativas à cobrança e disponibilização dos recursos próprios estão em conformidade com o direito comunitário, examina e contabiliza as declarações mensais enviadas pelos Estados-Membros e efectua um acompanhamento específico das observações que o Tribunal de Contas formulou aos Estados-Membros ou publicou nos seus relatórios.

1.65. No âmbito das suas competências, o OLAF trata também de questões relativas aos recursos próprios tradicionais. O OLAF refere ter aberto, em 2000, 120 *dossiers* relativos a suspeitas de fraude. O montante total que deverá ser cobrado eleva-se a 608,7 milhões de euros ⁽³⁸⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.62. *No âmbito dos respectivos controlos, e tendo em conta os recursos disponíveis, os serviços da Comissão verificam que a actividade de controlo das administrações aduaneiras responde às exigências da regulamentação comunitária. Além disso, a Comissão utiliza os meios à sua disposição para evitar interpretações divergentes do direito comunitário.*

⁽³⁵⁾ Ponto 8 do relatório anual 2000, [COM(2001) 255].

⁽³⁶⁾ Ponto 7.1 do relatório anual 1999 da Comissão sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades e luta contra a fraude, [COM(2000) 718].

⁽³⁷⁾ Título II do relatório anual 2000, [COM(2001) 255].

⁽³⁸⁾ Ponto 12.3 do relatório anual 2000, [COM(2001) 255].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Conclusões e recomendações

1.66. Dado que passaram mais de cinco anos desde a assinatura da convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias e dos seus protocolos, a sua entrada em vigor deve ser considerada como prioritária. Contudo, este objectivo só pode concretizar-se se os Estados-Membros que ainda não o fizeram procederem logo que possível à sua ratificação.

1.67. As informações sobre as actividades dos Estados-Membros em matéria de protecção dos interesses financeiros no domínio dos recursos próprios tradicionais não são ainda coerentes e completas. Por esta razão, não permitem apreciar a capacidade e a eficácia dos diferentes Estados-Membros em detectar as fraudes e outras irregularidades e em cobrar os montantes em causa.

1.68. Assim, o Tribunal recomenda à Comissão:

- a) Prosseguir e intensificar o seu diálogo com os Estados-Membros a fim de melhor identificar a natureza das informações úteis e conseguir uma interpretação inequívoca destas informações;
- b) Continuar os seus esforços com vista a conseguir uma avaliação e uma comparação da eficácia dos meios e estruturas administrativas e jurídicas de que os Estados-Membros dispõem para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades. Assim, a probabilidade de cobrança de uma parte substancial das dívidas inscritas na contabilidade B poderia ser verificada com maior exactidão (ver ponto 9.6).

Recursos IVA/PNB

1.69. O âmbito da auditoria relativa aos recursos próprios provenientes do IVA e do PNB é limitado; com efeito, as receitas da União Europeia são estabelecidas com base em estatísticas macroeconómicas cujos dados subjacentes não podem ser analisados directamente. Ao contrário, as despesas e as receitas provenientes dos recursos próprios tradicionais da União Europeia são o produto directo da agregação de muitas operações individuais, cuja legalidade e regularidade podem ser verificadas directamente.

Análise do sistema

1.70. A auditoria relativa ao IVA/PNB baseia-se nos agregados macroeconómicos comunicados (sob a forma de previsões ou de valores reais) pelos Estados-Membros à Comissão e procura avaliar o sistema de tratamento dos dados da Comissão até à fase última da sua contabilização final.

1.67. *A Comissão está actualmente em vias de actualizar a Decisão 97/245/CE, Euratom a fim de melhorar a sua eficácia prática.*

1.68.

a) e b) *A Comissão partilha as preocupações do Tribunal.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.71. A qualidade dos dados macroeconómicos comunicados pelos Estados-Membros tem uma incidência clara sobre o montante definitivo das contribuições dos diferentes Estados-Membros. Contudo, como não existe actualmente qualquer meio reconhecido para medir a qualidade, o Tribunal não pode avaliar a incidência financeira de eventuais deficiências. Nos seus relatórios especiais, o Tribunal examina separadamente a questão difícil da qualidade, como aconteceu por exemplo no caso do recente relatório n.º 17/2000⁽³⁹⁾ e respectivo acompanhamento (ver pontos 1.107-1.121).

Resultados da auditoria

1.72. A auditoria permitiu constatar alguns problemas que afectam o sistema de comunicação entre os diferentes serviços da Comissão. A unidade que informa os Estados-Membros no que se refere ao ajustamento dos seus pagamentos a título dos recursos próprios IVA e PNB no final do exercício recebeu um fluxo de informações desconexas e por vezes enganadoras provenientes de unidades responsáveis pela verificação. Além disso, não se indicava claramente qual a unidade responsável por verificar a exactidão dos montantes disponibilizados pelos Estados-Membros a título dos recursos próprios.

1.73. Por outro lado, a auditoria permitiu determinar que a Comissão não reconciliou devidamente as diferentes fontes de dados (sistema local, sistema contabilístico e armazém de dados — «datawarehouse»), em que se baseia a parte de receitas da conta de gestão, cuja publicação está prevista pela regulamentação (ver ponto 9.46).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.71. *A Comissão tem trabalhado com o Comité PNB desde 1988 para garantir a qualidade [isto é, a coerência com os conceitos do Sistema Europeu de Contabilidade (SEC), a comparabilidade, a fiabilidade e a exaustividade] dos dados do PNB para efeitos orçamentais. A Comissão considera que, juntamente com as actividades do Comité PNB, as verificações regulares levadas a cabo pelos seus serviços relativamente à conformidade dos Estados-Membros com as regras contabilísticas e o melhoramento das fontes estatísticas são suficientes para garantirem o nível adequado de qualidade do recurso próprio PNB. Têm vindo a ser introduzidos procedimentos de garantia de qualidade por parte do Eurostat e dos serviços estatísticos dos Estados-Membros nalguns domínios das estatísticas de base. No entanto, é muito difícil, como o Tribunal o reconhece, atribuir um valor numérico à qualidade do PNB, tendo a Comissão e o Comité PNB já expresso reservas relativamente a esta abordagem (ver resposta da Comissão ao relatório especial n.º 17/2000 do Tribunal, página 20, pontos 63 a 79). No entanto, a Comissão tentou diversas abordagens e continua a explorar outras para resolver esta questão muito difícil.*

1.72. *As contribuições orçamentais dos Estados-Membros são determinadas com base na melhor informação disponível. Sempre que o serviço responsável pelo controlo das bases dos recursos próprios dos Estados-Membros obtém dados mais precisos sobre as referidas bases, comunica os dados ao serviço que gere as receitas, logo que os controlos habituais tenham sido concluídos, a menos que surja um risco de confusão. A comunicação de determinados dados novos em matéria de IVA só em Novembro de 2000 não suscitou quaisquer dificuldades. Houve um erro relativo à base do PNB de um Estado-Membro porque o abandono tardio de uma reserva não foi tomado em consideração quando o saldo foi notificado às autoridades nacionais. O referido erro foi corrigido, sendo uma especial atenção prestada às referidas operações no futuro. Os serviços da Comissão também tomaram medidas para esclarecer e reforçar o procedimento de reconciliação entre os pagamentos para a conta dos recursos próprios e as ordens de cobrança.*

1.73. *Com base em melhoramentos técnicos recentes, encontra-se em análise uma nova abordagem relativa a uma reconciliação regular, tendo um primeiro teste limitado sido efectuado relativamente ao encerramento anual de 2000 em matéria de execução e de dotações de autorização. A referida abordagem assenta na reconciliação entre os dados DWB (Data Warehouse Budget) e DWC (Data Warehouse Comptable) a fim de abranger toda a cadeia dos diferentes conjuntos de dados.*

⁽³⁹⁾ JO C 336 de 27.11.2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Conclusões e recomendações

1.74. Tendo em conta os limites em que se inscreve a auditoria, o Tribunal obteve uma garantia razoável de que os recursos provenientes do IVA e do PNB foram correctamente apurados e cobrados. Contudo, os procedimentos destinados a garantir a integridade dos dados informáticos durante o tratamento contabilístico não estão em conformidade com as melhores práticas actuais. Por consequência, a Comissão deve continuar a melhorar os procedimentos no sentido de reconciliar regularmente diferentes séries de dados estatísticos.

1.74. Os serviços da Comissão aceitam a sua responsabilidade em continuar a melhorar os procedimentos e em se conformar com as melhores práticas actuais.

 Protecção dos interesses financeiros da Comunidade

Impacto do IVA

1.75. Mais de um terço do orçamento da União é financiado pelo recurso proveniente do IVA. As contribuições dos Estados-Membros ⁽⁴⁰⁾ são fixadas aplicando uma taxa de mobilização às operações tributáveis determinadas pela sexta Directiva IVA ⁽⁴¹⁾. Qualquer perda devida a fraude ou a lacunas no funcionamento dos sistemas nacionais pode afectar a base de tributação do recurso IVA.

1.76. Embora as matérias colectáveis de alguns Estados-Membros tenham sido niveladas em 50 % do seu PNB, devido às regras aplicáveis, as contribuições dos outros Estados-Membros ⁽⁴²⁾ representaram aproximadamente 65,5 % do financiamento do recurso IVA em 2000.

Estimativas das depreciações do IVA

1.77. Existem vários dados discordantes e não comparáveis para a avaliação das depreciações do IVA, especificamente no que se refere à fraude ⁽⁴³⁾. A conclusão geral é que «o sistema do IVA no seu conjunto é consideravelmente afectado pela fraude» ⁽⁴⁴⁾. Um documento recente da Comissão sobre a evolução das receitas de IVA nos Estados-Membros indica que a fraude dá lugar

1.77. O documento citado (SCAF n.º 60) concluía que foram detectados vários tipos de fraude no presente sistema do IVA, afectando o mero comércio interno bem como o comércio intracomunitário e internacional. Além disso, foi identificado um problema crescente de fraude que afecta o comércio intracomunitário e o comércio internacional. A Comissão analisou as receitas de IVA dos Estados-Membros, tendo

⁽⁴⁰⁾ Decisão 94/728/CE, Euratom do Conselho, de 31 de Outubro de 1994 (JO L 293 de 12.11.1994, p. 9).

⁽⁴¹⁾ Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977 (JO L 145 de 13.6.1977, p. 1).

⁽⁴²⁾ Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Itália, Áustria, Finlândia e Suécia.

⁽⁴³⁾ Ver, por exemplo, a comunicação da Comissão «Estratégia para melhorar o funcionamento do sistema do IVA no mercado interno»; [COM(2000) 348 final de 7 de Junho de 2000]; documento SCAF n.º 26 de 30 de Junho de 1997; documento SCAF n.º 37 de 2 de Fevereiro de 1998.

⁽⁴⁴⁾ Documento SCAF n.º 60 de 17 de Novembro de 1998.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

a uma perda considerável de receitas em termos absolutos ⁽⁴⁵⁾. O impacto no orçamento comunitário representa simplesmente uma fracção desta perda. O efeito é limitado, por um lado, pelo nivelamento de uma parte das matérias colectáveis IVA e, por outro, pela aplicação da taxa de mobilização (0,8644 % em 2000).

Quadro regulamentar

1.78. Em princípio, os Estados-Membros são os únicos responsáveis pela gestão do IVA. Contudo, devem informar a Comissão acerca dos processos de registo dos sujeitos passivos, da determinação e cobrança do IVA, bem como das regras e resultados dos respectivos sistemas de controlo. A Comissão deve examinar com cada Estado-Membro se, de qualquer modo, estes processos poderão ser aperfeiçoados. Deverá também apresentar relatórios sobre esta matéria de três em três anos ⁽⁴⁶⁾. O Conselho considerou que estas disposições permitiriam reforçar as medidas de luta contra a fraude ⁽⁴⁷⁾.

1.79. As autoridades administrativas nacionais cooperam entre si e com a Comissão de modo a garantir que a legislação sobre o IVA ⁽⁴⁸⁾ é respeitada. Para este fim, a Comissão deve centralizar as experiências dos Estados-Membros, nomeadamente no que se refere a novos meios de evasão ou de fraude fiscal, de modo a melhorar o funcionamento deste dispositivo. Os Estados-Membros devem igualmente fornecer à Comissão todas as informações sobre as operações intracomunitárias que podem apresentar um interesse a nível comunitário, bem como o texto de quaisquer disposições legais nacionais que adoptem no domínio da cooperação administrativa. A Comissão comunica o mais rapidamente possível a cada Estado-Membro as informações disponíveis. Por fim, de dois em dois anos, a Comissão publica um relatório sobre as condições que regem a aplicação destas disposições.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

concluído que, embora a fraude detectada no comércio intra-comunitário corresponda a uma perda considerável de receitas em termos absolutos, não parece ter um impacto significativo em matéria de receitas do IVA.

⁽⁴⁵⁾ Documento de trabalho «Trend in Member States' VAT receipts» de 15 de Janeiro de 2001, p. 16.

⁽⁴⁶⁾ Artigo 12.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989, p. 9).

⁽⁴⁷⁾ Declaração na acta quando da adopção do artigo 12.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89.

⁽⁴⁸⁾ Artigos 11.º, 12.º e 14.º do Regulamento (CEE) n.º 218/92 do Conselho, de 27 de Janeiro de 1992 (JO L 24 de 1.2.1992, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Acompanhamento limitado dos sistemas nacionais de controlo

1.80. Da parte da Comissão, é necessário um acompanhamento do funcionamento e dos resultados dos sistemas nacionais de controlo do IVA. Contudo, as informações sobre a cobrança nos Estados-Membros e sobre a importância de alguns elementos em matéria de fraude ao IVA, dispersas por diferentes serviços da Comissão, não são consolidadas. Por exemplo, os trabalhos da Comissão não indicam as diferenças entre Estados-Membros quanto à cobrança e ao âmbito da fraude.

1.81. A acção da Comissão orienta-se pela obrigação de publicar um relatório de três em três anos⁽⁴⁹⁾. Os diferentes relatórios incluem uma síntese das informações enviadas pelos Estados-Membros com base num questionário. Contudo, a Comissão não analisa independentemente estas informações. Os relatórios não permitem comparar a eficácia dos vários sistemas nacionais de controlo nem apreciar a sua evolução. Caracterizam-se com efeito por uma falta de homogeneidade na estrutura e por observações genéricas e recomendações, por vezes idênticas de um relatório para outro. A título de exemplo, embora a introdução de um sistema de análise de risco seja uma das recomendações da Comissão feita em vários relatórios desde 1992, esta questão não foi especificamente avaliada para cada Estado-Membro.

1.82. O Tribunal já formulou observações sobre alguns problemas levantados por estes relatórios. Por exemplo, a Comissão comprometeu-se a analisar e avaliar o sistema de controlo de cada Estado-Membro⁽⁵⁰⁾. Contudo, esta análise não se reflecte no relatório mais recente⁽⁵¹⁾.

1.80. Em virtude do artigo 12.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 relativo aos recursos próprios IVA, os Estados-Membros têm a obrigação de informar a Comissão acerca das «modalidades e resultados dos respectivos sistemas de controlo IVA». A Comissão sublinha o facto de os procedimentos de controlo se alterarem lentamente ao longo do tempo. As informações acerca dos referidos procedimentos são, portanto, prestadas de forma intermitente e a Comissão não tem a obrigação, nem os recursos para acompanhar continuamente esses procedimentos. O facto de a informação acerca da fraude no IVA e dos sistemas de controlo e de cobrança ser partilhada entre diferentes serviços da Comissão é justificado pelas responsabilidades e conseqüentes necessidades dos referidos serviços. A Comissão considera que os seus serviços coordenam suficientemente bem as suas actividades para evitar os riscos implícitos nas observações do Tribunal, prestando mutuamente as informações de que necessitam para levar a cabo as tarefas respectivas.

1.81. A Comissão considera que o objectivo dos seus relatórios sobre os recursos próprios do IVA não consiste em comparar a eficácia dos vários sistemas nacionais de controlo do IVA e em avaliar a respectiva evolução. As referidas análises são antes levadas a cabo pela Direcção-Geral responsável pelo desenvolvimento e aplicação da política fiscal da União Europeia que, de qualquer forma, se encontra intimamente envolvida na preparação, execução e acompanhamento das visitas do controlo dos recursos próprios. O aspecto central dos relatórios sucessivos foi variando à medida que a Comissão ia identificando temas que mereciam uma atenção particular no momento em questão. Por exemplo, havia razões óbvias para que o relatório publicado em 2000 se concentrasse no sistema transitório do IVA intracomunitário em funcionamento desde 1993. Além disso, desde há algum tempo a Comissão tem vindo a promover activamente a introdução e o melhoramento de mecanismos de análise do risco nas administrações nacionais do IVA. Será organizado no âmbito do programa Fiscalis, em Setembro de 2001, um outro seminário dentro de uma série consagrada ao desenvolvimento da referida técnica em que estarão representados todos os Estados-Membros, os países candidatos e a Comissão.

1.82. A Comissão recorda que, em 28 de Janeiro de 2000, apresentou ao Conselho e ao Parlamento Europeu um relatório que constituía uma análise global do sistema de controlo do IVA de cada Estado-Membro e que, por conseguinte, cumpriu o seu compromisso [COM(2000) 28 final]. O referido relatório emitia recomendações para melhorar o controlo do IVA e a cooperação administrativa. As referidas recomendações baseavam-se numa análise aprofundada de cada sistema de controlo dos Estados-Membros, incluindo 63 questões específicas que abrangiam áreas como os poderes de controlo, os programas de controlo, os métodos de selecção, as penalidades, o número de visitas do controlo, os funcionários encarregados do controlo, os controlos multilaterais, etc.

⁽⁴⁹⁾ Ver ponto 1.78.

⁽⁵⁰⁾ Pontos 3.22-3.26 do relatório especial n.º 9/98 e resposta da Comissão (JO C 356 de 20.11.1998).

⁽⁵¹⁾ COM(2000) 28 final de 28 de Janeiro de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.83. No que se refere ao acompanhamento da evolução das receitas do IVA, o relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1998 ⁽⁵²⁾ referiu uma actividade incompleta e pouco coordenada da parte dos serviços da Comissão. A Comissão apresentou em Fevereiro de 2001 um primeiro relatório sobre a evolução das receitas do IVA. Este relatório indica que alguns Estados-Membros, especialmente a Alemanha e Itália, têm problemas na cobrança do IVA ⁽⁵³⁾. Será útil proceder a análises suplementares.

Lacunas na cooperação administrativa entre Estados-Membros

1.84. A fim de melhorar a cooperação administrativa em matéria de IVA, aplicaram-se vários instrumentos ao nível comunitário:

- a) O Comité Permanente para a Cooperação Administrativa (SCAC) ⁽⁵⁴⁾ e o seu subcomité antifraude (SCAF), compostos por representantes dos Estados-Membros e presididos pela Comissão;
- b) O programa Fiscalis, destinado a melhorar o funcionamento dos sistemas de fiscalidade indirecta do mercado interno (40 milhões de euros durante cinco anos) ⁽⁵⁵⁾;
- c) A troca de informações no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 218/92 e da Directiva 77/799/CE ⁽⁵⁶⁾;

⁽⁵²⁾ Pontos 1.19-1.26 (JO C 349 de 3.12.1999).

⁽⁵³⁾ Ver documento «Trend» já mencionado, p. 16.

⁽⁵⁴⁾ Instituído pelo artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 218/92 já mencionado.

⁽⁵⁵⁾ Decisão n.º 888/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Março de 1998 (JO L 126 de 28.4.1998, p. 1).

⁽⁵⁶⁾ Previsto no artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 218/92.

Além disso, as referidas recomendações foram assumidas pelo grupo de trabalho ad hoc do Conselho sobre a fraude fiscal. O Conselho Ecofin, de 5 de Junho de 2000, tomou nota das conclusões do grupo de trabalho ad hoc e convidou a Comissão a apresentar, logo que possível, propostas adequadas no sentido de aumentar a cooperação administrativa entre os Estados-Membros e de combater a evasão fiscal.

1.83. *O documento de trabalho da Comissão sobre a evolução das receitas IVA, que foi transmitido ao Tribunal, concluiu que não existem provas que indiquem que a fraude no comércio intra-comunitário tenha um impacto substancial nas receitas do IVA. No entanto, foram detectadas anomalias junto de alguns Estados-Membros, o que poderá indicar que enfrentam problemas na cobrança do IVA. No entanto, uma análise das tendências nas receitas do IVA têm que se basear em estimativas aproximativas e, por conseguinte, tem que se usar de prudência na interpretação dos números. A Comissão irá analisar mais aprofundadamente as referidas anomalias no âmbito dos controlos dos recursos próprios do IVA.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- d) O Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Contra a Fraude (Cocolaf) ⁽⁵⁷⁾;
- e) Outras acções gerais de luta contra a fraude no âmbito do mercado interno (5,65 milhões de euros em 2000).

1.85. No caso da fraude, a Comissão depende das informações que os Estados-Membros se preparam para apresentar no âmbito dos comités. Todavia, o funcionamento dos Comités SCAC e SCAF é afectado por problemas de ordem jurídica e administrativa. Contudo, o artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 218/92 confere à Comissão a responsabilidade de propor as medidas necessárias, mesmo no caso em que os comités não cheguem a adoptar uma posição oficial. A situação também se caracteriza por outros problemas, tais como o âmbito limitado do mandato dos representantes nacionais e as dúvidas expressas pelo SCAF sobre a capacidade de recomendar «seja o que for» ⁽⁵⁸⁾. Estas dificuldades atrasam o processo de tomada de decisão e explicam o carácter muitas vezes repetitivo das questões agendadas.

1.86. O programa Fiscalis inclui nomeadamente o intercâmbio de funcionários e formação. Como os critérios de boa execução não foram claramente definidos, é difícil avaliar a sua contribuição para melhorar a cooperação administrativa.

1.87. A fim de compensar a supressão dos controlos aduaneiros e de evitar as perdas de receitas fiscais quando da entrada em vigor em 1993 do sistema do IVA designado «transitório», foi criado um sistema informático de troca automática de informações sobre o valor das entregas intracomunitárias de mercadorias (VIES), entre as administrações nacionais. Apesar das melhorias introduzidas desde a sua criação, os problemas que afectam o sistema VIES já assinalados pelo Tribunal ⁽⁵⁹⁾ ainda não foram resolvidos, nomeadamente a lentidão do sistema, a ineficácia para travar a tempo as grandes

1.85. *Contrariamente aos recursos próprios tradicionais, os Estados-Membros não têm a obrigação legal de informar a Comissão acerca da fraude no âmbito do IVA (número de casos detectados, montantes envolvidos, etc.).*

A Comissão concorda que os procedimentos de tomada de decisões são lentos no âmbito do Comité Permanente para a Cooperação Administrativa. Tal deve-se largamente ao facto de a maior parte das decisões relativas à cooperação administrativa e à luta contra a fraude deverem ser tomadas por consenso, sob a forma de decisões que não são juridicamente vinculativas. A Comissão sublinha que os objectivos da nova proposta de regulamento do Parlamento Europeu e o Conselho em matéria de cooperação administrativa no âmbito do IVA [COM(2001) 294 de 18 de Junho de 2001] consiste em transformar o Comité Permanente para a Cooperação Administrativa num comité de regulamentação que possa tomar decisões em todas as matérias por maioria qualificada.

1.86. *O programa Fiscalis dispõe de um leque de instrumentos para atingir os seus objectivos: seminários, intercâmbios de funcionários, controlos multilaterais, actividades de formação e sistemas informáticos. Todas as actividades têm que apresentar objectivos que são fixados antes de ser dada a aprovação e os resultados podem ser comparados individualmente em relação aos referidos objectivos. Além disso, tal como exigido pela própria decisão Fiscalis, foi efectuada uma avaliação intercalar do programa que tem integralmente em conta os relatórios dos Estados-Membros sobre o impacto do programa.*

1.87. *A Comissão assinala, no seu primeiro relatório do artigo 14.º, que o sistema informático de troca automática de informações em matéria de IVA (VIES) funciona tecnicamente bem. A disponibilidade da informação depende dos prazos para a introdução de informações impostos aos comerciantes. Os referidos prazos são regulamentados na sexta Directiva IVA, não constituindo, por seguinte, um defeito do próprio sistema. A redução dos prazos impostos aos comerciantes é considerada desproporcionada dado que aumentaria significativamente o fardo administrativo sobre as empresas ao mesmo tempo que não diminuiria substancialmente as possibilidades de fraude.*

⁽⁵⁷⁾ Decisão 94/140/CE da Comissão, de 23 de Fevereiro de 1994 (JO L 61 de 4.3.1994, p. 27).

⁽⁵⁸⁾ Ver SCAF n.º 220 de 28 de Setembro de 1999, ponto 8, sobre as dúvidas do subcomité quanto a enviar as recomendações ao SCAC.

⁽⁵⁹⁾ Relatório especial n.º 9/98, pontos 3.10-3.11, 3.18-3.21.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

fraudes e a não inclusão de determinadas actividades (serviços, compra de novos meios de transporte por pessoas não identificadas em termos de IVA e vendas à distância).

Insuficiências no dispositivo jurídico

1.88. A nível nacional, a troca de informações relevantes no âmbito intracomunitário para fins de luta contra a fraude é muitas vezes impedida pela legislação dos Estados-Membros sobre a protecção dos dados de carácter pessoal. Contudo, a legislação comunitária ⁽⁶⁰⁾ autoriza os Estados-Membros a limitar os direitos dos indivíduos, nomeadamente no caso de procedimentos criminais e de salvaguarda de um interesse financeiro de um Estado-Membro ou da União Europeia no domínio fiscal ⁽⁶¹⁾. Além disso, em matéria de luta contra a fraude, o grupo *ad hoc* do Conselho, criado em 1999, identificou outras insuficiências ⁽⁶²⁾.

1.89. A nível comunitário, a convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, interpretada à luz da nota explicativa desta convenção, não inclui o IVA uma vez que este imposto não é um recurso próprio cobrado directamente por conta das Comunidades. O mesmo se aplica ao Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 ⁽⁶³⁾, que se refere ao mesmo domínio. Qualquer medida que permita lutar contra a

RESPOSTAS DA COMISSÃO

No que diz respeito às possibilidades de utilização da informação VIES para detectar atempadamente alguns tipos específicos de fraude, a Comissão considera que são necessários meios complementares de controlo a fim de fazer cessar esse tipo de fraude, considerando também que a análise do risco tanto na fase do registo como do reembolso, bem como uma cooperação administrativa mais rápida e directa, constituem instrumentos essenciais que poderão ser utilizados. A nova proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho em matéria de cooperação administrativa no âmbito do imposto sobre o valor acrescentado [COM(2001) 294 final] proporcionará novas possibilidades para uma troca rápida de informações.

A Comissão tenciona intensificar a troca de informações entre Estados-Membros para ultrapassar as presentes deficiências do sistema. A nova proposta em matéria de cooperação administrativa no âmbito do IVA prevê (fora do sistema VIES) também nesta área mais possibilidades de trocas de informação.

1.88. *Os serviços da Comissão estão conscientes dos problemas levantados pelo Tribunal relativos à troca e ao processamento de dados pessoais. Consideram que os Estados-Membros deveriam utilizar o artigo 13.º da Directiva 95/46/CE sobre a protecção dos indivíduos relativamente ao processamento de dados pessoais e sobre a livre circulação dos referidos dados que prevê medidas para salvaguardar os interesses financeiros dos Estados-Membros. Este problema, bem como todos os outros obstáculos legais identificados pelo grupo ad hoc do Conselho sobre a fraude fiscal, são tratados na nova proposta de regulamento em matéria de cooperação administrativa no âmbito do IVA.*

⁽⁶⁰⁾ Directiva 95/46/CE de 24 de Outubro de 1995 (JO L 281 de 23.11.1995, p. 31).

⁽⁶¹⁾ N.º 1, alíneas d) e e), do artigo 13.º da directiva anteriormente mencionada.

⁽⁶²⁾ Por exemplo, obstáculos à presença de agentes da administração fiscal de outros Estados-Membros.

⁽⁶³⁾ JO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

fraude de um modo mais efectivo, incluindo a adopção de uma definição comum, poderá traduzir-se por um benefício financeiro para o orçamento comunitário.

1.90. Quando da criação do OLAF em 1999, a Comissão estava consciente da ausência de uma base jurídica adequada e das reticências manifestadas por alguns Estados-Membros quanto à legitimidade de uma acção operacional da UCLAF a nível comunitário para combater a fraude ao IVA ⁽⁶⁴⁾. Contudo, não foi proposta nessa ocasião qualquer base jurídica mais precisa e adequada. Recentemente, a Comissão considerou que «entre os elementos susceptíveis de aumentar os riscos de fraude, se contam também a falta de uma base jurídica clara para uma coordenação internacional dos inquéritos sobre o IVA efectuados pelo OLAF/Comissão» ⁽⁶⁵⁾.

Conclusões e recomendações

1.91. Os Estados-Membros são os únicos responsáveis pela gestão do IVA mas compete à Comissão facilitar e coordenar as acções empreendidas nos Estados-Membros. O Tribunal considera que a Comissão não utiliza suficientemente as informações de que dispõe e a margem de manobra que está ao seu alcance para melhorar a cooperação administrativa e efectuar um acompanhamento sistemático do funcionamento e do rendimento dos sistemas nacionais.

1.92. Tendo em conta as observações anteriores, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- a) A Comissão deverá adoptar uma abordagem integrada relativamente ao acompanhamento dos sistemas nacionais do IVA, incluindo os problemas de cobrança e de fraude;

1.90. *A fim de melhorar a cooperação e as trocas de informação a nível comunitário nos domínios sensíveis à fraude transfronteiriça, a Comissão retomou no seu programa de trabalho para 2001 a elaboração de uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho com vista a estabelecer um sistema de cooperação entre as autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros e a Comissão para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades contra as actividades ilegais, incluindo em matéria de IVA e de branqueamento de dinheiro.*

1.91. *Aos Estados-Membros incumbe a principal responsabilidade pelo controlo do IVA. No entanto, o actual quadro jurídico comunitário para a cooperação administrativa no âmbito do IVA não confere à Comissão uma função de coordenação. O Regulamento (CEE) n.º 218/92 (VIÉS) e a Directiva 77/799/CEE constituem um quadro para o sistema de troca de informações entre os Estados-Membros, mas não de intercâmbio de informação entre os Estados-Membros e a Comissão. O papel da Comissão limita-se à avaliação do funcionamento dos mecanismos e a facilitar aos Estados-Membros a partilha de experiências. Além disso, o artigo 12.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 não confere à Comissão uma tarefa que consista em favorecer ou coordenar o controlo do IVA. A Comissão não tem a obrigação nem os recursos para agir ainda mais nesta área.*

1.92.

- a) *A Comissão toma nota desta recomendação;*

⁽⁶⁴⁾ Resposta da Comissão ao relatório especial n.º 9/98, ponto 3.39.

⁽⁶⁵⁾ Ver resposta da Comissão ao relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1999, ponto 1.59 (JO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) Os relatórios da Comissão devem reflectir melhor o acompanhamento por ela efectuado do rendimento e da evolução dos sistemas nacionais de controlo;
- c) Os mecanismos institucionais introduzidos a título da cooperação administrativa deverão ser revistos. Os seus objectivos devem ser clarificados e os seus procedimentos melhorados. A Comissão deverá demonstrar a utilidade dos seus programas para as administrações nacionais. Deverá igualmente salientar os efeitos das suas acções sobre as trocas de informações entre os Estados-Membros;
- d) O projecto de nova base jurídica que consolida os instrumentos actuais de cooperação administrativa e de assistência mútua deverá permitir superar as dificuldades mencionadas e clarificar as responsabilidades respectivas dos Estados-Membros e da Comissão. Os problemas jurídicos que afectam a troca de informações entre os Estados-Membros e entre estes e a Comissão, tais como a protecção dos dados de carácter pessoal, devem ser solucionados.

Conclusão geral

1.93. Os controlos e a análise dos sistemas efectuados no âmbito dos recursos próprios tradicionais deram resultados globalmente satisfatórios no que se refere à fiabilidade das contas e à legalidade e regularidade das operações subjacentes inscritas nas contas dos Estados-Membros. Os erros detectados durante os controlos das operações e dos sistemas não afectaram de modo substancial a exactidão das receitas que figuram na conta de gestão e o Tribunal chegou portanto à conclusão de que os montantes apresentados são correctos e correspondem a direitos legalmente e regularmente cobrados. Todavia, continuam por resolver problemas específicos relativos à existência da contabilidade B (pontos 1.17-1.19).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) *A Comissão manifesta um interesse crescente por esta questão. Por exemplo, as referências no relatório anual do Tribunal de 1999 a estudos efectuados em dois Estados-Membros sobre a utilização de métodos estatísticos para a detecção de sectores de risco constitui o objecto de trocas de pontos de vista permanentes entre a Comissão e os Estados-Membros;*
- c) *A nova proposta da Comissão de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho em matéria de cooperação administrativa no âmbito do imposto sobre o valor acrescentado revê o funcionamento dos mecanismos actuais. No que diz respeito ao programa Fiscalis, a Comissão concorda inteiramente com o Tribunal quanto à importância de poder avaliar o impacto dos instrumentos do programa. É por essa razão que a Comissão acaba de levar a cabo um exercício de avaliação que conclui que o programa foi um bom instrumento para obter uma melhor cooperação entre as administrações fiscais;*
- d) *A fim de reforçar a cooperação administrativa no âmbito do IVA, a Comissão adoptou, em 18 de Junho de 2001, uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho em matéria de cooperação administrativa no âmbito do imposto sobre o valor acrescentado. Esta proposta estabelece um quadro jurídico único que define regras claras e vinculativas que regem a cooperação entre os Estados-Membros. O quadro prevê contactos mais directos entre os serviços com vista a tornar a cooperação mais eficiente e rápida. Também facilitará intercâmbios mais intensos e rápidos de informação entre as administrações fiscais para permitir combater mais eficazmente a fraude.*

1.93. *A Comissão está preocupada com as deficiências estruturais do sistema de contabilidade separada e continua a explorar as possibilidades que poderão melhorar o rendimento global.*

1.94. No caso do IVA e do PNB, o Tribunal obteve uma garantia razoável de que os recursos foram correctamente apurados e cobrados. Contudo, os controlos relativos à integridade dos dados no sistema contabilístico informático da Comissão devem ser ainda melhorados. O Tribunal salienta que, como todos os regimes fiscais, os direitos aduaneiros e o IVA podem estar sujeitos a evasão (pontos 1.53-1.68, 1.75-1.92).

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Recursos próprios tradicionais

1.95. A maioria das observações, cujo processo de verificação se apresenta seguidamente em pormenor, foram cobertas pelas recomendações do Conselho sobre a quitação e pelas resoluções do Parlamento Europeu ⁽⁶⁶⁾.

Relatório anual relativo ao exercício de 1998

1.96. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1998, o Tribunal observara que as contabilidades separadas existentes nos Estados-Membros continham erros significativos. Como declarara na sua resposta, a Comissão concentrou as suas verificações nas contabilidades separadas dos Estados-Membros. Além disso, deu início a dois casos de infracção contra a Alemanha, um dos quais já anunciara na sua resposta às observações do Tribunal. Foram também empreendidas acções que podiam conduzir a procedimentos análogos no decorrer do ano 2000, de modo a assegurar que a Áustria, a Bélgica e a Dinamarca alteravam as suas práticas contabilísticas consideradas não conformes com a legislação comunitária.

Fianças e garantias previstas pelo código aduaneiro comunitário para a protecção da cobrança dos recursos próprios tradicionais (relatório especial n.º 8/99)

Prorrogação do prazo de pagamento de direitos, importação temporária de mercadorias e declarações incompletas

1.97. O Tribunal observara várias anomalias pontuais relativas a situações regulamentares específicas.

⁽⁶⁶⁾ Nomeadamente a resolução do Parlamento Europeu de 16 de Janeiro de 2001 sobre o relatório especial n.º 8/99 do Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Tratava-se essencialmente de um controlo inadequado relativo ao cumprimento das disposições aplicáveis quando da colocação em livre prática de mercadorias no âmbito de um procedimento simplificado de declaração, do acompanhamento insuficiente de garantias prestadas quando as mercadorias eram importadas temporariamente e da inobservância dos prazos de regularização de declarações incompletas.

1.98. A Comissão, em especial através dos seus próprios controlos, tomou em consideração as observações do Tribunal de modo a assegurar que os Estados-Membros corrigissem as anomalias observadas. Lembrou aos Estados-Membros, no âmbito do Comité Consultivo dos Recursos Próprios, as obrigações que decorrem das disposições do código aduaneiro comunitário em matéria de garantia em caso de prorrogação do prazo de pagamento.

Trânsito

1.99. O Tribunal observara várias anomalias na aplicação das regras relativas ao controlo das garantias globais, à concessão de isenções de garantia e à solicitação das fianças no âmbito do regime de trânsito. A Comissão solicitou aos Estados-Membros as informações e os esclarecimentos necessários para determinar as eventuais consequências financeiras das anomalias verificadas. Além disso, também lhes pediu, por intermédio de uma comunicação apresentada ao Comité Consultivo dos Recursos Próprios, que assegurassem que as regras comunitárias relativas ao estabelecimento, avaliação e exame anual do montante da garantia global no âmbito do trânsito comunitário fossem correctamente aplicadas.

1.100. Na sua resposta às observações do Tribunal, a Comissão indicara que não estava em condições de obter o acordo dos Estados-Membros para uma adaptação das disposições sobre a garantia global. De acordo com os Estados-Membros, o novo sistema de trânsito informatizado deveria dar uma resposta satisfatória aos problemas de garantia. Com efeito, um módulo particular desse sistema permitiria acompanhar a utilização de cada tipo de garantia. As disposições legais relativas à criação e à utilização de um sistema deste tipo deveriam ser adoptadas em Abril de 2001. A Comissão prevê a aplicação completa do novo sistema para Junho de 2003.

1.100. *Quatro Estados-Membros e três Estados parceiros na convenção sobre o trânsito comum, que já aplicam actualmente o novo sistema de trânsito informatizado, preparam-se para integrar, a partir de 1 de Dezembro de 2001, novas funções no sistema.*

Três outros Estados-Membros, bem como três Estados parceiros, preparam-se para se juntar ao sistema no decurso da primeira metade de 2002 atingindo o mesmo nível de funcionalidade que será atingido nesse momento pelo primeiro grupo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

TIR (transporte internacional rodoviário)

1.101. O Tribunal observara que, na Alemanha, os direitos resultantes de importações efectuadas com cadernetas TIR e teoricamente garantidos eram inscritos numa contabilidade separada. Por consequência, estes montantes deveriam ter sido postos à disposição do orçamento comunitário. Assim, em Novembro de 2000, a Comissão enviou às autoridades alemãs um parecer fundamentado que denunciava o carácter irregular deste procedimento. Contudo, em Janeiro de 2001, este Estado-Membro rejeitou os argumentos da Comissão.

1.101. *A Comissão continua a seguir esta infracção.*

1.102. Por outro lado, a Comissão empreendeu acções para melhorar a aplicação da convenção TIR que conduziram à introdução de alterações nesta convenção. Estas alterações referem-se ao sistema de garantia e foram adoptadas pelo Comité de Gestão da Convenção TIR durante a sua reunião de 19 de Outubro de 2000. Deverão ser comunicadas aos signatários, para aprovação, pelo secretário-geral das Nações Unidas e deverão entrar em vigor num prazo de 15 meses após a data da comunicação.

Recursos

1.103. O Tribunal salientou casos em que as disposições do código aduaneiro que exigem a constituição de uma garantia foram aplicadas incorrectamente, nomeadamente quando é introduzido um recurso administrativo contra a decisão da autoridade aduaneira. A Comissão tentou obter informações junto dos Estados-Membros quanto à natureza das várias situações existentes. No final de 2000, apresentou ao Comité Consultivo dos Recursos Próprios um primeiro relatório de síntese e prosseguiu a análise das informações obtidas.

Colocação à disposição da Comissão de direitos apurados cobertos por uma garantia

1.104. O relatório especial indicava abordagens diferentes consoante os Estados-Membros no que se refere à inscrição na contabilidade «A» ou «B» das dívidas aduaneiras cobertas por uma garantia. No relatório anual relativo ao exercício de 1998 já se fizera referência a problemas análogos que estão sujeitos a um acompanhamento adequado (ver ponto 1.96).

Conclusões e recomendações

1.105. A Comissão esforçou-se no sentido de continuar a examinar os casos assinalados pelo Tribunal e assegurar que os Estados-Membros corrigiam as

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

anomalias observadas. Embora a maioria das observações do Tribunal se refira à actividade administrativa dos Estados-Membros, a Comissão continua responsável pela aplicação homogénea e coerente da regulamentação comunitária. A este respeito, os procedimentos de infracção a que deu início orientam-se no bom sentido. No que se refere ao trânsito, os resultados da sua informatização só poderão ser apreciados no momento da sua aplicação.

1.106. O Tribunal incentiva vivamente a Comissão a continuar a mobilizar todos os Estados-Membros para apoiar um projecto apresentado como essencial para resolver os problemas mais importantes do regime de trânsito.

Gestão efectuada pela Comissão sobre a qualidade das estatísticas relativas ao PNB

Necessidade de um controlo transparente das estatísticas relativas ao PNB

1.107. O Produto Nacional Bruto (PNB) é o elemento estatístico chave do sistema comunitário dos recursos IVA/PNB. Neste contexto, o Tribunal salientou em relatórios anteriores a necessidade de uma verificação sistemática e transparente da produção das estatísticas relativas ao PNB⁽⁶⁷⁾, que permite dispor de um quadro simultaneamente fiável e controlável⁽⁶⁸⁾.

1.108. Na sua recomendação sobre a quitação a dar à Comissão para o exercício de 1999, o Conselho subcreveu as recomendações do Tribunal segundo as quais a Comissão deveria tomar medidas a fim de explicar melhor o modo como verifica as estatísticas relativas ao PNB e de melhorar a transparência deste processo.

1.109. A auditoria efectuada consistiu em examinar as normas e os sistemas existentes em matéria de controlo

⁽⁶⁷⁾ Relatório especial n.º 17/2000 relativo ao controlo, pela Comissão, da fiabilidade e comparabilidade dos PNB dos Estados-Membros, ponto 82.

⁽⁶⁸⁾ Relatório especial n.º 6/98 relativo ao balanço do sistema dos recursos baseados no IVA e no PNB, ponto 5.11.

da qualidade, em avaliar o controlo da gestão de duas reservas PNB ⁽⁶⁹⁾ para quatro Estados-Membros (Bélgica, Espanha, Países Baixos e Suécia), e em estudar o modo como os utilizadores das estatísticas relativas ao PNB são informados acerca da sua qualidade.

Um quadro sólido para a gestão das estatísticas do PNB

1.110. Existe um conjunto de disposições obrigatórias que constitui a base para a verificação e avaliação bilaterais e multilaterais das estatísticas relativas ao PNB:

- a) Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho que define a verificação bilateral entre a Comissão e cada Estado-Membro;
- b) Directiva 89/130/CEE, Euratom do Conselho que define o quadro para a verificação multilateral, que se baseia num comité composto por representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão (Comité PNB).

1.111. Além disso, com a ajuda do Comité PNB, a Comissão elabora um quadro de referência sólido para a gestão da qualidade do PNB, por intermédio de decisões ou de propostas de linhas directrizes e de recomendações (por exemplo a Decisão 94/168/CE, Euratom relativa à exaustividade do PNB e «*Recommendations of the PNB Committee on the borderline between Intermediate Consumption and Final Uses*»).

1.112. As iniciativas voluntárias são igualmente importantes. A iniciativa Qualistat foi tomada pela Comissão a fim de melhorar a qualidade das estatísticas, em conformidade com as normas aceites a nível internacional (normas ISO) e com as melhores práticas seguidas por alguns Estados-Membros. Os controlos de qualidade do tratamento e dos resultados fazem parte da iniciativa e podem ser utilizados para melhorar a qualidade e a compreensão da produção de estatísticas relativas ao PNB.

⁽⁶⁹⁾ A Comissão formula uma reserva quando, após ter examinado os inventários das fontes e métodos utilizados pelos Estados-Membros para determinar o seu PNB, detecta uma discrepância significativa entre as normas comunitárias e as práticas nacionais.

Flexibilidade do quadro de gestão

1.113. O Comité PNB tem a possibilidade de se adaptar e conseguiu programar as suas actividades para os anos que se seguem tomando em conta alterações importantes, por exemplo:

- a) Necessidade de uma nova directiva na sequência da ratificação da nova decisão relativa aos recursos próprios (por exemplo, a fim de realizar a passagem do produto nacional bruto para o rendimento nacional bruto);
- b) Crescente procura relativamente às questões de qualidade na Comissão e actividade subsequente ao nível das iniciativas voluntárias.

Utilização inadequada do quadro de gestão

1.114. No que se refere às práticas em matéria de avaliação da qualidade e de elaboração de relatórios nesta área, o quadro não é utilizado sistematicamente. A auditoria revelou que a relação entre a documentação do processamento de algumas reservas PNB e os elementos comprovativos subjacentes nem sempre era estabelecida de forma clara e precisa. Em alguns casos, havia apenas uma referência geral a documentos e a missões. Nestes documentos, a referência a pontos precisos seria um instrumento de análise e de auditoria muito mais eficaz. Por outro lado, isso facilitaria a transferência de conhecimentos em caso de mudanças no pessoal.

1.115. Devido a estas insuficiências, o parecer da Comissão não pode ser facilmente apreciado. A falta de transparência pode conduzir a uma verificação menos eficaz e a diferenças de tratamento entre os Estados-Membros. O parecer do Tribunal sobre a gestão do quarto recurso PNB é formulado no capítulo 9 do presente relatório relativo à DAS (ver ponto 9.56).

Informações aos utilizadores por vezes incompletas

1.116. Em conformidade com as normas internacionais (por exemplo ISO 8402), a qualidade é definida por referência à forma como um produto ou um serviço satisfaz as necessidades do utilizador. O Tribunal verificou se estas necessidades são formuladas de forma explícita pelos utilizadores ⁽⁷⁰⁾ e se são satisfeitas pelos serviços estatísticos da Comissão.

1.114. *A Comissão está actualmente a melhorar a apresentação da documentação dos seus ficheiros de controlo, sendo uma das respectivas características uma melhor referência cruzada entre os documentos.*

1.115. *A Comissão está naturalmente ansiosa por resolver todas as faltas aparentes de transparência e julga que os seus serviços efectuaram progressos substanciais nesta matéria tanto no decurso dos respectivos trabalhos como em resposta a observações anteriores do Tribunal.*

⁽⁷⁰⁾ O Comité PNB, os serviços da Comissão responsáveis pela gestão das receitas e a autoridade de quitação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.117. A Comissão envia ao Comité PNB a documentação sobre a qual este baseia o seu parecer sobre as estatísticas relativas ao PNB. Este parecer fundamenta-se em grande parte em dois documentos que apresentam respectivamente os dados e as explicações obtidas pela Comissão junto de cada Estado-Membro (por intermédio dos «questionários PNB») e ainda em relatórios e análises fornecidos pela própria Comissão ao longo do ano.

1.118. Contudo, verifica-se que o conteúdo das respostas aos últimos questionários PNB varia sensivelmente segundo os Estados-Membros e que não existe uma referência precisa às respostas dadas aos anteriores questionários. Além disso, os relatórios e análises em que se baseia o parecer do Comité PNB não são claramente indicados.

1.119. Por vezes, as informações enviadas aos utilizadores são incompletas. Por exemplo, em 2000, o serviço da Comissão responsável pela gestão das receitas interpretou mal as informações recebidas do serviço estatístico relativas ao recurso PNB, essencialmente devido a explicações insuficientes dos valores (os «dados-meta»). Por consequência, o montante da contribuição solicitada à Bélgica foi errado.

Conclusões e recomendações

1.120. Está já implementado ao nível comunitário um quadro sólido e adaptável no âmbito da gestão do controlo de qualidade do PNB. Contudo, na prática, a Comissão não o utiliza sistematicamente, o que pode traduzir-se por uma falta de transparência no processo de controlo da qualidade, podendo ainda comprometer a sua avaliação nas estatísticas relativas ao PNB. Além disso, as informações comunicadas aos utilizadores no que se refere à qualidade das estatísticas relativas ao PNB são por vezes incompletas.

1.121. Por esta razão, o Tribunal recomenda que:

a) A Comissão aplique sistematicamente as normas ou linhas directrizes existentes em matéria de verificação e de relatórios;

1.118. *A Comissão está consciente do desejo do Tribunal no sentido de o parecer do Comité PNB dever mencionar explicitamente os muitos relatórios individuais em que o parecer global se baseia. A Comissão analisará a viabilidade desta proposta juntamente com o Comité PNB.*

1.119. *A Comissão aceita que foi cometido um erro específico isolado na interpretação dos dados do PNB para a Bélgica, conduzindo a um pedido de pagamento excessivo. O referido erro foi desde então corrigido. Os serviços responsáveis submeterão de futuro os dados do PNB a um controlo especificamente destinado a garantir que este tipo de situação não volte a acontecer e que o cálculo das correcções aos saldos coincidam inteiramente com os números oficialmente transmitidos pelo Eurostat. A importância crescente do recurso PNB obriga a Comissão a verificar os procedimentos de recepção e verificação dos dados estatísticos dos Estados-Membros em que o referido recurso se baseia.*

1.120. *A Comissão considera que aplica sistematicamente todo o «quadro de gestão». As respostas aos comentários específicos do Tribunal são dadas acima nos pontos 1.114, 1.115, 1.118 e 1.119. A Comissão está a introduzir procedimentos para garantir, no seu processo de verificação do PNB, uma maior transparência a favor dos utilizadores.*

1.121.

a) *As normas e directrizes para efeitos de verificação e comunicação do PNB foram desenvolvidas pela Comissão juntamente com os peritos contabilistas nacionais dos Estados-Membros no Comité PNB. Têm sido e serão aplicadas em conformidade;*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) A Comissão faça acompanhar sistematicamente os valores ou os pareceres técnicos de informações complementares importantes para os utilizadores;
- c) A elaboração da nova directiva relativa à passagem do produto nacional bruto para o rendimento nacional bruto seja a oportunidade para solicitar aos Estados-Membros relatórios periódicos sobre a qualidade das suas estatísticas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b)** *A Comissão (Eurostat) sempre se esforça por fazer acompanhar os números ou os pareceres técnicos de informação suplementar pertinente para os utilizadores. No entanto, recorde-se que as necessidades dos utilizadores variam: administradores nos serviços do orçamento da Comissão, especialistas em estatísticas no Comité PNB, auditores do Tribunal, etc.;*
- c)** *No âmbito das actuais discussões sobre uma futura Directiva PNB, a Comissão está a avaliar com o Comité PNB a viabilidade e o conteúdo possível de um relatório periódico dos Estados-Membros sobre a qualidade.*

CAPÍTULO 2

Política agrícola comum

2.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	2.1-2.4
Gestão orçamental	2.5-2.28
O orçamento inicial tornou-se o orçamento definitivo	2.5-2.6
As despesas elevaram-se a 98,7 % das dotações	2.7
As dotações provisionais foram anuladas	2.8
310 milhões de euros foram transferidos de modo irregular para a reserva monetária	2.9-2.11
Receitas importantes inscritas no orçamento das despesas	2.12-2.16
Reduções importantes de adiantamentos novamente efectuadas	2.17-2.19
A gestão orçamental caracteriza-se por demasiadas transferências de dotações	2.20-2.26
O sistema informático AGREX será alterado	2.27
Conclusão	2.28
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	2.29-2.52
Exame de uma amostra representativa de operações	2.29-2.49
Erros substantivos	2.31
Erros ao nível do beneficiário final	2.32-2.35
Erros sistemáticos de gestão	2.36-2.41
Outros erros de gestão	2.42-2.44
Erros formais	2.45-2.49
Conclusão	2.50-2.52
Apuramento das contas	2.53-2.97
Introdução	2.53-2.54
Decisões de conformidade	2.55-2.84
Correcções	2.55-2.57
Deficiências no procedimento	2.58-2.59
Correcções individuais	2.60-2.76
Indiferença às observações do Tribunal	2.77-2.84
Decisão financeira relativa ao exercício 2000	2.85-2.96
Apresentação tardia dos documentos e das informações referentes ao pagamento	2.85-2.87
Contas certificadas com reservas e correcções efectuadas	2.88-2.90
Problema do credenciamento	2.91-2.96
Conclusão	2.97
Seguimento dado às observações anteriores	2.98-2.185
Controlos físicos de produtos agrícolas que beneficiam de restituições à exportação	2.98-2.106

	Pontos
Recomendações do Conselho da União Europeia	2.101
Propostas do Parlamento Europeu	2.102
Seguimento dado pela Comissão às observações do Tribunal	2.103-2.106
Organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e de caprino	2.107-2.129
Introdução	2.107-2.110
Auditoria do Tribunal	2.111-2.112
Falta de avaliação dos resultados	2.113
Deficiências do sistema de fixação dos preços e do prémio	2.114-2.116
Estatísticas tardias e incompletas relativas aos prémios	2.117
Direitos individuais pouco claros e contingentes não utilizados	2.118-2.119
Justificação duvidosa do prémio complementar por cabra e ovelha nas zonas desfavorecidas; ausência de revisão periódica da classificação das zonas	2.120-2.121
Medidas comunitárias conexas	2.122-2.123
A recente proposta da Comissão não resolve inteiramente as insuficiências identificadas pelo Tribunal	2.124-2.127
Conclusão	2.128
Recomendações	2.129
Gestão pela Comissão da organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas	2.130-2.185
Introdução	2.130-2.133
Produção concentrada no sul mas ainda fragmentada	2.134-2.135
Quadro regulamentar e significado orçamental	2.136-2.137
Principais problemas anteriormente referidos pelo Tribunal e reforma de 1996	2.138-2.142
Êxito parcial da aplicação da reforma de 1996	2.143-2.178
A reforma de 2000 não resolve inteiramente as insuficiências identificadas pelo Tribunal	2.179-2.180
Conclusão	2.181-2.182
Recomendações	2.183-2.185
Principais observações formuladas nos relatórios especiais	2.186-2.211
Reforma do processo de apuramento das contas	2.187-2.190
Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC)	2.191
Quotas leiteiras	2.192-2.194
Relatório especial relativo à BSE	2.195-2.197
Restituições à utilização da fécula de batata e dos amidos de cereais e ajudas à fécula de batata	2.198-2.200
Restituições à exportação — Destino e colocação no mercado (relatório especial n.º 7/2001)	2.201-2.207
Elementos comuns às observações e conclusões dos relatórios anteriormente mencionados	2.208-2.211

INTRODUÇÃO

2.1. O presente capítulo trata das despesas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Garantia (FEOGA-Garantia), bem como das despesas do capítulo B2-5 1 ⁽¹⁾ («Controlos e outras acções no sector agrícola»).

2.2. A grande maioria destas despesas é efectuada pelos organismos pagadores dos Estados-Membros. A Comissão paga-lhes mensalmente um adiantamento determinado a partir dos pagamentos declarados no mês anterior. Estes pagamentos são contabilizados mensalmente como despesas, salvo correcções eventuais no momento do apuramento de contas após o final do exercício.

2.3. O presente capítulo inclui cinco partes, respectivamente:

- a) Gestão orçamental;
- b) Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade;
- c) Apuramento das contas;
- d) Seguimento dado às observações anteriores;
- e) Principais observações formuladas nos relatórios especiais.

2.4. Além das observações contidas no presente capítulo, a política agrícola comum deu lugar a relatórios especiais ou pareceres. No anexo II indica-se a respectiva lista.

GESTÃO ORÇAMENTAL

O orçamento inicial tornou-se o orçamento definitivo

2.5. Relativamente ao exercício 2000, as dotações iniciais da subsecção B1 do orçamento do

⁽¹⁾ Os valores indicados na parte «Gestão orçamental» para o exercício 2000 (pontos 2.5-2.28) referem-se apenas à subsecção B1 do orçamento. No que se refere ao capítulo B2-5 1, o orçamento inicial das dotações de autorização era de 51,5 milhões de euros. No decurso do exercício, estas dotações não foram alteradas e as autorizações do exercício elevaram-se a 49 milhões de euros (95,1 %).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

FEOGA-Garantia elevavam-se a 41 469 milhões de euros ⁽²⁾ [incluindo a reserva monetária ⁽³⁾ de 500 milhões de euros] (ver **quadro 2.1**), ou seja 49 % do conjunto das dotações operacionais para pagamento do orçamento. Estes 41 469 milhões representavam 99,4 % do limiar das perspectivas financeiras (41 738 milhões de euros) e 89,1 % do montante da linha directriz agrícola (46 549 milhões de euros).

Quadro 2.1 — FEOGA-Garantia 2000*(em milhões de euros)*

Rubrica das perspectivas financeiras: 1. Subsecção B1: FEOGA-Garantia ⁽¹⁾							
	Total rubrica	Da qual:					
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-5	B1-6
		Produtos hortícolas	Produtos animais	Despesas anexas	Desenvolvimento rural	Medidas de acompanhamento	Reserva monetária
Limiar das perspectivas financeiras	41 738						
Evolução do orçamento							
Dotações iniciais ⁽²⁾	41 494	25 867	9 521	1 501	4 084	21	500
Dotações definitivas disponíveis	41 469	25 909	9 328	1 238	4 184	0	810
Execução do orçamento							
Dotações utilizadas ⁽³⁾	40 437	25 813	9 276	1 172	4 176	0	0
% das dotações definitivas disponíveis	98	100	99	95	100	0	0
Dotações transitadas para 2001	0	0	0	0	0	0	0
% das dotações definitivas disponíveis	0	0	0	0	0	0	0
Dotações anuladas	1 062	98	52	94	8	0	810
% das dotações definitivas disponíveis	2	0	1	8	0	0	100

⁽¹⁾ Dotações não diferenciadas.

⁽²⁾ Incluindo as dotações provisionais (B0-4 0) e a reserva monetária de 500 milhões de euros.

⁽³⁾ Em autorizações.

Fonte: Conta de gestão 2000.

⁽²⁾ — Salvo dotações provisionais de 24,9 milhões de euros.
— Aprovação definitiva do orçamento geral da União Europeia para o exercício 2000 (JO L 40 de 14.2.2000).

⁽³⁾ A reserva monetária destina-se a cobrir (para além de 200 milhões de euros) a evolução desfavorável da paridade entre o dólar e a taxa do euro adoptada para as previsões orçamentais. Contrariamente, qualquer economia superior a 200 milhões de euros, proveniente de uma evolução favorável desta paridade, será transferida para a reserva monetária.

2.6. Nenhum orçamento rectificativo e suplementar veio modificar o total das dotações iniciais ⁽⁴⁾ durante o exercício. As dotações definitivas elevaram-se portanto a 41 469 milhões de euros.

As despesas elevaram-se a 98,7 % das dotações

2.7. As despesas elevaram-se a 40 437 milhões de euros, ou seja 98,7 % do montante das dotações disponíveis excluindo a reserva monetária (ver **quadro 2.1**) e 87 % da linha directriz agrícola. Os produtos hortícolas representaram 63,8 % das despesas, os produtos animais 22,9 %, as despesas anexas 3 % e o desenvolvimento rural 10,3 %. Por natureza, as despesas repartiram-se entre a ajuda directa (70 %), as restituições (13,9 %), as medidas estruturais (10,5 %) e as medidas de intervenção (3,2 %). As medidas estruturais, essencialmente ligadas ao desenvolvimento rural, aumentaram ao passo que a ajuda directa e as medidas de intervenção diminuíram ligeiramente.

As dotações provisionais foram anuladas

2.8. As dotações provisionais (24,9 milhões de euros) inicialmente previstas a favor das «Outras acções no domínio veterinário, do bem-estar dos animais e da saúde pública» — 4 milhões de euros — e do «Apoio à gestão dos recursos a favor da política comum da pesca» — 20,9 milhões de euros — não foram utilizadas, tendo sido portanto anuladas no final do exercício.

310 milhões de euros foram transferidos de modo irregular para a reserva monetária

2.9. Tendo em conta a evolução da paridade dólar/euro ⁽⁵⁾, foram registados em diferentes números orçamentais 510 milhões de euros de excedentes. Como prevê o regulamento relativo à disciplina orçamental ⁽⁶⁾, as economias realizadas foram transferidas para a reserva monetária na parte que excede a franquia de 200 milhões de euros, ou seja 310 milhões de euros.

⁽⁴⁾ O ORS n.º 1 apenas alterou a repartição das dotações entre B1-4 0 8 e os números B1-4 0 8 0 e B1-4 0 8 1. Este ORS, aprovado em 2 de Agosto de 2000, só foi publicado no JO em 17 de Abril de 2001.

⁽⁵⁾ O orçamento foi elaborado com base numa paridade de 1 euro = 1,12 dólares, enquanto a média das cotações no período de referência (1.8.1999-31.7.2000) se estabelece em 1 euro = 0,99 dólares.

⁽⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 2040/2000 do Conselho, de 26 de Setembro de 2000, relativo à disciplina orçamental, artigo 11.º (JO L 244 de 29.9.2000, p. 27).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.10. Todavia, o prazo previsto pelo regulamento para a proposta de transferência não foi respeitado. Deste modo, a Comissão enviou esta proposta ao Conselho em 10 de Janeiro de 2001 embora, segundo o regulamento, devesse tê-la enviado no final do mês de Outubro de 2000, o mais tardar. É evidente que, nos termos da regulamentação actual e segundo o procedimento adoptado pela Comissão, este prazo nunca poderá ser respeitado.

2.11. Além disso, quando da transferência para a reserva monetária, a Comissão utilizou a maior parte dos 310 milhões de euros, retirando-os do capítulo B1-3 7 «Apuramento dos exercícios anteriores e redução/suspensão dos adiantamentos» e não das rubricas onde estas economias tinham sido realizadas (ver **quadro 2.2**). A Comissão aguardou assim as últimas declarações dos Estados-Membros para determinar as rubricas onde existiam ainda dotações disponíveis. Este procedimento, que deu já lugar a uma observação do Tribunal ⁽⁷⁾, não permite enviar à autoridade orçamental a totalidade das transferências entre capítulos que lhe deveriam ter sido apresentadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.10. Embora existisse um volume global de dotações suficiente para cobrir a transferência de 310 milhões de euros para a reserva monetária, a localização precisa das verbas disponíveis só poderia ser determinada depois de os Estados-Membros transmitirem informações pormenorizadas sobre a execução por linha orçamental, as quais ainda não tinham sido facultadas à data da elaboração do relatório. A Comissão apresentaria a proposta de transferência à Autoridade Orçamental depois de identificada a disponibilidade das verbas necessárias nas linhas orçamentais da secção Garantia do FEOGA. Foi esta a metodologia que seguiu, a qual, no seu entender, mesmo que tenha retardado a apresentação da proposta de transferência, obedeceu aos princípios da boa gestão orçamental e evitou o recurso desnecessário a outros procedimentos, como um orçamento rectificativo e suplementar.

2.11. O regulamento relativo à disciplina orçamental não exige que as transferências para a reserva monetária sejam efectuadas apenas e exclusivamente de linhas cujas despesas tenham sido influenciadas por variações da paridade euro/dólar. A esse propósito, a segunda frase do n.º 1 do artigo 11.º do referido regulamento estabelece que «em caso de aumento do dólar em relação ao euro, em comparação com a paridade utilizada no orçamento, as economias realizadas na secção Garantia darão origem a uma transferência para a reserva monetária até ao limite de 500 milhões de euros em 2000 e 2001 e de 250 milhões de euros em 2002». Apenas em caso de custos orçamentais suplementares resultantes de uma queda do dólar em relação ao euro se especifica que as transferências sejam efectuadas para as rubricas da secção Garantia do FEOGA afectadas pela queda do dólar (terceira frase do n.º 1 do artigo 11.º).

Quadro 2.2 — Transferência para a reserva monetária

Capítulo orçamental	Origem das economias	Levantamentos realmente efectuados
B1-1 0 Culturas arvenses	371	0
B1-1 1 Açúcar	48	48
B1-1 3 Algodão	44	0
B1-1 8 Outros sectores ou produtos vegetais (arroz)	6	0
B1-3 0 Produtos fora do âmbito do anexo I	35	0
B1-3 2 Ilhas e regiões periféricas	7	0
B1-3 7 Apuramento dos exercícios anteriores	0	262
Total	510	310

Fonte: Transferência de dotações n.º 79/2000.

⁽⁷⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício 1998, ponto 2.28.

Receitas importantes inscritas no orçamento das despesas

2.12. Segundo o princípio da universalidade ⁽⁸⁾, não pode haver nem afectação de receitas a despesas específicas nem compensação entre si. Contudo, um total de 3 798,3 milhões de euros (mais de 9 % das despesas) de montantes negativos (contra 3 057,7 em 1999 e 2 498 em 1998) ⁽⁹⁾ está incluído nas despesas ⁽¹⁰⁾ do FEOGA-Garantia. O Tribunal considera, conforme indicou no seu parecer n.º 1/2001 ⁽¹¹⁾ — emitido por ocasião da proposta de regulamento que altera o Regulamento Financeiro — que estas despesas negativas deverão ser inscritas no mapa geral das receitas.

2.13. O conjunto das rubricas cujo saldo é negativo eleva-se a 1 899,4 milhões de euros, se bem que o orçamento previsse uma receita de apenas 1 220 milhões (+ 55 %). Destes 1 899,4 milhões de euros, o apuramento dos exercícios anteriores representa 568 milhões (29,9 %), as reduções de adiantamentos 510 milhões (26,9 %) e os levantamentos suplementares devidos em função da superação das quotas leiteiras 161 milhões (8,5 %) ⁽¹²⁾.

A Comissão sublinhou em relatórios e propostas de transferência anteriores, a propósito do impacte das variações da taxa de câmbio do dólar [por exemplo, no relatório e proposta de transferência de 1998 — SEC(1998) 1893 final de 13.11.1998], que as economias sectoriais não resultam, necessariamente, em disponibilidades idênticas no final do exercício, pois existem outros factores, além da taxa de câmbio do dólar, com efeitos muito significativos nas necessidades anuais finais de dotações dos vários capítulos. É o caso do volume das exportações, do nível dos preços mundiais em dólares e das flutuações dos pagamentos. Na realidade, a Comissão chamou já a atenção para esses factores na sua resposta ao ponto 2.28 do relatório anual do Tribunal de Contas de 1998 (JO C 349 de 3.12.1999, p. 53).

2.12. A Comissão considera que as despesas negativas não devem ser inscritas no mapa geral das receitas. Considera, em vez disso, que tais montantes, que são reembolsos de montantes já financiados pelo FEOGA, devem ser tratados como receitas afectadas a utilizar pelo FEOGA, conforme proposto na reformulação do Regulamento Financeiro.

2.13. A diferença de 680 milhões de euros entre as despesas negativas orçamentadas (1 220 milhões de euros) e as despesas negativas efectivas (1 899,4 milhões de euros) deve-se, sobretudo, a receitas superiores ao previsto provenientes da venda de mercadorias armazenadas em regime de intervenção pública (+ 383 milhões de euros) e a uma redução superior ao previsto dos adiantamentos (+ 410 milhões de euros).

As receitas dessas rubricas orçamentais são, por natureza, muito difíceis de prever, dependendo, no caso das vendas de mercadorias em regime de armazenagem pública, de condições de mercado muito frágeis e da influência nos preços de crises imprevisíveis, como a da BSE e a da febre aftosa. Em particular, no caso da redução dos adiantamentos, as verbas resultam do desrespeito da legislação pelos Estados-Membros (desrespeito de prazos de pagamento, ausência de controlo) ou de faltas cometidas pelos operadores (fraudes, irregularidades, imposição aplicada ao leite), sendo recuperadas das despesas declaradas pelos Estados-Membros e incluídas no orçamento comunitário.

⁽⁸⁾ Ver os artigos 4.º e 27.º do Regulamento Financeiro.

⁽⁹⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício 1999, ponto 2.10 e relativo ao exercício 1998, ponto 2.11.

⁽¹⁰⁾ 27 números orçamentais (perto de 14 % dos números) incluem despesas negativas.

⁽¹¹⁾ Parecer n.º 1/2001 (JO C 55 de 21.2.2001).

⁽¹²⁾ Este montante de 161 milhões de euros não inclui o levantamento suplementar para o exercício 2000 da Itália (245,9 milhões de euros) que foi objecto de uma redução de adiantamento (ver pontos 2.17 e 2.19).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.14. Deste modo, as receitas provêm dos benefícios decorrentes das vendas de existências de produtos agrícolas devido, nomeadamente, a depreciações pessimistas (que correspondem à diferença entre o preço de compra e o preço de venda previsível). Estas receitas representam 588 milhões de euros ⁽¹³⁾.

2.15. Finalmente, destes 1 899,4 milhões de euros, 72 milhões de euros referem-se igualmente a 21 rubricas orçamentais para as quais já se tinha previsto um total de 50 milhões de euros apenas de receitas.

2.16. Esta subavaliação geral das receitas traduz-se, para a Comissão, por um aumento das dotações disponíveis e portanto por uma maior flexibilidade na gestão do orçamento.

Reduções importantes de adiantamentos novamente efectuadas

2.17. O exercício 2000 caracteriza-se (como o exercício 1999) pela importância das reduções de adiantamentos impostas a diferentes Estados-Membros devido, por um lado, às lacunas na aplicação do sistema integrado e na execução dos controlos (Grécia: 75,2 milhões de euros) e, por outro, à ausência de pagamento da imposição suplementar, devida em função da superação das quotas leiteiras (Grécia: 7,5 milhões de euros; Espanha: 6,2 milhões de euros; Itália: 380,6 milhões de euros e Portugal: 20,6 milhões de euros).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.14. *Tal como referido no ponto 2.13, as receitas provenientes da venda de produtos em regime de intervenção são influenciadas por muitos factores, entre os quais as depreciações representam apenas um. Em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 1883/78, as existências são depreciadas no final do exercício financeiro para os preços de venda respectivos previsíveis, para não transferir perdas potenciais para os exercícios financeiros seguintes. Os «lucros» superiores ao orçamentado em vendas ulteriores podem resultar de compras de intervenção inferiores às previstas, de preços de venda superiores ou de um volume de vendas superior ao previsto, tudo factores directamente ligados à evolução do mercado.*

2.15. *As 21 rubricas referidas dizem respeito a reembolsos devidos a fraudes e irregularidades que, pela sua natureza, são, novamente, muito difíceis de estimar. Seria imprudente sobrestimar essas receitas sem um mínimo de provas documentais.*

2.16. *A abordagem da Comissão é uma estimativa prudente e rigorosa de todas as necessidades orçamentais. A subavaliação a que se refere o Tribunal diz principalmente respeito a rubricas ligadas à venda de produtos em regime de armazenagem pública, fortemente influenciada pelas variações das condições de mercado — que não são fáceis de prever quando da elaboração do orçamento —, e a reduções de adiantamentos — que, por natureza, são impossíveis de prever.*

(13)

Exercício 2000

(em milhões de euros)

	Receitas realizadas	Dotações disponíveis
Leite desnatado em pó	- 291	- 63
Carne de bovino	- 95	- 130
Manteiga e nata	- 47	- 12
Azeite	- 16	- 18
Arroz	- 9	- 6
Cereais	- 130	25
	- 588	- 204

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.18. Em relação à Itália, os 380,6 milhões de euros referem-se à campanha 1999-2000 (245,9 milhões) e à campanha 1998-1999 (134,7 milhões). A redução de adiantamento para a campanha 1999-2000 deve-se à transmissão de dados errados. Esta situação obrigou a Comissão a contabilizar este montante na rubrica «redução de adiantamentos» e não na rubrica «imposições suplementares», o que constitui uma violação do princípio da especificação das dotações e conduz a uma falta de transparência das contas. A redução de adiantamento de 134,7 milhões de euros (devida a um atraso no envio dos dados relativos ao exercício 1999) foi contabilizada nas contas do exercício 2000, o que constitui uma violação do princípio da anualidade ⁽¹⁴⁾.

2.19. A importância destas reduções de adiantamentos (509 milhões de euros contra 464 em 1999) mostra a persistência de lacunas nos sistemas dos Estados-Membros em causa.

A gestão orçamental caracteriza-se por demasiadas transferências de dotações

2.20. O Tribunal examinou ⁽¹⁵⁾ as informações financeiras relativas à gestão orçamental do exercício apresentadas pela Comissão no volume I da conta de gestão do exercício 2000.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.18. *A redução de 245,9 milhões de euros respeitante à Itália no referente à campanha de comercialização de 1999/2000 resultou do facto desse país — em contravenção da legislação, que prevê o pagamento do montante devido até 1 de Setembro do ano em causa — não ter colectado ou creditado ao FEOGA o montante total da imposição adicional aplicada ao leite devida a título dessa campanha.*

Quando a legislação não é respeitada, a Comissão procede à recuperação das verbas devidas através da redução dos adiantamentos inscritos nas dotações de uma rubrica orçamental específica (B1-3 7 0 1). Como refere o Tribunal, não resta à Comissão outra alternativa em tal caso.

A redução adicional de 134,7 milhões de euros no referente à campanha de comercialização de 1998-1999 resultou de um questionário revisto apresentado pelo Estado-Membro depois do termo do exercício financeiro de 1999. A transmissão tardia dessa informação impossibilitou a colecta da verba em questão no exercício financeiro de 1999. Todavia, para evitar a repetição desse problema de transmissão de dados no exercício financeiro de 1999-2000, a Comissão baseou a sua redução de 245,9 milhões de euros acima referida numa extrapolação dos dados dos anos anteriores, e não simplesmente no questionário inicialmente fornecido pelo Estado-Membro.

2.19. *Nos 509 milhões de euros, as principais reduções dizem respeito ao não pagamento da imposição aplicada ao leite (414,8 milhões de euros) por parte de apenas quatro Estados-Membros.*

⁽¹⁴⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício 1999, ponto 2.15.

⁽¹⁵⁾ O Tribunal examinou as informações apresentadas pela Comissão no volume I da «conta de gestão». O objectivo deste volume é formular um comentário sobre a gestão orçamental do exercício e, em particular, explicações das variações entre o orçamento aprovado inicialmente e a dotação finalmente disponível bem como entre as dotações finalmente disponíveis e as que foram utilizadas. Este exame não procurou dar uma garantia quanto à fiabilidade do seu conteúdo. Procurou antes identificar quaisquer variações significativas relativamente às quais não foram dadas explicações e identificar quaisquer explicações que pudessem induzir em erro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.21. O volume I não dá uma imagem completa e precisa da execução orçamental do exercício. Assim:

- a) Não é dada qualquer explicação sobre as razões das transferências;
- b) O orçamento rectificativo e suplementar não é mencionado;
- c) As explicações sobre as diferenças entre a execução orçamental e o orçamento final são quase inexistentes;
- d) A apresentação dos valores é incoerente (valores em milhões por vezes arredondados e por vezes não; diferença entre a execução e o orçamento por vezes mencionada e por vezes não) e em alguns casos é mesmo errada ⁽¹⁶⁾;
- e) Por fim, apenas o capítulo «desenvolvimento rural» é apresentado em conformidade com as instruções do contabilista da Comissão.

2.22. O volume II também não dá uma imagem muito precisa da execução orçamental. Assim, as despesas correctamente imputadas aos números B1-4 0 8 0 («Principais medidas ligadas ao sector agrícola») e B1-4 0 8 1 («Outras medidas») foram agrupadas no artigo B1-4 0 8 («Promoção da adaptação e desenvolvimento das zonas rurais»), ocultando a separação destas despesas que fora decidida pelo ORS n.º 1.

2.23. Durante o exercício, 175 rubricas orçamentais de um total de 218 deram lugar a uma transferência de dotações. O total dos movimentos — isto é, a soma das transferências — elevou-se a 8 189 milhões de euros (19,7 % das dotações definitivas) o que representa um aumento substancial em relação aos exercícios

2.23. *Seria normal esperar um nível elevado de transferências num ano de execução orçamental particularmente apertada, em que foram utilizados 98,7 % das dotações disponíveis. Tal é corroborado pelo facto de as transferências necessárias, incluindo as destinadas ao desenvolvimento rural, depois de recebida a declaração mensal final, se elevarem a*

⁽¹⁶⁾ No capítulo «Apuramento de contas», mencionam-se despesas embora se trate de receitas e no artigo «Intervenção sob a forma de armazenagem de carne de bovino», menciona-se uma diminuição de despesa, embora se trate de receitas; no capítulo «Outras medidas», o montante do orçamento inicial está errado; no capítulo «Ajuda alimentar», o montante das despesas está errado; no quadro «Evolução das dotações e das despesas em 2000», alguns totais estão errados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

anteriores (10,2 % em 1999 e 5,2 % em 1998) ⁽¹⁷⁾. A Comissão justifica parcialmente a importância financeira destas transferências pela dotação inicial errada relativa às dotações no interior do capítulo «Desenvolvimento rural».

2.24. Porém, o número das transferências é influenciado pela qualidade variável das previsões e do acompanhamento das despesas pelos Estados-Membros. Algumas transferências foram efectuadas para fazer face a despesas suplementares provenientes de atrasos nos pagamentos ou na execução dos programas. Assim, o número B1-1 2 2 0 («Ajudas ao consumo de azeite») foi objecto de cinco reforços de dotações num montante total de 19,6 milhões de euros para despesas relativas à campanha 1997/1998 e o número B1-1 0 6 2 («Retirada de terras quinquenal») foi objecto de seis reforços de dotações num montante total de 10,6 milhões de euros para despesas relativas ao período 1988/1992. A Comissão deverá exigir aos Estados-Membros previsões de pagamento mais fiáveis de modo a não ter de proceder a ajustamentos contínuos das dotações.

2.25. As transferências por mera conveniência, tal como já tinham sido mencionadas no relatório anual relativo ao exercício de 1999 ⁽¹⁸⁾, aumentaram em 2000. Assim, em 32 números orçamentais [num total de 226,8 milhões de euros ⁽¹⁹⁾, contra 41,6 milhões de euros em 1999 ⁽¹⁸⁾], os levantamentos efectuados tiveram que ser compensados por reaprovisionamentos posteriores ou por um movimento no sentido oposto.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4 437,06 milhões de euros. Por outro lado, como refere o Tribunal, 2000 foi o primeiro ano de declaração das despesas no âmbito dos programas de desenvolvimento rural, tendo as transferências apenas neste capítulo, relativamente a 18 rubricas orçamentais, representado 3 878 milhões de euros.

2.24. Conforme é referido no relatório anual de 1999, a Comissão já tomou medidas, ao prever, no Regulamento (CE) n.º 1750/1999, a aplicação de correcções quando as despesas efectivas diferirem significativamente das previsões.

Os números B1-1 0 6 2 e B1-1 2 2 0 abrangem duas medidas concluídas antes do exercício financeiro de 2000 — para as quais o orçamento de 2000 não previu, portanto, quaisquer dotações. Na realidade, a execução dos pagamentos por parte dos Estados-Membros foi mais lenta do que o previsto, tendo sido necessária uma série de transferências de dotações para imputar as despesas declaradas ao orçamento. Visto estarem envolvidas medidas anteriores, foi considerado prudente só solicitar transferências no caso de despesas efectivamente realizadas, em lugar de basear as necessidades nas previsões dos Estados-Membros.

2.25. Com efeito, para se poderem imputar mensalmente as despesas ao orçamento, em lugar de as deixar em suspenso, é, por vezes, necessário efectuar transferências de dotações, restabelecendo depois a situação original. Esses movimentos podem tornar-se necessários em virtude da natureza do número orçamental — por exemplo no caso dos números «Outras despesas de armazenagem pública», em que podem ocorrer perdas durante um certo período que, mais tarde, devido às flutuações do mercado, se transformam em lucros (ver o ponto 2.26) — ou devido a ajustamentos contabilísticos efectuados pelos Estados-Membros. Por exemplo, no caso do número orçamental B01-1051, que foi reforçado durante o ano, existia um excesso de dotações no final do exercício financeiro, porque um Estado-Membro transferiu 19,4 milhões de euros de despesas deste número para outros números na declaração mensal final de despesas.

⁽¹⁷⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício 1999, ponto 2.6 e relativo ao exercício 1998, ponto 2.4.

⁽¹⁸⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício 1999, ponto 2.21.

⁽¹⁹⁾ Os números seguintes foram objecto de um levantamento, isto é de um reforço, compensado posteriormente por um movimento no sentido oposto: B1-1 0 0 0, 1 0 0 1, 1 0 1 3, 1 0 1 4, 1 0 4 0, 1 0 4 1, 1 0 4 3, 1 0 5 0, 1 0 5 1, 1 0 5 2, 1 0 5 4, 1 0 5 5, 1 0 6 0, 1 2 3 0, 1 5 0 2, 1 5 1 5, 1 6 1 1, 1 6 2 2, 1 6 2 3, 1 7 1 0, 1 7 5 0, 1 8 0 0, 1 8 5 1, 1 8 5 4, 2 0 2 4, 2 0 3 4, 2 1 2 5, 2 1 2 9, 3 0 1 2, 3 0 1 3, 3 0 1 9, 3 9 9 0.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.26. Existem outros movimentos de dotações que testemunham igualmente uma deficiência no acompanhamento das dotações. Assim, para os «Outros encargos de armazenagem pública para os cereais», o orçamento inicial de 25 milhões de euros deu primeiramente lugar a um reforço de 13 milhões de euros seguido de seis levantamentos num montante total de 166,1 milhões de euros traduzindo-se finalmente por dotações definitivas (negativas) de - 128,1 milhões de euros. A Comissão deverá portanto esforçar-se por tornar a gestão das dotações mais rigorosa.

O sistema informático AGREX será alterado

2.27. Nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios 1997, 1998 e 1999 ⁽²⁰⁾, o Tribunal criticara a ausência de melhorias quanto à substituição do sistema informático de gestão das despesas agrícolas (AGREX). Em 2000, a Comissão deu início à execução do novo sistema cujo arranque está previsto para 2002.

Conclusão

2.28. As despesas da subsecção B1 elevaram-se a 40 437 milhões de euros, ou seja 98,7 % das dotações definitivas (ver ponto 2.7). A gestão orçamental do exercício 2000 foi ainda marcada pelo nível elevado das transferências (8 189 milhões de euros, ou seja mais de 19 % das dotações iniciais) (ver ponto 2.23) e pela inclusão de receitas ou despesas negativas importantes (3 798 milhões de euros, ou seja mais de 9 % das despesas) (ver ponto 2.12). Tanto as transferências como o montante das despesas negativas aumentaram consideravelmente em relação ao exercício 1999 (respectivamente o dobro e um quarto). A importância destas transferências permitiu certamente uma utilização elevada da maioria das rubricas orçamentais. Traduzem todavia uma qualidade variável das previsões tanto em receitas (ver pontos 2.12-2.16) como em despesas (ver pontos 2.23-2.26). Por consequência, a Comissão deve

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.26. *É muito difícil prever a evolução das linhas orçamentais que cobrem os «lucros ou perdas» na venda de mercadorias em regime de intervenção, como o caso citado pelo Tribunal, dada a sua dependência das frágeis condições do mercado e das oscilações dos preços. Relativamente à linha orçamental em questão, a despesa efectiva em 31 de Janeiro de 2000 elevava-se a 41 milhões de euros, tendo sido necessário um reforço de 16 milhões de euros, comparativamente ao orçamento original, para imputar as despesas ao orçamento. Todavia, tido em conta um lucro previsto pelos Estados-Membros de 3,5 milhões de euros, o reforço solicitado limitou-se a 13 milhões de euros.*

O posterior melhoramento das condições de mercado e das vendas implicou receitas superiores às esperadas (ver os comentários ao ponto 2.14).

2.28. *O aumento do volume das transferências deveu-se a vários factores, incluindo a presença, pela primeira vez, das despesas do desenvolvimento rural (ver o ponto 2.23), as flutuações do mercado, no caso dos produtos em regime de armazenagem pública (ver o ponto 2.25), e a necessidade de garantir um nível muito elevado da execução orçamental (98,7 %). As elevadas receitas do apuramento de contas, a redução dos adiantamentos e as vendas de existências públicas contribuíram para o aumento das despesas negativas.*

As condições de mercado particularmente boas no caso dos cereais, do leite em pó desnatado e da manteiga também foram responsáveis por uma certa variação das estimativas de receitas e despesas referentes a esses produtos.

A Comissão está consciente da necessidade de melhorar a qualidade das previsões e já procedeu a correções na área do

⁽²⁰⁾ Relatório anual relativo ao exercício 1997, pontos 2.24-2.25, relatório anual relativo ao exercício 1998, pontos 2.33-2.34 e relatório anual relativo ao exercício 1999, ponto 2.23.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

esforçar-se por melhorar a qualidade destas previsões (em ligação com os Estados-Membros) e rever alguns procedimentos de gestão orçamental (ver pontos 2.23-2.26). Por fim, no que se refere às despesas negativas (ver pontos 2.12-2.16) a respectiva prática deve ser alterada (nomeadamente no âmbito da revisão em curso do Regulamento Financeiro), como recomendou o Tribunal no seu parecer n.º 1/2001.

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Exame de uma amostra representativa de operações

2.29. Os pagamentos relativos às dotações 2000 da subsecção B1 do orçamento (40 437 milhões de euros, ver **quadro 2.1**) deram lugar, com vista à declaração de fiabilidade, a um exame por sondagem relativo quer à fiabilidade das contas quer à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Cada uma das operações seleccionada foi examinada ⁽²¹⁾ no organismo pagador, na autoridade local competente e no beneficiário final.

2.30. As observações sobre a fiabilidade das contas foram agrupadas no capítulo 9 (pontos 9.8 e 9.24). Apresentam-se e descrevem-se seguidamente as observações sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.

Erros substantivos

2.31. O Tribunal examinou as diferentes categorias de despesas agrícolas (66 % das quais transitam pelo SIGC). A sua auditoria cobriu todas as fases das operações, desde os pagamentos efectuados pela Comissão através dos organismos pagadores dos Estados-Membros até aos beneficiários finais (na maioria exploradores agrícolas). Os erros substantivos são os erros que afectam o valor da operação seleccionada. Os controlos não evidenciaram uma melhoria da situação anteriormente registada.

⁽²¹⁾ A fim de verificar a realidade da operação, a sua conformidade com os critérios de elegibilidade e as outras exigências regulamentares, bem como a exactidão do montante da ajuda e da sua contabilização.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

desenvolvimento rural, em que as despesas efectivas diferem bastante das previsões dos Estados-Membros.

Relativamente às despesas negativas, a Comissão reafirma a sua proposta na reformulação do Regulamento Financeiro de que, no futuro, essas verbas sejam tratadas como receitas afectadas (ver o ponto 2.12).

2.31. *A Comissão não partilha da opinião do Tribunal em relação a certos tipos de erros considerados substantivos e considera, pelo contrário, que a regulamentação comunitária foi respeitada. No entender da Comissão, o conjunto dos casos em apreço não apresenta qualquer carácter irregular.*

Acresce que, relativamente a vários outros casos, a Comissão solicitará esclarecimentos aos Estados-Membros, para verificar com maior precisão o carácter irregular das operações em causa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Quanto a outro grupo de tipos de erros considerados substantivos pelo Tribunal, trata-se de erros cujos montantes são, em muitos casos, pequenos, apesar de o Tribunal considerar completamente erradas algumas das operações em causa. Por razões evidentes de custo-benefício, esses pequenos montantes não darão lugar a qualquer procedimento. Finalmente, alguns erros são conhecidos dos serviços da Comissão, sendo efectuadas correcções financeiras no âmbito dos exercícios de apuramento de contas.

Relativamente a erros, a Comissão não partilha, portanto, totalmente, da opinião do Tribunal.

Todavia, a Comissão sublinha que toma devidamente em conta o conjunto das observações do Tribunal e que efectuará as correcções que se imponham no âmbito do procedimento de apuramento de contas, à medida que for obtendo as informações pertinentes dos Estados-Membros em causa.

Erros ao nível do beneficiário final

2.32. No caso das medidas relativas às organizações comuns de mercado (90 % das despesas), a parte essencial destes erros situa-se ao nível do beneficiário final e, na sua maioria, diz respeito a sobredeclarações quer de superfícies — muitas vezes pouco significativas — em matéria de produtos hortícolas (cerca de um erro em duas declarações), quer do número de cabeças para os prémios animais (cerca de um erro em cinco declarações).

2.33. As sobredeclarações de superfícies referem-se a um grande número de Estados-Membros (Alemanha, Dinamarca, Espanha, França, Itália, Suécia, Reino Unido). Pelo contrário, as sobredeclarações de animais atingem essencialmente dois Estados-Membros (Itália e Reino Unido).

2.34. Outros erros provêm de uma má aplicação dos regulamentos, como no caso em que a utilização final de um produto subvencionado não é respeitada (manteiga de pastelaria, Espanha), ou em que as saídas para os entrepostos secundários são consideradas como entregas externas (ajuda às forragens secas, França).

2.35. No que se refere ao desenvolvimento rural (10 % das despesas), a maior parte dos erros situa-se ao nível do beneficiário final. Todos estes erros se referem a medidas agro-ambientais e provêm ou de uma sobredeclaração de superfície ou do não respeito das disposições regulamentares.

2.32. *A Comissão partilha da opinião do Tribunal sobre o carácter menor dos montantes em causa, mesmo nos casos em que o Tribunal atribuiu às operações uma elevada percentagem de erro.*

2.33. *As sobredeclarações de superfícies e de animais, em valor absoluto, são, muitas vezes, pouco significativas.*

2.34. *O caso da manteiga de pastelaria em Espanha será objecto de um inquérito, a fim de se determinar o seu carácter eventualmente sistemático, e, se for caso disso, será tratado no âmbito do procedimento de apuramento de contas.*

No que respeita à ajuda às forragens secas (França), a Comissão não partilha da interpretação jurídica da regulamentação feita pelo Tribunal e considera que não se trata de erros.

2.35. *No que se refere ao desenvolvimento rural, estão ainda a ser examinados alguns casos, aguardando-se a resposta dos Estados-Membros.*

Erros sistemáticos de gestão

2.36. Alguns dos erros detectados no exame são sistemáticos. Afectam todo o conjunto de operações que se referem a um tipo específico, geridas por um organismo intermediário. O principal tipo de erro sistemático detectado refere-se a deduções indevidas efectuadas em relação às ajudas pagas.

2.37. A Grécia efectuou ainda uma retenção ⁽²²⁾ de 3 % a favor do ELGA (Fundo de Seguro Agrícola Obrigatório) relativamente a todas as ajudas pagas para os citrinos, o algodão ⁽²³⁾, o azeite e o tabaco. No total, esta quotização representou cerca de 64 milhões de euros. Para o azeite, existe também uma segunda dedução — equivalente a 1 % da ajuda paga — a favor da Confederação Nacional dos Produtores (ou seja cerca de 8 milhões de euros).

2.38. Em Itália, três confederações nacionais ⁽²⁴⁾ deduzem dos pagamentos aos seus membros uma quotização, por conta das organizações locais de produtores. Só no caso de uma das três confederações, estas quotizações representaram cerca de 4 milhões de euros.

2.39. Finalmente, na Suécia, e como no ano anterior ⁽²⁵⁾, as despesas com a elaboração dos mapas cartográficos efectuados tiveram que ser pagas pelos agricultores antes da apresentação de qualquer pedido de ajuda. Esta prática, que corresponde a uma retenção no montante da ajuda, permitiu ao Estado-Membro recuperar cerca de 3,6 milhões de euros. Convém observar contudo que, a partir da campanha de 2000, se pôs fim a esta prática.

2.40. Além destas retenções à escala nacional, foram efectuadas ainda outras a nível local, pelas cooperativas ou associações de produtores, nomeadamente nos seguintes casos:

- culturas arvenses (2 %, Grécia);
- azeite (1 % + uma quotização forfetária, Grécia);
- frutas e produtos hortícolas (1 %, Grécia) e retenção fixa por hectare (Espanha);
- tabaco (3,5 %, Alemanha, 2,63 %, Grécia).

2.36. *Esses erros relativos a deduções indevidas, do conhecimento da Comissão e imputáveis às práticas dos Estados-Membros, já foram comunicados a estes últimos no âmbito do procedimento de apuramento de contas.*

2.37. *No que se refere à Grécia, a situação é do conhecimento da Comissão, que já está a proceder em conformidade.*

2.38. *No que se refere à Itália, a situação é do conhecimento da Comissão, que já está a proceder em conformidade.*

2.39. *No que se refere à Suécia, convirá referir que a regulamentação sempre proibiu quaisquer deduções a título de despesas de elaboração dos mapas topográficos para as culturas arvenses. As autoridades suecas acabaram com tal prática. A Comissão efectuará a correcção financeira apropriada.*

2.40. *No que se refere à Grécia, já está a ser aplicada uma correcção desde o exercício financeiro de 1994, no âmbito do apuramento de contas. No que respeita às frutas e aos produtos hortícolas, a Comissão considera que a regulamentação não proíbe as deduções em causa. Os casos da Alemanha e da Espanha serão objecto de um procedimento adequado.*

⁽²²⁾ Relatório anual relativo ao exercício 1999, ponto 2.29.

⁽²³⁾ Para a ajuda ao algodão, a quotização é deduzida pelas indústrias de moagem e depois paga novamente ao ELGA.

⁽²⁴⁾ CNO, Unasco e Unaprol.

⁽²⁵⁾ Relatório anual relativo ao exercício 1999, ponto 2.30.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.41. Estas práticas não são conciliáveis nem com os regulamentos comunitários que estipulam que a ajuda, fora as retenções explicitamente previstas, deve ser integralmente paga ao beneficiário nem com o princípio mais geral da igualdade de tratamento entre todos os agricultores da União.

Outros erros de gestão

2.42. Os outros erros substantivos ao nível da gestão local — isto é, da gestão das ajudas para uma determinada região — representam cerca de um erro substantivo em cada 10. Foi concedida, por exemplo, uma ajuda compensatória a um volume de produtos superior ao volume autorizado pelo regulamento (retirada de citrinos, Grécia).

2.43. Os erros substantivos ao nível da gestão central, isto é da gestão das ajudas no conjunto do território de um Estado-Membro, representam cerca de um erro substantivo em cada quatro. Por exemplo, as autoridades espanholas não deduziram dos adiantamentos pagos um montante previsto, passando a dedução a incidir no pagamento do saldo e portanto num outro exercício orçamental (ajuda à produção de azeitonas de mesa) ⁽²⁶⁾. Do mesmo modo, a França ainda não aplicou a um fretador as sanções regulamentares previstas se houver um atraso na entrega (ajuda alimentar à Rússia em Novembro de 1999).

2.44. Por fim, existem outros erros que provêm de um erro de cálculo (utilização de uma taxa de câmbio errada em matéria de prémio por animal, Reino Unido) ou de erros de interpretação dos regulamentos (não aplicação das reduções relativas às quantidades não comercializadas em matéria de ajuda à banana, França) ⁽²⁷⁾.

Erros formais

2.45. Os erros formais não têm incidência no montante das operações examinadas. Trata-se do incumprimento de uma disposição regulamentar sem que isso tenha consequências directas no valor da operação. Todavia, esta infracção à regulamentação, em especial quando diz respeito a uma disposição relativa aos

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.41. *Independentemente das observações formuladas pela Comissão nos pontos precedentes, estes desrespeitos da regulamentação merecem em permanência a maior atenção.*

2.42. *Relativamente ao caso da retirada de citrinos na Grécia, a Comissão considera que a regulamentação não proíbe tal prática.*

2.43. *No que se refere ao caso espanhol, a dedução foi aplicada ao nível do saldo.*

No caso francês, a Comissão procederá em conformidade.

2.44. *A taxa de câmbio errada no Reino Unido será examinada à luz da resposta do Estado-Membro. Tanto em relação a este caso, como no respeitante à não aplicação das reduções relativas às quantidades não comercializadas em matéria de ajuda à banana em França, se procederá em conformidade no âmbito do apuramento de contas.*

2.45. *Quando o erro formal afecta uma disposição em matéria de controlo, a Comissão aplica as orientações relativas às correcções forfetárias no âmbito do apuramento de contas.*

⁽²⁶⁾ A circular nacional de aplicação foi alterada posteriormente e prevê que a dedução seja aplicada ao adiantamento.

⁽²⁷⁾ A ajuda deve aplicar-se às frutas efectivamente comercializadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

controles, pode ter consequências importantes, uma vez que pode conduzir mesmo à impossibilidade de verificar a legalidade e a regularidade de algumas operações.

2.46. A frequência dos erros constatados pelo Tribunal (sem ter em conta erros múltiplos que afectam uma mesma operação) continua elevada e a maioria situa-se ao nível da gestão central ou local dos Estados-Membros.

Controlos efectuados pela Comissão

2.47. No que se refere à gestão dos pagamentos pela Comissão, a análise das ordens de pagamento mensais mostrou que, num período de 12 meses, em oito (que correspondem a um total de 33 286 milhões de euros, isto é 82,4 % dos pagamentos) estas ordens de pagamento foram aprovadas fora dos prazos regulamentares. O exemplo extremo é o da autorização de Dezembro de 1999 (6 924 milhões de euros), registada em 30 de Maio de 2000, quando a data-limite regulamentar prevista era 20 de Março. Em 1998 e 1999 ⁽²⁸⁾ tinha sido feita uma observação semelhante.

Controlos efectuados pelos Estados-Membros

2.48. Em 1999 e 2000, o Tribunal examinou o nível de execução do SIGC em 1998 na Comissão e em seis Estados-Membros (França, Alemanha, Irlanda, Portugal, Espanha, Reino Unido). O exame incidiu em particular no regime de ajudas «superfícies» e nos prémios à carne de bovino. As observações do Tribunal deram lugar a um relatório especial ⁽²⁹⁾. Se bem que a data-limite finalmente adoptada para a aplicação do SIGC fosse 1 de Janeiro de 1997, a auditoria do Tribunal detectou deficiências que se mantinham nos Estados-Membros visitados. Estas consistiam essencialmente na insuficiência dos controlos cruzados relativos às superfícies e aos animais, no facto de algumas bases de dados serem incompletas ou estarem desactualizadas e ainda na qualidade precária dos controlos no local. Além disso, as práticas eram diferentes de um Estado-Membro para outro, embora a Comissão tivesse adoptado um certo número de interpretações e de recomendações relativas à regulamentação complexa aplicável na matéria. A Comissão deverá prosseguir os seus esforços no sentido de melhorar a qualidade das informações que solicita aos Estados-Membros e que deles recebe, e de avaliar e utilizar estas informações para melhor gerir a forma como estes executam o SIGC.

2.47. *A Comissão, reconhecendo embora serem necessários alguns aperfeiçoamentos, regista que a situação melhorou no que toca à superação dos prazos para o visto das ordens de pagamento. Desde Agosto de 2000, só foram detectados dois atrasos, respectivamente de 1 e 5 dias.*

2.48. *Ver a resposta da Comissão ao ponto 2.66.*

⁽²⁸⁾ Relatório anual relativo ao exercício 1999, ponto 2.33.

Relatório anual relativo ao exercício 1998, ponto 2.49.

⁽²⁹⁾ Relatório especial n.º 4/2001 (JO C 214 de 31.7.2001).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.49. Os erros substantivos, sistemáticos e formais mencionados no presente capítulo mostram a persistência destas deficiências de sistemas em muitos Estados-Membros. Assim, a auditoria do Tribunal evidenciou as seguintes lacunas:

- a) No que se refere aos dados necessários para a execução dos controlos administrativos:
- i) não actualização dos ficheiros informáticos no âmbito do SIGC para os prémios «animais» (Reino Unido e França), os cereais e o algodão (Grécia), bem como do cadastro olivícola (azeite, Itália),
 - ii) cadastro olivícola sempre incompleto (Grécia),
 - iii) inexistência de um cadastro fiável (ajuda à transformação de citrinos e acções de retirada de citrinos, Grécia),
 - iv) lacunas e incoerências nos documentos existentes quer nas organizações de produtores (retirada de citrinos, Grécia e forragens secas, França) quer nos criadores de gado (Alemanha, França, Irlanda, Países Baixos e Reino Unido);
- b) No que se refere à execução dos controlos administrativos propriamente dita:
- i) ausência de verificação sistemática da elegibilidade pelos organismos de gestão locais (culturas arvenses, Reino Unido) ou pelas organizações de produtores (azeite, Espanha; ajuda à transformação de citrinos, Grécia),
 - ii) insuficiências na reconciliação (entre as existências contabilísticas e as existências reais: amido, França), entre o pedido, os dados cadastrais e as bases de dados (algodão e transformação de citrinos, Grécia e prémio ao tabaco, Alemanha);

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.49. *A Comissão reconhece certas deficiências de sistemas em alguns Estados-Membros. Todavia, não pode partilhar da opinião do Tribunal sobre a persistência de tais deficiências, pois as mesmas, ou são do conhecimento da Comissão, ou são sujeitas a correcções financeiras forfetárias e pontuais, ou são objecto de recomendações vivas no sentido da introdução dos aperfeiçoamentos pretendidos.*

- a) *No que se refere aos dados necessários para a execução dos controlos administrativos:*
- i) *Na falta de controlos administrativos fiáveis, são aplicadas as correcções forfetárias;*
 - ii) *Cadastro olivícola grego: já foram efectuadas correcções ao nível do apuramento de contas;*
 - iii) *Falta de fiabilidade do cadastro: já foram efectuadas correcções;*
 - iv) *Lacunas e incoerências nos documentos: serão efectuadas correcções nos casos provados.*
- b) *No que se refere à execução dos controlos administrativos propriamente dita:*
- i) *A ausência de verificação sistemática é objecto de sanções ao nível do apuramento de contas;*
 - ii) *A insuficiente reconciliação de dados está sujeita a um controlo, com consequências ao nível do apuramento de contas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) No que se refere à execução dos controlos no local:
- i) não respeito da taxa mínima de controlos no local para o algodão (Grécia), azeite (Portugal), prémios «animais» e retirada de frutas e produtos hortícolas (França), armazenagem pública (distribuição gratuita, França), transformação de citrinos (Itália),
 - ii) não respeito da rotação anual dos pedidos a controlar (azeite, Espanha) ⁽³⁰⁾,
 - iii) não respeito do carácter fortuito dos controlos (prémio por animal, Reino Unido),
 - iv) não exaustividade das medições relativas ao azeite (Portugal) ou não conformidade dos testes relativos à manteiga (França).

Conclusão

2.50. Os controlos não evidenciaram uma melhoria da situação anteriormente registada no que se refere, por um lado, aos erros substantivos (que representam montantes pagos indevidamente) (ver pontos 2.31-2.44) e designadamente às medidas no âmbito do SIGC e, por outro, aos erros formais, que continuam a ser frequentes (ver pontos 2.45-2.49) e importantes.

2.51. Todos estes erros evidenciam certas insuficiências em alguns dos elementos essenciais do SIGC (ver pontos 2.48 e 2.49). Esta situação deve incitar a Comissão e os Estados-Membros a rever e melhorar o seu funcionamento.

2.52. Por fim, a Comissão deverá examinar a questão das deduções indevidas efectuadas ao nível nacional relativamente às ajudas pagas aos produtores (ver pontos 2.36-2.41) e empenhar-se em dar-lhes uma solução definitiva, nomeadamente à luz do Regulamento (CE) n.º 1259/1999 do Conselho ⁽³¹⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) *No que se refere à execução dos controlos no local, tal constitui a razão fundamental das correcções ao nível do apuramento de contas.*

2.50. *A Comissão não partilha da posição do Tribunal sobre vários casos de erros substantivos considerados, conforme referiu no ponto 2.31. Não partilha, portanto, totalmente da opinião do Tribunal.*

2.51. *A Comissão regista a recomendação do Tribunal de revisão e melhoria do funcionamento do SIGC e prosseguirá os seus esforços nesse sentido.*

2.52. *O Regulamento (CE) n.º 1259/1999 cobre uma grande parte da questão das deduções indevidas às ajudas pagas aos produtores, pois prevê que os pagamentos sejam efectuados integralmente aos beneficiários. Os outros sectores são cobertos pelos regulamentos respectivos das OCM. No que respeita aos sectores do algodão e das frutas e produtos hortícolas (retiradas), a Comissão considera que a regulamentação não proíbe as deduções em causa a título do exercício 2000.*

⁽³⁰⁾ No mínimo, 2/3 das verificações devem incidir nos pedidos não controlados durante os dois anos anteriores.

⁽³¹⁾ O artigo 2.º estipula que os pagamentos aos beneficiários sejam efectuados na sua integralidade (JO L 160 de 26.6.1999, p. 113).

APURAMENTO DAS CONTAS

Introdução

2.53. A Comissão deve adoptar uma decisão de apuramento financeiro até 30 de Abril de cada ano. A decisão financeira abrange a integralidade, exactidão e veracidade das contas apresentadas para o exercício FEOGA anterior. A Comissão pode igualmente decidir excluir certas despesas do financiamento comunitário por não estarem em conformidade com as normas comunitárias. Essas decisões de conformidade não estão sujeitas a qualquer prazo e abrangem vários exercícios, mas as correcções só podem ser aplicadas retroactivamente até um máximo de dois anos anteriores à notificação enviada por escrito ao Estado-Membro em causa.

2.54. Em 2000, a Comissão adoptou duas decisões de conformidade (quarta e quinta) para excluir do financiamento comunitário despesas relativas a 1996-1998 ⁽³²⁾. A decisão financeira referente a 2000 foi adoptada em Maio de 2001 ⁽³³⁾. Estas decisões foram auditadas pelo Tribunal.

Decisões de conformidade

Correcções

2.55. A Comissão recorre a correcções baseadas em taxas forfetárias apenas quando a incidência financeira real das deficiências do sistema (correcções pontuais) não pode ser determinada. A taxa aplicada depende da gravidade das deficiências existentes nos controlos (ver **quadro 2.3**), embora implique já uma componente de julgamento. Na prática, o valor das correcções pontuais é relativamente baixo, por exemplo, menos de 5 % do total das correcções no âmbito da quarta decisão de conformidade. Estas correcções são geralmente aplicadas a «erros» de natureza contabilística — pagamentos efectuados após os prazos previstos pela

2.55. *Conforme é referido pelo Tribunal, existe, frequentemente, uma componente de julgamento quando são estabelecidas taxas forfetárias de correcção financeira. O quadro elaborado pelo Tribunal (ver o quadro 2.3) não é, portanto, por si só, suficiente para julgar o nível das correcções financeiras propostas. As directrizes para o cálculo das correcções financeiras figuram no documento de trabalho VI/5330/97, que deve ser tido em conta na sua globalidade. A rubrica «Avaliação suplementar das perdas financeiras reais» (página 13 das directrizes) explica que a correcção resultante da aplicação dos critérios resumidos pelo Tribunal no quadro 2.3 deve, entre outros aspectos, ser examinada à luz de outras*

⁽³²⁾ Decisão 2000/216/CE da Comissão, de 1 de Março de 2000 (JO L 67 de 15.3.2000, p. 37) e Decisão 2000/449/CE da Comissão, de 5 de Julho de 2000 (JO L 180 de 19.7.2000, p. 49).

⁽³³⁾ Decisão 2001/474/CE da Comissão, de 8 de Maio de 2001 (JO L 167 de 22.6.2001, p. 27).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

regulamentação, pagamento de adiantamentos não seguido por regularização, pedidos de ajuda excessivos, superação dos limites, etc. As correcções forfetárias referem-se a deficiências mais gerais dos sistemas, que não podem ser quantificadas com precisão; por isso, são mais controversas e muitas vezes contestadas no âmbito do processo de conciliação. O Tribunal não concorda com a taxa da correcção forfetária aplicada em vários casos. Os motivos são expostos nos pontos seguintes.

2.56. O **quadro 2.4** apresenta a repartição das despesas excluídas do financiamento comunitário por exercício financeiro. Em 2000, foi excluído um montante total de 579,7 milhões de euros (229,2 + 350,5 milhões de euros, correspondentes à quarta e quinta decisões de conformidade respectivamente), sobretudo relativos aos exercícios 1996 a 1998. As correcções abrangem principalmente as culturas arvenses, os prémios «animais» e a qualidade dos controlos físicos de produtos elegíveis para restituições à exportação.

2.57. É ainda demasiado cedo para comparar os exercícios 1996-1998 com o período anterior à reforma do processo de apuramento das contas, já que a Comissão adoptou, em 2001, outras decisões que afectam os exercícios em questão.

Deficiências no procedimento

Atrasos na comunicação das constatações

2.58. O Tribunal salientou já, no passado, atrasos na elaboração dos relatórios de missão pela Comissão e no

RESPOSTAS DA COMISSÃO

informações. Refere também, expressamente, a possibilidade de o Estado-Membro demonstrar, por meio de verificações adicionais ou de informações suplementares, que a deficiência não era tão grave como parecia. Estes elementos devem, portanto, ser tidos em conta pelo Tribunal ao avaliar as correcções financeiras efectuadas pela Comissão.

Quadro 2.3 — Correcções: aplicação de taxas forfetárias ⁽¹⁾

CrITÉRIOS aplicáveis às correcções financeiras	Deficiências significativas na aplicação da regulamentação comunitária, que implicam um risco real de perda financeira para o FEOGA.
Taxa de 2 %	Os controlos fundamentais são satisfatórios, mas os controlos secundários são parcial ou totalmente ineficazes.
Taxa de 5 %	Nem todos os controlos fundamentais são realizados respeitando o número, a frequência e o rigor exigidos pela regulamentação; por isso, o risco de perda para o FEOGA é significativo.
Taxa de 10 %	Um ou mais controlos fundamentais são inoperantes, não sendo possível determinar a elegibilidade de um pedido nem a sua regularidade; por isso, o risco de perda para o FEOGA é elevado.
Taxa de 25 %	Não existe um sistema de controlos para uma medida, no Estado-Membro ou numa das suas regiões, havendo indícios de irregularidades e fraudes frequentes; existe um risco de perdas elevadas para o FEOGA.
Taxas mais elevadas	Caso as deficiências sejam de tal ordem que a maior parte dos pagamentos seja irregular.

⁽¹⁾ Documento VI/5330/97 da Comissão.

Quadro 2.4 — Correções no âmbito do apuramento das contas (1996-2000)

(em milhões de euros)

Montantes	1996	1997	1998	1999	2000	
Decisões financeiras						
Despesas declaradas (incluindo B1-3 7 0)	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	
Despesas inicialmente disjuntas ⁽¹⁾	25 986,7	107,8	2 453,5	—	7 489,7	
Despesas apuradas	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	32 920,9	
Correcções da 1.ª decisão financeira	1,1	- 1,0	0,9	1,6	3,2	
Correcções da 2.ª decisão financeira	9,9	- 0,1	2,6	—		
Montante total das correcções das decisões financeiras	11,0	- 1,1	3,5	1,6	3,2	
Decisões de conformidade						Total
<i>Adoptadas em 1999</i>						
1.ª decisão de conformidade, 1999/186/CE	82,5	7,1	0,0	0,0	0,0	89,6
2.ª decisão de conformidade, 1999/351/CE	12,7	17,4	2,6	0,0	0,0	32,7
3.ª decisão de conformidade, 1999/603/CE	68,8	33,1	0,0	0,0	0,0	101,9
<i>Adoptadas em 2000</i>						
4.ª decisão de conformidade, 2000/216/CE ⁽²⁾	81,2	83,9	64,1	0,0	0,0	229,2
5.ª decisão de conformidade, 2000/449/CE ⁽³⁾	143,1	105,6	80,4	0,7	20,7	350,5
Montante total das correcções das decisões de conformidade	388,3	247,1	147,1	0,7	20,7	
Montante total das correcções ⁽⁴⁾	399,3	246,0	150,6	2,3	23,9	
Correcções por pagamentos tardios	25,2	27,2	15,6	0,0	0,0	
Superimposição no sector do leite	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Montante total das correcções deduzidos os pagamentos tardios e a superimposição no sector do leite	374,1	218,8	135,0	2,3	23,9	
Percentagem das correcções nas despesas apuradas	1,0 %	0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,1 %	

⁽¹⁾ De 1996 a 1998, correspondem às despesas dos organismos pagadores cujas contas não puderam ser apuradas em primeira instância após a conclusão do relatório de certificação ou devido a um trabalho insuficiente do organismo de certificação.

Estas despesas foram apuradas posteriormente, numa segunda decisão financeira, após as contas dos organismos pagadores terem sido objecto de trabalho suplementar.

Em 2000, correspondem às despesas dos organismos pagadores que não apresentaram o mapa de X no devido prazo.

⁽²⁾ As correcções relativas às restituições à exportação foram divididas por três e repartidas pelos exercícios FEOGA 1996 a 1998, já que no relatório de síntese da Comissão os montantes não estão discriminados.

⁽³⁾ A correcção de 20,7 milhões de euros para 2000 deve-se a um caso de fraude em matéria de restituições à exportação em França nos exercícios FEOGA 1988 a 1990.

⁽⁴⁾ A partir de 1996, o total é provisional, pois não foram ainda adoptadas todas as decisões de conformidade.

NB: — Os valores em itálico são ainda provisionais.

— Taxas de câmbio: as utilizadas pela Comissão nos seus relatórios de síntese.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

envio das notificações ⁽³⁴⁾. Verificou-se igualmente uma situação semelhante nas decisões de conformidade deste exercício, no que se refere, por exemplo, à carne na Alemanha e em França. Tendo em conta a «regra dos 24 meses» ⁽³⁵⁾, é importante que as constatações sejam comunicadas aos Estados-Membros em tempo oportuno.

Dados não comunicados pelos Estados-Membros

2.59. Uma vez mais ⁽³⁶⁾, a Espanha não enviou informações financeiras e estatísticas à Comissão (controles SIGC). Os resultados dos controlos locais no âmbito do SIGC constituem, juntamente com a confirmação independente do organismo de certificação de que os controlos foram realizados de maneira satisfatória, um elemento essencial para obter a garantia de que o SIGC está a ser devidamente aplicado. A falta de envio destas informações é, por isso, um problema muito grave que prejudica a confiança no funcionamento do sistema. A Comissão deverá, por conseguinte, considerar a possibilidade de tornar obrigatório que as necessárias informações estatísticas sejam apresentadas ao organismo de certificação e sistematicamente verificadas por este ⁽³⁷⁾.

2.59. *A Comissão quer salientar que também lamenta que a Espanha não tenha, muitas vezes, cumprido a sua obrigação de lhe transmitir atempadamente dados fiáveis. Este foi um dos factores principais para que a transmissão dos dados dos pedidos, inspecções e sanções no âmbito do SIGC se tivesse tornado obrigatória a partir de 2000. Sublinha, igualmente, que estes incumprimentos são avaliados no âmbito do procedimento de apuramento de contas.*

No que respeita à sugestão de os organismos de certificação verificarem as informações estatísticas, tal já ocorreu em vários Estados-Membros. Os organismos de certificação têm, de facto, dado conta de aspectos interessantes — por exemplo, acerca de objectivos das inspecções —, que são tidos em conta no procedimento de apuramento de contas.

A Comissão examinará as medidas apropriadas a tomar.

Correcções individuais

Restituições à exportação

2.60. Em 1996 e 1997, a Comissão efectuou um estudo da qualidade dos controlos físicos relativos às exportações que beneficiam de restituições. Estes controlos físicos, que deviam ser efectuados inopinadamente ⁽³⁸⁾,

⁽³⁴⁾ Ver pontos 2.45 do relatório anual relativo ao exercício 1999 (JO C 342 de 1.12.2000) e 2.77 do relatório anual relativo ao exercício 1998 (JO C 349 de 3.12.1999).

⁽³⁵⁾ A Comissão apenas pode excluir do financiamento despesas efectuadas nos 24 meses anteriores à comunicação escrita da Comissão ao Estado-Membro em causa dos resultados das suas verificações — n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho (JO L 94 de 28.4.1970, p. 13), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 (JO L 125 de 8.6.1995, p. 1).

⁽³⁶⁾ Ver ponto 2.47 do relatório anual relativo ao exercício 1999 (JO C 342 de 1.12.2000).

⁽³⁷⁾ Ver ponto 49 do relatório especial n.º 22/2000 (JO C 69 de 2.3.2001).

⁽³⁸⁾ N.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho (JO L 42 de 16.2.1990, p. 6).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

constituem controlos fundamentais, devendo ser aplicada uma correcção de 5 % quando um controlo fundamental não observa o número, frequência ou rigor exigidos pela regulamentação (ver **quadro 2.3**).

2.61. A Comissão observou que a Dinamarca ⁽³⁹⁾ aplicava procedimentos que, na realidade, permitiam que o exportador soubesse, antes de entregar a declaração de exportação, se estava, ou não, previsto um controlo físico, o que impedia consequentemente a realização de controlos-chave. O Tribunal considera que, se tivessem sido aplicados os critérios da Comissão, se justificava uma correcção de 10 % (o controlo-chave foi completamente ineficaz, ver **quadro 2.3**), ou seja, 29 milhões de euros suplementares. Além disso, no caso de um exportador que solicitara uma restituição superior à aplicável, não puderam ser impostas sanções ⁽⁴⁰⁾.

Superação das superfícies de base

2.62. Na sequência da reforma de 1992, cada Estado-Membro tinha de elaborar um plano de regionalização que incluísse o rendimento por região (calculado com base em factores como a fertilidade do solo e a irrigação) e determinar «superfícies de base» (terras utilizadas para o cultivo de cereais, oleaginosas e proteaginosas no período 1989-1991). Caso essas superfícies de base sejam superadas, a ajuda paga aos produtores tem de ser reduzida em conformidade.

2.63. Os serviços da Comissão responsáveis pelo mercado efectuam controlos anuais para verificar se as superfícies de base foram superadas. A Comissão verificou que, em Espanha, França e Reino Unido, a superação não tinha dado origem a uma redução dos montantes pagos aos produtores e aplicou correcções num montante de 7,7 milhões de euros para a colheita de 1996, que era equivalente ao montante indevidamente pago. Contudo, decorreram vários anos (1996-2000) até os Estados-Membros em questão serem sancionados. Logo que se verifique a existência de uma

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.61. *Na sua auditoria na Dinamarca, a Comissão verificou que os controlos físicos tinham sido efectuados. Embora tenham sido detectadas algumas deficiências, a Comissão não é de opinião que os controlos possam ser considerados impedidos, conforme refere o Tribunal. As deficiências detectadas limitam, de facto, a eficácia dos controlos, mas tal não pode ser comparado com uma situação de ausência total de controlos-chave. Para justificar uma correcção forfetária de 10 % — seguindo as directrizes para as correcções financeiras (documento VI/5330/97) — seria necessário que não estivessem a ser efectuados de todo um ou mais controlos-chave — o que não era o caso na Dinamarca. A Comissão é, portanto, de opinião que se justificou a aplicação de uma correcção forfetária de 5 % — sendo esta conforme com as directrizes acima referidas, que referem que «quando todos os controlos-chave são realizados, mas não no número, frequência ou profundidade exigidos pelos regulamentos, justifica-se uma correcção de 5 % [...]» (ver também o comentário geral no ponto 2.55).*

2.63. *Compete aos Estados-Membros verificar se a superfície de base foi ou não excedida. Os serviços da Comissão responsáveis pelo mercado efectuam controlos destinados a verificar a plausibilidade das superfícies comunicadas pelos Estados-Membros. Nos casos em que a superfície comunicada não seja considerada plausível, é efectuada uma investigação mais aprofundada no âmbito do procedimento normal de apuramento de contas — que pode traduzir-se, em termos de consequências financeiras, na exclusão da despesa em causa do financiamento comunitário. As infracções ao Regulamento (CEE) n.º 1765/92 não são tratadas de modo diferente, no âmbito do procedimento de apuramento de contas, comparativamente a outras infracções ao Regulamento (CEE) n.º 3887/92, pois a taxa de correcção baseia-se sempre numa avaliação da perda efectiva para o orçamento da Comunidade. A Comissão analisará a possibilidade jurídica de introduzir, nessas circunstâncias, certas formas de penalidade.*

⁽³⁹⁾ Na Dinamarca, são efectuados controlos físicos aduaneiros com base numa notificação prévia enviada às autoridades aduaneiras antes do carregamento. Se estas verificarem que as informações constantes da notificação prévia são erradas, o operador pode completar o documento e apresentar posteriormente uma declaração de exportação correcta. A declaração de exportação constitui o documento legal em que se baseia o pedido de restituições à exportação.

⁽⁴⁰⁾ Artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão (JO L 351 de 14.12.1987) (em vigor até 30 de Junho de 1999), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 495/97 (JO L 77 de 19.3.1997, p. 12).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

superação ⁽⁴¹⁾ (e a ajuda não tenha sido reduzida), a Comissão deverá considerar a introdução de um certo tipo de penalização para estes casos ⁽⁴²⁾.

2.64. A Comissão utilizou igualmente uma taxa de ajuda errada para calcular a correcção aplicável a Espanha, cujo montante foi conseqüentemente minorado de 2,4 milhões de euros, o que representa cerca de 1 % do total da correcção (206 milhões de euros).

Sistema Integrado de Gestão e de Controlo — Ajudas «superfícies»

2.65. O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) ⁽⁴³⁾ deveria estar plenamente operacional em 1 de Janeiro de 1997. O Conselho determinou que, se eventualmente um ou vários elementos do SIGC estivessem operacionais antes das datas estipuladas, os Estados-Membros poderiam utilizá-los para as suas actividades de gestão e de controlo ⁽⁴⁴⁾.

2.66. No seu relatório anual relativo ao exercício 1999 ⁽⁴⁵⁾, contrariamente à posição da Comissão, o Tribunal concluiu que tanto os controlos cruzados como os controlos no local, previstos pelo regulamento, são de considerar como controlos fundamentais, sendo além disso complementares. Por conseguinte, se um Estado-Membro não efectuar estes controlos, o Tribunal é de opinião que deverá ser aplicada uma correcção de 5 %. O Tribunal não compreende a atitude da Comissão, que parece tratar os controlos cruzados exigidos para evitar pagamentos em duplicado como um controlo auxiliar.

2.66. A Comissão já expressou a sua discordância face ao ponto de vista do Tribunal na sua resposta ao relatório anual referente ao exercício financeiro de 1999.

Os controlos fundamentais são as verificações físicas e administrativas necessárias para se avaliar da existência do objecto do pedido. No sector das culturas arvenses, os controlos fundamentais são os controlos no local e os controlos cruzados com registos fundiários independentes.

Os controlos secundários são as operações administrativas necessárias ao correcto tratamento dos pedidos. No sector das culturas arvenses, um controlo destinado a identificar duplicações de pedidos em relação ao mesmo objecto não será, portanto, um controlo fundamental, mas sim um controlo secundário, visto não ser verificada a existência do objecto do pedido.

⁽⁴¹⁾ A partir da campanha de comercialização de 2000/2001, estas informações devem ser enviadas à Comissão até 31 de Outubro da campanha em curso [n.º 1 do artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 2316/1999 da Comissão, de 22 Outubro de 1999] (JO L 280 de 30.10.1999, p. 43).

⁽⁴²⁾ O Tribunal verificou igualmente que, no caso dos bovinos, não existe um quadro semelhante ao aplicável às superfícies de base. Ver pontos 54.b) e 67 do relatório especial n.º 4/2001 (JO C 214 de 31.7.2001).

⁽⁴³⁾ Introduzido pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho (JO L 355 de 5.12.1992, p. 1) e aplicado pelo Regulamento (CEE) n.º 3887/92 da Comissão (JO L 391 de 31.12.1992, p. 36).

⁽⁴⁴⁾ N.º 2 do artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho (JO L 335 de 5.12.1992, p. 1).

⁽⁴⁵⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício 1999, pontos 2.50-2.51 (JO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistema Integrado de Gestão e de Controlo — Prémios «animais»

2.67. Em 1 de Janeiro de 1997, data em que o SIGC devia estar plenamente operacional, os Estados-Membros deviam supostamente ter terminado a identificação e o registo de todos os animais, em conformidade com a Directiva 92/102/CEE do Conselho ⁽⁴⁶⁾. A existência de um sistema de identificação e de registo completo (I & R) constitui a pedra angular do controlo dos prémios «animais», permitindo que os Estados-Membros efectuem controlos administrativos (controlos cruzados) bem como controlos no local eficazes ⁽⁴⁷⁾.

2.68. As correcções relativas aos prémios «animais» basearam-se essencialmente na ausência total ou parcial de sistemas de identificação e de registo eficazes.

2.69. Em Portugal, não tinha sido elaborado qualquer registo do efectivo ovino e caprino (um controlo-chave), o que resulta num aumento do risco inerente para o FEOGA; além disso, a qualidade dos controlos no local não foi considerada satisfatória. Embora a Comissão tivesse aplicado uma correcção de 5 % para 1995, a correcção relativa às despesas de 1996 e 1997 foi apenas de 2 %.

2.70. A Comissão (Direcção-Geral da Agricultura — DG AGRI) constatara que a qualidade dos controlos no local tinha registado poucas melhorias entre 1994 e 1999. O Tribunal considera que, com base nos critérios da Comissão, os progressos realizados não eram suficientes para justificar a redução de 5 % para 2 % a partir de 1996 (ver **quadro 2.3**). Deveria ter sido aplicada igualmente uma taxa forfetária de 5 % (3,6 milhões de euros suplementares) aos exercícios 1996 e 1997.

2.69 e 2.70. Portugal: prémio por ovelha

A Comissão não partilha da opinião do Tribunal porque:

- o nível global de inspecções às explorações aumentou de 10,6 % em 1995 para 13,7 % em 1996 — um aumento de 29 % — e a proporção dos animais sujeitos a inspecção na exploração foi de 30 % em 1996, em virtude de um procedimento de análise de riscos bastante aperfeiçoado introduzido depois de críticas pretéritas da Comissão,
- em 1995 Portugal tinha recorrido, pela primeira vez, a uma empresa privada para a realização do seu programa de inspecções na exploração, daí tendo resultado um controlo particularmente deficiente. Posteriormente, os elementos disponíveis sugerem que a eficácia do controlo melhorou,
- as missões de auditoria de apuramento de contas efectuadas em 1994 e 1995 suscitaram uma série de críticas que, tendo o INGA podido reorganizar completamente o seu regime de controlo, permitiram colher benefícios em 1996. Com efeito, foi esse o caso, por exemplo, no que respeita à análise de riscos muito melhorada aplicada na selecção de produtores para inspecção em 1996, que conduziu à elevada proporção de animais inspeccionados acima referida.

A Comissão considera, portanto, que se justificou aplicar uma taxa de correcção forfetária mais baixa no respeitante aos anos de apresentação de pedidos posteriores a 1995.

⁽⁴⁶⁾ JO L 355 de 5.12.1992, p. 32.

⁽⁴⁷⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício 1996, pontos 4.45-4.55 (JO C 348 de 18.11.1997).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.71. No que respeita aos prémios por vaca em aleitamento, não havia razões para considerar que o risco para o FEOGA era inferior na campanha de comercialização de 1996 ao da campanha de 1997. O sistema de identificação e de registo não estava operacional em nenhuma das duas campanhas e a taxa de erro constatada pelas autoridades portuguesas foi de 18,3 % para 1996 e 19,7 % para 1997. Ambas as taxas indicam que os controlos-chave (embora definidos) não resultaram, justificando-se uma correcção de 5 %. Em vez da correcção de 2 % aplicada para 1996, os critérios da Comissão (ver **quadro 2.3**) justificavam uma correcção de 5 % (1,7 milhões de euros suplementares), nível correspondente ao da correcção de 1997.

Medidas de acompanhamento

2.72. Os controlos cruzados, com o objectivo de evitar pedidos em duplicado, constituem igualmente um controlo fundamental no âmbito das medidas de acompanhamento. Em Espanha e Itália, a Comissão constatou que não tinha havido uma verificação cruzada entre os pedidos de ajuda no âmbito das medidas de acompanhamento e a base de dados do SIGC. O Tribunal considera que, com base nos critérios da Comissão (ver **quadro 2.3**), deveria ter sido aplicada uma correcção de 5 % e não de 2 %, no caso de Espanha (5,7 milhões de euros suplementares) e de Itália (12 milhões de euros suplementares).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.71. Portugal: prémio por vaca em aleitamento

A Comissão considera que, no respeitante à inobservância das regras em vigor, a situação em 1997 era claramente menos satisfatória do que em 1996.

Refira-se, em primeiro lugar, que foi, de facto, aplicada uma taxa de correcção forfetária de 5 % relativamente a certas categorias de alto risco (animais de combate, despesas com o prémio por vaca em aleitamento a título de 1996). Adicionalmente, é de referir que, no que toca ao prémio especial à carne de bovino, foi aplicada em ambos os anos uma taxa de correcção forfetária de 5 %, sendo de salientar a avaliação aprofundada, pelos serviços da Comissão, da situação global no sector dos prémios «bovinos».

No contexto das directrizes para a determinação das taxas de correcção forfetárias no âmbito do apuramento de contas, «quando os regulamentos exigem explicitamente um controlo determinado, o Estado-Membro não tem outras alternativas que não sejam a aplicação do controlo». Dado que o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo só tinha de estar concluído em 1 de Janeiro de 1997, foi a partir dessa data que a implantação, por parte de Portugal, foi considerada com um maior grau de deficiência.

Nestas circunstâncias, a Comissão considera que se justificou uma taxa de correcção forfetária mais baixa no respeitante ao ano de apresentação de pedidos de 1996.

2.72. Os Regulamentos (CEE) n.º 2078/92 e (CE) n.º 746/96 não previam uma maior integração das medidas de acompanhamento no SIGC, particularmente no que respeita às declarações de superfícies. Devido à adequação muitas vezes problemática da base de dados «superfícies» do SIGC às medidas agro-ambientais, os resultados dos controlos cruzados nem sempre puderam fornecer respostas definitivas acerca das superfícies declaradas. Por esse motivo, os controlos cruzados foram considerados controlos obrigatórios [em conformidade com o n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 746/96], mas secundários do ponto de vista dos riscos, por deverem ser completados por outros tipos de controlos. A partir de 2000, o enquadramento mudou, pois o Regulamento (CE) n.º 1750/1999 prevê uma maior integração das medidas de desenvolvimento rural no SIGC, tendo este último também evoluído. Para ter em conta estas alterações, o documento AGRI/17933/2000 precisa, no seu anexo 8, que os controlos cruzados, em todos os casos apropriados, com os dados do SIGC, relativamente às parcelas objecto de medidas de apoio, a fim de evitar pagamentos injustificados, são controlos-chave. Esta disposição é aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

É ainda de referir que a obrigação do controlo cruzado existe desde 1 de Janeiro de 1997. A correcção proposta diz respeito aos anos de 1997 e 1998, que deve ser considerado um período de transição, durante o qual a Comissão pretendeu demonstrar uma certa compreensão, expressa por uma taxa de correcção de 2 %. Esta posição encontrava justificação no facto de a implantação do controlo cruzado exigir um esforço considerável, agravado pela circunstância de, por exemplo em Itália, a gestão das duas medidas não ter sido confiada ao mesmo organismo pagador.

Frutas e produtos hortícolas

Insuficiência dos documentos justificativos da posição da Comissão

2.73. Na sequência de uma inspecção da DG AUDIT em França, em Setembro de 1997, detectou-se que uma empresa beneficiava de ajuda à transformação de pêssegos e pêras em xarope, os quais estava a incorporar em saladas de fruta e compotas. Contudo, a ajuda apenas pode ser concedida para pêssegos e pêras em xarope quando estes são produtos finais ⁽⁴⁸⁾. Os documentos do processo existente na Comissão indicam que esta suspeitou de fraude, mas não comunicou o caso ao OLAF. A decisão de não tratar esta irregularidade como um caso de fraude não está documentada. As correcções aplicadas elevaram-se a 2,3 milhões de euros para 1996, 2,6 milhões de euros para 1997 e 1,8 milhões de euros para 1998.

2.73. *A Comissão aceita a crítica do Tribunal de que este caso devia ter sido mais bem documentado.*

Linho

Falta de precisão a nível da regulamentação

2.74. No Reino Unido, duas visitas de auditoria efectuadas pela Comissão revelaram que tinha sido concedida ajuda para o cultivo de uma variedade de linho que não é normalmente elegível para ajuda ⁽⁴⁹⁾. As autoridades britânicas tinham considerado o cultivo desta variedade como experimental, o que é permitido pelo regulamento aplicável na matéria ⁽⁵⁰⁾. A partir de 1994/1995, foram semeadas vastas superfícies: 1 903 ha em 1994/1995, 5 407 ha em 1995/1996 e 7 990 ha

⁽⁴⁸⁾ Regulamento (CEE) n.º 1558/91 (JO L 144 de 8.6.1991, p. 31).

⁽⁴⁹⁾ A variedade Klasse não consta do anexo A do Regulamento (CEE) n.º 1164/89 (JO L 121 de 29.4.1989, p. 4).

⁽⁵⁰⁾ Artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 1164/89.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

em 1996/1997, mas nunca foi enviado à Comissão qualquer elemento comprovativo dos testes que deveriam ter sido realizados relativamente à produção de fibras.

2.75. A Comissão considerou que a superfície semeada para fins experimentais era excessiva, não devendo ultrapassar os 100 hectares. Por conseguinte, aplicou correcções de 1,45 milhões de euros para o exercício de 1995, 5,9 milhões de euros para 1996 e 8,1 milhões de euros para 1997. O caso foi interposto no Tribunal de Justiça e o acórdão correspondente, de Novembro de 2000, anulou as correcções. Os motivos apresentados baseavam-se no facto de a Comissão não ter qualquer fundamento jurídico para limitar a dimensão de uma superfície experimental já que nenhuma limitação estava prevista nos regulamentos ou directivas, de nada indicar que a sementeira não era razoável atento o exame em vista ⁽⁵¹⁾ e de a ausência de testes não ser pertinente já que a condição de elegibilidade para a ajuda eram as superfícies semeadas e não a transformação da colheita ⁽⁵²⁾.

2.76. A ajuda concedida para superfícies semeadas com variedades que estão a ser experimentadas apenas foi suprimida a partir da campanha de 1998/1999. Se a regulamentação tivesse sido mais precisa, a maior parte da ajuda não teria de ser paga ou então a Comissão poderia ter aplicado correcções. O FEOGA poderia ter economizado cerca de 15,5 milhões de euros nos exercícios 1995 a 1997 (ver igualmente pontos 2.77-2.84).

2.76. As autoridades do Reino Unido não informaram atempadamente a Comissão sobre a extensão das superfícies experimentais semeadas com a variedade referida. Só depois da visita de inspecção do serviço de apuramento de contas da Comissão se tornou evidente a extensão das superfícies semeadas. Foram, portanto, aplicadas correcções pela totalidade da superfície em excesso relativamente à superfície experimental. Além disso, a Comissão propôs uma alteração da legislação, que foi decidida pelo Conselho com efeitos a partir da campanha de comercialização de 1998/1999.

Indiferença às observações do Tribunal

Ajuda à produção de linho

2.77. No seu relatório anual relativo ao exercício 1992 ⁽⁵³⁾, o Tribunal recomendara à Comissão que deveria evitar qualquer incentivo adicional à produção de linho têxtil pois, já nesse momento, havia uma produção excedentária que não encontrava comprador. Em 1993, a regulamentação relativa ao cultivo de linho têxtil e cânhamo foi alterada. A ajuda à produção de sementes veio juntar-se à ajuda por hectare, o que duplicou na realidade o montante da ajuda paga por hectare e a tornou muito mais atractiva do que a ajuda concedida para outras culturas arvenses.

2.77-2.84. A Comissão apercebeu-se pela primeira vez da existência de problemas quando os seus serviços notaram um aumento das superfícies cultivadas com linho em Espanha a partir de 1994. Por esse motivo, o serviço de apuramento de contas da DG AGRI efectuou uma missão em Julho de 1995, que detectou anomalias no sector do linho em Espanha, as quais podiam ser resumidas pela expressão «caça ao prémio». Esta situação foi confirmada por novos relatórios em Junho. Em Julho de 1998, o UCLAF participou numa missão em Espanha sobretudo sobre o cânhamo, mas também foram efectuadas algumas verificações em relação ao linho, que

⁽⁵¹⁾ Processo C-148/99, acórdão de 9 de Novembro de 2000.

⁽⁵²⁾ Artigos 3.º a 8.º do Regulamento (CEE) n.º 1164/89.

⁽⁵³⁾ JO C 309 de 16.11.1993.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.78. No seu relatório anual relativo ao exercício 1995 ⁽⁵⁴⁾, o Tribunal constatou um rápido crescimento das superfícies destinadas à produção de linho têxtil e das respectivas despesas entre 1994 e 1995, notando ainda a emergência de dois novos países produtores em grande escala, a Espanha e o Reino Unido. O Tribunal verificou ainda que as quantidades produzidas excediam em muito as necessidades do mercado e recomendou que a Comissão se dedicasse activamente a este mercado por forma a encontrar uma solução para a situação excedentária. Entre a campanha de 1992/1993 e a de 1999/2000, a superfície total cultivada com linho têxtil em Espanha passou de 0 a 126 000 hectares. Neste país, o controlo da organização comum de mercado no sector do linho é da competência dos governos regionais.

2.79. Logo que a unidade de apuramento de contas da Comissão efectuou a sua visita de auditoria a Espanha em Julho de 1995 ⁽⁵⁵⁾, foi claramente salientado o risco de a produção se destinar apenas à obtenção de ajuda. As auditorias realizadas em Junho de 1997 ⁽⁵⁶⁾ pela divisão de mercado da Comissão responsável pelo linho, seguida da de Julho de 1998 ⁽⁵⁷⁾, em conjunto com o OLAF, confirmaram esta impressão ⁽⁵⁸⁾. Foi aplicada a Espanha uma correcção por deficiências de gestão da medida relativamente aos exercícios 1994 e 1995 ⁽⁵⁹⁾. Esta correcção não foi renovada nos exercícios posteriores porque a Comissão considerou, com base na auditoria conjunta realizada com o OLAF em 1998, que as autoridades espanholas tinham melhorado a situação no que respeita à observância das disposições regulamentares.

2.80. A regulamentação não exigia a transformação da palha de linho, um rendimento mínimo de palha por hectare, um rendimento mínimo de fibra por tonelada de palha transformada nem uma qualidade de palha

RESPOSTAS DA COMISSÃO

revelaram a existências de anomalias neste último sector. Devido aos problemas sectoriais, a Comissão tomou diversas medidas legislativas, que podem ser resumidas da seguinte forma:

- *em Fevereiro de 1996 a Comissão apresentou uma proposta de reforma do regime de ajudas, que, basicamente, consistia na fixação de uma superfície máxima garantida e de níveis diferentes de ajuda para o linho arrancado e o linho ceifado. O Conselho não adoptou essa proposta,*
- *nessas circunstâncias, a Comissão apresentou uma nova proposta, em Dezembro de 1996, com vista à transformação obrigatória das palhas. Essa proposta foi adoptada pelo Conselho e entrou em vigor em 1997/1998,*
- *como as superfícies declaradas continuavam a aumentar, a Comissão acrescentou o requisito de um rendimento mínimo a partir de 1998/1999,*
- *em Novembro de 1998, a legislação foi alterada e o linho e o cânhamo passaram a ter de ser declarados no âmbito do SIGC; o controlo e as sanções também foram reforçados,*
- *em Novembro de 1999, a Comissão apresentou uma nova proposta de reforma sectorial, que viria a ser adoptada pelo Conselho em Julho de 2000 e entraria em vigor em Julho de 2001.*

⁽⁵⁴⁾ JO C 340 de 12.11.1996.

⁽⁵⁵⁾ Relatório de auditoria (17-21 Julho de 1995) de 31.1.1996.

⁽⁵⁶⁾ Relatório sobre a produção e a indústria de transformação do linho têxtil em Espanha (11 e 12 de Junho de 1997) 97/2358a.

⁽⁵⁷⁾ Relatório de auditoria (27-31 de Julho de 1998) de 26.11.1998.

⁽⁵⁸⁾ Apurou-se mesmo que, entre 1994 e 1996, não era possível transformar qualquer palha de linho produzida, já que a Espanha não possuía as capacidades de transformação necessárias. A palha de linho parece ter sido posteriormente transformada em fibra, mas não foi comercializada por não encontrar mercado. Além disso, os rendimentos registados eram substancialmente inferiores aos dos países produtores tradicionais e a qualidade da fibra obtida muito medíocre.

⁽⁵⁹⁾ 10 % das despesas declaradas por Espanha no número orçamental 1 4 0 0 para os exercícios de 1994 (2,3 milhões de pesetas) e 1995 (40,4 milhões de pesetas).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

mínima. Logo em 1996, a Comissão decidiu propor alterações à regulamentação em vigor, tentando criar um sistema de superfícies máximas garantidas, que teria permitido limitar as superfícies, mas esta proposta não foi adoptada pelo Conselho. A partir da campanha de 1997/1998, a concessão da ajuda ficou subordinada ao compromisso, assumido pelo comprador ou pelo produtor, de efectuar a transformação e todos os transformadores deviam ser devidamente credenciados. No final de 1998, era evidente para a DG AGRI que a organização comum de mercado (OCM) no sector do linho e do cânhamo necessitava de uma remodelação completa para impedir os abusos detectados no terreno, especialmente em Espanha e ainda, em menor escala, em outros Estados-Membros. Contudo, a única medida tomada no imediato consistiu em fixar, a partir da campanha de 1998/1999, um rendimento mínimo de palha de linho por hectare, que variava consoante o método de colheita utilizado. Nenhuma destas disposições teve qualquer efeito: as superfícies continuaram a aumentar e a palha de linho foi transformada mas não comercializada.

2.81. Em 1999, determinadas existências de palha de linho e fibras foram destruídas por incêndios inexplicáveis, o mesmo tendo voltado a acontecer em 2000. Estes acontecimentos eram sintomáticos de irregularidades graves em Espanha. Em Julho de 1999, a pedido do OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude), o procurador espanhol responsável pela luta contra a fraude iniciou uma investigação criminal desta questão.

2.82. A unidade de apuramento das contas da Comissão não efectuou uma nova auditoria em Espanha mas organizou reuniões com as autoridades espanholas para obter informações suplementares e propôs uma correcção de 10 % das despesas declaradas por Espanha nos exercícios 1996 a 1998 (7,2 milhões de euros) a título de «caça ao prémio», nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 2988/95 do Conselho, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. A carta de notificação da correcção, apresentada ao serviço jurídico da Comissão em Março de 2000, ainda não foi enviada. Em Abril de 2001, este serviço declarou que não podia aprovar a correcção já que todas as condições estipuladas no regulamento tinham sido observadas, o que era verdade, e que não se podia proceder a uma correcção com base em critérios «acrescentados» posteriormente à regulamentação. Além disso, devido ao limite dos 24 meses, a correcção apenas podia ser aplicada às despesas efectuadas a partir de Julho de 1997, pois a carta de notificação foi enviada às autoridades espanholas em Julho de 1999.

2.83. Em Julho de 2000, a unidade de apuramento das contas realizou uma auditoria sobre a gestão da medida em Espanha e, em especial, sobre os controlos relativos

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os problemas no sector do linho em Espanha tornaram-se evidentes depois de uma série de incêndios em armazéns de linho transformado e não transformado (em Abril e Maio de 1999) nas instalações de empresas transformadoras, de que resultaram suspeitas de fraudes. Por esse motivo, os organismos de controlo das regiões autónomas espanholas efectuaram uma comparação da produção total declarada de linho dos produtores que haviam entregue a sua produção aos transformadores em causa com a capacidade técnica dos mesmos transformadores, que fez sobressair muitas incoerências. O procedimento de apuramento de contas ainda está a decorrer no respeitante aos exercícios financeiros 1996 a 1998. Relativamente a 1999, a correcção financeira terá em conta as conclusões da investigação iniciada pelo OLAF em 2000. Em Outubro de 1999, as autoridades espanholas (FEGA, órgão coordenador dos organismos pagadores das regiões autónomas) solicitaram, portanto, um período suplementar (até 30 de Abril de 2000) para o pagamento da ajuda, por necessitarem de verificar melhor vários «casos de suspeita de irregularidades». A Comissão concedeu essa prorrogação.

A DG AGRI efectuou uma missão de auditoria em Junho de 2000, juntamente com a DG AUDIT (FEGA e Castilla-León), com o objectivo de verificar as despesas efectuadas na campanha de 1998/1999. Ao mesmo tempo, o OLAF efectuou diversas missões de auditoria em Espanha relativamente aos casos presumidos de fraude. Em Dezembro de 2000, a «Fiscalía Anticorrupción» espanhola informou o OLAF das conclusões do inquérito. O OLAF concluiu o seu relatório em Março de 2001. Com base nesses resultados, está presentemente a decorrer o procedimento de apuramento de contas. A Comissão gostaria de referir que o limite de 24 meses para as correcções financeiras não se aplica às consequências financeiras das irregularidades ou negligências imputáveis a autoridades administrativas ou outros organismos dos Estados-Membros [n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999]. A Comissão considera, portanto, prematuras as conclusões do Tribunal quanto à perda para o FEOGA.

A Comissão decidiu aplicar uma correcção de 10 % pelas deficiências do sistema de controlo em 1994 e 1995. Relativamente aos exercícios financeiros 1996 a 1998, o procedimento de apuramento de contas ainda está a decorrer. Em relação a 1999, as conclusões da investigação do OLAF constituirão a base da correcção financeira. A Comissão considera, portanto, que tratou e está a tratar convenientemente as deficiências detectadas em Espanha. Conforme se referiu acima (pontos 2.84-2.91), a Comissão propôs alterações à regulamentação já em Fevereiro de 1996, mas tal foi rejeitado pelo Conselho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

aos transformadores. Esta auditoria salientou que as autoridades espanholas não tinham comunicado imediatamente ⁽⁶⁰⁾ irregularidades significativas detectadas pelos controlos. Esta constatação poderia ter sido feita muito mais cedo e utilizada como base legal sólida para correcções relativas aos exercícios 1996 a 1998. Além disso, devido ao limite de 24 meses, a correcção desta omissão apenas poderia ser aplicada às despesas efectuadas a partir de Março de 1999 (pois a carta de notificação das constatações foi enviada às autoridades espanholas em Março de 2001).

2.84. Em consequência dos efeitos combinados de uma regulamentação particularmente imprecisa, da indiferença às recomendações do Tribunal e de um acompanhamento insuficiente por parte da Comissão, organizou-se em Espanha uma espécie de «caça ao prémio» da ajuda à produção de linho entre 1994 e 2000, havendo indícios de que irregularidades graves se possam ter generalizado. Se as disposições regulamentares fossem adequadas, não teria de ser paga uma grande parte da ajuda a Espanha para os exercícios FEOGA 1994 a 2000, cerca de 180 milhões de euros (ver igualmente ponto 2.76).

*Decisão financeira relativa ao exercício 2000***Apresentação tardia dos documentos e das informações referentes ao pagamento**

2.85. Os relatórios dos organismos de certificação e as contas de quatro organismos pagadores — Região da Valónia (Bélgica), FEGA (*Fondo Español de Garantía*), Navarra e La Rioja (Espanha) — foram apresentados após a data-limite de 10 de Fevereiro de 2001. Um dos organismos pagadores (FEGA) não pôde elaborar as contas a tempo por ter havido uma deficiência do material informático do Faudit-ED (sistema de dados relativos à armazenagem pública) fornecido pela Comissão. Os outros atrasos devem-se à insuficiência dos recursos afectados ao processo de certificação. No entanto, a Comissão recebeu estes documentos a tempo de tomar a sua decisão.

2.86. Contudo, no momento da consulta aos Estados-Membros, 19 organismos pagadores não tinham enviado à Comissão as informações relativas aos diferentes pagamentos exigidas pela regulamentação comunitária ⁽⁶¹⁾. Consequentemente, a Comissão propôs

⁽⁶⁰⁾ N.º 2 do artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 1164/89.

⁽⁶¹⁾ Regulamento (CE) n.º 2390/1999 da Comissão (JO L 295 de 16.11.1999, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

proceder à disjunção ⁽⁶²⁾ das contas destes organismos pagadores da decisão. Nesta ocasião, dois organismos pagadores forneceram informações imediatamente. A decisão foi tomada a 8 de Maio e todas as despesas relativas a 17 organismos pagadores (7 490 milhões de euros) foram disjuntas.

2.87. A falta de comunicação, pelos organismos pagadores, de determinadas informações relativas aos pagamentos não coloca em causa o facto de as contas serem «autênticas, completas e rigorosas» ⁽⁶³⁾. O Tribunal considera não ser este um fundamento para a disjunção de despesas. A Comissão deverá encontrar meios alternativos para obrigar os Estados-Membros a enviarem as devidas informações a tempo e deverá ainda evitar atrasos na adopção da decisão financeira.

2.87. *A regulamentação requer que os Estados-Membros facultem à Comissão dados relativos aos pagamentos individuais. Dois Estados-Membros não enviaram as informações requeridas. Esta situação afecta a eficácia do processo global de apuramento de contas, por impossibilidade, total ou parcial, de efectuar determinados controlos relativamente aos Estados-Membros em causa. Cria-se, assim, uma situação de manifesta injustiça em relação aos Estados-Membros que forneceram os dados necessários. A Comissão entendeu, portanto, não ser correcto aceitar as contas dos organismos pagadores que não tinham fornecido os dados relativos aos pagamentos individuais.*

A Comissão regista, porém, os comentários do Tribunal e ponderará cuidadosamente as medidas a tomar no futuro em casos semelhantes.

Contas certificadas com reservas e correcções efectuadas

2.88. Os organismos de certificação devem obter um nível de confiança global de 95 %. A maior parte conseguiu isso recorrendo apenas a testes substantivos mas outros reduziram o nível de confiança exigido a partir de testes substantivos para 70 % e obtiveram o complemento da confiança que faltava por outros meios ⁽⁶⁴⁾. Recorreu-se à amostragem estatística (amostragem por unidades monetárias) para a grande maioria dos testes relativos às contas ⁽⁶⁵⁾. De modo geral, o nível de erro detectado pelos organismos de certificação nas contas dos organismos pagadores ⁽⁶⁶⁾ em 2000 não excedeu 1 % (412 milhões de euros) do total declarado. O nível

⁽⁶²⁾ A disjunção é uma decisão formal. Não tem qualquer incidência financeira. As despesas disjuntas serão apuradas posteriormente, após serem apresentados à Comissão trabalhos ou informações suplementares.

⁽⁶³⁾ N.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão (JO L 158 de 8.7.1995, p. 6).

⁽⁶⁴⁾ Ver relatório especial n.º 22/2000, ponto 39 (JO C 69 de 2.3.2001).

⁽⁶⁵⁾ Ver relatório especial n.º 22/2000, pontos 33-35.

⁽⁶⁶⁾ Ver relatório especial n.º 22/2000, ponto 24.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

de erro era significativo em seis organismos pagadores — Região da Valónia (Bélgica), Bade-Vurtemberg (Alemanha), Navarra (Espanha), SDE (*Services déconcentrés de l'Etat*) e Ofival (*Office interprofessionnel des viandes* — França), bem como Ifadap (Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas — Portugal).

2.89. As contas de 23 organismos pagadores, no total, suscitaram reservas por parte dos organismos de certificação (ver **quadro 2.5**). Estas reservas eram, na sua maioria, de natureza técnica e de diminuta importância, em relação a 10 organismos pagadores, o montante elevava-se a 89 milhões de euros. Se o organismo pagador tomar as medidas necessárias para colmatar as deficiências detectadas e recuperar os pagamentos indevidos, a Comissão não aplica correcções.

2.90. O montante total das correcções efectuadas com base na certificação das contas eleva-se a 3,2 milhões de euros. No que respeita às correcções baseadas em amostras seleccionadas estatisticamente, a política da Comissão consiste em corrigir o erro mais provável. A correcção deverá basear-se no erro mais provável extrapolado a partir apenas dos pagamentos indevidos, devendo ser bem explicitado aos organismos de certificação que devem excluir os pagamentos inferiores aos montantes devidos ⁽⁶⁷⁾. As correcções baseadas no erro mais provável não foram incluídas na decisão financeira e serão efectuadas no âmbito do processo de conformidade (cerca de 35 milhões de euros). Porém, deviam ter sido efectuadas na decisão financeira.

Problema do credenciamento

2.91. As contas do SDE (França) suscitaram reservas pelo terceiro ano consecutivo. Apesar das críticas formuladas no passado, as autoridades francesas atribuíram temporariamente ⁽⁶⁸⁾ ao SDE a responsabilidade pelas medidas de desenvolvimento rural. As despesas referentes às medidas de desenvolvimento rural elevaram-se a 187 milhões de euros, dos quais 8,9 milhões de euros foram objecto de reservas. O organismo de certificação apresentou reservas relativamente

2.90. *A Comissão regista os comentários do Tribunal relativamente à conveniência de inscrever no apuramento de contas as correcções baseadas na extrapolação de erros e ponderará cuidadosamente se, de futuro, tal poderá ser feito no âmbito do presente quadro regulamentar.*

⁽⁶⁷⁾ A linha directriz n.º 8 da Comissão refere que o cálculo do erro mais provável deve ter em conta apenas as declarações excessivas.

⁽⁶⁸⁾ A partir de 2001, o Cnasea será responsável pelas medidas de desenvolvimento rural.

Quadro 2.5 — Organismos pagadores por despesas declaradas em 2000

Nº	Estados-Membros	Organismo pagador	Montantes declarados (milhões de euros) ⁽¹⁾	% do total	Contas com reservas ⁽²⁾
1	I	AGEA	5 077,38	12,32	x
2	F	ONIC	4 302,99	10,44	x
3	EL	Gedidagep ⁽³⁾	2 611,06	6,34	x
4	UK	MAFF	2 281,53	5,54	
5	IRL	DAF	1 628,21	3,95	
6	E	Andalucia ⁽³⁾	1 598,26	3,88	
7	DK	EU-Direktoratet	1 336,59	3,24	
8	F	ONIOL	1 094,91	2,66	
9	F	SDE	919,59	2,23	x
10	A	AMA	904,33	2,19	
			21 754,85	52,80	
11	D	Bayern Landwirtschaft	836,13	2,03	
12	D	Hamburg-Jonas	801,22	1,94	
13	F	Onilait	797,00	1,93	
14	E	Castilla y León ⁽³⁾	757,05	1,84	
15	S	SJV	751,42	1,82	
16	SU	MMM	727,56	1,77	
17	UK	IBEA	707,01	1,72	
18	F	Ofival	700,57	1,70	x
19	E	Castilla La-Mancha ⁽³⁾	664,13	1,61	
20	B	BIRB	663,38	1,61	
21	E	FEGA	601,97	1,46	
22	D	Niedersachsen	596,57	1,45	x
23	F	FIRS	564,18	1,37	
24	D	BLE	550,20	1,34	
25	P	INGA	538,03	1,31	x
26	UK	SERAD	535,70	1,30	
27	NL	PZ	522,48	1,27	
28	E	Extremadura ⁽³⁾	504,80	1,23	
29	NL	HPA	445,78	1,08	x
30	E	Aragón ⁽³⁾	381,41	0,93	
31	D	Baden-Württemberg	375,76	0,91	x
32	D	Mecklenburg-Vorpommern	356,48	0,87	
33	D	Brandenburg	341,70	0,83	
34	D	Sachsen-Anhalt	339,04	0,82	
35	I	DCCC	319,82	0,78	
36	D	Sachsen	289,41	0,70	x
37	UK	WOAD	282,66	0,69	
38	B	Ministerie van Landbouw (DG3)	277,02	0,67	
39	F	Cnasea	275,46	0,67	
40	NL	LASER	266,18	0,65	
41	D	Nordrhein-Westfalen LWK Munst	250,68	0,61	
42	D	Schleswig-Holstein	248,50	0,60	x
43	E	Cataluña ⁽³⁾	248,19	0,60	x
44	D	Thüringen	242,17	0,59	x
45	F	Oniflor	230,75	0,56	x
46	UK	DARD	226,18	0,55	
47	D	Hessen	184,19	0,45	x
48	F	Onivins	174,56	0,42	x
49	D	Rheinland-Pfalz	150,21	0,36	x
50	E	Canarias ⁽³⁾	142,45	0,35	
51	P	Ifadap	135,49	0,33	
52	F	Odeadom	135,16	0,33	
53	I	ENR	127,86	0,31	
54	E	Valencia ⁽³⁾	125,23	0,30	
55	E	Navarra ⁽³⁾	114,05	0,28	x
56	D	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	92,81	0,23	
57	E	Galicia ⁽³⁾	87,41	0,21	
58	NL	PVE	82,24	0,20	
59	E	Murcia ⁽³⁾	81,49	0,20	
60	A	ZA Salzburg	70,84	0,17	x
61	IRL	DMNR	53,08	0,13	x
62	NL	DLG	50,96	0,12	
63	E	Madrid ⁽³⁾	45,64	0,11	
64	A	BmlfuW Pras B10	42,15	0,10	
65	NL	PT	41,67	0,10	
66	E	Asturias ⁽³⁾	41,17	0,10	
67	E	Pais Vasco ⁽³⁾	38,87	0,09	
68	E	La Rioja ⁽³⁾	29,13	0,07	
69	F	SAV	27,87	0,07	
70	L	Ministère de l'agriculture	20,64	0,05	
71	E	Baleares	18,55	0,05	
72	E	Cantabria ⁽³⁾	18,50	0,04	
73	D	Bayern, St MLU	16,80	0,04	
74	D	Saarland	15,20	0,04	x
75	UK	FC	13,52	0,03	
76	B	Vlaamse Gemeenschap	9,27	0,02	
77	D	Hamburg	9,17	0,02	
78	F	Ofimer	8,32	0,02	
79	D	Nordrhein-Westfalen LfBj	7,93	0,02	
80	B	Organisme payeur de la Région wallone	5,57	0,01	x
81	D	Nordrhein-Westfalen LfA	2,88	0,01	x
82	UK	CCW	2,63	0,01	
83	D	Berlin	1,88	0,00	
84	A	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	1,37	0,00	
85	D	Bremen	1,24	0,00	
86	E	FROM	0,36	0,00	
Total			41 199,78	100,00	23

⁽¹⁾ Há que notar que alguns Estados-Membros não deduzem automaticamente eventuais montantes negativos a título do número orçamental B1-3 7 0 0 (apuramento das contas) dos montantes que declaram.

Contudo, os montantes apresentados neste quadro são os efectivamente declarados pelos Estados-Membros.

⁽²⁾ Contas com reservas devido a erros financeiros, restrições do âmbito ou outro tipo de reservas.

⁽³⁾ Montante disjuncto da decisão financeira de 8 de Maio de 2001.

NB: Taxas de câmbio para os Estados-Membros fora da zona euro:
Dinamarca: 7,4619; Grécia: 340,75; Suécia: 9,0455; Reino Unido: 0,6156.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

a um total de 43 milhões de euros (4,69 % das despesas declaradas), tendo concluído que o SDE não cumpre os critérios de credenciamento, não é viável nem susceptível de ser auditado. O Tribunal e a Comissão ⁽⁶⁹⁾ consideraram que as autoridades francesas deverão retirar o credenciamento ao SDE. Caso contrário, o montante dos adiantamentos deverá ser reduzido.

2.92. Na Região da Valónia, são aplicados desde 1996 procedimentos de credenciamento simplificados. Dado o aumento das despesas geridas pelo organismo pagador da região, a Comissão solicitou que o credenciamento deste seja revisto.

2.93. Em geral, a situação dos devedores continua a não ser satisfatória, especialmente no que respeita a Valência (Espanha), à DCCC (*Direzione Compartimentale delle Contabilità Centralizzate*) e à AGEA (*Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura* — Itália), bem como ao *Welsh Office* (Reino Unido). O montante total das dívidas eleva-se a 2 014 milhões de euros. O progresso do OLAF em matéria de cobrança das dívidas tem sido limitado. Segundo o OLAF, o montante total das dívidas eleva-se a 2 210 milhões de euros. Não é possível reconciliar este montante com o total declarado pelos organismos pagadores, já que este último comporta elementos que não se limitam aos comunicados ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 595/91, existindo igualmente diferenças a nível dos respectivos calendários. O OLAF enviou esforços para apurar todas as dívidas registadas antes de 1995. O montante em questão eleva-se a 944 milhões de euros. Para proceder a correcções no âmbito das decisões de conformidade, o OLAF tem de notificar [por força do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1663/95] os Estados-Membros quanto aos montantes que pretende reclamar-lhes e aos que podem ser compensados recorrendo ao FEOGA. Em Junho de 2001, o OLAF tinha notificado dez Estados-Membros da sua intenção de propor uma decisão de apuramento das contas que lhes reclamaria 5,5 milhões de euros e compensaria 63 milhões de euros. A Itália, que é responsável pela maior parte das dívidas declaradas (68 %), foi informada de que 67 milhões de euros poderiam ser compensados e que um montante que poderia elevar-se a 331 milhões de euros poderia ter de ser imputado ao orçamento nacional. A primeira decisão de conformidade a incluir correcções relativas às dívidas imputadas aos Estados-Membros não deve ser adoptada antes do final de 2001.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.92. *Está já concluída uma análise completa do credenciamento do organismo pagador da Região da Valónia. O órgão certificador considera, nas suas conclusões, ter havido melhoramentos na estrutura do organismo pagador e que esta se encontra conforme com a legislação da União Europeia.*

2.93. *A unidade de apuramento de contas desenvolveu várias iniciativas destinadas a examinar a gestão das dívidas dos organismos pagadores no seu novo inquérito em 2001. É sabido que, em muitos organismos pagadores, a situação dos devedores continua a não ser satisfatória, mas têm sido introduzidos muitos melhoramentos. A melhor gestão das dívidas constitui uma das prioridades principais da unidade de apuramento de contas.*

⁽⁶⁹⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício 1999, ponto 2.66 (JO C 342 de 1.12.2000) e relatório especial n.º 22/2000, ponto 18 (JO C 69 de 2.3.2001).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.94. Os organismos de certificação da maioria dos organismos pagadores alemães não eram «operacionalmente independentes dos organismos pagadores e de coordenação»⁽⁶³⁾. Na sequência de um pedido da Comissão, as autoridades alemãs examinaram este problema, devendo todos os organismos de certificação ser independentes quando da certificação das contas relativas a 2001.

2.95. O anexo do Regulamento (CE) n.º 1663/95 estipula que «não serão feitos pagamentos em dinheiro»⁽⁷⁰⁾. Na Grécia, a maior parte dos agricultores são na realidade pagos em dinheiro. Apesar de receberem cheques, se não houver um banco na sua localidade ou nas proximidades, endossam os cheques à cooperativa, cujo representante os levanta num banco. Este distribui o dinheiro aos agricultores, que devem assinar a lista de pagamentos para indicar que o receberam. Os montantes inferiores a 100 000 dracmas gregas são directamente pagos em dinheiro. A pista de auditoria desaparece no momento em que os cheques são levantados.

2.96. As autoridades gregas reconhecem as deficiências associadas a este sistema e comprometeram-se a introduzir o pagamento por transferência bancária mas poucas medidas foram tomadas. A Comissão informou as autoridades gregas da necessidade de introduzir pagamentos directos para todos os regimes na próxima campanha, tendo ameaçado impor sanções financeiras se isso não acontecer. As medidas tomadas pela Comissão são essenciais para garantir uma pista de auditoria adequada.

Conclusão

2.97. Apesar da reforma, em 1996, do processo de apuramento das contas, a Comissão detectou novamente algumas deficiências significativas nos sistemas subjacentes nas suas auditorias de conformidade relativas às despesas dos exercícios FEOGA de 1996, 1997 e 1998 (ver igualmente pontos 2.17-2.19 relativos às reduções dos adiantamentos). O Tribunal considera que, em determinados casos, a Comissão devia ter aplicado taxas de correcção forfetárias mais elevadas no âmbito das decisões de conformidade que, consequentemente, teriam resultado em correcções bastante superiores (ver pontos 2.61, 2.64, 2.70-2.72). A decisão financeira devia ter sido adoptada dentro do prazo e o facto de os

2.97. *Conforme refere o Tribunal no relatório especial n.º 22/2000 e no ponto 2.194, a reforma aumentou a transparência nos Estados-Membros e foi um empreendimento notável. A Comissão está convencida de que a reforma do processo de apuramento, juntamente com outros aspectos, como o SIGC, reduziu consideravelmente os riscos para o orçamento comunitário. A Comissão considera ter aplicado as taxas de correcção forfetárias em conformidade com o n.º 4, quarto parágrafo, do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 e o documento VI/5330/97. Conforme é explicado no ponto 2.55, ao efectuar correcções financeiras a Comissão tem em conta todos os elementos das directrizes e não se baseia apenas num resumo de critérios.*

⁽⁷⁰⁾ O texto da versão francesa do regulamento está errado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

organismos pagadores não terem apresentado informações relativas aos diferentes pagamentos não constitui um motivo suficiente para que as despesas sejam disjuntas. Além disso, apesar das observações repetidas do Tribunal, as deficiências existentes na regulamentação relativa ao linho só foram supridas quando se detectaram graves irregularidades. Se as disposições regulamentares fossem adequadas, não teria de ser paga uma grande parte da ajuda, cerca de 195,5 milhões de euros, a Espanha e ao Reino Unido para os exercícios FEOGA 1994 a 2000 (ver pontos 2.76 e 2.84).

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Controlos físicos de produtos agrícolas que beneficiam de restituições à exportação

2.98. No seu relatório especial n.º 20/98 ⁽⁷¹⁾, o Tribunal formulou recomendações no sentido de melhorar o quadro do controlo das operações no âmbito das restituições à exportação. As principais recomendações referiam-se aos seguintes aspectos:

- utilização mais eficaz da análise de risco para a selecção das mercadorias tendo em vista o controlo físico,
- registo, avaliação e elaboração de relatórios sobre os resultados dessas verificações,
- adopção de uma estratégia de controlo planificada adaptada ao tipo de produto exportado,
- necessidade de um controlo de rotina relativamente à qualidade sã, leal e comerciável dos produtos,
- proposta de tornar obrigatória a análise de risco, alargando o seu âmbito de aplicação a todas as medidas e regimes financiados pelo orçamento da UE e permitindo assim que os Estados-Membros afectem os seus recursos com maior eficácia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A disjunção das despesas efectuadas por certos organismos pagadores é conforme com o disposto no n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 e com o n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1663/95 e com o previsto no Regulamento (CE) n.º 2390/1999.

No que respeita ao linho em Espanha, a Comissão decidiu aplicar uma correcção de 10 % pelas deficiências do sistema de controlo em 1994 e 1995. Relativamente aos exercícios financeiros de 1996 a 1998, o procedimento de apuramento de contas ainda está a decorrer. Em relação a 1999, as conclusões da investigação do OLAF constituirão a base da correcção financeira. A Comissão considera, portanto, que tratou e está a tratar convenientemente as deficiências detectadas em Espanha. Conforme se referiu acima (pontos 2.84-2.91), a Comissão propôs alterações à regulamentação já em Fevereiro de 1996, mas tal foi rejeitado pelo Conselho.

⁽⁷¹⁾ Relatório especial n.º 20/98 (JO C 375 de 3.12.1998), a seguir designado por RE n.º 20/98.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.99. O relatório instava ainda a Comissão a acelerar o processo de seguimento das anomalias que tinha detectado nos sistemas dos Estados-Membros.

2.100. Nos pontos seguintes apresenta-se em pormenor a posição do Conselho e do Parlamento Europeu relativamente a estas recomendações, bem como as acções empreendidas pela Comissão nesta matéria.

Recomendações do Conselho da União Europeia

2.101. O Conselho da União Europeia, no relatório do seu grupo Agrifin de 5 de Fevereiro de 1999 sobre o relatório especial n.º 20/98 do Tribunal, aceitou as principais observações do Tribunal e recomendou que a Comissão adoptasse as seguintes medidas:

- a) A Comissão deverá centralizar todos os dados relativos às práticas instituídas nos diferentes Estados-Membros, a fim de melhorar a qualidade dos controlos em toda a Comunidade com base na experiência adquirida;
- b) Há que procurar melhorar a qualidade dos controlos, quando necessário mediante análises apresentadas no Comité dos Mecanismos das Trocas Comerciais, e igualmente através de uma reflexão baseada na experiência prática das diferentes direcções-gerais e do OLAF;
- c) A intensidade dos controlos físicos das operações que beneficiam de restituições à exportação deverá ser determinada com base numa aplicação prudente da análise de risco, prevendo controlos mais ligeiros para os produtos normalizados e com menor probabilidade de risco.

Propostas do Parlamento Europeu

2.102. No seu relatório de 4 de Março de 1999 sobre o processo de quitação relativo ao exercício 1997, o Parlamento Europeu concordou com as principais observações do Tribunal e convidou a Comissão a:

- a) Melhorar a coordenação entre os controlos físicos e os controlos *a posteriori* ⁽⁷²⁾ no contexto de um quadro jurídico adequado, como preconizado pelo

2.102.

- a) *Há que juntar os seguintes travessões:*

«— os Estados-Membros deverão ser obrigados a apresentar avaliações anuais relativas à execução e à eficácia dos controlos físicos (sexto travessão do ponto 4.4 do relatório especial n.º 20/98),

⁽⁷²⁾ Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho (JO L 388 de 30.12.1989, p. 18).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Tribunal. Tendo em vista uma maior eficácia, tal coordenação deveria prevalecer sobre quaisquer considerações relacionadas com a subsidiariedade;

- b) Atribuir maior atenção à eficácia dos processos de selecção das mercadorias para efeitos de realização de controlos físicos;
- c) Tornar obrigatória a aplicação da análise de risco pelos Estados-Membros e a apresentação de avaliações anuais respeitantes à aplicação e eficácia desses controlos;
- d) Impor controlos sistemáticos da qualidade comercial de todas as amostras submetidas a análise laboratorial.

Seguimento dado pela Comissão às observações do Tribunal

2.103. A Comissão respondeu positivamente a algumas observações e recomendações do Tribunal, já que:

- aplicou correcções financeiras ⁽⁷³⁾ num total de 188 milhões de euros a vários Estados-Membros que não tinham observado as disposições relativas aos controlos físicos ⁽⁷⁴⁾ (**quadro 2.6**) (RE n.º 20/98, ponto 2.6),
- informou os Estados-Membros sobre a utilização da análise de risco por intermédio do Comité dos Mecanismos das Trocas Comerciais (RE n.º 20/98, terceiro travessão do ponto 4.4),

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- *os Estados-Membros que optaram pela análise de riscos deverão ter a possibilidade de reduzir o número de análises laboratoriais sempre que obtenham garantias baseadas em resultados satisfatórios e regulares (nono travessão do ponto 4.4 do relatório especial n.º 20/98)».*

⁽⁷³⁾ Decisão 2000/216/CE da Comissão, de 1 de Março de 2000, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia (JO L 67 de 15.3.2000, p. 37) e Decisão 2000/449/CE da Comissão, de 5 de Julho de 2000, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia (JO L 180 de 19.7.2000, p. 49).

⁽⁷⁴⁾ Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho, de 12 de Fevereiro de 1990, relativo ao controlo aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição ou de outros montantes (JO L 42 de 16.2.1990, p. 6).

Quadro 2.6 — Total das correcções efectuadas na sequência das Decisões 2000/216/CE e 2000/449/CE da Comissão

Exercício	Estado-Membro	Sector	Rubrica orçamental	Motivos	Consequências financeiras (euros) ⁽¹⁾
1996-1998	Bélgica	Restituições à exportação	2100	Inobservância da taxa mínima de controlos no sector da carne de bovino	186 173
1996-1998	Dinamarca	Restituições à exportação	Várias	Deficiências na qualidade dos controlos aduaneiros	29 077 014
1996-1998	Alemanha	Restituições à exportação	Várias	Inobservância da taxa mínima de controlos, deficiências nos controlos de qualidade	21 872 394
1996-1998	Grécia	Restituições à exportação	Várias	Deficiências na qualidade dos controlos aduaneiros	1 031 894
1996-1998	França	Restituições à exportação	Várias	Deficiências na qualidade dos controlos aduaneiros	99 083 770
1996-1998	Itália	Restituições à exportação	Várias	Inobservância das taxas de controlos, deficiências na qualidade dos controlos aduaneiros	31 847 349
1996-1998	Luxemburgo	Restituições à exportação	Várias	Deficiências nos controlos quantitativos (pesagem)	5 466
1996-1998	Reino Unido	Restituições à exportação	Várias	Deficiências na qualidade dos controlos no sector dos cereais	5 171 461
Total					188 275 521

⁽¹⁾ Correcção equivalente a 5 % do total das despesas relativas ao financiamento das restituições à exportação dos produtos agrícolas de todos os países, excepto o Luxemburgo, para o qual essa correcção foi equivalente a 2 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- solicitou aos Estados-Membros que apliquem um sistema de classificação uniforme dos riscos inerentes a cada mercadoria (RE 20/98, quarto travessão do ponto 4.4),
- incentivou os Estados-Membros a integrarem no seu sistema de análise de risco nacional um sistema de acompanhamento e de informação que garanta a realização dos controlos seleccionados ou, caso estes não sejam efectuados, a apresentação de explicações satisfatórias (RE 20/98, quinto travessão do ponto 4.4),
- permitiu, nos Estados-Membros que optaram pela utilização da análise de risco, uma redução da intensidade dos controlos de mercadorias normais ⁽⁷⁵⁾ e em estâncias aduaneiras com um pequeno número de operadores e uma gama limitada de mercadorias ⁽⁷⁶⁾ (RE 20/98, ponto 3.7),
- obrigou os Estados-Membros a efectuarem avaliações anuais da sua execução dos controlos físicos (RE 20/98, sexto travessão do ponto 4.4).

2.104. Contudo, a Comissão não actuou relativamente a outros aspectos referidos pelo Tribunal, pois:

- não propôs a obrigatoriedade de se realizarem controlos de rotina ⁽⁷⁷⁾ nos laboratórios aduaneiros relativamente à qualidade sã, leal e comerciável dos produtos agrícolas quando da exportação (RE 20/98, oitavo travessão do ponto 4.4),

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.104.

O n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 2221/95 foi introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 2655/1999. Todavia, seria impossível, em alguns casos, efectuar exames de rotina da qualidade sã, leal e comerciável nos laboratórios designados para os controlos aduaneiros a todas as amostras colhidas ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 386/90 (por exemplo as hormonas na carne e o glicol no vinho).

⁽⁷⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 2221/95 da Comissão, de 20 de Setembro de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho no que diz respeito ao controlo físico aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição (JO L 224 de 21.9.1995, p. 13).

⁽⁷⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 2655/1999 da Comissão, de 16 de Dezembro de 1999, que altera o Regulamento (CE) n.º 2221/95, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho no que diz respeito ao controlo físico aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição, e Regulamento (CE) n.º 3122/94 que estabelece os critérios da análise de riscos no respeitante aos produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição (JO L 325 de 17.12.1999, p. 12).

⁽⁷⁷⁾ O que seria aplicável a todas as amostras retiradas ao abrigo do n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 386/90.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- não reflectiu na possibilidade de criar um quadro jurídico que permita conjugar de forma equilibrada os controlos físicos com os controlos *a posteriori* (RE 20/98, ponto 4.1),
- não avaliou a eficácia dos processos de selecção das mercadorias a submeter a controlos físicos (RE 20/98, ponto 4.3),
- não apresentou propostas para tornar obrigatória a utilização da análise de risco, dado que a Grécia e a Itália não podiam aplicar a análise de risco por falta de informatização (RE 20/98, primeiro travessão do ponto 4.4),
- não procurou obrigar os Estados-Membros a apresentarem programas de controlo anuais estratégicos que incluam taxas de controlo diferenciadas consoante o risco avaliado (RE 20/98, segundo travessão do ponto 4.4),
- não obrigou os Estados-Membros a registarem em bases de dados específicas as irregularidades cometidas nas restituições à exportação (RE 20/98, sétimo travessão do ponto 4.4).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Foi solicitada aos Estados-Membros a descrição, no relatório anual, das medidas tomadas para melhorar a coordenação com o Regulamento (CEE) n.º 4045/89. Os serviços da Comissão examinarão com os Estados-Membros a melhor forma de conjugar os esforços de controlo no momento da exportação e a posteriori.

No âmbito do apuramento das contas do FEOGA, foram efectuadas visitas de auditoria a diversos Estados-Membros em 1999 e 2000 para avaliação de determinados procedimentos aduaneiros. Durante essas auditorias, foi prestada alguma atenção, em alguns Estados-Membros, ao tópico da selecção com vista aos controlos físicos. Futuramente, este aspecto continuará a ser tido em conta no âmbito dos relatórios anuais.

Atendendo às críticas de alguns Estados-Membros (por exemplo da Grécia, que não está em condições de aplicar um sistema de análise de riscos devido à falta de um sistema informático), a análise de riscos acabou por não ser tornada obrigatória. Todavia, para incentivar os Estados-Membros no sentido da introdução de um sistema desse tipo, as simplificações do artigo 5.º A do Regulamento (CE) n.º 2221/95 (por exemplo a redução da taxa de controlo no caso dos produtos extra-anexo I) só se aplicam aos Estados-Membros que utilizam um sistema de análise de riscos.

No seguimento das observações de alguns Estados-Membros, verificou-se ser necessária uma certa flexibilidade em matéria de controlos físicos. Há, por vezes, que alterar os programas estratégicos no decurso do ano, de modo a adaptá-los a novas circunstâncias.

De acordo com o Regulamento (CEE) n.º 595/91, os Estados-Membros são obrigados a comunicar à Comissão uma lista das irregularidades que tenham sido objecto de um primeiro auto administrativo ou judiciário. O OLAF está a preparar uma aplicação que permitirá aos Estados-Membros elaborarem e comunicarem os casos de irregularidade em formato electrónico. Os resultados obtidos possibilitarão que os Estados-Membros também criem as suas próprias bases de dados com todas as informações sobre esses casos, incluindo as propostas pelo Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.105. A Comissão deu um seguimento parcial às recomendações do Tribunal. No que respeita à melhoria dos controlos, a sua abordagem tem consistido sobretudo em considerá-la uma opção mais do que uma obrigação, solicitando aos Estados-Membros que utilizem a análise de risco.

2.106. Para melhorar a eficácia dos controlos aduaneiros, a recomendação anteriormente apresentada de tornar a aplicação da análise de risco obrigatória terá ainda de ser alargada a todos os domínios de controlo com uma incidência financeira no orçamento da UE ⁽⁷⁸⁾.

Organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e de caprino

Introdução

2.107. A organização comum de mercado (OCM) no sector das carnes de ovino e de caprino foi estabelecida em 1980. A sua principal medida consiste no pagamento de um prémio anual aos produtores. Desde a introdução de limites individuais de direitos ao prémio na campanha de comercialização de 1993, não se registaram alterações significativas no regime.

⁽⁷⁸⁾ Ponto 5 do preâmbulo relativo ao relatório especial n.º 13/98 sobre a auditoria da utilização das técnicas de análise de risco nos controlos aduaneiros e no desalfandegamento das mercadorias e ao relatório especial n.º 20/98 sobre a auditoria dos controlos físicos de produtos agrícolas que beneficiam de restituições à exportação (JO C 375 de 3.12.1998).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.106. *A Comissão concorda com o Tribunal de Contas em que a análise de riscos deve ser alargada a todos os domínios de controlo com uma incidência financeira no orçamento da União Europeia. Na sequência do seminário aduaneiro 2000, realizado com os Estados-Membros para examinar a análise de riscos, a Comissão trabalhou com estes na elaboração de um plano de aplicação da análise de riscos que cobre o processo de gestão de riscos. O plano está agora em fase de execução e os resultados esperados incluem:*

- *um modelo harmonizado para o processo de gestão de riscos,*
- *um inventário dos parâmetros de risco para os agentes económicos,*
- *um formulário de intercâmbio de informações sobre riscos, para que os Estados-Membros possam trocar informações rapidamente.*

Dada a sua opinião sobre os riscos inerentes à introdução da análise de riscos, por via legislativa, numa gama alargada de controlos, a Comissão concentrou-se nesta questão no contexto do plano de aplicação acima referido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.108. As despesas orçamentais anuais caracterizam-se por uma oscilação considerável (2 210 milhões de euros em 1993, 1 425 milhões de euros em 1997 e 1 894 milhões de euros em 1999). O principal factor responsável por essa oscilação foi o nível dos preços do mercado, já que o número de animais que beneficiaram de prémios, cerca de 72,5 milhões, permaneceu estável no período 1993-1999.

2.109. No período 1993-1998, a produção e o consumo brutos, a nível interno, de carne de ovino e de caprino mantiveram-se relativamente estáveis nos 1,14 e 1,36 milhões de toneladas, em média, respectivamente. Por conseguinte, a Comunidade apresenta uma taxa de auto-suficiência de cerca de 84 %, sendo o défice da oferta compensado por importações provenientes de países terceiros. A Comissão não tomou uma posição oficial sobre o nível de produção da UE considerado desejável, mas os limites individuais de direitos ao prémio constituem de facto uma condicionante da produção interna.

2.110. Em 16 de Maio de 2001, a Comissão anunciou o que designou por «um regime no sector da carne de ovino mais simples e mais orientado para o mercado» e apresentou uma proposta de novo regulamento do Conselho ⁽⁷⁹⁾.

Auditoria do Tribunal

2.111. O Tribunal analisou os aspectos relativos à gestão da OCM no sector das carnes de ovino e de caprino na Comissão e nos seis Estados-Membros ⁽⁸⁰⁾ principais produtores que, no seu conjunto, são responsáveis por mais de 90 % das despesas neste sector. O objectivo da auditoria do Tribunal consistia em examinar o funcionamento actual do regime de prémios e verificar até que ponto persistem as questões anteriormente identificadas. O Tribunal examinou igualmente em que medida a última proposta tinha em consideração os problemas detectados durante a auditoria.

2.112. Os resultados da última auditoria do Tribunal no âmbito deste mercado, que abrangeu o período decorrido até às campanhas de comercialização de 1992/1993, foram publicados no relatório especial n.º 3/95 ⁽⁸¹⁾. Nesse relatório, o Tribunal mostrou-se particularmente crítico quanto à falta de objectivos claros da OCM, ao mecanismo utilizado para determinar o montante do prémio e ao sistema de recolha dos preços.

⁽⁷⁹⁾ COM(2001) 247 final.

⁽⁸⁰⁾ Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália e Reino Unido.

⁽⁸¹⁾ JO C 285 de 28.10.1995.

2.109. *A estabilidade geral do mercado da carne de ovino e o equilíbrio existente entre a oferta interna e as importações, por um lado, e o consumo, por outro, revelam que a produção comunitária se situa a um nível adequado.*

2.110. *Antes de elaborar a sua proposta de reforma, a Comissão efectuou uma avaliação do regime. A proposta foi apresentada pela Comissão com base nesse estudo e nas suas próprias reflexões, nomeadamente sobre o funcionamento do regime do prémio por ovelha.*

Falta de avaliação dos resultados

2.113. Os objectivos globais da OCM estabelecidos no artigo 39.º do Tratado consistem, nomeadamente, em estabilizar o mercado e assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola em causa ⁽⁸²⁾. Neste contexto, o Regulamento (CE) n.º 2467/98 do Conselho ⁽⁸³⁾ prevê uma compensação por «perda de rendimento». Embora disponha de serviços e fontes estatísticas para avaliar o rendimento e a actividade agrícola, a Comissão não transformou os objectivos globais anteriormente referidos em objectivos específicos para o sector nem definiu quaisquer indicadores que permitam apreciar o grau de concretização dos objectivos e os resultados das acções empreendidas.

Deficiências do sistema de fixação dos preços e do prémio

2.114. O regime de prémio por ovelha prevê a fixação de um preço de base e de um preço médio ponderado no mercado comunitário. É concedido um prémio quando o preço médio do mercado é inferior ao preço de base, sendo esse prémio calculado como a diferença entre estes dois valores. O prémio destina-se a compensar os produtores por uma perda de rendimento potencial.

2.115. De 1989 até à alteração destas disposições pelo Regulamento (CE) n.º 1669/2000 do Conselho ⁽⁸⁴⁾, o preço de base era fixado anualmente pelo Conselho, sob proposta da Comissão, tendo em conta factores como a situação do mercado, as perspectivas de evolução da produção e do consumo, os custos de produção, a situação do mercado nos outros sectores de produtos animais e a experiência adquirida. A Comissão não apresentou quaisquer elementos comprovativos que permitam determinar em que medida estes factores foram considerados, se é que o foram de todo. Na verdade, o preço de base de 504,07 euros por 100 kg de peso carcaça não foi alterado nos últimos seis anos, mantendo-se ainda para 2001 e campanhas seguintes, embora se tenham registado inúmeras alterações nos factores susceptíveis de influenciar este preço. A Comissão não pôde fornecer quaisquer informações sobre o método de cálculo do preço de base.

2.113. *O preço da carne de borrego é um indicador do mercado e a «perda de rendimento» uma tentativa de criar um indicador derivado muito simples que possa fornecer informações sobre o nível das diminuições de rendimento. Há vários indicadores de rendimento nos sistemas estatísticos, mas a sua utilização é difícil, pois as estimativas dos mesmos não se encontram disponíveis no final da campanha de comercialização, quando os agricultores necessitam do pagamento do prémio.*

2.115. *A Comissão elabora regularmente relatórios sobre a situação e a evolução das actividades agrícolas na Comunidade, que normalmente incluem o rendimento dos criadores de ovinos. Tal é feito por recurso a indicadores de rendimento da RICA (Rede de Informação Contabilística Agrícola) e do Eurostat. Esses relatórios são tidos em conta ao ponderarem-se quaisquer alterações de política agrícola.*

Na fixação do prémio, a função do preço de base é fornecer uma base de cálculo que permita estabelecer um nível susceptível de garantir um rendimento razoável aos produtores. Acresce que, ao fixar-se o preço de base, são tidos em conta os condicionalismos orçamentais, que, nos últimos anos, têm restringido qualquer aumento de despesas.

⁽⁸²⁾ Terceiro considerando do Regulamento (CE) n.º 2467/98 do Conselho, de 3 de Novembro de 1998.

⁽⁸³⁾ JO L 312 de 20.11.1998 p. 1.

⁽⁸⁴⁾ JO L 193 de 29.7.2000, p. 8.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.116. Nos Estados-Membros auditados, o Tribunal examinou os sistemas de recolha, registo e envio à Comissão dos dados relativos aos preços no mercado. Estes preços constituem a base para determinar o preço médio no mercado comunitário e, conseqüentemente, o nível de apoio da Comunidade. A auditoria permitiu detectar um conjunto de deficiências e inconsistências que colocam em causa a fiabilidade do sistema e a exactidão dos dados utilizados:

- a) Os coeficientes de ponderação atribuídos aos diferentes mercados representativos e as categorias de borrego tidas em consideração para a comunicação dos preços, ambos fixados pelo regulamento, não reflectem a situação real nem os sistemas de venda predominantes ⁽⁸⁵⁾ nos Estados-Membros; a despesa comunitária seria inferior se os preços de mercado forem recolhidos por categorias de peso representativas e se forem aplicados coeficientes que reflectam os fluxos de produção ⁽⁸⁶⁾;
- b) Nos Estados-Membros visitados, existia pouca documentação comprovativa dos critérios utilizados para seleccionar os mercados representativos e determinar os coeficientes de ponderação; além disso, verificou-se que a ausência de documentação adequada relativa ao método de cálculo dos preços constituía uma deficiência inerente ao sistema; as autoridades nacionais não controlavam nem examinavam regularmente a fonte e a exactidão dos dados que lhes eram fornecidos;
- c) Na Grécia, Espanha e Itália, as categorias de peso dos borregos tidas em conta para a comunicação dos preços (previstas pela regulamentação) não são

⁽⁸⁵⁾ A venda dos borregos processa-se de diferentes formas, por exemplo, nos mercados de animais vivos, directamente aos matadouros, a intermediários imediatamente na exploração ou a cooperativas. Nem todas estas práticas estão consignadas na regulamentação. Além disso, os coeficientes aplicados aos mercados estipulados na regulamentação nem sempre reflectem os fluxos de produção. Por exemplo, no caso do Reino Unido, a regulamentação prevê a aplicação de um coeficiente de ponderação de 97 % para os mercados de animais vivos e 3 % para os matadouros. Durante a auditoria, verificou-se que 50 % dos borregos são vendidos nos mercados de animais vivos e 50 % directamente aos matadouros.

⁽⁸⁶⁾ Com base numa amostra de semanas seleccionada aleatoriamente e aplicando coeficientes ajustados para reflectir a situação real em apenas três Estados-Membros (Reino Unido, Irlanda e França), estima-se que o prémio por ovelha/cabra pago na campanha de 1999 seria inferior em, pelo menos, 52 milhões de euros, isto é, cerca de 3,4 % ao montante pago.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.116. *A Comissão examinou o problema da comunicação dos preços e chegou a conclusões semelhantes às do Tribunal. Para se obter um preço verdadeiramente representativo, é necessário ponderar a importância relativa do volume dos vários mercados ao longo do tempo. Embora possa ser mais rigoroso, um sistema deste tipo só pode funcionar se se dispuser de informações pormenorizadas e actualizadas sobre os abates. Ora essa abordagem tornaria o regime muito mais burocrático do que é hoje, com o conseqüente aumento dos custos administrativos.*

A observação da alínea c) sobre as categorias de peso realça uma das dificuldades na obtenção de informações comparáveis sobre os preços. Foi por isso que se estabeleceu a noção de qualidade-tipo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

representativas do mercado e da produção nacional; nestes países, as carcaças de borrego e de cabra mais pequenas, que são as preferidas e obtêm preços mais elevados, não são incluídas nos preços comunicados⁽⁸⁷⁾; este facto é confirmado pelos dados publicados pelo Eurostat, que revelam que estes preços são 60 % mais elevados do que os registados no âmbito da OCM⁽⁸⁸⁾;

- d) À excepção dos preços registados no mercado dos animais vivos, todas as outras fontes de informação relativas aos preços do mercado referem geralmente os preços obtidos não pelos produtores mas sim pelos comerciantes e grossistas; os preços comunicados deverão reflectir os recebidos pelos produtores;
- e) Existem diferenças nas práticas administrativas dos diferentes Estados-Membros, e mesmo no interior destes⁽⁸⁹⁾, que afectam a comparabilidade dos preços comunicados.

Estatísticas tardias e incompletas relativas aos prémios

2.117. O artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 2700/93 da Comissão⁽⁹⁰⁾ prevê que os Estados-Membros enviem à Comissão, até uma determinada data, os dados

2.117. *O problema da obtenção atempada de dados estatísticos dos Estados-Membros não é exclusivo do sector dos ovinos e caprinos. A situação sectorial não é ajudada pelo facto de não estar claramente estabelecida a obrigatoriedade de fornecer informações. A reforma do regime proporcionará uma oportunidade para o aperfeiçoamento dos textos e a clarificação dos requisitos.*

⁽⁸⁷⁾ Segundo as estatísticas do Eurostat relativas aos borregos abatidos em 1999, o peso carcaça médio era de 9,73 kg na Grécia, 11,07 kg em Espanha e 6,62 kg em Itália. Relativamente a estes três países, o Regulamento (CEE) n.º 1481/86 da Comissão prevê que sejam comunicados os preços de mercado dos borregos cujo peso carcaça se situe entre 12 e 16 kg.

⁽⁸⁸⁾ Dados New Cronos relativos a borregos engordados com idades compreendidas entre dois e 12 meses, que é a categoria comparável à abrangida pela OCM; estes dados foram obtidos convertendo o peso vivo em peso carcaça.

⁽⁸⁹⁾ Por exemplo, os preços registados no *marché de Rungis* (França) correspondem aos preços grossistas, ao passo que, no mercado de Atenas, os preços grossistas registados sofrem uma redução de 10 % para eliminar a margem dos grossistas e os preços comunicados relativamente ao mercado de Roma não se referem a operações realizadas dentro do mercado mas a preços recolhidos por telefone nos matadouros. Em determinadas regiões de Espanha, os preços comunicados são preços indicativos para a semana seguinte e não preços reais. Em certos Estados-Membros, as informações relativas aos preços são recolhidas por telefone ou estabelecidas por um comité, ao passo que, em outros, os preços se baseiam em documentos comprovativos pormenorizados provenientes dos mercados de animais vivos e dos matadouros.

⁽⁹⁰⁾ JO L 245 de 1.10.1993, p. 99.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

estatísticos relativos aos pedidos de prémio. No período 1997-1999, apenas a Alemanha, a Irlanda e o Reino Unido apresentaram essas informações na data estipulada. No momento da auditoria, os atrasos dos outros Estados-Membros variavam entre três e 18 meses. Além disso, a Comissão não dispunha de informações completas sobre o número de pedidos de prémio por ovelha apresentados nos últimos três anos. É evidente que as informações necessárias para a gestão e controlo do regime não estão disponíveis a tempo.

Direitos individuais pouco claros e contingentes não utilizados

2.118. No que respeita ao total dos direitos individuais ao prémio, a situação é pouco clara e não foi possível obter a respectiva confirmação comparando o número total de direitos atribuídos em cada Estado-Membro com os especificados nos documentos internos da Comissão. Embora tenha sido aplicado à Áustria, Finlândia e Suécia um limite máximo global nacional para os direitos ao prémio, não foi oficialmente estabelecido qualquer limite para os outros Estados-Membros. Os últimos valores da Comissão indicam que, no Reino Unido, o número de animais que beneficiaram de prémio em 1994 e 1996 ⁽⁹¹⁾ excedia o total dos direitos individuais.

2.119. De 1993 a 1999, a taxa média de utilização dos contingentes a nível comunitário foi de cerca de 91,7 %. A complexidade administrativa do regime e dos procedimentos nacionais estabelecidos implica que, independentemente da procura, os contingentes nunca serão utilizados na sua totalidade.

Justificação duvidosa do prémio complementar por cabra e ovelha nas zonas desfavorecidas; ausência de revisão periódica da classificação das zonas

2.120. A criação de ovinos e de caprinos é praticada principalmente nas zonas desfavorecidas (cerca de 80 % dos animais), onde existem poucas alternativas. Para além do prémio por ovelha, os produtores destas regiões beneficiam de uma ajuda específica, que consiste

2.118. Os limites máximos por Estado-Membro são a soma dos direitos atribuídos aos agricultores individuais, calculados com base nos pedidos de prémio apresentados num ano de referência. Para clarificar a situação, é proposto, no âmbito da reforma do regime, a publicação dos limites máximos nacionais num anexo do regulamento de base.

2.119. Em primeiro lugar, uma pequena percentagem dos contingentes pode ser mantido na reserva nacional. Por outro lado, alguns produtores podem não utilizar a totalidade do que lhes foi atribuído. As razões de tal situação podem ser estruturais ou económicas e não apenas devidas à complexidade dos procedimentos administrativos. Por exemplo, em 1999 a utilização dos contingentes foi de 59 % na Finlândia, 70 % na Alemanha, 98 % em Espanha e 99 % no Reino Unido.

2.120. O suplemento forfetário aos produtores das zonas desfavorecidas, ou prémio «mundo rural», foi inicialmente introduzido para proteger esses produtores das flutuações do prémio em virtude da introdução de estabilizadores. Era reconhecido que os produtores em causa tinham menos capacidade

⁽⁹¹⁾ Os serviços da Comissão responsáveis pelo apuramento das contas estão a investigar esta questão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

num prémio fixo por ovelha/cabra cujo montante não foi alterado desde 1995 ⁽⁹²⁾. Durante a auditoria, não foi fornecido qualquer elemento que justificasse o nível deste prémio. Além disso, a Comissão não dispõe de quaisquer dados sobre a diferença dos custos de produção e de rendimento entre os produtores das zonas desfavorecidas e os das outras regiões.

2.121. As listas das zonas desfavorecidas dos Estados-Membros, elaboradas pela primeira vez em 1975, foram alteradas em várias ocasiões. Cada uma das alterações resultou no aumento do número de regiões consideradas como desfavorecidas. A superfície total destas, expressa em percentagem da superfície agrícola total utilizada (SAU), era de 33,9 % em 1975, 49,2 % em 1988 e 55,2 % em 1998. Não há qualquer prova de que os Estados-Membros ou a Comissão procedam periodicamente e de forma programada a uma revisão do estatuto das zonas classificadas como desfavorecidas.

Medidas comunitárias conexas

2.122. A produção de ovinos e de caprinos está interligada a acções comunitárias como as acções de desenvolvimento rural e de protecção ambiental, especialmente no que se refere às zonas desfavorecidas. As condições de elegibilidade para estas acções e o montante das ajudas comunitárias têm um impacto na produção de ovinos e no rendimento dos produtores. O

RESPOSTAS DA COMISSÃO

de resposta à alteração das condições de mercado e que a perda de rendimento resultante do efeito estabilizador era susceptível de ter consequências desfavoráveis. O estudo de avaliação concluiu que os produtores das zonas desfavorecidas se saíram melhor do que a média dos outros produtores. Pode, portanto, concluir-se que se trata de um instrumento bem sucedido.

2.121. *No que se refere ao procedimento de classificação, deve ser referido que, em conformidade com a legislação comunitária sobre as zonas desfavorecidas [Regulamento (CE) n.º 1257/1999, que substituiu o Regulamento (CE) n.º 950/1997], apenas incumbe à Comissão verificar se as alterações da lista das zonas desfavorecidas propostas pelos Estados-Membros respeitam os critérios de classificação comunitários. O regulamento referido não prevê uma revisão regular do estatuto das zonas já classificadas e não permite que a Comissão proponha alterações da lista aprovada ou recuse alterações da mesma se forem respeitados os critérios de classificação.*

Quanto ao aumento da percentagem de zonas desfavorecidas no total da superfície agrícola utilizada, o aumento entre 1975 e 1988 deveu-se, em larga medida, à adesão da Grécia, da Espanha e de Portugal e o aumento entre 1988 e 1998 ao alargamento à Áustria, à Finlândia e à Suécia. Todos estes seis países têm uma proporção elevada de zonas desfavorecidas.

Atenta ao facto de que as zonas desfavorecidas podem alargar-se e implicar um aumento do número de agricultores elegíveis para receberem o suplemento, a Comissão, na sua proposta de reforma do regime, propôs que os Estados-Membros tenham em conta novos critérios ao estabelecerem as zonas onde o suplemento pode ser pago. Zonas essas que, de qualquer forma, nunca poderão situar-se fora de zonas desfavorecidas.

2.122. *A Comissão está consciente das interações entre a criação de ovinos e caprinos e as medidas de desenvolvimento rural co-financiadas pela União Europeia. Embora o impacto de algumas dessas medidas (por exemplo: ajuda ao investimento, ajuda à instalação) na situação económica dos criadores de ovinos e caprinos não deva ser subestimado, a Comissão não quer deixar de referir que:*

⁽⁹²⁾ O prémio eleva-se a 6,641 euros por ovelha para os produtores de borregos pesados e a 5,977 euros por ovelha/cabra para os produtores de borregos leves/cabras.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Tribunal observou que as autoridades nacionais e os serviços da Comissão não tinham calculado o impacto que os vários regimes podem ter no orçamento, na produção e no rendimento dos agricultores.

2.123. No seu relatório especial n.º 14/2000 ⁽⁹³⁾ sobre a integração dos aspectos ambientais na PAC, o Tribunal referiu problemas de exploração excessiva das pastagens no sector dos ovinos e dos caprinos em determinadas regiões da Grécia, Irlanda e Reino Unido (pontos 23-24). Em conformidade com o disposto no artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 2467/98 do Conselho, os Estados-Membros podem aplicar medidas de protecção do ambiente adequadas em função da situação especial das terras destinadas à criação de animais das espécies ovina e caprina. A Grécia (para a região da Ática) e o Reino Unido adoptaram algumas medidas ao abrigo desta disposição, ao passo que a Irlanda, para resolver o problema de exploração excessiva das pastagens comuns, adoptou um plano-quadro nacional provisório em 1998 ⁽⁹⁴⁾, na pendência da elaboração dos planos-quadro de exploração das pastagens comuns no âmbito do programa de protecção do ambiente rural (PPAR).

A recente proposta da Comissão não resolve inteiramente as insuficiências identificadas pelo Tribunal

2.124. A nova proposta da Comissão foca essencialmente a fixação do montante do prémio. Quando anunciou esta proposta, a Comissão reconheceu que o método de cálculo do prémio era imperfeito devido, principalmente, à complexidade do regime e à falta de uma estratégia uniforme nos Estados-Membros.

2.125. A Comissão propõe o pagamento de um prémio fixo de 21 euros por animal, que corresponde à média dos prémios pagos entre 1998 e 2000. Embora este prémio fixo resolva as ambiguidades e incertezas do regime antigo, não reflecte a situação do mercado.

⁽⁹³⁾ JO C 353 de 8.12.2000.

⁽⁹⁴⁾ No que respeita a determinadas pastagens comuns, o plano-quadro nacional provisório prevê uma redução imediata de 30 % do número de ovelhas, bem como um congelamento dos direitos individuais, nas campanhas de 1999 e 2000, a um nível correspondente a 70 % dos direitos de 1998.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1. *A medidas agriambientais só compensam os agricultores pelos custos suportados ou perdas de rendimento ligados à satisfação de compromissos que transcendam as boas práticas agrícolas.*
2. *Os pagamentos compensatórios concedidos às zonas desfavorecidas visam compensar o prejuízo representado pelas desvantagens naturais permanentes com efeitos nas actividades agrícolas.*

2.123. *Na elaboração da proposta de reforma do regime, foram amplamente ponderados os efeitos ambientais da criação de ovinos e caprinos. No quadro das regras de conformidade com os requisitos de protecção do ambiente estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1259/1999, os Estados-Membros estão obrigados a analisar o impacte ambiental dos sectores agrícolas. Os Estados-Membros devem elaborar relatórios anuais que dêem conta dos progressos conseguidos na aplicação das medidas e sanções, incluindo uma avaliação dos efeitos das mesmas.*

Na proposta de reforma do regime, a Comissão propôs a elaboração de um relatório a partir, nomeadamente, dos relatórios apresentados pelos Estados-Membros, o qual se espera possa constituir uma boa base para as verificações de conformidade com os requisitos de protecção ambiental.

2.125. *A média de 1998, 1999 e 2000 constituiu a base de fixação do prémio forfetário, tendo o valor de 20,6 euros e o suplemento «mundo rural» de 6,641 euros sido arredondados para 21 euros e 7 euros, respectivamente. Ao elaborar a sua proposta, a Comissão respeitou o princípio da neutralidade orçamental e o quadro de perspectivas financeiras para despesas agrícolas acordado durante as reformas da Agenda 2000.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.126. A proposta da Comissão prevê igualmente a introdução de contingentes nacionais específicos, o que vem ao encontro das críticas que o Tribunal teceu à situação actual (ver ponto 2.118) e com a qual se congratula.

2.127. As deficiências identificadas pelo Tribunal mas não contempladas pela nova proposta são a ausência de objectivos específicos e quantificados (ver ponto 2.113) e a falta de comunicação, pelos Estados-Membros, de dados estatísticos fundamentais relativos aos pedidos de prémio (ver ponto 2.117).

Conclusão

2.128. No que respeita ao regime actual, a auditoria do Tribunal revela que persistem muitas das deficiências referidas no relatório especial n.º 3/95. As recomendações feitas nessa altura não foram tidas em consideração, como é demonstrado pela ausência de objectivos claramente definidos e de apreciação periódica da sua concretização (ver ponto 2.113), pelas deficiências na determinação do preço de base, do preço do mercado e, em seguida, do montante do prémio (ver pontos 2.114-2.116), pela falta de comunicação pelos Estados-Membros das estatísticas relativas ao prémio (ver ponto 2.117) e pela ausência de uma revisão periódica do estatuto das zonas desfavorecidas (ver ponto 2.121).

Recomendações

2.129. Independentemente da sua nova proposta, a Comissão deverá:

- a) Determinar objectivos específicos e quantificados que permitam uma avaliação dos resultados do regime;
- b) Reexaminar a base de cálculo do prémio fixo que se propõe introduzir;
- c) Garantir que os Estados-Membros cumpram a sua obrigação de enviar estatísticas numa data determinada;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.128. *Conforme recomendado pelo Tribunal no seu relatório especial n.º 3/95, a Comissão efectuou um estudo do regime, que ficou concluído em 2000. Com base no estudo de avaliação e nas suas próprias reflexões sobre o funcionamento do prémio por ovelha, em particular, a Comissão decidiu apresentar a sua proposta de reforma do regime com vista à correcção das deficiências actuais à luz da experiência recente e das perspectivas do mercado da carne de ovino.*

A Comissão concorda com muitas das observações do Tribunal, que também corroboram algumas das conclusões constantes do relatório da referida avaliação, nomeadamente no respeitante à comunicação de preços e à metodologia de cálculo do prémio. Foram tratadas algumas deficiências identificadas no relatório especial n.º 3/95. Por exemplo, é proposta a abolição do regime de engorda.

A legislação comunitária sobre as zonas desfavorecidas estabelece que as competências da Comissão consistem em verificar se as alterações da lista das zonas desfavorecidas propostas pelos Estados-Membros respeitam os critérios de classificação comunitários.

2.129. *As conclusões do estudo de avaliação identificaram várias opções, incluindo a manutenção do status quo, o aperfeiçoamento do sistema actual ou a modificação do regime, mas a manutenção do status quo não foi considerada aceitável. O fardo administrativo que representaria uma tentativa de aperfeiçoamento do regime actual também foi considerado inaceitável, havendo incertezas quanto aos resultados que poderiam ser obtidos. O aperfeiçoamento do sistema actual implicaria a obtenção de uma qualidade de dados e informações que não é possível conseguir, pelo menos a curto prazo.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) Rever o carácter permanente do estatuto de zona desfavorecida;
- e) Reexaminar a interacção entre as diferentes acções comunitárias que têm uma incidência no sector das carnes de ovino e de caprino, por forma a apresentar propostas destinadas a melhorar o impacto dessas acções.

*Gestão pela Comissão da organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas***Introdução**

2.130. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1994 ⁽⁹⁵⁾, o Tribunal teceu comentários sobre o desequilíbrio crescente que afectava os mercados das frutas e produtos hortícolas em relação a determinados produtos e sobre as deficiências ao nível do controlo que resultaram em elevados custos para o orçamento no que respeita às retiradas. Em 1996, a Comissão propôs uma reforma da Organização Comum de Mercado (OCM) que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1997 ⁽⁹⁶⁾.

2.131. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1998 ⁽⁹⁷⁾, o Tribunal avaliou até que ponto as novas medidas previstas pela reforma respondiam às suas críticas. A aplicação efectiva da reforma não foi incluída na auditoria nesta fase. Foram introduzidas alterações na OCM em Dezembro de 2000 ⁽⁹⁸⁾, que entraram em vigor na campanha de comercialização 2001/2002.

⁽⁹⁵⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo ao exercício de 1994, capítulo 2 (JO C 303 de 14.11.1995).

⁽⁹⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 2200/96 do Conselho, de 28 de Outubro de 1996, relativo à organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas; Regulamento (CE) n.º 2201/96 do Conselho, de 28 de Outubro de 1996, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas; Regulamento (CE) n.º 2202/96 do Conselho, de 28 de Outubro de 1996, que institui um regime de ajuda aos produtores de determinados citrinos (JO L 297 de 21.11.1996).

⁽⁹⁷⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias relativo ao exercício de 1998, capítulo 2 (JO C 349 de 3.12.1999).

⁽⁹⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 2699/2000 do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000 (JO L 311 de 12.12.2000, p. 9).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

O projecto de proposta apresentado às autoridades orçamentais reconhece que certos aspectos do regime têm funcionado bem, numa perspectiva de manutenção do equilíbrio e da estabilidade sectoriais (caso dos limites individuais, por exemplo). Reconhece, igualmente, que, embora possa ser pesado, o presente mecanismo permitiu fixar um nível de prémio adequado.

A principal alteração do regime diz respeito à substituição do pagamento compensatório por um pagamento forfetário, estável e previsível, que, sendo um montante fixo conhecido, permitirá o planeamento prévio e simplificará a gestão das explorações, além de permitir que os produtores respondam mais rapidamente aos sinais do mercado. A introdução de tal alteração permitirá, ainda, simplificar a administração do regime do prémio e evitar a necessidade de procedimentos pesados de comunicação de preços e cálculos complexos. Dado que elimina a interdependência do prémio, dos preços e da produção, a proposta adapta-se mais aos objectivos da Organização Mundial do Comércio (OMC). A mudança para um prémio fixo também implicará um maior grau de certeza orçamental, pois desaparecerão as flutuações passadas do nível do mesmo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.132. O presente relatório examina em que medida a aplicação das disposições da reforma de 1996 resolveu os anteriores problemas e se as últimas alterações prevêem dar resposta às deficiências que subsistem.

2.133. A auditoria concentrou-se nos elementos-chave da reforma concebidos para reduzir os desequilíbrios estruturais, reforçar a função e a adesão às organizações de produtores (OP), o seu financiamento e os programas operacionais. Examinou-se ainda a gestão das retiradas do mercado e a transformação de determinadas frutas (pêssegos, peras e citrinos). A auditoria foi realizada nos cinco Estados-Membros principais produtores, nomeadamente Grécia, Espanha, França, Itália e Países Baixos, onde as despesas do FEOGA relativas aos fundos e aos programas operacionais, às retiradas ou à transformação são mais significativas.

Produção concentrada no Sul mas ainda fragmentada

2.134. A actual produção anual de frutas e produtos hortícolas frescos da UE é de cerca de 30 e 55 milhões de toneladas, respectivamente. A produção da UE concentra-se principalmente nos Estados-Membros do Sul, sendo a Itália o maior produtor com 25 milhões de toneladas, seguida pela Espanha (21 milhões de toneladas). Em termos de valor da produção, estes dois Estados-Membros representam 50 % da produção total comercializada da UE (ver **quadro 2.7**). A partir de 1980, o volume da produção comunitária de frutas aumentou 12 % e o dos produtos hortícolas 20 %. O consumo de frutas e produtos hortícolas frescos manteve-se estável em cerca de 29 e 41 milhões de toneladas respectivamente, estando no entanto a aumentar no que se refere às frutas transformadas, nomeadamente sumos de fruta.

2.135. A produção de produtos frescos caracteriza-se por grandes variações de volume que reflectem as condições climáticas. Enquanto, do lado da procura, um pequeno número de grandes retalhistas dominou o mercado, a oferta manteve-se dispersa e fragmentada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.132. *A Comissão recorda que as propostas por ela formuladas ao Conselho em Julho de 2000 se destinavam, sem prejuízo do relatório que a Comissão estava a elaborar em aplicação do Regulamento (CE) n.º 2200/96, a resolver quatro problemas importantes que era necessário remediar urgentemente. Tratava-se da rigidez do regime então aplicável aos tomates transformados, do nível das quantidades garantidas (quotas ou limiares) para os produtos transformados à base de tomates, pêras e citrinos, da simplificação a introduzir no funcionamento dos fundos operacionais e do melhoramento da gestão das restituições.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Quadro regulamentar e significado orçamental

2.136. O sector é gerido por duas OCM, uma para os produtos frescos e outra para os produtos transformados. As principais medidas previstas são as seguintes:

- a) Incentivos que favorecem a adesão dos produtores aos PO, a fim de aumentar a produção e melhorar, por seu intermédio, os circuitos de distribuição;
- b) Financiamento das retiradas da produção excedentária para estabilizar os preços;
- c) Para uma série limitada de frutos e produtos hortícolas frescos destinados à transformação, concessão de uma ajuda à produção paga aos produtores; antes das alterações de 2000, a ajuda à produção de pêsegos e peras era concedida às empresas de transformação, na condição de pagarem um preço mínimo estabelecido aos produtores contratados.

Quadro 2.7 — Valor da produção comercializada de frutas e produtos hortícolas frescos dos Estados-Membros, valor da produção comercializada através das organizações de produtores

(em milhões de euros)

Estados-Membros	Produção comercializada total		Produção comercializada de todas as organizações de produtores	
	Valor médio 1999/2000	%	Valor	% do valor total da produção comercializada
	(1)	(2)	(3)	(4=3:1)
B	1 038,43	3	738,14	71
DK	167,50	1	48,54	29
D	1 735,84	6	593,97	34
EL	2 159,38	7	325,00	15
E	6 768,57	22	3 391,51	50
F	4 889,19	16	2 709,93	55
IRL	186,51	1	17,62	9
I	8 700,00	28	2 347,84	27
L	5,00	0	0,00	0
NL	2 279,00	7	1 618,61	71
A	344,11	1	59,88	17
P	782,49	3	61,13	8
FIN	174,61	1	22,51	13
S	166,22	1	67,02	40
UK	1 740,96	6	457,91	26
Total UE	31 137,81	100	12 459,61	40

Fonte: Relatório da Comissão ao Conselho sobre o estado de implementação do Regulamento (CE) n° 2200/96 [COM(2001)36 final].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.137. A partir de 1996, as despesas comunitárias anuais relativas às frutas e produtos hortícolas (à exclusão das bananas)⁽⁹⁹⁾ foram de cerca de 1 300 milhões de euros, cerca de 3 % das despesas totais do FEOGA-Garantia (ver **quadro 2.8**). O valor da produção representa cerca de 15 % do total da produção agrícola da UE. De um modo geral, a tendência das despesas para retiradas foi decrescente e oscilou entre cerca de 100 e 300 milhões de euros. Em 2000, elevaram-se a 169 milhões de euros. As despesas relativas aos fundos

Quadro 2.8 — Despesas totais de 1994 a 2000 para a OCM no sector das frutas e produtos hortícolas*(em milhões de euros)*

Rubrica orçamental	Título	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Frutas e produtos hortícolas frescos							
1-1500	Restituições à exportação	187	203	73	67	41	23	33
1-1501	Operações de retirada	390	360	164	294	138	91	169
1-1502	Fundo operacional - OP	2	0	0	6	239	256	270
1-1504	Avelãs	0	0	0	0	4	5	10
1-1505	Acções de arranque	0	127	108	0	67	20	0
1-1506	Medidas de promoção	9	6	7	0	0	0	0
1-1507	Frutas de casca rija	89	75	80	77	110	94	107
1-1508	Bananas	138	116	203	206	208	178	235
1-1509	Outras intervenções	9	11	21	19	34	15	9
1-150	Total produtos frescos	824	898	656	669	841	682	833
	Frutas e produtos hortícolas transformados							
1-1510	Restituições à exportação	30	36	25	17	18	17	13
1-1511	Ajudas à produção — tomate	362	377	357	372	328	322	279
1-1512	Ajudas à produção — produtos transformados à base de frutas	97	111	138	144	87	94	84
1-1513	Ajudas à produção — produtos transformados à base de uvas secas	109	122	130	121	115	128	122
1-1514	Ajudas à produção — conservas de ananás	4	5	17	4	6	8	5
1-1515/1503	Compensação — citrinos	130	282	235	244	113	203	215
1-1516	Ajudas à produção — framboesas	1	1	1	1	0	1	1
1-1517	Medidas específicas (espargos)	0	0	0	0	3	2	1
1-1519	Outras intervenções	0	0	0	0	0	0	0
1-151	Total produtos transformados	733	934	903	903	670	775	720
1-159	Outros (=recuperações)	0		0	-3	0	0	-2
	Total produtos frescos e transformados	1 557	1 832	1 559	1 569	1 511	1 457	1 551

Fonte: Sincom.

⁽⁹⁹⁾ A OCM das bananas é objecto de uma auditoria separada.

operacionais geridos pelas organizações de produtores, criadas pela reforma de 1996, aumentaram de 239 milhões de euros em 1998 para 270 milhões de euros em 2000.

Principais problemas anteriormente referidos pelo Tribunal e reforma de 1996

2.138. A reforma de 1996 deu resposta a determinados problemas identificados pelo Tribunal em 1994, nomeadamente:

- a) Ausência ou inadequação dos fundos PO;
- b) Número limitado de adesões aos PO;
- c) Nível exageradamente elevado de retiradas de determinados produtos e deficiência nos procedimentos aplicados na matéria;
- d) Ineficácia do sistema de fixação de preços e de níveis de ajuda para os produtos transformados,
- e) Acção limitada do «mecanismo dos limiares»⁽¹⁰⁰⁾ como meio de reduzir a produção excedentária;
- f) Controlos insuficientes e acompanhamento inadequado.

As alterações introduzidas são descritas nos pontos 2.139-2.142.

Reforço da acção das organizações de produtores (OP)

2.139. A reforma de 1996 procurou limitar as retiradas canalizando uma maior parte da produção para o mercado. Com este objectivo, previu o reforço da função das OP criando incentivos para a adesão dos agricultores a essas organizações. Introduziu fundos operacionais para OP reconhecidas, co-financiadas pela

2.139. A Comissão sublinha que as duas utilizações possíveis dos fundos operacionais — por um lado, o financiamento dos programas operacionais, e, por outro, o financiamento das retiradas —, são duas acções complementares que conduzem ambas ao controlo do mercado no que respeita ao seu funcionamento conjuntural e aos seus aspectos estruturais.

⁽¹⁰⁰⁾ As compensações de retirada e a ajuda à produção são reduzidas no ano seguinte se as quantidades retiradas ou as quantidades transformadas excederem os limites fixados (limiares de intervenção e limiares de transformação). O mecanismo dos limiares não foi eficaz porque não teve um efeito imediato na produção.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Comunidade e pelos próprios produtores. Esses fundos seriam utilizados principalmente na execução de programas operacionais, aprovados pelos Estados-Membros, para adaptar a produção à procura e melhorar a qualidade e a comercialização. Podiam também ser utilizados como suplemento aos pagamentos da Comunidade para retiradas e para pagar compensações relativas à retirada de outros produtos não elegíveis para ajuda comunitária.

Redução dos montantes da ajuda

2.140. A reforma de 1996 limitou as quantidades elegíveis para retiradas, reduziu o nível da ajuda e simplificou o regime. A OCM previu igualmente que os produtos fossem destruídos apenas como último recurso, dando preferência à distribuição gratuita, ao emprego como alimento para animais, à transformação e à utilização não alimentar. Mantiveram-se os limiares de intervenção enquanto medida complementar durante um período transitório (até 2002).

2.141. A fim de encorajar as OP a apresentarem os seus produtos para transformação e não para retirada, a ajuda à produção de citrinos passou a ser-lhes paga directamente, contrariamente à ajuda à transformação para pêssegos e peras que continuou a ser paga às indústrias de transformação. No caso dos citrinos, as reduções na ajuda ⁽¹⁰¹⁾ resultantes de excessos do limiar de transformação, aplicavam-se às OP e, no caso dos pêssegos e peras transformados, às indústrias de transformação.

Melhoria dos controlos e do acompanhamento

2.142. As alterações adoptadas a fim de melhorar os controlos e conseguir um melhor acompanhamento deviam incluir critérios novos e mais rigorosos para o reconhecimento das organizações de produtores. Tomaram-se medidas que previam a aprovação formal dos programas operacionais a nível dos Estados-Membros bem como o acompanhamento da sua execução. Aplicaram-se novas regras em matéria de retiradas. Teve que se criar um corpo específico de inspectores, que incluía pessoal dos Estados-Membros e da Comissão, a fim de verificar a aplicação uniforme dos controlos nos Estados-Membros. Finalmente, a reforma exigia que a Comissão informasse o Conselho acerca da sua implementação até 31 de Dezembro de 2000.

⁽¹⁰¹⁾ Reduções proporcionais no nível de ajuda dos anos seguintes, em conformidade com os excedentes do limiar.

Êxito parcial da aplicação da reforma de 1996

Rendimento variável das organizações de produtores

Problemas com o financiamento das organizações de produtores

2.143. O co-financiamento comunitário dos fundos operacionais das OP estava sujeito a dois limites: por um lado, a contribuição comunitária paga a uma única OP não podia exceder 4,5 % do valor da sua produção comercializada (VPC) e, por outro, o montante total dos pagamentos a todas as OP não podia exceder 2,5 % do valor total da produção comercializada através de todas as organizações de produtores da UE. Por conseguinte, os montantes disponíveis anualmente só lhes podiam ser comunicados depois da execução do programa para o exercício em causa. Os 4,5 % não eram portanto garantidos para as diferentes OP, o que criou uma incerteza relativamente ao montante da ajuda que receberiam.

2.144. O valor da produção comercializada através das OP varia muito de uma OP para outra (ver **quadro 2.7**): o VPC médio por OP vai de 1,46 milhões de euros em Portugal a 145 milhões de euros nos Países Baixos (ver **quadro 2.9**). Por outro lado, cerca de 10 % das OP receberam 50 % da ajuda total da UE, que atingiu em média cerca de 2 milhões de euros por organização. Pelo contrário, 47 % das OP receberam menos de 100 000 euros ⁽¹⁰²⁾.

2.145. Por consequência, os recursos não chegaram aos Estados-Membros proporcionalmente ao nível e valor da sua produção total. Isto deve-se ao facto de o número de OP e o nível de participação dos produtores variar consoante os Estados-Membros, o que conduz a grandes diferenças na percentagem da produção total comercializada através das OP. Por exemplo, os Países Baixos, que representam cerca de 7 %, em valor, da

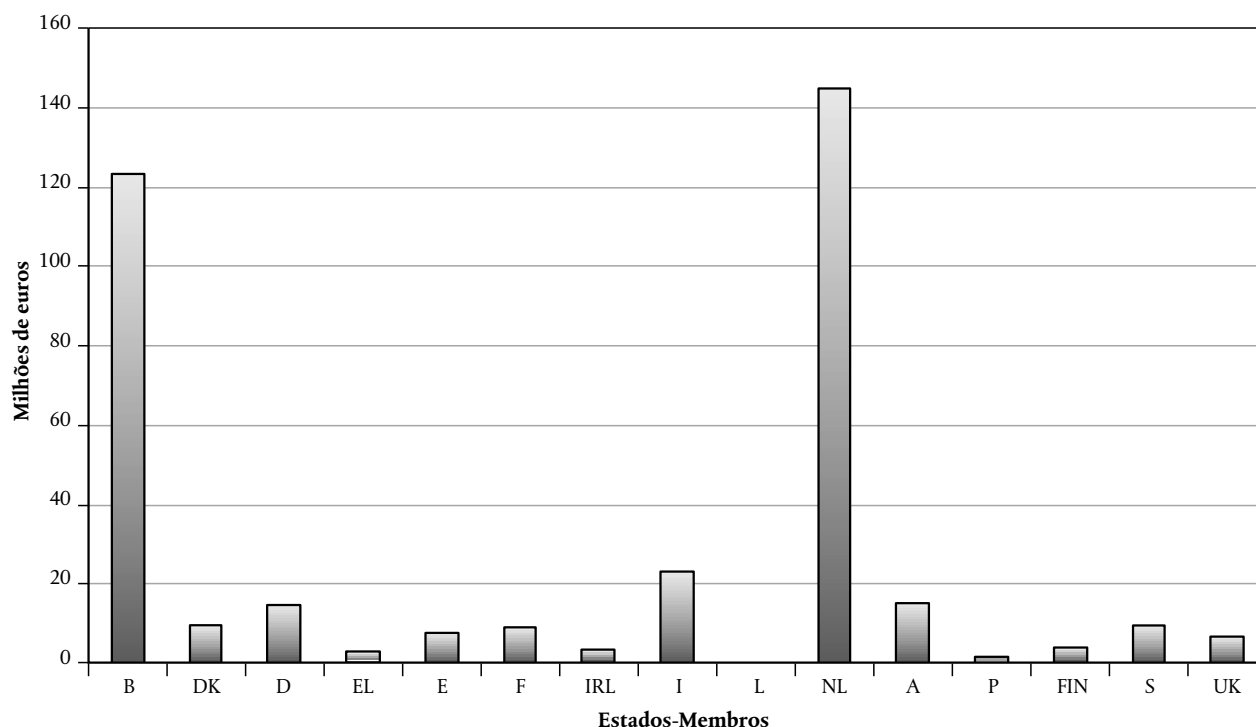
2.144. *Na sua comunicação ao Conselho e ao Parlamento de Julho de 1994 sobre a evolução e o futuro da política comunitária no sector dos frutos e produtos hortícolas ⁽¹⁾, a Comissão tinha sugerido que a ajuda às organizações de produtores fosse degressiva em função da respectiva dimensão. Esta ideia, que se destinava a atender às dificuldades específicas das pequenas organizações de produtores, foi objecto de tantas críticas que a Comissão considerou não dever retomar as suas propostas de Outubro de 1995. Importa, aliás, acrescentar que o volume de negócios de uma organização de produtores não tem uma relação directa simples com o número dos seus membros, nem com o volume de negócios destes. Por outras palavras, uma organização de produtores de grande dimensão pode ser constituída por numerosos produtores de pequena dimensão.*

2.145. *Um dos elementos fundamentais desta reforma foi a concentração nas organizações de produtores da maior parte do apoio financeiro comunitário a este sector. Afigura-se, portanto, mais adequado, para a análise da repartição da ajuda comunitária entre os Estados-Membros, comparar esta ajuda ao valor da produção comercializada em cada Estado-Membro pelas organizações de produtores. Em média, a situação é a seguinte no que respeita ao período de 1997/2000:*

⁽¹⁰²⁾ Relatório da Comissão ao Conselho sobre o estado de implementação do Regulamento (CE) n.º 2200/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas — COM(2001) 36 final, ponto 2.5, p. 24.

⁽¹⁾ COM(94) 360 final de 27.7.1994.

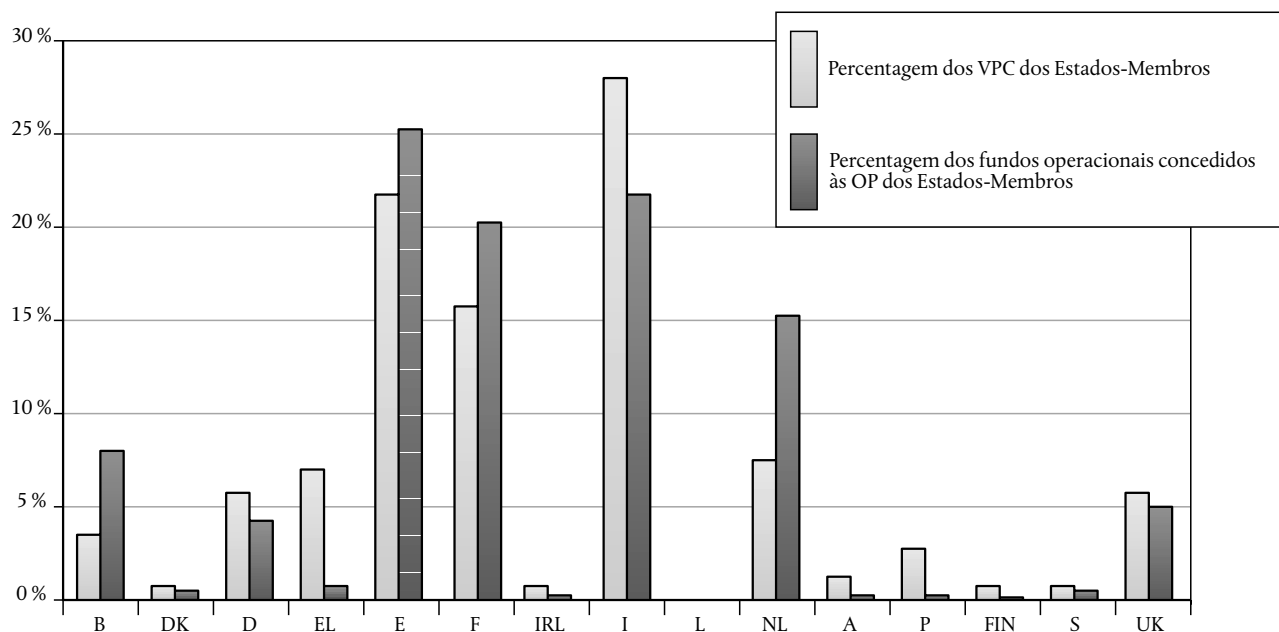
Quadro 2.9 — Valor médio da produção comercializada de frutas e produtos hortícolas frescos por organização de produtor com um programa operacional



NB: Este quadro mostra que o valor médio da produção comercializada por organização de produtor na Bélgica e nos Países Baixos foi, pelo menos, entre seis e sete vezes maior do que nos outros Estados-Membros.

Fonte: Relatório da Comissão ao Conselho sobre o estado de implementação do Regulamento (CE) n.º 2200/96 — COM(2001) 36 final.

Quadro 2.10 — Frutas e produtos hortícolas frescos: percentagem do valor da produção comercializada dos Estados-Membros comparada com a percentagem dos fundos operacionais concedidos às suas organizações de produtores no período 1997-2000



NB: Este quadro mostra que há pouca correlação entre o valor da produção comercializada dos Estados-Membros e o financiamento concedido às suas organizações de produtores.

Fonte: Relatório da Comissão ao Conselho sobre o estado de implementação do Regulamento (CE) n.º 2200/96 - COM(2001) 36 final e relatórios financeiros de 1997 a 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

produção total da UE, receberam 15 % dos fundos operacionais. Inversamente, a Itália e a Grécia, que representam 28 % e 7 % da produção em valor, receberam 21 % e menos de 1 % dos fundos, respectivamente (ver **quadro 2.10**). A nível regional dentro dos Estados-Membros, a distribuição dos recursos também foi desproporcionada. Por exemplo, em Itália, 90 % dos recursos foram atribuídos às OP implantadas no norte, embora a produção esteja concentrada no centro e sul do país.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Estado-Membro	Parte da produção das OP do Estado-Membro na produção global das OP comunitárias (%)	Parte do Estado-Membro na ajuda comunitária aos fundos operacionais (%)
Bélgica	6	7
Dinamarca	0,5	0,4
Alemanha	5	4
Grécia	2	0,9
Espanha	25	26
França	22	22
Irlanda	0,2	0,2
Itália	20	21
Países Baixos	14	14
Áustria	0,4	0,3
Portugal	1	0,2
Finlândia	0,2	0,0
Suécia	0,5	0,4
Reino Unido	4	4

Estes dados permitem concluir que apenas existem problemas reais em Portugal e na Grécia. De facto, nestes dois Estados-Membros — e a Comissão já o tinha sublinhado no seu relatório de Dezembro de 2000 — as organizações de produtores dispõem de uma percentagem mais reduzida da produção comercializada e a parte destas organizações de produtores que solicitam o benefício de um fundo operacional é inferior à do resto da Comunidade. Esta situação apenas abrange, porém, a produção comercializada no mercado dos produtos frescos. Em contrapartida, o apoio comunitário à transformação e à exportação é mais importante nestes países mediterrânicos do que no resto da Comunidade.

No que respeita ao sector dos frutos e produtos hortícolas, a Comissão, na sua comunicação de Julho de 1994, tinha desaconselhado a instauração generalizada de auxílios por hectare, um sistema que permitia ligar directamente a ajuda financeira à produção de cada produtor individual. Ao decidirem e aprovarem a reforma de Outubro de 1996, o Conselho e o Parlamento adoptaram, em relação a este aspecto, a orientação da Comissão

A complexidade da regulamentação resultou na adopção de medidas inadequadas e incoerentes no âmbito dos programas operacionais

2.146. De acordo com as normas de execução da regulamentação, os Estados-Membros são responsáveis pela aprovação dos programas operacionais propostos pelas OP. Contudo, essas normas eram complexas e pesadas. Em alguns casos, deixavam uma importante margem de manobra aos Estados-Membros e às OP e prestavam-se a má interpretação, conforme evidenciado pelas 130

2.146–2.149. *A Comissão recorda que foi por uma questão de subsidiariedade, para evitar qualquer abordagem tecnocrática desligada da realidade, e para permitir às organizações de produtores a utilização do dinheiro comunitário para responder melhor ainda às dificuldades concretas e locais de cada uma delas, que foi decidido proceder-se gradualmente à aplicação das normas de execução dos programas*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

notas explicativas que a Comissão emitiu em resposta às numerosas questões dos Estados-Membros ⁽¹⁰³⁾.

2.147. A Comissão não especificou devidamente os critérios de elegibilidade dos programas operacionais. Dois anos após a sua introdução, a Comissão elaborara apenas uma lista «não exaustiva» de acções não elegíveis ⁽¹⁰⁴⁾. Foram igualmente permitidas algumas derrogações relativas à inelegibilidade dos custos gerais de produção, das despesas gerais, das acções individuais em benefício directo de um número limitado de membros. Por consequência, houve variações na aplicação destes critérios entre os Estados-Membros e mesmo entre algumas regiões e foram aprovados programas pouco claros.

2.148. Como a Comissão não especificava como queria que as despesas das OP fossem classificadas, os Estados-Membros/regiões adoptaram várias práticas. Um certo número de diferentes acções foi agrupado na mesma rubrica, tornando assim difícil recolher dados fiáveis para avaliação.

2.149. Devido ao carácter impreciso de determinadas derrogações concedidas pela Comissão nos termos do Regulamento n.º 1647/98, verificaram-se algumas incoerências nos Estados-Membros. As OP visitadas em Espanha, França e Itália consagraram uma parte significativa dos seus programas ao reembolso das despesas gerais de produção e dos encargos gerais, à custa de outras acções que melhorariam mais directamente a sua competitividade e rentabilidade. Em especial, houve vários casos de despesas de pessoal muito elevadas em Emília-Romanha, que representaram por vezes mais de 50 % das despesas totais do programa. Nas quatro OP visitadas em Andaluzia, as despesas gerais e de pessoal representaram cerca de 70 % dos programas. Em França, verificaram-se reembolsos elevados efectuados pelas OP a membros individuais. Além disso, embora houvesse uma necessidade imperiosa de aumentar o investimento em tecnologia informática nas OP francesas, as despesas foram muito baixas nesta área.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

operacionais. Foi o que sucedeu, inicialmente com o Regulamento (CE) n.º 411/97, que apenas estabeleceu um quadro geral, em seguida com as «notas explicativas», que permitiram compreender melhor as realidades, depois com o Regulamento (CE) n.º 1647/98, que fixava uma «lista não exaustiva de despesas não elegíveis», e, por último, com o Regulamento (CE) n.º 609/2001, que especifica as acções e despesas elegíveis e inelegíveis.

O Tribunal considera que a Comissão não terá classificado com precisão suficiente as várias despesas das organizações de produtores e não terá prestado atenção adequada à «necessidade imperiosa de aumentar o investimento em tecnologia informática nos PO franceses». A Comissão recorda que, no domínio dos programas operacionais, pretendeu evitar substituir-se às organizações de produtores sem garantia de eficácia.

A crítica do Tribunal em relação à incoerência que consiste na existência de retiradas e na construção de estufas ou de novas plantações é muito bem acolhida. De facto, este ponto não foi suficientemente analisado no passado e deverá ser objecto de revisão.

⁽¹⁰³⁾ Na sequência de pedidos dos Estados-Membros sobre algumas disposições regulamentares, a Comissão enviou-lhes algumas notas interpretativas. Estas notas são normalmente adoptadas pela Comissão e distribuídas a todos os Estados-Membros nas reuniões do Comité de Gestão. As notas interpretativas não têm efeito vinculativo.

⁽¹⁰⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 1647/98 da Comissão (JO L 210 de 28.7.1998, p. 59).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.150. Algumas acções no âmbito dos programas operacionais eram incompatíveis com a situação do mercado. Por exemplo, em Espanha, algumas OP financiaram novas plantações de laranjas e a construção de estufas para a cultura de tomates, embora tivessem retirado previamente 30 % e 40 %, respectivamente, da sua produção de laranjas e de tomates.

Muitos produtores ainda não estão persuadidos dos benefícios das organizações de produtores

2.151. A reforma previu um aumento das adesões dos membros, através das novas medidas de financiamento das OP. Porém, na Grécia e no sul de Itália, os produtores continuaram a preferir vender a sua produção individualmente em vez de aderirem a organizações de produtores. Além disso, o recurso limitado, por parte das OP, aos programas operacionais nestas regiões mostrou que se contentavam com a ajuda compensatória para retirada ou transformação, e que não procuravam adaptar verdadeiramente a sua produção ao mercado.

2.152. Os produtores que não eram membros de uma organização e não eram portanto obrigados a seguir as suas regras, podiam ainda solicitar ajuda para retirada e transformação, embora a uma taxa ligeiramente reduzida de 90 %. Além disso, podiam ainda vender a sua produção nos mercados locais, às vezes a taxas mais favoráveis do que as propostas pelas OP locais.

A parte da produção comercializada pelas organizações de produtores é ainda demasiado baixa para retirar daí benefícios potenciais

2.153. A nível europeu, o valor da produção comercializada através das OP (VPC organizado) entre 1997 e 1999 aumentou apenas 5 % estabilizando em 40 % da produção total, muito abaixo do objectivo de 60 % inicialmente previsto pela Comissão. Em diferentes Estados-Membros, o nível do VPC organizado variava entre 70 %, aproximadamente, nos Países Baixos, onde os produtores estão bem organizados, e apenas 8 % em Portugal, onde o caso é diferente (ver **quadro 2.7**). A nível regional, as variações eram semelhantes. Por exemplo, em Itália, o VPC organizado variava entre 62 % ao norte e 31 % ao sul e era apenas de 7 % no centro do país.

2.151. A Comissão lamenta a reduzida eficácia de algumas organizações de produtores. Sublinha igualmente que a organização comum dos mercados fixa, como primeiro objectivo das organizações de produtores, a adaptação da produção à procura do mercado, em quantidade e em qualidade. Recorda também que são os Estados-Membros os responsáveis pelo reconhecimento, e pela retirada do conhecimento, das organizações de produtores. A Comissão reforçará os seus controlos por forma a melhorar a situação descrita pelo Tribunal.

2.152. As retiradas não constituem uma medida destinada a favorecer o rendimento dos «bons» produtores membros de uma organização de produtores, mas sim uma medida macro-económica que permite paliar as flutuações conjunturais da produção global e facilitar a sua adaptação, a curto prazo, à procura. Excluir totalmente delas os produtores individuais conduziria, portanto, a uma incitação a que «inundassem» o mercado com produtos manifestamente excedentários. Tal facto teria impacto negativo no preço de mercado, o que seria prejudicial para todos, e, nomeadamente, para os membros das organizações de produtores, cujo trabalho seria assim penalizado. Aplica-se um raciocínio análogo em relação às ajudas à transformação.

2.153. Que 60 % da produção comunitária de frutos e produtos hortícolas seja comercializada pelas organizações de produtores era apenas uma previsão, retida como hipótese de cálculo para o estabelecimento da ficha financeira que acompanhava a proposta de reforma de 1995 e retomada nessa perspectiva na exposição de motivos da proposta da Comissão ao Conselho de Julho de 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A gestão das retiradas continua insuficiente e a redução da ajuda em caso de produção excedentária é ineficaz

2.154. A reforma de 1996 permitiu reduzir as despesas ligadas às retiradas. Em 2000, representavam 10 % (169 milhões de euros) das despesas da OCM, comparadas com 25 % (390 milhões de euros) em 1994. A nível dos Estados-Membros, as despesas de retirada continuaram a ser elevadas nos países onde os produtores ainda não se tinham filiado em organizações de produtores. Por exemplo em 2000, a ajuda à retirada na Grécia e em Itália era de cerca de 52 milhões de euros, comparada com apenas 1,7 milhões de euros nos Países Baixos. Os produtos em causa eram os mesmos de 1994, nomeadamente: maçãs, pêssegos, nectarinas, laranjas e couve-flor que, em conjunto, representavam mais de 75 % da ajuda à retirada nesse ano. Esta situação indica que a adaptação destes mercados foi insuficiente. Durante a campanha de comercialização 1999/2000, as retiradas de pêssegos, nectarinas e couve-flor excederam os seus limiares de intervenção. Os excedentes estruturais continuaram a subsistir a nível europeu, especialmente no caso das nectarinas e dos pêssegos.

2.155. As reduções da ajuda, calculadas pela Comissão ⁽¹⁰⁵⁾ em caso de excesso dos limiares da retirada, eram demasiado baixas para ter um efeito dissuasivo. Por exemplo, no caso da couve-flor, a uma superação de 6,3 % do limiar de intervenção em 1997/1998 seguiu-se uma redução da ajuda de apenas 0,34 %. Isto não impediu que houvesse um aumento substancial na produção do ano seguinte e posteriores superações dos limiares de, respectivamente, 7,8 % e 51 % para 1998/1999 e 1999/2000. As reduções correspondentes da ajuda foram apenas de 0,4 % e 2,36 % respectivamente. Observou-se a mesma situação no caso das nectarinas, onde uma superação de 150 % em 1999/2000 deu origem a uma penalização de apenas

2.154. *A Comissão considera que é talvez prematuro extrair conclusões definitivas sobre o efeito da reforma de 1996 em matéria de retiradas logo após as três primeiras campanhas da sua aplicação. De facto, as retiradas limitaram-se a, respectivamente, 60 %, 50 % e 40 % das quantidades comercializadas nestas três primeiras campanhas, enquanto que o limite final, aplicável a partir da campanha de 2002/2003, será de, em relação à quantidade efectivamente comercializada, 5 %, para os citrinos, 8,5 %, para as maçãs e as peras, e 10 %, para os outros produtos abrangidos. Isto verifica-se sobretudo num sector como o dos pêssegos e das nectarinas, que são plantações perenes e cuja adaptação deve, portanto, ser analisada a longo prazo.*

2.155. *A Comissão sublinha que os meios através dos quais a reforma de 1996 deve conduzir a uma diminuição das retiradas são, por um lado, a limitação em percentagem das quantidades elegíveis para retirada, e, por outro, a redução progressiva do montante da indemnização comunitária de retirada. Os limiares de intervenção apenas foram mantidos durante o período transitório, durante o qual a limitação das quantidades elegíveis para retirada permaneceu elevado (60, 50 e 40 %), para evitar que a reforma se não traduzisse, nos seus primeiros anos de aplicação, num acesso mais fácil às retiradas por parte dos produtores do que antes da reforma. A Comissão continuou, portanto, logicamente a aplicar os limiares de intervenção da mesma forma que o Conselho o havia feito no passado.*

⁽¹⁰⁵⁾ A Comissão calcula as reduções da ajuda dividindo a parte das quantidades retiradas que excede o limiar de intervenção pela produção total. O resultado é então aplicado para determinar a redução da ajuda para o ano seguinte. Por exemplo, para a campanha de comercialização de 1998/1999, o limiar para retiradas de couve-flor fora fixado em 111 300 toneladas. As retiradas alcançaram 120 064 toneladas que representavam um excesso de 8 764 toneladas, isto é 7,8 % do limiar. A ajuda deveria então ser reduzida de 7,8 %. Contudo, a redução da ajuda calculada pela Comissão foi muito inferior uma vez que dividiu o excesso (8 764 toneladas) pela produção total (2 226 908 toneladas), o que representava uma redução da ajuda de apenas 0,4 %. Deste modo, a ajuda para o ano seguinte foi apenas reduzida nesta percentagem.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

15 %. Embora esta abordagem não seja irregular, é altamente ineficaz no plano da gestão do mercado. Este sistema de redução da ajuda contrastava com o que era aplicado pela Comissão em matéria de ajuda à transformação onde as reduções correspondiam à produção que excedia o limiar. Se um sistema deste tipo tivesse sido aplicado à couve-flor nas campanhas de comercialização de 1997/1998, 1998/1999 e 1999/2000, teria havido uma redução na ajuda de 6,3 %, 7,8 % e 51 % respectivamente, o que representaria uma economia para o orçamento comunitário de cerca de 1,8 milhões de euros.

2.156. Detectaram-se incoerências nos dados relativos às retiradas fornecidos pela Comissão. A Comissão publicou ⁽¹⁰⁶⁾ valores relativos às retiradas de couve-flor de 118 908 toneladas, 120 064 toneladas e 170 502 toneladas para 1997/1998, 1998/1999 e 1999/2000, respectivamente. Estes valores foram fornecidos pelos Estados-Membros e utilizados pela Comissão, sem qualquer verificação, para calcular o excedente do limiar e as reduções correspondentes a aplicar à ajuda à retirada para a campanha de comercialização seguinte. Contudo, neste caso, a ajuda paga pela Comissão para estas campanhas de comercialização foi de 16 milhões de euros, 10,3 milhões de euros e 15,4 milhões de euros, baseada em retiradas efectivas de 172 181 toneladas, 116 696 toneladas e 184 042 toneladas, sem que fossem aplicadas as reduções correctas da ajuda. Na realidade, se tivesse sido aplicado o método de redução da ajuda à transformação, a ajuda à couve-flor para 1998/1999 teria sido reduzida para 63,27 euros/tonelada em vez de 88,49 euros/tonelada, com uma economia suplementar de cerca de 2,9 milhões de euros. Em 1999/2000, o mesmo método teria permitido uma economia suplementar de 3,5 milhões de euros. Existem igualmente incoerências nos valores relativos às retiradas de pêssegos e nectarinas para a campanha de comercialização de 1999/2000.

2.156. *A eventual diminuição da indemnização comunitária de retirada na sequência do excedimento do limiar de intervenção apenas pode ocorrer antes do início da campanha, pois, caso contrário, os produtores poderiam legitimamente considerar que medidas com repercussões sobre os seus investimentos lhes são anunciadas tardiamente, o que poderia suscitar críticas do Tribunal de Justiça em relação a Comissão.*

A constatação do excedimento do limiar deve fazer-se com base num período diferido, equivalente ao da campanha [em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 2200/96], mas não com base no período fixo exacto da campanha. Assim, por exemplo, a constatação do excedimento do limiar da couve-flor deve fazer-se no período entre 1 de Março e 28 de Fevereiro, enquanto que a campanha da couve-flor decorre entre 1 de Maio e 30 de Abril. As 118 909 toneladas mencionadas no Jornal Oficial citado pelo Tribunal correspondem às retiradas comunicadas à Comissão em Abril de 1998 pelo Estados-Membros no que respeita ao período entre 1 de Março de 1997 e 28 de Fevereiro de 1998. As 172 181 toneladas referidas pelo Tribunal correspondem a um outro período, que decorreu entre 1 de Maio de 1997 e 30 de Abril de 1998.

Mesmo optando-se por um período de equivalência diferido, pode suceder, caso a Comissão verifique se os limiares de intervenção foram ou não ultrapassados, que os Estados-Membros, dados os prazos, transmitam à Comissão dados sobre retiradas de um dado produto que devam ser subsequentemente rectificadas. Como foi já referido, em virtude da questão da confiança legítima, a Comissão não pode alterar a indemnização comunitária de retirada no decurso da campanha, mesmo que lhe sejam fornecidas informações actualizadas. No entanto, iniciou um procedimento de apuramento das contas contra um Estado-Membro que lhe comunicou dados subavaliados.

⁽¹⁰⁶⁾ JO L 151 de 21.5.1998, p. 24; JO L 124 de 18.5.1999, p. 3; JO L 108 de 5.5.2000, p. 8.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.157. Os dados comunicados pela Comissão mostraram que no período de execução 1997-2000, foram gastos cerca de 24 milhões de euros (3,6 %) dos fundos operacionais das OP como suplemento aos pagamentos da Comunidade e compensação de retirada de produtos não cobertos pela indemnização comunitária. As informações fornecidas ao Tribunal pelos Estados-Membros mostraram, em determinados casos, montantes diferentes dos registados pela Comissão ⁽¹⁰⁷⁾, o que levou a pensar que a classificação nem sempre era coerente e que alguns montantes de despesas de retirada poderiam não estar em conformidade com o Regulamento n.º 2200/96 relativamente às quantidades elegíveis para indemnização por retirada.

2.158. As medidas introduzidas pela Comissão para aumentar a distribuição gratuita dos produtos retirados não foram suficientemente eficazes. Por consequência, a maioria dos produtos retirados no intervalo continuava a ser destruída. Uma avaliação efectuada por consultores externos ⁽¹⁰⁸⁾, contratados pela Comissão, mostrou que apenas 2 % das maçãs e laranjas retiradas se destinavam à distribuição gratuita.

Incoerências na gestão da ajuda à transformação de pêssegos e peras

2.159. Antes da introdução das alterações em 2000, o regulamento deixava à Comissão uma margem de manobra em matéria de fixação do preço mínimo que as indústrias de transformação têm de pagar aos produtores. Contudo, no caso da ajuda à transformação, que é paga aos transformadores a partir dos recursos da Comunidade, o regulamento estipulava que se baseasse na diferença entre o preço mínimo e o preço mundial, sem exceder essa diferença ⁽¹⁰⁹⁾. Qualquer variação em qualquer destes preços tinha portanto um efeito no nível da ajuda.

2.160. Os critérios aplicados pela Comissão para fixar o preço mínimo não eram coerentes e não houve qualquer avaliação do seu impacto no rendimento dos produtores. Por exemplo, em 1997/1998, a Comissão reduziu em 2 % o preço mínimo dos pêssegos, apenas para seguir uma evolução semelhante à do preço mínimo

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.157. *A Comissão toma conhecimento das informações fornecidas pelo Tribunal. Vai igualmente proceder junto dos Estados-Membros à verificação das informações que estes lhe comunicaram.*

2.158. *A Comissão sublinha veementemente que sempre se empenhou, e continuará a estar empenhada, em evitar, na medida do possível, a destruição dos produtos retirados do mercado. Afirma igualmente que a distribuição gratuita destes produtos constitui para ela uma prioridade e continuará a sê-lo apesar das dificuldades inerentes ao carácter perecível dos frutos e produtos hortícolas. A Comissão afirma que as quantidades retiradas e distribuídas gratuitamente representaram 76 mil toneladas, na campanha de 1997/1998, 27000 toneladas, na de 1998/1999, e 45 mil toneladas, na de 1999/2000.*

2.160. *O sector da indústria transformadora de pêssegos viveu, em 1997 e 1998, uma situação excepcional, caracterizada por níveis de produção muito reduzidos na Grécia, e, por conseguinte, por fortes aumentos dos preços, a nível quer mundial quer comunitário. Esta situação, totalmente inédita, justificava o aumento do preço mínimo. O aumento dos*

⁽¹⁰⁷⁾ COM(2001) 36 final, p. 25.

⁽¹⁰⁸⁾ Avaliação dos programas alimentares da Comunidade Europeia, Relatório final — Dezembro de 1998, p. 36.

⁽¹⁰⁹⁾ O montante efectivo é calculado aplicando à diferença um coeficiente de rendimento em termos de matérias-primas e produtos transformados. Relativamente a 1998/1999, o coeficiente de rendimento entre as matérias-primas e os pêssegos transformados foi fixado em 0,847.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

dos tomates. Depois, em 1998/1999, a Comissão decidiu aumentar o preço mínimo dos pêssegos 15 %, de 267,55 euros/tonelada para 307,68 euros/tonelada, para reflectir em parte o aumento do preço mundial dos pêssegos, que se tinha elevado a 236 euros/tonelada. Esta decisão implicou uma ajuda à produção de 60,65 euros/tonelada em vez de 26,7 euros/tonelada, que teria sido obtida se o preço mínimo se tivesse mantido no seu nível anterior. A decisão de aumentar o preço mínimo não estava em conformidade com a tendência geral da PAC de conceder ajudas directas e preços mais reduzidos, tendo impedido uma economia de cerca de 14 milhões de euros.

2.161. Os limiares de transformação são fixados para limitar as despesas comunitárias. O limiar de 582 000 toneladas fixado para os pêssegos em 1990 reflectia a produção média dos três anos anteriores. Este limiar era muito superior ao consumo interno da UE, de cerca de 300 000 toneladas. Depois de 1997, a Comissão não propôs baixar este limiar, embora a produção tivesse caído em Itália. Por conseguinte, o limiar fez com que a produção de pêssegos transformados aumentasse nos outros Estados-Membros ⁽¹¹⁰⁾ sem qualquer risco de penalização.

2.162. No caso das peras transformadas, o limiar de 102 000 toneladas fixado em 1989 também reflectia a produção média dos três anos anteriores. Contudo, era muito inferior ao consumo interno da UE, de cerca de 125 000 toneladas. A partir de então, o limiar não foi ajustado para um nível superior de modo a reflectir o aumento da produção que se registou até 1998/1999. O limiar foi sistematicamente excedido durante as últimas três campanhas de comercialização (1997/1998 a 1999/2000), em 25 %, 34 % e 40 % respectivamente.

⁽¹¹⁰⁾ As exportações aumentaram ao passo que as importações se mantiveram estáveis. A produção está concentrada na Grécia, que representa cerca de 65 % da produção total.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

preços na Comunidade era uma realidade para os transformadores a que a Comissão devia atender, e, de facto, atendeu. Uma decisão contrária, ou seja, a não tomada em consideração desta situação, poderia, muito legitimamente, ter sido invocada para criticar a Comissão.

Em relação à campanha de 1998/1999, a ajuda diminuiu 25 % (de 81,28 euros/tonelada, em 1997/98, para 60,65 euros/tonelada, em 1998/1999). Esta diminuição da ajuda justificava-se igualmente no contexto da campanha em causa, que foi marcada por uma melhoria da conjuntura dos transformadores comunitários. A fixação da ajuda ao nível preconizado pelo Tribunal, de 26,7 euros/tonelada — que a Comissão poderia aplicar, independentemente de o preço mínimo ser ou não aumentado — teria correspondido a uma diminuição da ajuda muito maior, de 67 %. Na fixação das ajudas e dos preços, a Comissão deve atender à conjuntura económica específica de cada campanha. As suas decisões não devem, porém, conduzir a um aumento das flutuações e à desestabilização, devida a decisões demasiado radicais, de todo um sector da actividade económica.

A fixação dos preços e das ajudas para campanha de 1998/1999 justificava-se plenamente e não se traduziu num aumento excessivo do preço mínimo e das despesas.

2.161–2.162. *A Comissão considera que o apoio comunitário à transformação de certos frutos e produtos hortícolas aplicado a partir de 1969 se destina a permitir o escoamento da produção tradicional da matéria-prima em causa, e não a assegurar o auto-aprovisionamento da Comunidade.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.163. A Comissão aplicou as sanções que resultam dos excedentes dos limiares fixados para as peras a todos os transformadores da UE, independentemente da responsabilidade do Estado-Membro pela produção excedentária. A Comissão reduziu a ajuda na mesma percentagem do excedente, o que determinou baixas significativas da ajuda à transformação. Esta passou de 180,87 euros/tonelada em 1996 para 118,86 euros/tonelada em 1999. Assim, as indústrias de transformação de peras da UE, que deviam continuar a pagar um preço mínimo elevado para a sua matéria-prima (356 euros/tonelada), ficavam em desvantagem em comparação com os seus concorrentes não comunitários. Apesar da ajuda recebida, as indústrias de transformação tinham ainda que pagar a matéria-prima ao preço líquido de cerca de 237 euros/tonelada, ao passo que os seus concorrentes pagavam apenas 160 euros/tonelada. O baixo nível do limiar de transformação e as elevadas sanções aplicadas poderiam explicar a queda na produção de peras transformadas registada em 1999/2000 ⁽¹¹¹⁾.

O pagamento de uma ajuda directa a alguns produtores não teve o efeito desejado

2.164. A partir de 1996, a ajuda à transformação ⁽¹¹²⁾ passou a poder ser paga directamente aos produtores de citrinos. Por consequência, a ajuda à produção paga aos transformadores bem como o preço mínimo para os produtores foram suprimidos. Em Itália e na Grécia, onde os produtores não estão bem organizados, as indústrias de transformação pagaram preços muito baixos aos agricultores. Por exemplo, na Grécia, algumas dessas indústrias pagaram aos produtores apenas uma dracma por quilo de laranjas (0,0030 euros/quilo), um

⁽¹¹¹⁾ A produção de peras transformadas diminuiu de 140 689 toneladas em 1996/1997 para 92 438 toneladas em 1999/2000, houve uma ligeira diminuição nas importações e as exportações mantiveram-se relativamente estáveis. A produção está concentrada em Espanha e em Itália.

⁽¹¹²⁾ No regime relativo aos citrinos, mais de metade das despesas é consagrada à transformação de laranjas (130 milhões de euros). As despesas foram mais elevadas em Itália (70,3 milhões de euros), seguindo-se a Grécia (31,3 milhões de euros) e Espanha (27,9 milhões de euros).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.163. *A Comissão limitou-se a aplicar a regulamentação comunitária em vigor há mais de 30 anos, que prevê que as consequências do excedimento do limiar comunitário devem aplicar-se uniformemente ao conjunto do sector comunitário em causa. Aliás, não foi apresentado nenhum pedido de alteração desta política nos debates que conduziram à reforma de 1996. Só recentemente foi solicitada a alteração desta prática, o que conduziu às propostas da Comissão de Julho de 2000 e ao Regulamento (CE) n.º 2699/2000. A diminuição, entre 1996 e 1999, da ajuda em relação às peras deveu-se essencialmente (cerca de dois terços) à melhoria da conjuntura (aumento dos preços mundiais da matéria-prima).*

A diminuição da transformação de peras que ocorreu em 1999/2000 seguiu-se a vários anos de fortes aumentos. Esta baixa foi, portanto, claramente relativa e pôde ser considerada um retorno à normalidade. Aliás, nada prova que a redução da ajuda foi a causa desta baixa. A explicação poderá ter sido antes a concorrência do mercado dos produtos frescos. No que respeita às peras, os preços no mercado de produtos frescos são frequentemente mais atractivos, o que desincentiva os produtores em relação à transformação. A dificuldade da gestão deste regime reside, portanto, na dupla necessidade de assegurar um rendimento suficiente aos produtores, e, portanto, um preço mínimo suficientemente elevado, e em manter a competitividade dos transformadores, e, por conseguinte, uma «carga para a indústria» razoável, sempre no estrito respeito das regras da OMC. Tal facto explica que embora, como assinala muito justamente o Tribunal, o preço mínimo tenha permanecido relativamente elevado, a Comissão o tenha baixado na campanha de 1999/2000.

2.164. *O rendimento dos produtores de citrinos decorre não só das respectivas vendas para transformação, como também das vendas no mercado de produtos frescos. É, portanto, este rendimento global, por hectare ou por quilograma, e não apenas o decorrente da transformação, que deve ser comparado com o custo de produção. De facto, em média, na Comunidade, só 20 a 30 % da produção de citrinos se destina à transformação. Tal facto significa que a maior parte do rendimento dos produtores, e, portanto, da amortização dos custos de produção, provém do mercado de produtos frescos.*

Apesar desta situação, o quadro descrito pelo Tribunal reflecte bem a situação existente, caso os produtores estejam pouco organizados ou caso o dinamismo económico das organizações de produtores seja limitado. A sua situação económica em relação à transformação passa então a ser precária e alguns podem ser tentados a «sacrificar» as suas vendas à transformação, tendo como único objectivo a obtenção da ajuda comunitária. Tal situação seguramente que não é saudável do ponto de vista económico. Também neste caso, um maior controlo das organizações de produtores permitirá eventualmente melhorar a situação. No entanto, em Espanha, a reforma de 1996 traduziu-se, pelo contrário, num rendimento decorrente

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

preço muito inferior ao custo de produção. Mesmo com a ajuda, os produtores receberam neste caso um máximo de 0,076 euros/quilo, embora o seu custo de produção fosse estimado em 0,25 euros/quilo.

2.165. Os limiares de transformação para as laranjas, fixados a um nível muito inferior ao do consumo interno da UE, foram superados todos os anos desde a reforma. As reduções da ajuda, aplicadas aos produtores, foram respectivamente de 42 %, 32 % e 30 % para as três campanhas de comercialização posteriores à reforma. Aplicaram-se a todos os produtores de laranjas, independentemente da responsabilidade dos Estados-Membros ou das organizações de produtores pela produção excedentária. As autoridades gregas asseguraram que o rendimento dos produtores caiu 50 %.

2.166. Na sequência de uma produção sem precedentes de laranjas transformadas em 1997/1998, foi reduzida a ajuda à transformação de laranjas. A ajuda concedida aos produtores, acrescentada ao seu preço de venda das laranjas transformadas, passou a ser inferior à compensação comunitária de retirada. Deste modo, os produtores eram incentivados a entregar a sua produção para retirada e não para transformação.

Aumento, em alguns casos, da diferença entre os rendimentos dos produtores

2.167. A análise dos dados da Comissão registados na rede de informação contabilística agrícola (RICA) mostrou diferenças consideráveis entre os rendimentos anuais dos agricultores, expressas em valor acrescentado

RESPOSTAS DA COMISSÃO

das entregas para transformação frequentemente superior ao preço mínimo em vigor antes da reforma.

2.165. *No que respeita ao nível do limiar de transformação dos citrinos e às sanções a aplicar em caso de excedimento, consultar igualmente os pontos 2.168 a 2.170.*

A reforma de 1996 destinava-se a incentivar a transformação de citrinos em produtos mais competitivos no mercado. Esta alteração da produção verificou-se de facto em Espanha, e, em menor grau, em Itália, e foi muito limitada na Grécia. Tal situação deve-se, nomeadamente, à existência na Itália e na Grécia de uma elevada percentagem de variedades pouco adaptadas ao mercado dos produtos frescos ou à transformação. Esta situação é agravada pela fraqueza das organizações de produtores, e, nomeadamente, pela sua estrutura de comercialização. O resultado é, na prática, uma diminuição do preço no produtor na Grécia, embora se tenha registado a sua elevação em Espanha.

2.166. *A campanha de 1997/1998 foi a primeira que se seguiu à alteração do regime de ajuda à transformação de citrinos. Aquando dessa reforma, foi decidido, a pedido do Conselho, que a sanção em relação ao excedimento do limiar de transformação fosse aplicada no decurso da campanha em que se verifica o excedimento. A ajuda definitiva para esta campanha de 1997/1998 apenas pôde, portanto, ser calculada após esta campanha. A relação entre esta ajuda e as retiradas dessa campanha apenas pode, portanto, ter sido limitada. Importa igualmente referir que mais de 1,9 milhões de toneladas de laranjas foram transformados no decurso da campanha de 1997/98, o que representou um recorde absoluto (a média dos últimos anos era de cerca de 1,5 milhões de toneladas). Por seu turno, com 188 000 toneladas, as retiradas desta campanha apenas representaram 4,82 % da produção.*

A comparação entre o preço de venda à transformação e a indemnização comunitária de retirada é, portanto, difícil e deve ser analisada com precaução.

2.167. *A Comissão recorda que a organização comum dos mercados no sector dos frutos e produtos hortícolas assenta na hipótese de, face a uma procura cada vez mais concentrada, o agrupamento da oferta no âmbito das organizações de*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

líquido agrícola/unidade de trabalho anual ⁽¹¹³⁾, ao nível dos Estados-Membros. Os rendimentos aumentaram mais nos países que já tinham um elevado VPC organizado antes da reforma. Por exemplo, os rendimentos nos Países Baixos evoluíram mais favoravelmente do que na Grécia e em Itália e, em menor dimensão, do que em Espanha, mesmo apesar de os últimos dois serem os maiores produtores. Entre 1992 e 1998, os rendimentos dos produtores de produtos hortícolas nestes Estados-Membros diminuíram efectivamente, aumentando assim a diferença entre esses países e os Estados-Membros melhor organizados. Por exemplo, o rendimento dos produtores de produtos hortícolas nos Países Baixos aumentou cerca de 49 % de 1992 a 1998, para um nível de 29 000 euros. Do mesmo modo, o rendimento dos produtores neerlandeses de frutas aumentou de 138 % durante o mesmo período, atingindo um nível de 10 432 euros. Pelo contrário, os produtores gregos de frutas e produtos hortícolas viram o seu rendimento cair respectivamente de 32 % e 27 % para 2 892 euros e 3 957 euros em 1997.

Eficácia ainda precária dos sistemas de controlo em vários Estados-Membros

2.168. No momento da auditoria (1998/1999), apesar de o Parlamento solicitar ⁽¹¹⁴⁾ o aumento dos recursos destinados às inspecções, a Comissão tinha atribuído apenas dois agentes ao corpo especial de inspectores recentemente criado. Com tão poucos recursos, este corpo não era completamente operacional e só podia funcionar de um modo limitado.

2.169. Os procedimentos de controlo estabelecidos em alguns Estados-Membros não se revelaram suficientemente eficazes. Por exemplo, a distribuição de tarefas

⁽¹¹³⁾ O indicador escolhido foi o valor acrescentado líquido agrícola/unidade de trabalho anual. Corresponde ao pagamento de factores fixos de produção (trabalho, terreno, capital), o que permite que as explorações sejam comparadas independentemente dos factores de produção familiares ou não. A divisão por unidade de trabalho anual toma em consideração as diferentes categorias de mão-de-obra salarial na exploração agrícola. Todos os dados foram expressos em preços constantes de 1992, primeiro ano em que estavam disponíveis (excepto para a Áustria, Finlândia e Suécia, em que o ano de referência é 1995).

⁽¹¹⁴⁾ Resolução 96/377/CECA, CE, Euratom do Parlamento Europeu de 17 de Abril de 1996 que contém as observações que fazem parte integrante da decisão pela qual dá quitação à Comissão quanto à execução do Orçamento Geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1994 (JO L 148 de 21.6.1996, p. 45), ponto 22.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

produtores se afigurar cada vez mais uma necessidade económica, com vista ao reforço da posição dos produtores no mercado, e, por essa via, do respectivo rendimento. Como é evidente, tal facto não significa que se não deva reflectir sobre os motivos que impedem o desenvolvimento das organizações de produtores em certas regiões da Comunidade. Tratar-se-á seguramente de uma parte importante do trabalho dos serviços da Comissão nos próximos meses. A resposta a esta questão não é, seguramente, nem simples, nem evidente.

2.168. *Para atender igualmente ao pedido do Parlamento Europeu, o Conselho, mediante proposta da Comissão, instituiu, através do Regulamento (CE) n.º 2200/96, um corpo de controladores. O número de agentes atribuído ao corpo de controladores foi aumentado no ano 2000 para três pessoas (as necessidades efectivas foram estimadas em 1996 em cinco pessoas, sem prejuízo das atribuições de recursos pela autoridade orçamental). No que respeita à operacionalidade do corpo de controladores específico, a Comissão considera que o corpo se encontrava operacional, visto que foram efectuados vários inquéritos nos Estados-Membros. Estes inquéritos fizeram-se contando também com a participação de peritos nacionais, tal como previsto no regulamento do Conselho.*

2.169–2.174. *A Comissão confirma que a organização de controlos nos Estados-Membros está sujeita a algumas limitações. As auditorias dos serviços da Comissão conduziram a conclusões análogas às do Tribunal. As deficiências estão a ser objecto de seguimento no âmbito do apuramento das contas, e, se for caso disso, darão lugar a correcções financeiras em relação aos Estados-Membros em causa.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

de controlo entre os vários organismos em França e Itália teve como resultado verificações ineficazes e descoordenadas. Em Itália, as autoridades de controlo delegaram às suas associações profissionais funções-chave em matéria de controlo de pagamentos às indústrias de transformação e produtores. Deste modo, não foi atingido o grau de independência geralmente exigido para o funcionamento dos controlos internos.

2.170. O reforço da função atribuída às OP é um elemento-chave da reforma. O reconhecimento das OP, que lhes dá direito a uma ajuda financeira, requer inspecções no local que são exigidas pela regulamentação. Do mesmo modo, as acções dos programas operacionais devem estar em conformidade com a reforma. Os Estados-Membros devem, por exigência dos regulamentos, visitar anualmente, pelo menos, 10 % das OP e assegurar que os seus controlos cobrem 30 % da ajuda comunitária.

2.171. O reconhecimento foi garantido a determinadas organizações de produtores em França e em Itália apesar de não terem sido efectuadas as verificações exigidas. Alguns programas operacionais foram igualmente aprovados sem visitas prévias, em França, em Itália e nos Países Baixos. Os pagamentos finais para 1997 (Espanha e França) e parte de 1998 (França) foram efectuados sem que as inspecções anuais exigidas tivessem tido lugar, à excepção de algumas efectuadas no final dos programas. Além disso, numa OP francesa, o pagamento final foi efectuado sem os ajustamentos necessários que resultam de uma inspecção prévia.

2.172. De um modo geral, as despesas foram difíceis de controlar devido à classificação de despesas não homogéneas em várias rubricas. Vários números de despesas não elegíveis tiveram que ser anulados na sequência das auditorias do Tribunal em Espanha, França e Itália. Em particular, a auditoria revelou erros no VPC declarado por algumas OP, que determinaram o financiamento comunitário incorrecto de algumas OP em Espanha e Itália.

2.173. A inspecção total dos produtos destruídos, que é obrigatória, não foi efectuada em Espanha, França e Itália. Além disso, detectaram-se em Espanha e França alguns casos de operações de destruição que não estavam em conformidade com critérios ambientais. Devido à ineficácia das verificações relativas às retiradas na Grécia, em Espanha e França, a qualidade e quantidades dos produtos elegíveis para prémios de retirada são incertas.

2.174. Pode ser paga uma ajuda comunitária em relação às quantidades de pêssegos e peras apresentadas para transformação. Todos os anos, os Estados-Membros

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

devem verificar no local 25 % do conjunto das quantidades transformadas e analisar amostras de produtos acabados a fim de testar a sua qualidade. Simultaneamente, deve verificar-se se o preço mínimo é realmente pago às OP. Os controlos relativos às frutas transformadas foram insuficientes quanto aos seguintes aspectos:

- a) Amostragem das indústrias de transformação (Espanha);
- b) Amostragem dos produtos acabados ou da matéria-prima (Grécia, França);
- c) Qualidade e quantidade da matéria-prima ou qualidade dos produtos acabados e dos inventários (Grécia, França, Espanha, Itália);
- d) Pagamento do preço mínimo aos produtores (Grécia, Espanha, Itália);
- e) Áreas cultivadas pelos produtores de citrinos (Grécia, Espanha e Itália).

2.175. A ajuda às acções ambientais no âmbito da OCM, paga aos produtores através das OP, deve ser objecto de um controlo cruzado em relação à ajuda agroambiental paga directamente aos produtores individuais nos termos do Regulamento (CEE) n.º 2078/92. Não estavam a ser efectuados controlos cruzados eficazes em Espanha, França e Itália, ficando a Comunidade exposta ao risco de duplicação de pagamento. Existe o mesmo risco de duplo financiamento para a ajuda ao arranque paga a agricultores individuais e para a concedida pelas OP aos seus membros.

O acompanhamento efectuado pela Comissão é dificultado pela falta de dados fiáveis e pelo carácter inadequado da sua análise

2.176. A Comissão não dispunha de uma grande parte das informações de base para gerir o mercado eficazmente. Por exemplo, não possuía dados completos sobre o número de OP e os seus membros, sobre as retiradas financiadas pelos fundos operacionais ou mesmo sobre a produção comunitária de frutas e produtos hortícolas para todos os produtos. Observaram-se muitas incoerências nos valores relativos às retiradas, fornecidos pelos Estados-Membros e não corrigidos pela Comissão (ver pontos 2.156-2.157). De igual modo, os valores relativos à produção estavam incorrectos. Por exemplo, os valores relativos à produção total de nectarinas e de couve-flor foram largamente subavaliados nos anteprojectos de orçamento geral elaborados pela Comissão

2.175. *O desenvolvimento do SIGC, no que respeita à sua utilização para verificação dos pedidos de ajuda que não os geridos no seu âmbito, bem como à introdução da obrigatoriedade de um controlo cruzado, permitiu alguns progressos desde a altura em que o Tribunal iniciou a sua auditoria da OCM.*

2.176. *A disponibilidade de estatísticas depende em primeiro lugar da possibilidade de os Estados-Membros recolherem dados, os tratarem e os comunicarem à Comissão. Dados o elevado número de produtos existentes no sector dos frutos e produtos hortícolas (perto de uma centena) e a importância relativa deste sector, as estatísticas apenas podem ser selectivas.*

O Regulamento (CE) n.º 609/2001 especifica, no seu anexo 2, os requisitos relativos à informação que os Estados-Membros devem comunicar anualmente à Comissão sobre as organizações de produtores e os programas operacionais, bem como sobre os controlos efectuados e os respectivos resultados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

para os exercícios 1994 a 1998, variando de 8 000 toneladas a 190 000 toneladas.

2.177. Em 24 de Janeiro de 2001, a Comissão elaborou um relatório para o Conselho sobre a implementação do regime ⁽¹¹⁵⁾. Contudo, o relatório não analisava a forma como os fundos tinham sido gastos ou o seu impacto nos objectivos do mercado, em particular os relativos ao equilíbrio do mercado e ao rendimento dos agricultores.

2.178. A Comissão não tomou qualquer acção preventiva para evitar deficiências na execução dos programas operacionais nos Estados-Membros, nem aplicou qualquer acção correctiva quando informada dessas deficiências. Embora os regulamentos fossem alterados, foram-no demasiado tarde para influenciar o conteúdo dos programas.

As alterações de 2000 não resolvem inteiramente as insuficiências identificadas pelo Tribunal

2.179. A Comissão propôs novas alterações da reforma ao Conselho em 2000, tendo sido acordado aplicá-las a partir de 2001. Respondem a algumas das questões anteriores, nomeadamente:

⁽¹¹⁵⁾ Relatório da Comissão ao Conselho sobre o estado de implementação do Regulamento (CE) n.º 2200/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e dos produtos hortícolas [COM(2001) 36 final de 24.1.2001].

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A estrutura pretendida de tais relatórios foi mesmo comunicada aos Estados-Membros sob a forma de quadros. A Comissão espera, portanto, poder melhorar o seu conhecimento estatístico das organizações de produtores e dos programas operacionais num futuro próximo.

No que respeita aos dados de produção e de retiradas, a Comissão depende dos dados fornecidos pelo Estados-Membros. No entanto, iniciou um procedimento de apuramento das contas contra um Estado-Membro que lhe comunicou dados subavaliados no que respeita às retiradas.

2.177. *Como foi indicado no seu prólogo, o relatório da Comissão de 24 de Janeiro de 2001 destinava-se a descrever a situação existente numa altura que se aguardava um debate sobre a OCM, para que pudesse servir de base para as propostas a formular subsequentemente.*

2.178. *A Comissão considera que importa distinguir, por um lado, as interpretações erróneas da regulamentação em vigor, e, por outro, as decisões dos Estados-Membros no âmbito das competências que lhes são reconhecidas por essa mesma regulamentação em relação à análise dos programas operacionais apresentados pelas organizações de produtores. No primeiro caso, a Comissão dá início, conforme adequado, aos procedimentos de infracção ou de apuramento das contas necessários. No segundo caso, a Comissão procede à alteração da regulamentação logo que o considere oportuno. No entanto, essa alteração deve respeitar os direitos adquiridos das organizações de produtores e o princípio da confiança legítima. Não tem, portanto, por via de regra, efeitos retroactivos.*

Como é evidente, as alterações que a Comissão está sempre a introduzir nas normas de execução da OCM têm como ponto de partida, e atendem sempre, aos resultados das missões de controlo por ela efectuadas nos Estados-Membros. Tal facto é particularmente verdadeiro no que respeita ao Regulamento (CE) n.º 609/2001, que diz respeito aos fundos e aos programas operacionais, bem como ao Regulamento (CE) n.º 1148/2001, relativo aos controlos de conformidade com as normas de comercialização. Além disso, está em curso de elaboração uma revisão do Regulamento (CE) n.º 412/97 relativo ao reconhecimento e ao funcionamento das organizações de produtores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) A simplificação do sistema de co-financiamento comunitário dos fundos operacionais e a adopção de uma taxa uniforme de co-financiamento, o que deve reduzir a insegurança financeira e permitir que as OP tirem mais vantagem das estratégias colectivas a longo prazo do que das acções que produzem um benefício a curto prazo (ver ponto 2.144);
- b) A substituição do preço mínimo fixado anualmente, pago ao produtor, por uma ajuda directa forfetária e a supressão da ajuda à transformação de pêssegos e peras, o que deve permitir evitar os erros e/ou falta de transparência que afectam a fixação anual do preço mínimo e da ajuda (ver pontos 2.159-2.160);
- c) O aumento dos limiares de transformação das peras e citrinos, o que deve permitir desenvolver as operações de transformação nestas áreas (ver pontos 2.161-2.163 e 2.165-2.166);
- d) A redução da quantidade de citrinos elegível para o prémio à retirada, o que deve limitar o recurso às retiradas por parte das OP (ver ponto 2.166);
- e) A fixação de limiares a nível nacional mais do que a nível comunitário, o que deve sensibilizar os Estados-Membros para o problema dos excedentes de produção (ver pontos 2.163 e 2.165).

2.180. As alterações de 2000 não resolvem, contudo, as seguintes questões:

- a) Apesar da importância das OP para o sucesso do regime, não se introduziram medidas adicionais para incentivar um maior número de membros a aderir; permanecem as ajudas aos produtores individuais (ver ponto 2.152); o financiamento comunitário ainda está ligado ao VPC das OP, o que favorece os produtores melhor organizados em detrimento das novas OP (ver ponto 2.144);

2.180.

- a) *A organização comum do mercado dos frutos e produtos hortícolas baseia-se no princípio da liberdade de decisão dos produtores em relação à sua eventual adesão a uma organização de produtores e responsabiliza-os por tal decisão. Se a maioria dos produtores de determinadas regiões preferir não aderir a uma organização de produtores eficaz, tais produtores devem assumir igualmente as consequências de tal decisão. A comparação entre o rendimento dos produtores agrupados nas organizações de produtores e dos que permaneceram fora delas revelará qual é a melhor opção. Em todo o caso, a Comissão está persuadida de que a adesão a uma organização de produtores deve ser um acto baseado em considerações de carácter económico e não apenas uma porta de acesso às subvenções comunitárias.*

Além disso, a Comissão considera que as ajudas comunitárias não devem servir para «atrair» novos membros para

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- as organizações de produtores, mas sim para apoiar os esforços daqueles que se sujeitam a regras e à disciplina em benefício do conjunto do sector.
- Por último, a Comissão recorda que o artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 2200/96 prevê ajudas específicas ao arranque das organizações de produtores.
- b) O financiamento comunitário ainda não está orientado para a produção real nos Estados-Membros/regiões (ver ponto 2.145);
- c) Embora as retiradas tenham diminuído significativamente, no seu conjunto, continuam a ser elevadas nos Estados-Membros com um baixo nível de organização; os excedentes de produção subsistem relativamente a alguns produtos (ver ponto 2.154);
- d) A Comissão não apresentou uma justificação para as novas taxas de ajuda aos produtores em termos de rendimento destes e de equilíbrio do mercado.
- b) *Tal como referido no ponto 2.152, a Comissão considera que a sugestão da repartição do apoio financeiro comunitário em função da importância da produção de cada Estado-Membro ou região se não justifica em termos económicos. A Comissão não está a ponderar esta hipótese.*
- c) *A Comissão considera que a observação do Tribunal de acordo com a qual «as retiradas continuam a ser elevadas nos Estados-Membros com um baixo nível de organização» constitui um incentivo à prossecução da política levada a cabo desde há já 40 no sector dos frutos e produtos hortícolas, que dá grande prioridade às organizações de produtores.*
- d) *A Comissão considera que o conjunto dos mecanismos da organização comum dos mercados permite assegurar a consecução plena dos objectivos da política agrícola comum, tal como definidos no artigo 33.º do Tratado CE. As modificações desta organização comum do mercado propostas em Julho e aprovadas pelo Conselho em Dezembro de 2000 destinam-se a suprimir a rigidez do regime aplicável à transformação do tomate, a alterar determinados limiares de transformação para atender ao elevado crescimento da procura, a simplificar o funcionamento dos fundos operacionais e a melhorar a gestão das restituições. Estas alterações apenas podem melhorar o funcionamento global da organização comum dos mercados, e, portanto, apenas podem ser benéficas para o rendimento dos produtores e para o equilíbrio do mercado.*

Conclusão

2.181. As alterações efectuadas na OCM em 1996 e 2000 deram resposta, em parte, às questões levantadas anteriormente pelo Tribunal e às que resultaram da sua inspecção mais recente. Contudo, existem ainda importantes problemas.

2.182. A OCM não está a obter resultados homogéneos nos vários Estados-Membros: gerou-se um equilíbrio do mercado e os rendimentos melhoraram substancialmente, principalmente nos Estados-Membros/regiões que estavam mais bem organizados antes da reforma. Nos outros Estados-Membros/regiões, contudo, alguns dos quais são os principais produtores, verificou-se uma evolução lenta e em alguns casos

2.182. *A Comissão está perfeitamente consciente das discrepâncias existentes entre os Estados-Membros no que respeita à situação dos produtores de frutos e produtos hortícolas. Está também totalmente persuadida de que a melhoria estrutural da situação e dos rendimentos dos produtores virá a dever-se, em primeiro lugar e antes do mais, a uma melhor adequação, qualitativa e quantitativa, da respectiva produção à procura solvente do mercado. Tal facto é verdadeiro quer*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

houve mesmo um retrocesso no que se refere ao rendimento. Nestes Estados-Membros, o reforço da acção das organizações de produtores não constituiu um êxito (ver pontos 2.151-2.154 e 2.167). Se, tal como pensa a Comissão, as probabilidades de uma melhoria significativa do seu nível de organização são baixas, devem considerar-se outros meios de atingir os objectivos da OCM.

Recomendações

2.183. Antes de apresentar novas propostas de reforma ao Conselho, a Comissão deve melhorar a qualidade dos dados relativos ao mercado de que dispõe, de modo a impedir o tipo de incoerências verificadas durante a auditoria (ver pontos 2.156-2.157 e 2.176). A Comissão deve efectuar uma avaliação mais exaustiva do impacto do Regulamento (CE) n.º 2200/96 do que a que efectuou recentemente (ver ponto 2.177). O Tribunal recomenda que a Comissão efectue análises económicas objectivas e estudos de mercado, por produto, Estado-Membro/região e por tipo de produtor. Deste modo, seriam examinados os níveis de ajuda, os limiares e os limites em termos do seu impacto esperado e real. Os resultados devem ser comparados com os de soluções de ajuda, em particular os que foram adoptados com vantagem em outras situações.

2.184. Se, por outro lado, as OP deverem continuar a desempenhar a sua função actual, deverão prever-se outros incentivos para encorajar a adesão. A Comissão deverá considerar o problema da distribuição desigual do financiamento comunitário. Significa isto que a capacidade das pequenas OP tem que ser reforçada. A Comissão poderia considerar que a adesão a uma OP reconhecida fosse uma condição para receber a ajuda, como acontece em outros mercados (por exemplo bananas). Esta situação poderia melhorar a eficácia das OP e desencorajar uma produção excessiva. O método que consiste em reduzir a ajuda na sequência de superações dos limiares de retirada deve ser revisto de modo a tornar-se mais dissuasivo (ver ponto 2.155).

2.185. No que se refere à gestão e controlo da OCM, a Comissão deverá proceder ao acompanhamento da execução dos programas operacionais com maior cuidado e, se necessário, intervir a fim de garantir que as medidas introduzidas pelas OP visem melhorar a competitividade e o rendimento (ver ponto 2.151) e responder

RESPOSTAS DA COMISSÃO

para os produtos frescos, quer para os produtos destinados à transformação industrial. A Comissão continua persuadida de que a concentração da oferta por parte das organizações de produtores, que permite o seu controlo, e uma política contratual com o sector da transformação constituem instrumentos suficientemente potentes para permitir esta melhoria. A Comissão não nega que os instrumentos gerais da organização comum dos mercados que são as normas, os fundos operacionais, as retiradas, as medidas em relação à importação e as restituições à exportação, devem por vezes ser completados por «medidas específicas», necessárias para promover a evolução de certas situações específicas. Foi assim que foram instituídos regimes especiais de apoio ao sector dos frutos de casca rija e ao dos frutos vermelhos. A Comissão prossegue a sua reflexão sobre a melhoria ou as alterações a introduzir na OCM em vigor.

2.183–2.185. *Embora, como foi acima referido, não a possa aceitar todas, a Comissão manifesta o seu agradecimento ao Tribunal pelas suas recomendações. A Comissão partilha inteiramente a preocupação do Tribunal no que respeita aos dados estatísticos e não deixará de a comunicar aos Estados-Membros, frequentemente reticentes em responder aos seus pedidos, dos quais depende em grande medida no que respeita a esta questão. A Comissão reconhece a indispensabilidade de análises económicas objectivas e do exame do mercado, que efectuará na medida dos recursos em termos de pessoal de que venha a dispor. Recorda, por último, que o objectivo principal do Regulamento (CE) n.º 609/2001 foi, antes mesmo de o Tribunal o solicitar, a melhor especificação das acções e despesas que podem constar de um programa operacional, ou que dele devem ser excluídas.*

A Comissão reconhece que a melhoria da situação no sector dos frutos e produtos hortícolas está relacionada com o aumento da concentração da oferta, através das organizações de produtores. A Comissão afirma que, desde a reforma de 1996 e as alterações do ano 2000, a quase totalidade do apoio financeiro comunitário a este sector passa exclusivamente por estas organizações de produtores. Considera, por último, necessário reforçar o controlo das organizações existentes para evitar que organizações sem real eficácia económica e comercial e sem outra ambição que não seja a de beneficiarem das ajudas comunitárias venham perturbar o dinamismo do sector e constituam um travão ao agrupamento dos produtores.

mais directamente às necessidades reais do mercado (ver ponto 2.152). Deverá assegurar que o corpo especial de inspectores disponha dos recursos suficientes para cumprir as suas funções de controlo e intervenha, quando necessário, para garantir que os procedimentos de controlo dos Estados-Membros são fiáveis (ver pontos 2.168-2.175). Finalmente, é importante que a Comissão altere e simplifique o Regulamento (CE) n.º 1647/98, a fim de esclarecer o conceito dos artigos elegíveis para financiamento pelas organizações de produtores, para evitar qualquer má interpretação do regulamento que possa conduzir a uma utilização ineficaz dos fundos (ver pontos 2.147, 2.149 e 2.150), e que especifique como se deverão classificar as despesas, de modo a poder extrair dados fiáveis no âmbito de uma avaliação (ver ponto 2.148).

PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES FORMULADAS NOS RELATÓRIOS ESPECIAIS

2.186. Os pontos que se seguem apresentam uma síntese das principais observações formuladas nos relatórios especiais consagrados a diferentes domínios no âmbito do FEOGA-Garantia. Estes relatórios foram adoptados pelo Tribunal após o relatório anual relativo ao exercício de 1999 e não foram tomados em consideração no processo de quitação relativo às contas de 1999.

Reforma do processo de apuramento das contas

2.187. Para além dos pontos 2.53-2.97, que se referem ao apuramento das contas para um exercício específico, o relatório especial n.º 22/2000⁽¹¹⁶⁾ examinou a reforma do processo de apuramento das contas, que foi introduzido em 1996. O relatório concluiu que a reforma em causa tinha permitido responsabilizar mais os Estados-Membros e que ela devia ser considerada como um empreendimento notável, embora nada indicasse que tinha determinado uma diminuição dos prazos necessários para o apuramento das despesas de um determinado exercício FEOGA, tanto no aspecto financeiro como no da conformidade.

2.186. *A Comissão deu seguimento às observações do Tribunal.*

2.187. *No que se refere à duração total do procedimento de conformidade, a Comissão reconhece que as últimas correcções relativas a 1996 não serão minimamente mais rápidas do que pelo procedimento anterior. Todavia, resultou do novo procedimento a imposição de um número considerável de correcções numa fase muito mais precoce do que no passado (ver os pontos 54-55).*

1996 foi o primeiro ano de aplicação da reforma do procedimento de apuramento de contas e a Comissão espera que, nos anos seguintes, as correcções finais sejam introduzidas bastante mais cedo do que o seriam com o sistema antigo. Ainda não se fizeram sentir todos os efeitos da reforma. Neste contexto, a Comissão considera que o procedimento de conciliação contribuiu para a melhoria global.

A Comissão regozija-se com a conclusão do Tribunal de Contas de que a reforma do procedimento de apuramento de contas permitiu uma maior responsabilização e constitui um empreendimento notável.

⁽¹¹⁶⁾ Relatório especial n.º 22/2000 sobre a avaliação do processo reformado de apuramento das contas (JO C 69 de 2.3.2001).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.188. Contudo, o número dos organismos pagadores era ainda excessivo e muitos não satisfaziam os critérios de aprovação exigidos. Por consequência, a Comissão teve que aplicar correcções financeiras a dois Estados-Membros.

2.189. Embora seja necessário solucionar um certo número de insuficiências de ordem técnica, os organismos de certificação conseguiram de um modo geral produzir os relatórios e os certificados previstos dentro dos prazos fixados. Em 1998, quase um terço do conjunto das despesas declaradas pelos organismos pagadores deu lugar a certificados emitidos com reserva (o que não significa necessariamente que estas despesas fossem irregulares).

2.190. O recurso ao órgão de conciliação traduziu-se por uma redução global de cerca de 10 % das correcções financeiras aplicadas aos Estados-Membros, mas a Comissão deveria examinar o problema dos atrasos registados no processo de conciliação e o facto de, em numerosos casos, o órgão de conciliação não ter conseguido conciliar as perspectivas opostas da Comissão e dos Estados-Membros.

Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC)

2.191. No seu relatório especial n.º 4/2001 ⁽¹¹⁷⁾, o Tribunal considerou que o SIGC proporciona uma base válida para o controlo das despesas relativas às culturas arvenses e aos prémios «animais» (cerca de seis milhões de pedidos de ajuda em cada ano). As principais recomendações do Tribunal à Comissão dizem respeito ao desenvolvimento de um sistema de informação de gestão eficiente, bem como à simplificação e harmonização da regulamentação aplicável (ver ponto 2.48).

Quotas leiteiras

2.192. O objectivo do relatório especial n.º 6/2001 ⁽¹¹⁸⁾ era avaliar a eficácia do regime de quotas aplicado, designadamente a sua capacidade de controlar a produção de leite na UE e equilibrar o mercado. A produção baixou para um nível indicativo e a tendência anterior para o aumento do custo orçamental da OCM no sector do leite e dos produtos lácteos inverteu-se. A fixação de um nível global de quotas não permitiu adaptar a produção de leite ao consumo interno e às exportações não subsidiadas. Além disso, apesar da existência de excedentes subsidiados, que representam um custo de cerca

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.188. *A autoridade legislativa decidiu que incumbia aos Estados-Membros decidir o número de organismos pagadores. Embora a Comissão seja favorável a uma redução do número de organismos pagadores, a sua influência é limitada. Encorajou, porém, os Estados-Membros a reduzir o número e alguns fizeram-no. À data de Setembro de 2000, o número de organismos pagadores está reduzido a 86.*

2.189. *A Comissão é de opinião que é demasiado simplista utilizar como indicador de eficiência o montante das despesas declaradas pelos organismos de certificação cujas contas sejam objecto de reservas. É importante examinar individualmente cada reserva antes de efectuar julgamentos sobre tal matéria.*

2.190. *Os atrasos do processo de conciliação não são imputáveis aos serviços da Comissão e a aproximação das posições diferentes da Comissão e dos Estados-Membros nem sempre é, de facto, oportuna para as partes em causa.*

2.191. *A Comissão está, neste momento, a efectuar uma codificação de toda a regulamentação na matéria.*

2.192. *O nível actual das quotas resultou de decisões políticas e o seu custo orçamental — cerca de 3 000 milhões de euros por ano, como precisa o Tribunal — permite equilibrar o mercado; visa também o conjunto de objectivos da Política Agrícola Comum, como os rendimentos dos produtores e o desenvolvimento rural, sem contar com outros aspectos económicos, como o emprego nas empresas transformadoras.*

O regime de quotas tem sido um instrumento fundamental para o controlo das despesas no sector leiteiro e, nessa perspectiva, o custo para o contribuinte baixou fortemente desde a sua instauração em 1984.

⁽¹¹⁷⁾ JO C 214 de 31.7.2001.

⁽¹¹⁸⁾ JO C 305 de 30.10.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

de 3 000 milhões de euros por ano, as decisões relativas à reforma da OCM no sector do leite e dos produtos lácteos prevê um aumento de 2,5 % das quantidades nacionais de referência entre Abril de 2000 e Abril de 2005.

2.193. Cerca de 17 anos após a sua introdução em 1984, o regime de quotas ainda não é integralmente aplicado. A Itália continua a não impor o pagamento da imposição aos produtores individuais, ao passo que em Espanha e na Grécia, apesar dos progressos realizados, persistem problemas de cobrança das imposições devidas. Se bem que a Comissão tenha cobrado as imposições aos Estados-Membros onde alguns produtores de leite não as pagaram, esta medida perdeu o seu efeito dissuasivo nos produtores e equivale, na realidade, à concessão de um subsídio nacional a determinados produtores de leite, o que distorce a concorrência.

2.194. A curto prazo, a Comissão deverá examinar a possibilidade de permitir transferências de quotas entre os produtores de diferentes Estados-Membros. A médio prazo, a Comissão deverá apresentar propostas destinadas a adaptar a produção total de leite ao consumo interno não subsidiado e às potenciais exportações não subsidiadas, ao mesmo tempo que extingue o regime de quotas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que, nas condições actuais, a fixação de quotas num nível que permitisse equilibrar a produção, por um lado, com o consumo e as exportações não subvencionadas, por outro, se traduziria numa redução da produção em cerca de 20 %. A Comissão considera que tal implicaria o desmantelamento de alguma capacidade de produção e, consequentemente, de transformação.

As decisões tomadas pelo Conselho no âmbito da Agenda 2000 resultaram de intensas negociações políticas e o aumento das quotas foi uma contrapartida à extensão do regime além de 31 de Março de 2000, data do termo de aplicabilidade da regulamentação de 1992. Por outro lado, a baixa dos preços institucionais prevista a partir de 2005 possibilitou esse aumento. No que respeita aos aumentos específicos, não devem contribuir para um maior desequilíbrio, visto que correspondem, em larga medida, a quantidades já produzidas.

2.193. *Relativamente à aplicação incompleta do regime, a Comissão, além da imposição de correcções financeiras, abriu processos de infracção contra a Itália (parecer motivado 97/2228) e a Espanha (parecer motivado 97/2227) por aplicação incorrecta do regime de quotas leiteiras e falta de cobrança da imposição suplementar. No caso destes dois Estados-Membros, os problemas devem-se, em parte, ao facto de os produtores e compradores terem contestado a imposição em causa nos tribunais nacionais e de as acções judiciais serem processos muito lentos.*

2.194. *A Comissão é de opinião que encarar a possibilidade da transferência de quotas entre Estados-Membros poria em causa os fundamentos da regulamentação sobre quotas previstos no Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, visto que o sistema foi concebido com base em quotas nacionais. Considera, igualmente, que uma mudança tão importante no sistema administrativo de gestão de quotas não se afigura adequada no contexto perspectivado pelo Tribunal de abandono do sistema.*

Como indicado na resposta ao ponto 2.198, na base da fixação do nível das quotas estiveram outros factores, além do orçamental. Segundo a Comissão, adaptar a produção de leite ao consumo e às exportações não subvencionados, como pede o Tribunal, implicaria uma redução de cerca de 20 % do nível das quotas actuais. Acresce que essa redução de produção poderia implicar a indemnização dos produtores, não se afigurando, por isso, coerente com o termo do regime de quotas proposto pelo Tribunal.

Quanto ao futuro, o Conselho comprometeu-se a efectuar, em 2003, com base num relatório da Comissão, um reexame intercalar destinado a possibilitar o termo do regime actual da imposição suplementar depois de 2006. Nesse contexto, a Comissão analisará várias opções na elaboração do seu relatório.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatório especial relativo à BSE (encefalopatia espongi-forme bovina)

2.195. As principais recomendações relativas ao controlo da BSE formuladas no relatório especial n.º 19/98 ⁽¹¹⁹⁾ do Tribunal indicavam que a Comissão deveria formular uma estratégia para gerir a crise e que deveriam ser criados sistemas adequados de identificação e de registo dos animais. No seu relatório de acompanhamento (relatório especial n.º 14/2001 ⁽¹²⁰⁾), o Tribunal analisou as medidas adoptadas pela Comissão para identificar e erradicar a BSE.

2.196. Esta análise revelou que a estratégia da Comissão em matéria de BSE tem boas bases, mas a sua eficácia é gravemente limitada pelos seguintes factores:

- a) Os procedimentos institucionais de adopção da regulamentação restringiram e atrasaram a aplicação de medidas de controlo fundamentais em matéria de BSE, tal como a proibição alargada a toda a UE de remoção e utilização das matérias de risco especificadas;
- b) A aplicação da regulamentação relativa à BSE pelos Estados-Membros foi inadequada em vários domínios fundamentais, a proibição relativa à utilização de farinha de carne e ossos nos alimentos para ruminantes não foi adequadamente aplicada pela maioria dos Estados-Membros e a verdadeira incidência de BSE não foi completamente detectada por vários Estados-Membros no passado. Por conseguinte, os consumidores e os animais estão expostos a diferentes riscos em diferentes Estados-Membros, devido à conjugação de dois factores, nomeadamente a aplicação insuficiente das medidas de controlo relativas à BSE e a inexistência (até há pouco tempo) de uma definição a nível da UE de matérias de risco especificadas;
- c) As medidas actualmente ao dispor da Comissão para obrigar os Estados-Membros a aplicarem a regulamentação em matéria de BSE são insuficientes;
- d) Os sistemas de identificação e registo dos animais ainda não estão completamente operacionais em todos os Estados-Membros, apesar da data-limite de 1 de Janeiro de 2000.

2.195. *A Comissão considera o relatório, no seu conjunto, uma análise objectiva e equilibrada das medidas introduzidas e aplicadas no quadro da BSE desde 1998. Os serviços da Comissão subscrevem, em geral, as conclusões e recomendações do relatório.*

2.196. *As reflexões do Tribunal sobre a reorientação dos subsídios e o encorajamento da extensificação constituem uma parte importante da decisão proposta pela Comissão e adoptada pelo Conselho «Agricultura» de 20 de Junho de 2001. As decisões tomadas (cobrindo os anos de 2001 a 2003) incluem, relativamente a ambos os regimes de prémios, uma redução progressiva da densidade dos efectivos de 2CN/ha para 1,8 CN/ha; uma redução substancial dos limites máximos nacionais, no respeitante ao prémio especial à carne de bovino; e, quanto ao regime das vacas em aleitamento, a detenção obrigatória de um número mínimo de novilhas e a suspensão da reatribuição de direitos ao prémio a partir das reservas nacionais.*

⁽¹¹⁹⁾ Relatório especial n.º 19/98 relativo ao financiamento comunitário de algumas medidas adoptadas em consequência da crise da BSE (JO C 383 de 9.12.1998).

⁽¹²⁰⁾ JO C 324 de 20.11.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.197. O relatório de acompanhamento salienta ainda outras questões, como a actual produção e comercialização animal, especialmente a alimentação e os métodos de produção animal, os problemas de produção associados aos regimes de apoio da PAC no sector dos bovinos e ainda em que medida a Comissão necessita de poderes suplementares específicos para obrigar os Estados-Membros a tomarem medidas.

Restituições à utilização da fécula de batata e dos amidos de cereais e ajudas à fécula de batata

2.198. No seu relatório especial n.º 8/2001 ⁽¹²¹⁾, o Tribunal analisou o funcionamento do regime das restituições à produção, com as alterações que lhe foram introduzidas em 1992, bem como as ajudas directas concedidas aos produtores de batata destinada à produção de fécula e às fecularias. Estes regimes, que representaram um encargo para o orçamento comunitário de cerca de 900 milhões de euros no ano 2000, têm por objectivo manter a competitividade dos produtores e utilizadores comunitários de amido e de fécula.

2.199. Nos três Estados-Membros visitados (Alemanha, França, Países Baixos), que beneficiam, no seu conjunto, de cerca de 70 % dessas despesas, o Tribunal formulou observações sobre a qualidade dos controlos, o método de cálculo das restituições à produção, o acompanhamento dos amidos modificados e a gestão do sistema de contingentes da produção de batata destinada a fécula.

2.200. A Comissão nunca avaliou se os objectivos fundamentais do regime são alcançados: a competitividade das indústrias utilizadoras de amido e de fécula, os rendimentos dos agricultores beneficiários das ajudas directas e a compensação pela desvantagem estrutural própria das fecularias.

2.198–2.200. *Dos comentários do Tribunal, a Comissão conclui que a aplicação do regime não conhece dificuldades de maior. O Tribunal refere certas deficiências, mas, salvo o problema num Estado-Membro, as mesmas não parecem ser graves. Todos os sistemas podem ser aperfeiçoados e a Comissão chamará, evidentemente, a atenção dos Estados-Membros para as conclusões do Tribunal no relatório.*

2.199. *Relativamente ao acompanhamento dos amidos modificados, a Comissão, consciente da possibilidade de abusos e irregularidades, tem efectuado com regularidade exames e trocas de pontos de vista com os Estados-Membros e os profissionais do sector sobre a aplicação das medidas específicas dos amidos modificados. Foram adaptadas algumas disposições regulamentares — incluindo a introdução de declarações de comprometimento dos fabricantes em garantir a correcta utilização do produto —, que incumbe aos Estados-Membros respeitar e verificar. A Comissão dispõe-se, igualmente, se necessário, a examinar as condições em vigor e, se for caso disso, as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1722/93.*

2.200. *A Comissão examina regularmente a situação do sector e consulta os serviços competentes dos Estados-Membros, bem como os meios profissionais em causa. Além disso, no quadro da avaliação sistemática das políticas agrícolas sectoriais, a DG AGRI incluiu, no seu programa para 2000, o lançamento de um estudo de avaliação da política comunitária do amido e dos produtos amiláceos. Os principais tópicos a avaliar são os seguintes:*

- *por um lado, a eficácia e eficiência das medidas aplicadas no sector do amido e dos produtos amiláceos, compreendendo as restituições à produção e à exportação, bem como as medidas específicas do sector da fécula de batata, compreendendo o prémio às fecularias e os contingentes de produção,*
- *por outro, o rendimento agrícola e o desenvolvimento das regiões em causa, objecto de vários tópicos de avaliação.*

⁽¹²¹⁾ JO C 294 de 19.10.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Restituições à exportação — destino e colocação no mercado [relatório especial n.º 7/2001 (122)]

2.201. O regime de restituições à exportação, que custa ao contribuinte europeu cerca de 5 000 milhões de euros por ano, prevê que as taxas de restituição para certos produtos sejam diferenciadas em função do destino, desde que seja apresentada uma prova satisfatória (prova de chegada) de que as mercadorias foram colocadas no mercado no destino declarado.

2.202. Em 1992, a Comissão elaborou uma compilação de provas-tipo para auxiliar os Estados-Membros nas suas verificações das provas de chegada ao destino, que ainda não foi actualizada. Verificam-se grandes diferenças entre os Estados-Membros no que se refere a estes controlos.

2.203. Embora a Comissão não tenha efectuado uma auditoria geral do sistema de provas de chegada ao destino, assinalou no entanto deficiências graves ao nível dos controlos efectuados nos Estados-Membros no momento da exportação, que deram origem a correcções financeiras num montante de 188 milhões de euros.

2.204. Alguns Estados-Membros não respeitaram a obrigação de controlar as sociedades de vigilância aprovadas. Nos casos em que estes controlos foram realizados, detectaram-se deficiências e irregularidades graves, que nem sempre foram objecto de um acompanhamento satisfatório.

Os resultados do estudo devem estar disponíveis no final de 2001. Vários elementos em fase de elaboração poderão vir a revelar-se úteis para a preparação do relatório que a Comissão apresentará ao Conselho o mais tardar em 31 de Outubro de 2001, conforme previsto no Regulamento (CE) n.º 1868/94 do Conselho (o qual deverá incidir sobre a atribuição do contingente de fécula de batata na Comunidade e, se necessário, será acompanhado das propostas apropriadas).

2.202. O sistema adoptado para provar a importação para um país terceiro baseia-se, nomeadamente, em documentação oficial, como os documentos aduaneiros de importação. Em 1992, foi efectivamente posto à disposição dos Estados-Membros um catálogo dos formulários e carimbos aduaneiros válidos em 59 países terceiros. A Comissão é favorável à ideia de examinar a possibilidade de criar um catálogo, pelo menos em relação a certos países terceiros, e de o manter actualizado em permanência.

2.203. Embora a Comissão não tenha efectuado uma auditoria geral do sistema de prova de chegada ao destino, efectuou uma auditoria específica das provas de chegada ao destino emitidas por sociedades de vigilância na Alemanha — o único Estado-Membro que, na prática, aceita esses certificados em larga escala. Daí resultou um correcção financeira de cerca de 20 milhões de euros.

2.204. A acreditação e o controlo do funcionamento das sociedades de vigilância é da responsabilidade dos Estados-Membros. Todavia, se um Estado-Membro decidir revogar a acreditação que concedera a uma sociedade de vigilância, incumbe à Comissão informar do facto os outros Estados-Membros. Comunicará aos outros Estados-Membros também os motivos que levaram o Estado-Membro em causa a revogar a acreditação, se os conhecer.

Acresce que, ao ser informada de que um Estado-Membro tinha revogado a acreditação de uma sociedade de vigilância pertencente a um grupo, a Comissão solicitou aos Estados-Membros em cujo território existiam filiais acreditadas desse grupo que verificassem se as mesmas deficiências existiam nessas filiais.

As condições de acreditação das sociedades de vigilância serão avaliadas durante a auditoria em curso das restituições diferenciadas, iniciada em Maio de 2001 e efectuada no âmbito do apuramento de contas.

(122) JO C 314 de 8.11.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.205. Nos países terceiros, as embaixadas dos Estados-Membros têm um papel central em matéria de supervisão da chegada ao destino das mercadorias exportadas; contudo, os Estados-Membros não deram orientações relativamente aos controlos a efectuar antes da emissão dos certificados de descarga. Só raramente foram efectuados controlos físicos no momento da descarga.

2.206. O OLAF e a DG AGRI detectaram ou permitiram detectar uma série de irregularidades graves e de fraudes presumíveis em alguns dos mais importantes destinos de exportação. As sociedades de vigilância estão implicadas em alguns destes casos. A auditoria do Tribunal revelou outras irregularidades presumíveis e casos em que a justificação para o pagamento de restituições relativamente a certos destinos é questionável. Os pagamentos irregulares presumíveis indicados no presente relatório elevam-se a cerca de 100 milhões de euros.

2.207. O cumprimento das disposições do regime de provas de chegada ao destino representa um encargo para as administrações e para os operadores e dá um reduzido nível de garantia. O Tribunal recomendou que as provas de chegada fossem exigidas apenas em caso de dúvida ou para destinos de elevado risco, mas que os controlos *a posteriori*, efectuados pelos Estados-Membros, relativos à comercialização dos produtos fossem intensificados e incluíssem a consulta das bases de dados sobre os movimentos dos navios e dos contentores, bem como dos registos das empresas de transporte rodoviário, no que se refere a todas as operações seleccionadas para a auditoria. A manter-se a exigência de apresentar sistematicamente as provas de chegada, o Tribunal recomendou que fosse consideravelmente reforçado o sistema actual de validação das provas de chegada e de aprovação das sociedades de vigilância, bem como os controlos efectuados pelas embaixadas dos Estados-Membros com vista à emissão dessas provas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.205. *Os certificados de descarga emitidos pelas embaixadas são uma das provas, entre outras, previstas na regulamentação para a obtenção do pagamento da restituição. As diversas provas utilizáveis são enumeradas exhaustivamente no artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999.*

2.206. *De acordo com as informações recebidas do Tribunal, o montante diz basicamente respeito às suspeitas de irregularidades num Estado-Membro no período 1994-1996 (60 milhões de euros) e às exportações irregulares para o Iraque depois da introdução do embargo em 1991 (cerca de 40 milhões de euros). A Comissão deu início aos competentes procedimentos e a condução dos mesmos está a processar-se de acordo com as regras estabelecidas. Relativamente aos outros casos, a Comissão tomará medidas apropriadas.*

2.207. *O relaxamento das condições de apresentação das provas de chegada ao destino do modo recomendado pelo Tribunal não é exequível, pois a exigência dessas provas apenas em caso de dúvida ou de destinos de alto risco potenciaria a perda de controlo das exportações para países para os quais não estivessem fixadas restituições à exportação. Além disso, aumentaria o risco de fraudes e irregularidades. Exporia igualmente a Comunidade a críticas de fundo sobre o modo como a União Europeia supervisionaria e controlaria o seu comércio subsidiado com países terceiros, particularmente à luz dos compromissos internacionais de refreamento da concessão de restituições à exportação para mercados específicos.*

A Comissão discutirá com os serviços responsáveis pelos controlos a posteriori a forma de incluir nos programas de auditoria a consulta de bases de dados dos movimentos dos navios e dos contentores.

Além disso, a Comissão vai reflectir num sistema que implique uma responsabilização acrescida das sociedades de vigilância. Nesse contexto, discutirá com os Estados-Membros a possibilidade de subordinar a acreditação dessas sociedades à constituição de uma garantia.

2.206–2.211. *O relatório especial sobre as restituições à exportação não utiliza a expressão «práticas abusivas graves». Refere-se a suspeitas de irregularidades e situações em que é discutível a justificação do pagamento de restituições.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Elementos comuns às observações e conclusões dos relatórios anteriormente mencionados

2.208. Quatro dos seis relatórios especiais referidos incluem observações positivas notáveis. O novo sistema de apuramento das contas e o SIGC contribuíram, qualquer deles, para melhorar a gestão de dotações comunitárias de elevado montante, enquanto o regime de quotas leiteiras reduziu a produção ao nível indicativo. A estratégia adoptada pela Comissão para fazer face à crise da BSE assenta em bases fiáveis. O quinto relatório, relativo à fécula de batata, é menos positivo e o sexto relatório confirma que as restituições à exportação diferenciadas possibilitam práticas abusivas graves.

2.209. Alguns objectivos importantes não foram ainda atingidos. A reforma não permitiu reduzir os prazos necessários para o apuramento das despesas de um determinado exercício, tanto no aspecto financeiro como no da conformidade. O regime de quotas leiteiras não permitiu adaptar a produção leiteira a um consumo interno não subsidiado. Os procedimentos institucionais a seguir para adoptar disposições regulamentares e a sua aplicação inadequada pelos Estados-Membros em vários domínios fundamentais limitaram o âmbito das medidas relativas à BSE. No caso das ajudas para a fécula de batata e das restituições à exportação diferenciadas, a Comissão não avaliou se os objectivos de base foram devidamente alcançados.

2.210. Relativamente ao SIGC e ao regime de restituições à exportação, verificaram-se insuficiências constantes no que respeita aos controlos, pelos Estados-Membros, das operações comunitárias. O regime de quotas leiteiras ainda não é aplicado integralmente 17 anos após a sua introdução.

2.211. Determinadas medidas de simplificação e de harmonização permitiriam, de um modo geral, melhorar mais facilmente a gestão, reduzir os custos de funcionamento e aliviar os encargos que recaem sobre os beneficiários das ajudas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relativamente ao relatório especial sobre a fécula de batata, pode concluir-se dos comentários do Tribunal que a aplicação do regime não conhece dificuldades de maior. O Tribunal refere certas deficiências, mas, salvo o problema num Estado-Membro, as mesmas não parecem ser graves.

Relatório especial «Apuramento de contas»

No que se refere à duração total do procedimento de conformidade, a Comissão reconhece que as últimas correcções relativas a 1996 não serão minimamente mais rápidas do que pelo procedimento anterior. Todavia, resultou do novo procedimento a imposição de um número considerável de correcções numa fase muito mais precoce do que no passado.

1996 foi o primeiro ano de aplicação da reforma do procedimento de apuramento de contas e a Comissão espera que, nos anos seguintes, as correcções finais sejam introduzidas bastante mais cedo do que o seriam com o sistema antigo. Ainda não se fizeram sentir todos os efeitos da reforma. Neste contexto, a Comissão considera que o procedimento de conciliação contribuiu para a melhoria global.

Relatório especial «Quotas leiteiras»

A Comissão considera que, nas condições actuais, a fixação de quotas num nível que permitisse equilibrar a produção, por um lado, com o consumo e as exportações não subvencionadas, por outro, se traduziria numa redução da produção em cerca de 20 %. A Comissão considera que tal implicaria o desmantelamento de alguma capacidade de produção e, conseqüentemente, de transformação.

Relatório especial «BSE»

A Comissão regozija-se com a avaliação positiva da estratégia que desenvolveu para lidar com a crise da BSE.

Relatório especial «Amido»

A Comissão efectuou um estudo aprofundado, cujos resultados estarão disponíveis no final de 2001.

O Tribunal descreve em termos gerais as principais deficiências de controlo detectadas em alguns Estados-Membros. A Comissão concorda que, mesmo nos Estados-Membros em que foi implantado um SIGC, ainda existem deficiências, que são tratadas em conformidade no âmbito do procedimento de apuramento de contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relativamente às restituições à exportação, há que acrescentar que foram aplicadas aos Estados-Membros correcções respeitantes às deficiências persistentes reveladas em matéria de controlo das operações comunitárias. As decisões ad hoc 4, 5 e 6 da Comissão reportam-se a correcções financeiras de cerca de 230 milhões de euros.

Quanto à aplicação incompleta do regime de quotas leiteiras, a Comissão, além da imposição de correcções financeiras, abriu processos de infracção contra a Itália (parecer motivado 97/2228) e a Espanha (parecer motivado 97/2227) por aplicação incorrecta do regime de quotas leiteiras e falta de cobrança da imposição suplementar. No caso destes dois Estados-Membros, os problemas devem-se, em parte, ao facto de os produtores e compradores terem contestado a imposição em causa nos tribunais nacionais e de as acções judiciais serem processos muito lentos.

A Comissão continuará a envidar esforços no sentido da simplificação e harmonização do quadro legislativo correspondente.

CAPÍTULO 3

Acções estruturais

3.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	3.1
Gestão orçamental	3.2-3.23
Introdução	3.2-3.6
Execução das dotações	3.7-3.9
Repartição indicativa das dotações disponíveis para o período 2000-2006	3.10-3.12
Análise dos comentários da Comissão relativos à gestão financeira	3.13-3.15
Execução dos programas	3.16-3.23
Período 2000-2006: aplicação mais lenta que o previsto	3.17-3.19
Período 1994-1999	3.20
Períodos anteriores a 1994: encerramento das intervenções	3.21-3.23
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	3.24-3.77
Introdução	3.24-3.27
Análise das operações subjacentes	3.28-3.43
Autorizações	3.28-3.30
Pagamentos	3.31-3.39
Autorizações por liquidar	3.40-3.43
Análise dos sistemas de controlo	3.44-3.73
Aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97	3.44-3.56
Aplicação das novas disposições relativas ao período de programação 2000-2006	3.57-3.61
Processos de encerramento das intervenções	3.62-3.71
Controlos efectuados pela Comissão	3.72-3.73
Conclusões e recomendações	3.74-3.77
Conclusões	3.74-3.76
Recomendações	3.77
Seguimento dados às observações anteriores	3.78-3.116
Acções a favor das pequenas e médias empresas (PME)	3.78-3.92
Introdução	3.78
Confirmação das lacunas assinaladas pelo Tribunal	3.79
Tomada em consideração a nível regulamentar das lacunas identificadas	3.80-3.83
Melhor identificação das acções a favor das PME	3.84-3.85
Iniciativas tomadas para melhorar a verificação do cumprimento das regras da política de concorrência	3.86-3.88
Aspectos específicos respeitantes ao Fundo Social Europeu	3.89-3.90
Engenharia financeira e serviços prestados às empresas	3.91-3.92

Relatório especial n.º 22/98 sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres	3.93-3.95
Iniciativa comunitária Leader	3.96-3.112
Auditoria de Leader I	3.96-3.97
Acompanhamento de Leader II	3.98-3.100
Dotações financeiras	3.101-3.102
Deficiências a nível da gestão de Leader II	3.103-3.110
Conclusão	3.111-3.112
Observações da DAS 1998 relativas ao FEDER e ao Fundo de Coesão	3.113-3.116
Resumo dos relatórios especiais	3.117-3.131
Relatório especial n.º 1/2001 sobre a iniciativa comunitária URBAN	3.117-3.122
Relatório especial n.º 12/2001 relativo a determinadas intervenções estruturais a favor do emprego	3.123-3.129
Relatório especial n.º 10/2001 sobre o controlo financeiro dos Fundos Estruturais	3.130-3.131
Conclusões e recomendações	3.132-3.136

INTRODUÇÃO

3.1. O presente capítulo é dedicado à rubrica 2 das perspectivas financeiras, que diz respeito às acções estruturais. Este capítulo trata da execução dos quatro Fundos Estruturais (FE): Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Orientação (FEOGA-Orientação), Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), bem como do Fundo de Coesão.

GESTÃO ORÇAMENTAL

Introdução

3.2. O exercício de 2000 foi o primeiro das novas perspectivas financeiras e do período de programação 2000-2006 dos Fundos Estruturais. Este exercício caracterizou-se por uma nova nomenclatura orçamental, por uma subexecução muito significativa das dotações de autorização e de pagamento, devida em particular a uma execução mais lenta que o previsto durante este novo período, bem como por inúmeras transferências de dotações.

3.3. No orçamento de 2000 foi adoptada uma nova nomenclatura orçamental. O título B2-1, «Fundos Estruturais», está subdividido em capítulos, não por fundo mas por objectivos prioritários dos Fundos Estruturais. Esta nova organização tem a vantagem de permitir uma melhor identificação das dotações do novo período de programação e é coerente com o co-financiamento de programas plurifundos por objectivo. No entanto, no que se refere aos períodos anteriores, a nova nomenclatura prevê que, por exemplo, sejam incluídas num único artigo (B2-1 0 4) todas as dotações de pagamento dos quatro Fundos Estruturais relativas à conclusão dos programas anteriores do objectivo n.º 1 (12 000 milhões de euros). Conforme o Tribunal já referira nos seus pareceres n.º 2/2001 e n.º 4/97 ⁽¹⁾, no que se refere a

3.2. O ano 2000 foi dedicado, em grande parte, às actividades de programação, tal como nos primeiros anos das fases de programação precedentes dos fundos estruturais. Deste modo, o dispêndio das dotações não pôde atingir o ritmo operacional previsto. Esta situação encontrava-se prevista, nomeadamente, no Acordo Interinstitucional de 6 de Maio de 1999, relativo à disciplina orçamental. A Comissão considera que, atendendo à importância e complexidade das actividades de programação necessárias, há que considerar razoáveis, embora longos, os atrasos registados.

3.3. Na sequência da alteração da nomenclatura orçamental a partir de 2000, existe, para cada capítulo dos fundos estruturais, uma rubrica intitulada conclusão dos programas anteriores que retoma a totalidade das dotações de pagamento dos fundos respectivos. Todavia, o Sincom inclui uma subdivisão da rubrica em causa que permite identificar os pagamentos efectuados por fundo.

A estrutura orçamental serve, antes de mais, para especificar as dotações atribuídas a cada rubrica. Quanto maior for o número de rubricas, maior é a complexidade da gestão das dotações, tornando necessário uma maior movimentação das mesmas para otimizar a execução. Pode concluir-se que o critério fundamental para a determinação da estrutura orçamental não reside na ordem de grandeza das dotações das rubricas orçamentais, mas antes na adopção de decisões uniformes no respeitante às despesas.

⁽¹⁾ Parecer n.º 2/2001 sobre uma proposta de regulamento do Conselho que reformula o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (apresentado nos termos do artigo 279.º de Tratado CE), ponto 6 (JO C 162 de 5.6.2001, p. 1). Parecer n.º 4/97 sobre a proposta de regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, ponto 15 e anexos 1.20 e 1.21 (JO C 57 de 23.2.1998, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

rubricas dotadas com montantes desta grandeza, o princípio da especificação orçamental deixa de ter significado quando é elaborado o orçamento. Como consequência, coexistem rubricas orçamentais com dotações enormes e outras dotadas com apenas alguns milhares de euros.

3.4. As acções estruturais representaram 25,3 % das autorizações e 33,1 % dos pagamentos realizados do total das dotações disponíveis em 2000 (para mais pormenores consultar os **quadros 3.2 e 3.3**). As autorizações relativas ao novo período de programação dos Fundos Estruturais (2000-2006) elevaram-se a 15 446,2 milhões de euros e os pagamentos a 5 906,7 milhões de euros. As operações relativas aos períodos precedentes totalizam 2 397 milhões de euros de autorizações, concedidas principalmente a partir de dotações transitadas do exercício anterior, e 19 998,9 milhões de euros de pagamentos. As operações do Fundo de Coesão representaram 2 246,4 milhões de euros de autorizações e 1 685,2 milhões de euros de pagamentos.

3.5. Verificou-se, mais uma vez, uma grande diferença entre as previsões orçamentais e a execução real. A rede orçamental para troca de informações entre a Comissão e os Ministérios das Finanças dos Estados-Membros revelou-se pouco eficaz. No que se refere às acções do período 2000-2006, foi possível evitar uma subutilização ainda maior das dotações de pagamento, através da execução de pagamentos por conta de 7 % da participação dos fundos em vez dos 3,5 % previstos quando da elaboração do orçamento e, no que se refere aos períodos anteriores, pela liquidação tardia de pedidos de pagamento que representam 6 500 milhões de euros e que, no final de 1999, ainda não tinham sido tratados e pagos ⁽²⁾.

3.5. A Comissão encontra-se consciente dos desvios relativamente importantes observados relativamente às previsões orçamentais para 2000, em especial no que se refere às dotações de pagamento.

No respeitante às dotações de autorização, as previsões para 2000 dependiam das incertezas quanto à adopção dos programas antes do final do exercício e, em menor escala, da partilha entre os diversos fundos das contribuições concedidas aos programas.

A adopção tardia das intervenções impediu uma execução conforme às perspectivas financeiras, no final do exercício e no primeiro trimestre de 2001.

No que respeita às dotações de pagamento, os atrasos na adopção dos novos programas determinaram a subutilização das dotações previstas para o pagamento das prestações iniciais. Atendendo à disponibilidade de dotações, a Comissão decidiu pagar a totalidade do montante em causa, em conformidade com o disposto no regulamento.

Além disso, no que se refere aos programas em curso, os pagamentos são efectuados com base nos pedidos apresentados pelos Estados-Membros com uma frequência irregular. O sistema baseado na rede orçamental referido pelo Tribunal apenas poderá ser posto em causa no que respeita às previsões referentes a estas últimas operações.

A Comissão considera, todavia, que o novo sistema de previsões baseado no disposto no n.º 7 do artigo 32.º do

⁽²⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 3.13-3.14 (JO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.6. Os compromissos jurídicos das Comunidades para o período de programação 1994-1999 não tiveram cobertura orçamental num montante de 160 milhões de euros⁽³⁾. Uma vez que não foram inscritas no orçamento de 2000 dotações de autorização destinadas à conclusão das intervenções do período 1994-1999, esse défice teve finalmente de ser coberto por uma redução equivalente das dotações do novo período de programação inicialmente destinadas, segundo o regulamento aplicável, às acções inovadoras e à assistência técnica⁽⁴⁾, que foram objecto de uma transferência efectuada pela autoridade orçamental.

Execução das dotações

3.7. O **quadro 3.1** apresenta a utilização das dotações das acções estruturais segundo a apresentação da rubrica 2 das perspectivas financeiras. As dotações de autorização disponíveis, tendo em conta as dotações reconstituídas e as dotações transitadas de 1999, eram de 32 252 milhões de euros para os Fundos Estruturais e de 2 662 milhões de euros no que se refere ao Fundo de Coesão. No conjunto, foram utilizadas até ao limite de 55,3 % e 84,4 % respectivamente. As dotações de

Regulamento (CE) n.º 1260/1999 permitirá uma melhoria progressiva das mesmas, à medida que as autoridades responsáveis pelos programas para 2000-2006 se estabelecerem e organizarem.

Quanto aos 6,5 mil milhões de euros, uma fracção importante dos pagamentos em causa só foram efectuados quando se reuniram as condições necessárias, o que apenas ocorreu em 2000, com a adopção da decisão de alteração do programa e a recepção do pedido de pagamento.

3.6. *Em 2000, a Comissão cumpriu as obrigações de autorização financeira relativas a determinados programas do período 1994-1999 que, tendo reunido as condições para serem autorizados na sua totalidade no exercício de 1999, não o foram devido à ausência de dotações suficientes no orçamento de 1999.*

De forma a poder financiar estas obrigações, foi necessário transferir um montante de 160 milhões de euros proveniente das dotações do orçamento de 2000 previstas para as intervenções do período 2000-2006, cuja execução registava atrasos.

Em conformidade com as disposições do Acordo Interinstitucional de 6 de Maio de 1999, a Comissão procedeu, desde logo, às adaptações possíveis no orçamento votado, antes de apresentar uma proposta de revisão das perspectivas financeiras à autoridade orçamental, que adoptou a proposta em causa.

3.7. *Embora a execução orçamental relativa a 2000 corresponda ao referido pelo Tribunal, a execução das dotações de autorização reportadas para 2001 determinaria uma taxa de execução das dotações dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão inscritas no orçamento de 2000 de 80,8 % e 100 %, respectivamente.*

⁽³⁾ Ver ponto 3.6 do relatório anual relativo ao exercício de 1999 e a declaração de fiabilidade relativa a 1999 (JO C 342 de 1.12.2000).

⁽⁴⁾ O Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (regulamento geral), prevê a seguinte repartição da dotação dos Fundos Estruturais: 69,7 % para o objectivo n.º 1 (135 900 milhões de euros), 11,5 % para o objectivo n.º 2 (22 500 milhões de euros), 12,3 % para o objectivo n.º 3 (24 050 milhões de euros), 5,35 % para as iniciativas comunitárias e 0,65 % para as acções inovadoras e a assistência técnica.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

pagamento disponíveis, que se elevavam a 32 621 milhões de euros para os Fundos Estruturais e a 2 959 milhões de euros quanto ao Fundo de Coesão, apresentaram taxas de utilização de 79,4 e 57,0 % respectivamente.

3.8. Os **quadros 3.2 e 3.3** apresentam, em pormenor, a execução das dotações da subsecção B2 do orçamento («Acções estruturais, mecanismo financeiro, outras acções agrícolas e regionais, transportes e pesca»), cobertas pela rubrica 2 das perspectivas financeiras ⁽⁵⁾. A maior parte das rubricas relativas ao novo período 2000-2006 teve uma utilização muito reduzida (ver ponto 3.17). Mais exactamente, as taxas de execução das dotações de autorização para as rubricas do objectivo n.º 1 e do objectivo n.º 2 relativas apenas ao novo período são de 56,8 % e 4,5 %, enquanto que as taxas de execução das dotações de pagamento são de 53,7 % e 7,2 %. Todos os pagamentos efectuados em 2000 correspondem ao pagamento por conta inicial, não tendo ainda sido efectuado qualquer pagamento intermédio. Durante a elaboração do orçamento, os pagamentos intermédios foram estimados em 1 300 milhões de euros. No que diz respeito às novas iniciativas comunitárias (Leader, Interreg, EQUAL e URBAN), a execução orçamental foi de 0 %, tanto para as autorizações como para os pagamentos, uma vez que não foi aprovada qualquer intervenção.

3.9. A Comissão decidiu transitar para o exercício de 2001 8 639 milhões de euros de dotações de autorização (dos quais 1 034 milhões de euros correspondem a intervenções aprovadas, ver ponto 9.16) e 1 470 milhões de euros de dotações de pagamento (dos quais 1 027 milhões de euros correspondem a intervenções autorizadas, ver ponto 9.17) destinados à rubrica 2. Esta decisão serve na realidade para prorrogar por três meses o exercício orçamental e priva de significado o princípio da anualidade. O Tribunal, no seu parecer n.º 2/2001 ⁽⁶⁾, defendeu a supressão das transições de dotações. Além disso, as explicações dadas pela Comissão ⁽⁷⁾ para justificar essas transições deveriam ter sido mais fundamentadas. A fraca execução das dotações em 2000 terá consequências para a gestão orçamental durante o resto do período de programação 2000-2006. As previsões de evolução das autorizações e dos

3.8. *Atendendo à execução das dotações de autorização reportadas em 2001, as taxas de execução das dotações inscritas no orçamento de 2000 para os objectivos n.ºs 1 e 2 elevar-se-ia a 82,7 % e 76,5 %, respectivamente.*

3.9. *A Comissão considera que adoptou a decisão de reporte das dotações em conformidade com o disposto no Regulamento Financeiro e que a justificação da referida decisão é conforme às exigências estabelecidas pelo regulamento. A reorçamentação dos 6,152 milhões de euros em dotações de autorização foi proposta pela Comissão e adoptada pela autoridade orçamental em conformidade com o disposto do ponto 17 do Acordo Interinstitucional de 6 de Maio de 1999. Este acordo previa a possibilidade de atrasos na programação 2000-2006 e, por consequência, a anulação de uma parte das dotações, com a possibilidade subsequente de reorçamentá-las para o período 2002-2006.*

O impacto da reorçamentação limita-se a um aumento máximo de 5,5 % da dotação anual, na programação do período 2002-2006. A Comissão considera que os riscos de

⁽⁵⁾ Os títulos B2-5 a B2-9 da subsecção B2 do orçamento não dizem respeito às acções estruturais. A nova nomenclatura orçamental ainda não resolveu esta incoerência.

⁽⁶⁾ Parecer n.º 2/2001, ponto 7 (JO C 162 de 5.6.2001, p. 1).

⁽⁷⁾ Decisão da Comissão: transição de dotações do exercício de 2000 para o exercício de 2001 (dotações diferenciadas) [SEC (2001) 449 final de 14 de Fevereiro de 2001].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

pagamentos para o período foram alteradas logo no primeiro ano e a Comissão teve de propor uma adaptação das perspectivas financeiras ⁽⁸⁾, em aplicação do acordo interinstitucional ⁽⁹⁾. A transferência da verba não utilizada das dotações de autorização (6 152 milhões de euros) para os exercícios de 2002-2006 provoca, como no período precedente, uma maior concentração das operações orçamentais nos últimos anos do período de programação.

concentração das operações nos últimos anos do período são limitados, tanto mais que apenas as dotações de 2000 podem ser objecto de reorçamentação.

No que respeita às dotações de pagamento, justifica-se o reporte do pagamento por conta de 7% dos programas aprovados em 2000, uma vez que o pagamento em causa não pôde ser efectuado até ao final do referido ano.

Quadro 3.1 — Evolução e execução do orçamento relativo a 2000

(milhões de euros)

Rubrica das perspectivas financeiras: 2. Acções estruturais						
	Total rubrica		Do qual			
			Fundos Estruturais		Fundo de Coesão	
	Dotações de autorização	Dotações de pagamento	Dotações de autorização	Dotações de pagamento	Dotações de autorização	Dotações de pagamento
Limite das perspectivas financeiras	32 678,00		30 019,00		2 659,00	
Evolução do orçamento						
Dotações iniciais ⁽¹⁾	32 678,00	31 801,57	30 019,00	29 001,57	2 659,00	2 800,00
Dotações definitivas disponíveis ⁽²⁾	34 913,97	35 579,78	32 252,27	32 621,09	2 661,70	2 958,69
Execução do orçamento						
Dotações utilizadas	20 089,53	27 590,79	17 843,17	25 905,57	2 246,36	1 685,22
% das dotações definitivas disponíveis	57,54	77,55	55,32	79,41	84,40	56,96
Dotações transitadas para 2001	8 638,85	1 470,00	8 225,30	1 170,00	413,55	300,00
% das dotações definitivas disponíveis	24,74	4,13	25,50	3,59	15,54	10,14
Dotações anuladas	6 185,59	6 518,99	6 183,80	5 545,52	1,79	973,47
% das dotações definitivas disponíveis	17,72	18,32	19,17	17,00	0,07	32,90

⁽¹⁾ Orçamento aprovado definitivamente pelo Parlamento Europeu em 16 de Dezembro de 1999 (JO L 40 de 14.2.2000).

⁽²⁾ Dotações orçamentais alteradas após tomada em consideração dos orçamentos rectificativos e suplementares e das transferências, incluindo as dotações transitadas de 1999, as dotações provenientes de receitas resultantes da participação de terceiros e de outras receitas correspondentes a um destino determinado assim como as dotações reconstituídas.

Para mais informações relativas à execução orçamental consultar os gráficos III e IV do anexo I do presente relatório.

Fonte: Conta de gestão relativa ao exercício de 2000.

⁽⁸⁾ COM(2001) 149 final de 13 de Março de 2001. Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das perspectivas financeiras às condições de execução.

⁽⁹⁾ Acordo Interinstitucional de 6 de Maio de 1999 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental (JO C 172 de 18.6.1999, p. 1).

Quadro 3.2 — Execução orçamental das acções e dos Fundos Estruturais no exercício de 2000

(milhões de euros)

	Referência orçamental	Dotações				Total dotações disponíveis (c) + (d) + (e)	Execução das dotações disponíveis	Taxa de execução das dotações disponíveis (%)	Dotações transitadas para o exercício de 2001	Dotações anuladas no final do exercício			
		Orçamento inicial	Orçamento definitivo após ORS e transferências	Dotações transitadas do exercício anterior	Reconstituição de dotações					Montante (f) - (g) - (i)	% (j)/(c)		
												(a)	(b)
A	Objectivo n.º 1	B2-1 0	20 781,00	20 787,31	862,31	17,72	21 667,33	12 703,91	58,63	5 374,80	3 588,63	17,26	
	Objectivo n.º 2	B2-1 1	3 668,00	3 742,21	472,87	7,97	4 223,04	709,89	16,81	2 648,75	864,40	23,10	
	Objectivo n.º 3	B2-1 2	3 505,00	3 505,78	55,91	0,00	3 561,69	3 373,37	94,71	1 877,76	0,57	0,02	
	Outras acções estruturais (extra O1)	B2-1 3	161,00	171,46	18,80	0,13	190,39	171,89	90,28	14,00	4,50	2,62	
	Iniciativas comunitárias ⁽¹⁾	B2-1 4	1 743,00	1 755,58	786,40	4,22	2 546,20	851,02	33,42		1 695,18	96,56	
	Acções inovadoras e assistência técnica	B2-1 6	161,00	56,67	6,96	0,00	63,62	33,10	52,02		30,52	53,87	
	Subtotal «Fundos Estruturais»	B2-1	30 019,00	30 019,00	2 203,23	30,04	32 252,27	17 843,17	55,32	8 225,30	6 183,80	20,60	
	Fundo de Coesão	B2-3	2 659,00	2 659,00	0,00	2,70	2 661,70	2 246,36	84,40		413,55	1,79	0,07
	Mecanismo financeiro EEE	B2-4	p.m.										
	Total		32 678,00	32 678,00	2 203,23	32,74	34 913,97	20 089,53	57,54	8 638,85	6 185,59	18,93	
P	Objectivo n.º 1	B2-1 0	17 378,42	17 728,42	2 357,25	17,72	20 103,39	15 485,17	77,03	1 020,00	3 598,22	20,30	
	Objectivo n.º 2	B2-1 1	4 209,18	4 359,18	496,30	7,97	4 863,45	3 859,54	79,36	150,00	853,91	19,59	
	Objectivo n.º 3	B2-1 2	2 894,81	3 343,83	0,00	0,00	3 343,83	3 094,14	92,53		249,69	7,47	
	Outras acções estruturais (extra O1)	B2-1 3	1 056,70	1 056,70	0,00	0,00	1 056,70	980,59	92,80		76,11	7,20	
	Iniciativas comunitárias ⁽¹⁾	B2-1 4	3 091,68	2 289,66	733,52	3,14	3 026,32	2 301,39	76,05		724,93	31,66	
	Acções inovadoras e assistência técnica	B2-1 6	370,77	223,77	3,62	0,00	227,39	184,74	81,24		42,65	19,06	
	Subtotal «Fundos Estruturais»	B2-1	29 001,57	29 001,57	3 590,69	28,82	32 621,07	25 905,57	79,41	1 170,00	5 545,52	19,12	
	Fundo de Coesão	B2-3	2 800,00	2 800,00	157,79	0,99	2 958,69	1 685,22	56,96	300,00	973,47	34,77	
	Mecanismo financeiro EEE	B2-4	p.m.										
	Total		31 801,57	31 801,57	3 748,38	29,82	35 579,78	27 590,79	77,55	1 470,00	6 518,99	20,50	

⁽¹⁾ Incluindo as dotações inscritas no capítulo B-0 4 0 «Dotações provisionais» (IC Equal: DA – 544,812; DP – 140,901).

NB: A= autorizações; P= pagamentos.

Fonte: Sincom e conta de gestão.

Quadro 3.3 — Execução das dotações repartidas por Fundo Estrutural

(milhões de euros)

Rubrica orçamental	Designação	Autorizações			Pagamentos		
		Dotações disponíveis	Execução	%	Dotações disponíveis	Execução	%
B2-1 0 0	Objectivo n.º 1 — FEOGA-Orientação	2 618,47	1 239,28	47,33	1 010,01	587,57	58,17
B2-1 0 1	Objectivo n.º 1 — IFOP	403,22	324,49	80,47	157,77	157,77	100,00
B2-1 0 2	Objectivo n.º 1 — FEDER	12 761,18	8 175,55	64,07	5 330,12	2 714,52	50,93
B2-1 0 3	Objectivo n.º 1 — FSE	4 978,13	2 058,26	41,35	1 605,21	894,95	55,75
B2-1 0 4	Objectivo n.º 1 — Conclusão dos programas anteriores	906,33	906,33	100,00	12 000,28	11 130,37	92,75
Total «objectivo n.º 1»		21 667,33	12 703,91	58,63	20 103,39	15 485,18	77,03
B2-1 1 0	Objectivo n.º 2 — FEDER	3 016,08	143,60	4,76	495,49	36,85	7,44
B2-1 1 1	Objectivo n.º 2 — FSE	663,92	23,25	3,50	175,81	11,55	6,57
B2-1 1 2	Objectivo n.º 2 — Conclusão dos programas anteriores	543,04	543,04	100,00	4 192,16	3 811,14	90,91
Total «objectivo n.º 2»		4 223,04	709,89	16,81	4 863,45	3 859,54	79,36
B2-1 2 0	Objectivo n.º 3 — FSE	3 505,00	3 316,67	94,63	1 474,20	1 433,53	97,24
B2-1 2 1	Objectivo n.º 3 — Conclusão dos programas anteriores	56,70	56,70	100,00	1 869,63	1 660,61	88,82
Total «objectivo n.º 3»		3 561,70	3 373,37	94,71	3 343,83	3 094,14	92,53
B2-1 3 0	IFOP (extra objectivo n.º 1)	161,00	142,50	88,51	59,89	59,89	100,00
B2-1 3 1	Conclusão dos programas anteriores — IFOP	0,00	0,00	0,00	146,23	117,61	80,43
B2-1 3 2	Conclusão dos programas anteriores — FEOGA-Orientação	29,39	29,39	100,00	850,59	803,09	94,42
Total «outras acções estruturais (extra objectivo n.º 1)»		190,39	171,89	90,28	1 056,70	980,59	92,80
B2-1 4 0	Leader	291,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 1	Interreg	818,00	0,00	0,00	139,00	0,00	0,00
B2-1 4 2	EQUAL	467,90	0,22	0,05	90,00	0,00	0,00
B2-1 4 3	URBAN	117,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 4	Conclusão dos programas anteriores	851,20	850,80	99,95	2 797,32	2 301,39	82,27
Total «iniciativas comunitárias»		2 546,20	851,02	33,42	3 026,32	2 301,39	76,05
B2-1 6 0	Assistência técnica e medidas inovadoras — FEOGA-Orientação	1,18	0,00	0,00	4,78	0,00	0,00
B2-1 6 1	Assistência técnica e medidas inovadoras — IFOP	1,10	0,79	71,82	1,03	0,42	40,78
B2-1 6 2	Assistência técnica e medidas inovadoras — FEDER	35,56	12,15	34,17	16,76	3,76	22,43
B2-1 6 3	Assistência técnica e medidas inovadoras — FSE	14,84	9,41	63,37	16,72	5,86	35,05
B2-1 6 4	Conclusão dos programas anteriores	10,94	10,74	98,17	188,11	174,70	92,87
Total «assistência técnica e medidas inovadoras»		63,63	33,10	52,02	227,39	184,74	81,24
Total «Fundos Estruturais»		32 252,27	17 843,17	55,32	32 621,09	25 905,57	79,41

Repartição indicativa das dotações disponíveis para o período 2000-2006

3.10. A determinação da verba das dotações dos Fundos Estruturais para o período 2000-2006 e a sua repartição indicativa pelos três objectivos, as iniciativas comunitárias e os Estados-Membros, constituiu uma operação técnica e política de uma dimensão considerável, da qual resultou um quadro geral metodológico definido nas conclusões do Conselho Europeu de Berlim, num novo regulamento geral (artigo 7.º) e na acta da sessão do Conselho de 21 de Junho de 1999 ⁽¹⁰⁾.

3.11. A repartição das dotações entre os Estados-Membros para os três objectivos prioritários baseou-se inicialmente na aplicação de critérios objectivos ⁽¹¹⁾. Posteriormente foram acrescentadas as dotações correspondentes às «situações especiais» dos Estados-Membros, que foram objecto de decisões políticas durante o Conselho Europeu de Berlim (2 800 milhões de euros no âmbito do objectivo n.º 1; 160 milhões de euros no âmbito do objectivo n.º 2 e 650 milhões de euros relativos ao objectivo n.º 3).

3.12. No que se refere à repartição indicativa das dotações das iniciativas comunitárias por Estado-Membro, a Comissão definiu procedimentos mais claros que os aplicados aos períodos anteriores. Em relação à iniciativa URBAN só foram utilizados critérios objectivos. Para Interreg, EQUAL e Leader, 40 % das dotações foram repartidos com base nas percentagens relativas a cada Estado-Membro nas iniciativas comunitárias correspondentes ao período 1994-1999; outros 40 % foram repartidos com base nos critérios objectivos específicos de

3.12. *A repartição indicativa das dotações das intervenções dos fundos estruturais do presente período de programação, incluindo as iniciativas comunitárias, foi efectuada com base em critérios objectivos, à excepção de alguns ajustamentos de montante reduzido. Tal facto constitui um importante progresso, uma vez que as disposições regulamentares aplicáveis nos períodos precedentes não o permitiam. Além disso, embora a metodologia adoptada para a repartição das verbas pelas várias iniciativas não tenha ainda sido divulgada, foi já explicada em pormenor a cada Estado-Membro.*

⁽¹⁰⁾ Documento 9431/99 ADD 1 PC/CONS 40 de 2 de Julho de 1999. Anexo ao projecto de acta da 2 192ª sessão do Conselho (assuntos gerais), realizada no Luxemburgo em 21 de Junho de 1999.

⁽¹¹⁾ Trata-se, no caso do objectivo n.º 1, da prosperidade regional (diferença entre o PIB por habitante das regiões elegíveis e a média comunitária), da prosperidade nacional (PIB por habitante) e da percentagem de desemprego; no caso do objectivo n.º 2, da população, e para o objectivo n.º 3, do desemprego de longa duração, do desemprego dos jovens, do emprego, da disparidade homens-mulheres, do nível de qualificação e da pobreza. Decisões 1999/500/CE, 1999/501/CE, 1999/504/CE e 1999/505/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1999, que estabelecem uma repartição indicativa, por Estado-Membro, das dotações de autorização dos Fundos Estruturais para o período 2000-2006, a título do IFOP (excepto o objectivo n.º 1) e dos objectivos n.º 1, n.º 2 e n.º 3 respectivamente (JO L 194 de 27.7.1999, p. 47, 49, 60 e 63).

cada iniciativa comunitária. Os 20 % restantes foram distribuídos tendo em conta as decisões do Conselho Europeu de Berlim (relativas a 900 milhões de euros), os compromissos assumidos com os Estados-Membros, bem como situações particulares. Contudo, nem a metodologia utilizada nem as razões dos ajustamentos efectuados com base em critérios não objectivos, que não os decididos em Berlim relativos às situações especiais dos Estados-Membros, foram tornados públicos.

Análise dos comentários da Comissão relativos à gestão financeira ⁽¹²⁾

3.13. As informações dadas pela Comissão no volume I da conta de gestão do exercício de 2000, no que se refere às acções estruturais, são mais completas que as fornecidas em anos anteriores. No entanto, a Comissão não explica de forma satisfatória os motivos pelos quais não foram adoptados os programas que, na sua opinião, estavam já concluídos no final de 2000, embora os atrasos na adopção dos programas sejam a causa da subutilização das dotações e do elevado montante das dotações transitadas. Excepto no caso do IFOP, a Comissão não indica que não foram efectuadas autorizações automáticas e pagamentos por conta em 2000 na sequência da adopção dos programas.

3.14. A Comissão apresenta quadros de transferências bastante importantes, mas não fornece qualquer explicação sobre a não utilização da maior parte das dotações que reforçaram certas rubricas orçamentais. Refira-se, como exemplo, o montante total da rubrica «FEDER objectivo n.º 1» que foi acrescido de 1 750 milhões de euros de dotações de pagamentos. Estas transferências acabaram por revelar-se inúteis, uma vez que as dotações não foram utilizadas. Estas transferências desnecessárias entre rubricas que correspondem a períodos de programação diferentes contribuem, aliás, para reduzir o significado das taxas de execução indicadas para as dotações disponíveis.

3.14. *É facto que o exercício de 2000 se caracterizou pela realização de transferências de montantes elevados. Atendendo à subutilização global durante o exercício de 2000, algumas dessas transferências vieram a revelar-se inúteis.*

Quanto aos programas anteriores, a subutilização dos pagamentos que afectou determinadas rubricas em 1999, motivou um desequilíbrio no orçamento de 2000. Alguns capítulos [por exemplo, os antigos programas dos objectivos n.º 2 e/ou n.º 5b)] registaram em 2000 um défice de dotações de pagamento, pelo que foi necessário reforçá-los.

No que respeita aos novos programas, como referido no ponto 3.5, as necessidades em dotações de pagamento dependiam da adopção dos programas em tempo útil, o que constituiu uma incógnita até ao final do exercício. No final do ano, num contexto que levava a prever uma importante subutilização susceptível de afectar várias rubricas orçamentais, a Comissão reorientou os fundos disponíveis para as rubricas que teriam necessitado dos mesmos, na medida em que os programas tivessem sido adoptados em tempo útil para efectuar o pagamento por conta.

⁽¹²⁾ O Tribunal analisou as informações apresentadas pela Comissão no volume I da conta de gestão. O objectivo do volume em questão é fornecer comentários relativos à gestão orçamental do exercício e, mais exactamente, explicações sobre as diferenças entre as dotações inscritas no orçamento inicial e as dotações finalmente disponíveis, bem como entre estas últimas e as dotações utilizadas. Esta análise não teve como objectivo dar qualquer tipo de garantia da fiabilidade do conteúdo do documento em questão, visando antes identificar as diferenças significativas que não tenham sido objecto de qualquer explicação, bem como assinalar qualquer explicação susceptível de induzir o leitor em erro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.15. As dotações de pagamento transitadas do exercício de 1999 (3 748 milhões de euros) foram utilizadas em aproximadamente 59 %, o que levou à anulação de dotações correspondentes num montante de 1 380 e 158 milhões de euros dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão respectivamente. A Comissão não faz qualquer comentário desta situação anormal, que é consequência de uma utilização abusiva das transições de dotações (ver ponto 3.9). Finalmente, as explicações dadas para cada Fundo Estrutural são muito desiguais. Por exemplo, em relação ao objectivo n.º 1 não é feita qualquer referência específica ao FEDER, enquanto que foram redigidas duas páginas e meia de comentários sobre a execução do FEOGA-Orientação e apenas duas frases sobre a execução do FSE.

Execução das programações

3.16. A gestão dos Fundos Estruturais em 2000 abrangia acções relativas a quatro períodos de programação, a saber o novo período 2000-2006, o anterior período 1994-1999, o período 1989-1993, bem como o período anterior à reforma de 1988.

Período 2000-2006: aplicação mais lenta que o previsto

3.17. A adopção das novas formas de intervenção revelou-se muito mais lenta que o previsto. O prazo regulamentar de cinco meses foi ultrapassado na quase totalidade dos pedidos de intervenção. As novas disposições regulamentares destinadas a acelerar e simplificar os processos de programação ⁽¹³⁾ não deram os resultados esperados. Em 31 de Dezembro de 2000, a Comissão adoptou para o objectivo n.º 1 (desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas) os sete QCA (quadros comunitários de apoio) e 18 dos 19 DOCUP (documentos únicos de programação) previstos, mas apenas 49 dos 101 PO (programas operacionais) apresentados pelos Estados-Membros. Em relação ao objectivo n.º 2 (reconversão económica e social das zonas em dificuldades estruturais), apenas oito dos 96 PO/DOCUP apresentados foram aprovados. Esta situação explica-se, em parte, pelos atrasos na adopção das listas das zonas elegíveis para o objectivo n.º 2, particularmente no caso de Itália, cuja lista só foi adoptada em Julho de 2000. Quanto ao objectivo n.º 3 (adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego), que é financiado

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.15. *A Comissão procedeu de facto a importante reporte de dotações de pagamento de 1999 para 2000. Este reporte foi motivado pela existência de pedidos de pagamentos apresentados à Comissão no final do ano que não foram liquidados, sem todavia possam ser considerados pagamentos em atraso. Esta acumulação de pedidos de pagamento levou a prever um pressão considerável sobre as dotações de pagamento em 2000, que apenas se concretizou de forma parcial, o que explica a subutilização parcial das dotações reportadas.*

3.17. *Como referido nos pontos 3.4 e 3.8, a subutilização orçamental registada em 2000 constitui a consequência dos atrasos na adopção dos programas.*

Em certa medida, os referidos atrasos são devidos à adopção tardia de determinadas decisões da Comissão, justificando-se por motivos de respeito dos regulamentos (adopção das zonas de elegibilidade, adicionalidade) ou de boa gestão financeira [orientações, negociação dos quadros comunitários de apoio (QCA), documentos únicos de programação (DOCUP) e programas].

Além disso, como o Tribunal sublinha, uma fracção apreciável dos prazos fixados pelo artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 não foram respeitados. De salientar contudo que se registou uma sobreposição entre o exercício de programação para o período 2000-2006 e o período de ajustamento final da programação do período 1994-1999 e que, pela sua natureza política, os exercícios em causa decorrem em contextos de decisão bastante complexos.

⁽¹³⁾ Considerando 34 do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

exclusivamente pelo Fundo Social Europeu, a maioria das formas de intervenção previstas (todas excepto quatro) puderam ser aprovadas. Não foi adoptado nenhum programa de iniciativa comunitária (IC).

3.18. No caso de vários programas adoptados em 2000, a Comissão não executou as autorizações e os pagamentos por conta correspondentes, que são automáticos, no exercício de 2000, tendo-o efectuado em 2001 na sequência da transição das dotações correspondentes (ver ponto 3.9). Tendo em conta as novas disposições regulamentares em matéria de anulação automática total ou parcial das autorizações não utilizadas⁽¹⁴⁾ no final do segundo ano seguinte ao da autorização, as consequências para os programas cuja autorização correspondente tenha sido formalizada no final do exercício de 2000, comparativamente aos programas cuja autorização tenha sido efectuada no início de 2001 são muito importantes: no primeiro caso, as anulações automáticas terão início em 2002, enquanto que no segundo caso serão efectuadas em 2003.

⁽¹⁴⁾ N.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A observação do Tribunal relativa à aplicação mais lenta que o previsto no novo período de programação é pertinente, em especial no que respeita aos objectivos n.ºs 1 e 2. Todavia, esse atraso foi justificado pela necessidade de assegurar uma melhor integração dos fundos estruturais (aspecto que havia sido criticado pelo Tribunal no respeitante ao período de programação 1994-1999) e a inclusão na programação dos fundos estruturais, nomeadamente do Fundo Social Europeu (FSE), da estratégia europeia para o emprego. Por vezes, os programas operacionais e/ou os DOCUP apresentados pelos Estados-Membros foram totalmente reformulados na sequência da primeira fase de negociações. Tal foi, por exemplo, o caso da Espanha, que apresentou programas regionais monofundos para o objectivo n.º 1 posteriormente «convertidos» em programas multifundos com uma maior articulação entre os objectivos.

Em outros casos, nomeadamente no que respeita à Grécia, o atraso foi atribuído à exigência da Comissão de criar estruturas de gestão adequadas antes da adopção das formas de intervenção.

Deste modo, o trabalho de definição de objectivos quantificados e indicadores de acompanhamento, resultados e impacto das intervenções com a qualidade exigida para assegurar as avaliações previstas na regulamentação, executado em parceria, revelou-se, em alguns casos, bastante moroso, dificilmente compatível com o prazo previsto de cinco meses.

3.18. A Comissão encontra-se consciente da situação referida e analisa actualmente as consequências na regra n+2 caso, para o mesmo programa, a fracção relativa a 2000 tenha sido autorizada em 2000 para um fundo, com dotações do exercício, e, em 2001, para outro fundo, com dotações reportadas.

Todavia, a Comissão considera que o problema permanece limitado na prática, atendendo ao seguinte:

- no caso da maioria dos programas, são elegíveis os pagamentos efectuados desde 1 de Janeiro de 2000,
- no que respeita a 2000, cerca de metade da fracção foi despendida no pagamento por conta, pelo que apenas a outra metade deveria ser despendida no prazo fixado pela regra n+2, ou seja, no final de 2002 no respeitante à autorização de 2000 e no final de 2003 no respeitante à autorização de 2001,
- quanto à fracção relativa a 2001, o limite fixado é, em qualquer caso, o final de 2003.

O problema limita-se aos programas multifundos que tenham sido parcialmente autorizados em 2000 e relativamente aos quais surjam dificuldades para despende até ao final de 2002 metade da autorização relativa a 2000, devendo a totalidade das autorizações referentes a 2000 e 2001 ser despendida antes do final de 2003.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.19. Os planos de financiamento das novas intervenções reproduzem a repartição anual prevista pelas perspectivas financeiras comunitárias ⁽¹⁵⁾, não incluindo previsões reais do progresso das acções. Este facto limita a eficácia dos instrumentos de programação, de acompanhamento e de avaliação das intervenções.

Período 1994-1999

3.20. No que se refere à conclusão das operações de autorização relativas ao período 1994-1999, deveriam ter sido efectuados ajustamentos durante o exercício de 2000 para corrigir as incoerências entre os compromissos jurídicos e as autorizações orçamentais verificadas no final do exercício de 1999. No entanto, alguns casos não tinham ainda sido regularizados no final de 2000. Em 1999, nomeadamente no final do ano, os comités de acompanhamento de várias formas de intervenção decidiram, no âmbito das suas competências ⁽¹⁶⁾, efectuar alterações aos planos de financiamento. Embora essas alterações devam ser confirmadas pela Comissão através de uma decisão formal num prazo de 20 dias úteis, esses prazos nunca foram respeitados. No final de 2000 não tinham ainda sido confirmadas várias alterações, o que provoca incertezas ao nível da gestão das intervenções devido à coexistência de dois planos de financiamento: o que está em vigor e o que foi adoptado pelo comité de acompanhamento. Além disso, continuam a não existir informações gerais sobre a fase de adiantamento no terreno das intervenções relativas ao período 1994-1999. No que se refere ao período 1994-1996, no âmbito do objectivo n.º 2 apenas 12 das 72 intervenções do FEDER foram encerradas (duas em

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.19. *Em conformidade com o disposto nos artigos 18.º e 19.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, as intervenções são objecto de um plano de financiamento anual que apresenta por ordem de prioridade as diversas fontes de financiamento.*

A Comissão salienta o reforço da disciplina orçamental decorrente das disposições adoptadas em matéria de programação (perspectivas financeiras) e de autorização, que implicam uma estreita correspondência entre os planos financeiros das intervenções e as perspectivas financeiras.

Quanto à execução dos programas, o sistema n+2 impõe às autoridades nacionais um enquadramento que estabelece uma estreita ligação entre os seus planos de execução respectivos e os planos financeiros dos programas, facultando todavia uma considerável flexibilidade na planificação e execução das medidas.

3.20. *No respeitante às alterações dos programas, a Comissão adoptou em 2000 a maioria das decisões finais relativas às intervenções do período 1994-1999, facto consequente na medida em que o prazo-limite para a adopção pelos Estados-Membros da última alteração dos programas, com vista a adaptar as intervenções às previsões finais de execução, era 31 de Dezembro de 1999.*

De lembrar que as alterações decididas pelos Estados-Membros devem ser transmitidas à Comissão, que as adopta na forma de uma alteração da decisão de concessão da contribuição. Em muitos casos, os pedidos dos Estados-Membros foram transmitidos à Comissão com vários meses de atraso; por vezes, esses pedidos continham erros que foi necessário corrigir. A Comissão lamenta o atraso excessivo, que afectou o processo de actualização das decisões finais de adaptação dos programas.

Em contrapartida, no contexto do novo regulamento, o procedimento em causa encontra-se simplificado, uma vez que a responsabilidade pelas alterações de prioridades em causa é reatribuída aos Estados-Membros, que adaptarão os complementos de programação das intervenções a transmitir à Comissão para fins informativos. Enquanto os ajustamentos não afectarem o montante total do financiamento por fundo e por prioridade, não é indispensável alterar a decisão.

Quanto aos programas do objectivo n.º 2 para o subperíodo 1994-1996, o encerramento encontra-se em curso, elevando-se a 24 o número de intervenções encerradas até ao final de Junho de 2001, num total de 72.

⁽¹⁵⁾ N.º 1 do artigo 31.º, n.º 2 do artigo 28.º e n.º 2, alínea c) do artigo 17.º do regulamento geral.

⁽¹⁶⁾ Procedimentos de alteração das formas de intervenção, anexos aos DOCUP e PO do período 1994-1999.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1999 e 10 em 2000). Quanto às 73 intervenções do FSE, foram apresentados à Comissão todos os pedidos de pagamento de saldo excepto um. No entanto, a Comissão não efectuou em 2000 as anulações de autorizações correspondentes, num montante de 74,4 milhões de euros.

Períodos anteriores a 1994: encerramento das intervenções

3.21. Em 31 de Dezembro de 2000, os montantes ainda por liquidar relativos aos períodos anteriores a 1994 elevavam-se a 934 milhões de euros, dos quais 100 milhões de euros e 42 milhões de euros para o FEDER, o FSE e o FEOGA-Orientação contra 1 481 milhões de euros, 170 milhões de euros e 80 milhões de euros em 31 de Dezembro de 1999. Em vários casos, os planos de financiamento das intervenções, que já deveriam ter sido encerradas há vários anos, foram alterados por decisões da Comissão tomadas em 2000.

3.22. Em 2000, a evolução do encerramento das intervenções continuou a ser lenta, embora se tenham verificado progressos no caso de alguns Estados-Membros (especialmente Itália e Reino Unido). O Tribunal reitera as observações efectuadas nos relatórios anuais precedentes e no seu relatório especial n.º 14/98 ⁽¹⁷⁾ que referem as deficiências, a nível dos Estados-Membros e da Comissão, que estão na origem dos atrasos verificados no encerramento das intervenções. Em particular, uma das principais causas dos atrasos do encerramento continua a ser o facto de a Comissão não ter devidamente em consideração os resultados dos controlos efectuados pelos seus diferentes serviços e pelo Tribunal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

No respeitante ao FSE, a Comissão reconhece a justeza da observação do Tribunal; de referir, contudo, que, em Junho de 2001, o montante referido pelo Tribunal sofreu um decréscimo superior a 12 milhões de euros, decorrente da realização das anulações relativas à Alemanha, num montante de 6 894 717 euros, bem como da redução de 5 307 620 euros do montante ainda disponível para a Itália.

Os restantes processos ainda em curso constituem objecto de uma análise pormenorizada tendo em vista o seu rápido encerramento no decurso do exercício orçamental de 2001.

3.21. Os dados apresentados pelo Tribunal confirmam os progressos realizados pela Comissão no encerramento das intervenções relativas ao período anterior a 1994. Esta operação é realizada em conformidade com a regulamentação aplicável a cada caso específico; como é evidente, as situações mais controversas são as que apresentam maior dificuldade.

O número de intervenções do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FEDER) que permanecem por encerrar no final de Junho de 2001 eleva-se a 94, para um total de 632 milhões de euros de autorizações não executadas.

3.22. No limite das suas possibilidades, a Comissão procura encerrar todas as intervenções do período anterior a 1994, procedendo ao encerramento dos programas sempre que as circunstâncias o permitam. Esta posição é evocada nos programas de trabalho adoptados pela Comissão.

Além disso, o encerramento das intervenções não incumbe exclusivamente à Comissão. Por um lado, o encerramento interessa terceiros e, por outro, deve ser efectuado em conformidade com as normas e os critérios de boa gestão financeira. O Regulamento (CE) n.º 1260/1999 estipula que, mesmo no caso de anulações automáticas em aplicação do artigo 52.º, é necessário efectuar uma liquidação final (encerramento) que confira direito ao «reembolso dos montantes indevidos». De referir também que o n.º 5 do artigo 52.º do regulamento supracitado prorroga até 31 de Março de 2001 a data-limite de apresentação do balanço final. Além disso, a tomada em conta dos resultados dos controlos efectuados pelos diversos serviços da Comissão e pelo Tribunal prorroga a duração do procedimento contraditório com os Estados-Membros.

⁽¹⁷⁾ Relatório especial n.º 14/98 (JO C 368 de 27.11.1998).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.23. No seu relatório especial n.º 14/98, o Tribunal recomendara a aplicação de encerramentos provisórios sempre que uma ou várias acções devessem ainda ser objecto de uma análise⁽¹⁸⁾, para evitar que um programa inteiro ficasse suspenso quando os problemas detectados durante as auditorias diziam respeito apenas a um número muito limitado de projectos, ou mesmo a um único projecto. De qualquer forma, a Comissão deve anular automaticamente, o mais tardar até 30 de Setembro de 2001, os montantes autorizados para as operações ou programas decididos antes de 1 de Janeiro de 1994 que não tenham sido objecto de um pedido de pagamento definitivo⁽¹⁹⁾.

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Introdução

3.24. Os dados financeiros relativos às autorizações e aos pagamentos efectuados em 2000 respeitantes ao período de programação 2000-2006, bem como aos períodos anteriores das acções estruturais foram apresentados no ponto 3.4 do presente relatório.

3.25. O Tribunal baseou os seus trabalhos efectuados no âmbito da declaração de fiabilidade no exame das contas e na análise de determinados sistemas de controlo aplicados pela Comissão no domínio das acções estruturais. Em relação ao exercício de 2000, o Tribunal avaliou a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 sobre o controlo financeiro das intervenções dos Fundos Estruturais efectuado pelos Estados-Membros, bem como a aplicação das novas disposições respeitantes ao período de programação 2000-2006, os procedimentos de encerramento das intervenções e os controlos das intervenções dos Fundos Estruturais efectuados pela Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.23. *A Comissão considera que, na medida em que suspendem a liquidação relativa a um ou mais projectos de intervenção, os encerramentos provisórios nem sempre se afiguram viáveis, uma vez que:*

1. *Com frequência, os montantes das operações em causa não são bem determinados se a envergadura do problema não tiver sido determinada previamente;*
2. *Por vezes, as autoridades nacionais são reticentes a cooperar na determinação do montante a suspender.*

O processo de suspensão pagamentos é moroso, uma vez que é aplicado através de um procedimento contraditório com o Estado-Membro beneficiário, em conformidade com o artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88.

A Comissão procura essencialmente concluir os exames em curso e efectuar as correcções necessárias, em vez de efectuar encerramentos provisórios, cuja base jurídica não é clara.

⁽¹⁸⁾ Alínea c) do ponto 4.3 e ponto 3.17 do relatório especial n.º 14/98 sobre o encerramento das formas de intervenção do FEDER (JO C 368 de 27.11.1998, p. 1).

⁽¹⁹⁾ N.º 5 do artigo 52.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.26. O Tribunal efectuou igualmente um exame directo das operações de autorização e de pagamento que constam das contas. Além disso, os pagamentos correspondentes aos saldos de encerramento das intervenções foram objecto de um controlo aprofundado da totalidade das despesas declaradas de um determinado subprograma relativamente à totalidade da intervenção (dois pagamentos FEDER e um projecto do Fundo de Coesão). Uma vez que, no âmbito do FSE, o encerramento é efectuado por fracções anuais, foi efectuado um controlo aprofundado neste domínio relativamente à fracção de 1998 de um programa operacional.

3.27. As observações respeitantes à fiabilidade das contas comunitárias, bem como as observações de carácter geral sobre a legalidade e a regularidade são apresentadas no capítulo 9 do presente relatório anual (ver pontos 9.13-9.15 e 9.56-9.60). As observações sobre a legalidade e a regularidade das operações relativas às acções estruturais, bem como as observações sobre os sistemas analisados são apresentadas nos pontos seguintes.

Análise das operações subjacentes

Autorizações

3.28. Os compromissos jurídicos que correspondem à fracção para 2000 de programas do novo período que foram objecto de decisões tomadas pela Comissão até 31 de Dezembro de 2000, não deram origem a autorizações orçamentais em 2000 (ver ponto 9.16 do presente relatório).

3.29. Numa perspectiva mais geral, o Tribunal recorda que o fraccionamento das autorizações para operações plurianuais, previsto pela regulamentação dos Fundos Estruturais, é contudo contrário à definição das dotações diferenciadas prevista pelo n.º 4 do artigo 1.º do Regulamento Financeiro. O Tribunal salientou, no seu parecer n.º 2/2001 sobre a reformulação do Regulamento Financeiro, que a transposição desta excepção para o próprio Regulamento Financeiro não bastaria para anular esta incompatibilidade.

3.30. O exame das autorizações contabilizadas não suscita outras observações quanto à sua legalidade/regularidade. No entanto, o Tribunal detecou algumas anomalias pontuais que revelam que os procedimentos de controlo interno apresentam certas deficiências. Trata-se, por exemplo, de uma autorização orçamental do FEDER que foi validada antes de a Comissão ter tomado a decisão de aprovação da intervenção,

3.28. A Comissão reconhece a existência do problema em causa, que constitui o resultado da diversidade das práticas utilizadas na adopção dos programas (vide resposta ao ponto 9.16).

3.29. A Comissão tomou conhecimento das objecções do Tribunal no que respeita ao fraccionamento das autorizações anuais. Na sua resposta ao relatório do Tribunal de Contas do ano precedente (vide pontos 3.21 e 3.22), a Comissão teve já a oportunidade de referir o interesse de que essas autorizações se revestem em determinados casos. De qualquer forma, como o regulamento foi adoptado nessa base, as autorizações serão fraccionadas anualmente no período 2000-2006.

3.30. A Comissão considera que as anomalias referidas pelo Tribunal constituem deficiências de forma, de importância secundária, que não permitem concluir a existência de anomalias no procedimento de controlo interno. Os três casos mencionados constituem deficiências pontuais sem impacto financeiro.

bem como de um projecto do Fundo de Coesão que foi objecto de duas decisões de aprovação diferentes, ou ainda de uma autorização do FEDER cuja data de validade não tem em conta o limite de dois anos previsto pela regulamentação.

Pagamentos

3.31. No que se refere ao período de programação 2000-2006 dos Fundos Estruturais, os pagamentos efectuados em 2000 correspondem ao primeiro pagamento por conta de 7 % do total da intervenção. Em princípio, este pagamento é efectuado quando é autorizada a primeira fracção. Os pagamentos posteriores constituem reembolsos das despesas incorridas efectuados com base em declarações certificadas pelos Estados-Membros. Neste primeiro ano de prorrogação não foi efectuado qualquer pagamento deste tipo.

3.32. Assim, ao longo do exercício não foram efectuados pagamentos por conta referentes às intervenções decididas em 2000 (ver ponto 9.17 do presente relatório).

3.33. Em relação aos períodos de programação anteriores, os pagamentos correspondem a adiantamentos, a saldos intermédios ou ao saldo final. Os pagamentos são efectuados em função de uma declaração de despesas certificada pelo Estado-Membro, desde que o montante declarado atinja um limiar predefinido ou um plano de financiamento da intervenção. Os pedidos de pagamento de saldo devem ser acompanhados de um relatório de execução relativo à fracção em questão.

3.34. Os pagamentos do Fundo de Coesão efectuados a partir de 2000 consistem num adiantamento de 20 %, seguido de reembolsos das despesas pagas em função da evolução do projecto, comprovada por declarações das autoridades nacionais que indiquem os progressos realizados comparativamente aos indicadores físicos e financeiros definidos na decisão de aprovação da Comissão. O pagamento do saldo de 20 % (ou 10 % nos casos justificados) da contribuição comunitária implica que o Estado-Membro apresente um relatório que certifique que o projecto foi concluído em conformidade com os respectivos objectivos.

3.35. Tanto no caso dos Fundos Estruturais como do Fundo de Coesão, o montante dos pagamentos comunitários não é forçosamente equivalente ou proporcional ao volume das despesas declaradas pelos Estados-Membros. Como o Tribunal referiu em todos os seus

3.32. *A ausência de pagamentos por conta em 2000 no respeitante aos programas aprovados no respectivo exercício é explicável, por um lado, pelo facto de a autorização orçamental de determinados programas não ter sido efectuada em 2000 e, por outro, pela autorização de alguns programas no final do ano (vide resposta ao ponto 9.21).*

3.35. *O impacto no orçamento da Comunidade do pagamento precoce de adiantamentos é bastante limitado e pontual, uma vez que o problema não reside no montante pago mas antes no calendário, podendo a correcção de quaisquer anomalias registadas na declaração ser efectuada aquando do*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

relatórios apresentados em apoio das declarações de fiabilidade, a maior parte dos erros detectados nas declarações de despesas não afectam necessariamente os montantes dos pagamentos da Comissão. Tendo em conta uma eventual declaração excessiva, o nível das despesas elegíveis após dedução dos erros detectados poderá ainda justificar o pagamento do adiantamento ou do saldo em questão. No entanto, a frequência das anomalias detectadas nas declarações de despesas revela que o risco de um eventual impacto sobre o orçamento comunitário, quer pelo pagamento prematuro de adiantamentos quer pelo pagamento de saldos excessivos (ver ponto 3.39), continua a ser real.

3.36. Na maioria dos Estados-Membros, os erros de legalidade e de regularidade que afectam directamente os montantes das operações subjacentes (erros substantivos) ocorrem geralmente ao nível dos beneficiários finais, entre os quais se incluem igualmente instâncias públicas gestoras de programas ou medidas que realizam projectos próprios. O nível dos erros constatados nas declarações que dão origem a pagamentos intermédios não variou de forma significativa comparativamente aos exercícios anteriores. Os mais frequentes são de natureza idêntica aos que já tinham sido verificados anteriormente em vários Estados-Membros, a saber:

- a) Despesas ou acções não elegíveis em relação à regulamentação geral ou a disposições específicas;
- b) Despesas declaradas elegíveis que excedem as despesas realmente incorridas;
- c) Despesas não acompanhadas por qualquer prova ou documento comprovativo;
- d) Inclusão de custos sem qualquer relação com os projectos aprovados;
- e) Não tomada em conta no cálculo da taxa de financiamento comunitário de receitas previsíveis geradas pelo projecto;
- f) Sobreavaliação do pedido final de pagamento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

encerramento ou antes. No que respeita aos pagamentos finais, o encerramento dos programas do período 1994-1999 (com excepção dos programas do objectivo n.º 2 para 1994-1996) está sujeito à disposições do Regulamento (CE) n.º 2064/97, nomeadamente a exigência do artigo 8.º relativa à declaração de encerramento por um organismo independente, que proporciona uma garantia suplementar de que as despesas não elegíveis foram excluídas da declaração final de despesas.

3.36 e 3.38. *Devido à escassez de tempo disponível, a Comissão não pôde ainda concluir o seu exame pormenorizado de todos os casos; por outro lado, os Estados-Membros não apresentaram ainda algumas respostas. A análise efectuada mostra que a maioria das deficiências diz respeito à inclusão pelo beneficiário final, nas declarações de despesas, de elementos não elegíveis ou injustificados. As restantes deficiências decorrem, em grande parte, da aplicação incorrecta das normas da comunitárias pela autoridade de gestão. Todavia, em alguns casos, a Comissão não partilha a interpretação do Tribunal. De qualquer modo, a Comissão concluirá a sua investigação dos casos identificados pelo Tribunal e assegurará a aplicação das correcções financeiras necessárias.*

No contexto do dispêndio de milhares de milhões de euros de fundos públicos para o apoio de milhares de projectos individuais de grande diversidade, é inevitável que se observem alguns casos de despesas sem justificação adequada pelos beneficiários, bem como de erros nas despesas declaradas e de incumprimento dos critérios de elegibilidade e outras exigências de aplicação. O facto de, no que respeita a determinadas despesas, alguns beneficiários finais não satisfazerem as exigências técnicas e normas estritas estabelecidas é inerente ao sistema de execução dos fundos estruturais. A preocupação da Comissão consiste em assegurar que, sempre que sejam efectuadas despesas claramente não conformes às normas aplicáveis, essas despesas não sejam co-financiadas pelos fundos estruturais. Por tal motivo, o Regulamento (CE) n.º 438/2001 reforçou e clarificou o procedimento de certificação das despesas pelos Estados-Membros para o período de programação 2000-2006, de forma a excluir as despesas não elegíveis da declaração apresentada à Comissão. O regulamento supracitado reforçou também as exigências respeitantes à gestão financeira e ao controlo; por seu turno, o Regulamento (CE) n.º 448/2001 estabelece as obrigações em matéria de correcção financeira sempre que sejam detectadas irregularidades.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.37. Além disso, continua a colocar-se a questão do IVA liquidado pelas administrações centrais, que é considerado um custo real e cuja elegibilidade não está definida (ver ponto 3.46 do relatório anual relativo ao exercício de 1999), embora a Comissão, na sua resposta, se tenha comprometido a esclarecê-la (ver a resposta da Comissão ao ponto 3.46).

3.38. Os outros tipos de erros são igualmente de natureza idêntica e apresentam a mesma frequência que os erros constatados anteriormente, a saber:

- a) A inobservância dos prazos previstos pelos regulamentos por parte da Comissão, em particular o prazo de dois meses para efectuar um pagamento após recepção de um pedido admissível;
- b) A insuficiência dos controlos efectuados pelas instâncias nacionais para verificar a elegibilidade das despesas declaradas;
- c) A inexistência de documentos comprovativos das despesas declaradas ou a impossibilidade de reconstituir a pista de auditoria;
- d) A inobservância das disposições aplicáveis aos processos de celebração de contratos públicos;
- e) A falta de fiabilidade da repartição financeira dos programas nacionais a nível regional;
- f) A quantificação fixa das despesas sem a apresentação de documentos comprovativos adequados.

3.39. Os controlos exaustivos efectuados pelo Tribunal de intervenções encerradas em 2000 revelaram que continuam a verificar-se níveis consideráveis de erros nas declarações que servem de base ao pagamento dos saldos finais:

- a) No caso de um PO sectorial do FEDER objectivo n.º 1 relativo ao período 1989-1993 (Itália — «Indústria e serviços») o controlo de um subprograma permitiu determinar que apenas 39,9 % das despesas declaradas eram elegíveis e só devido a uma declaração excessiva muito significativa (239 %) esta percentagem de erro não afecta os pagamentos comunitários;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.37. *No respeitante à questão da elegibilidade do IVA liquidado pelas administrações públicas, a Comissão indicou na sua resposta ao ponto 3.46 do relatório anual de 1999 que a sua interpretação é diversa da interpretação restritiva (embora admissível) do Tribunal, pelos motivos referidos no mesmo ponto. A Comissão mantém a sua interpretação da ficha n.º 15, cujas disposições não foram incorporadas no artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1685/2000. Todavia, de forma a assegurar a aplicação inequívoca da nova norma pelos interessados, o documento de informação sobre as normas de elegibilidade incluirá um esclarecimento sobre o assunto em causa.*

3.39.

- a) *As despesas consideradas não elegíveis pelo Tribunal decorrem de diversas constatações respeitantes a vários projectos.*

As informações fornecidas pelas autoridades nacionais serão examinadas em pormenor. De salientar, todavia, que, em qualquer caso, não há qualquer impacto financeiro no orçamento da Comunidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) No caso de um DOCUP regional do FEDER objectivo n.º 2 relativo ao período 1994-1996 (Itália — Piemonte), a percentagem de despesas não elegíveis verificada no subprograma controlado representa 31,1 % das despesas declaradas. Assim, o financiamento comunitário inclui um pagamento excessivo de 9,8 milhões de euros, ou seja 33,3 %, da contribuição do FEDER para esse subprograma;
- c) No caso de um projecto do Fundo de Coesão (Grécia — distribuição e tratamento de águas de Chalkida), a inclusão de despesas não elegíveis, até 7,2 % do montante declarado, e uma taxa de financiamento que não tinha devidamente em conta as receitas produzidas pelo projecto, levou a um pagamento excessivo de 0,8 milhões de euros, ou seja 19,6 % da contribuição do Fundo de Coesão para este projecto;
- d) No caso do FSE, um controlo exaustivo do encerramento de 1998 de um programa operacional (IC Emprego 1994-1999 — Alemanha) relativo a uma determinada região (Renânia do Norte-Vestefália), revelou 15,7 % de despesas não elegíveis declaradas nesta região, o que representa 2,7 % da contribuição do FSE relativa a 1998 para a totalidade do programa nacional. Este erro deveu-se à declaração dos adiantamentos pagos em vez das despesas reais, a uma sobredeclaração das despesas em consequência da utilização de taxas fixas, bem como à inexistência de documentação relativa às percentagens do co-financiamento público.
- b) *As conclusões do Tribunal referem-se a três medidas específicas de um dos subprogramas do SPD. As duas questões principais, que dizem respeito à maioria das despesas consideradas não elegíveis pelo Tribunal, consistem, por um lado, em determinar se as autorizações legais e financeiras a nível nacional foram efectuadas antes do prazo-limite de determinados projectos e, por outro, na ausência de provas de que os benefícios do programa se limitam às empresas em zonas abrangidas pelo objectivo n.º 2. A Comissão necessita de informações complementares para completar as suas investigações sobre os assuntos em causa. Todavia, foi já estabelecido que a declaração final inclui algumas despesas não elegíveis, pelo que será necessário proceder ao respectivo reembolso.*
- c) *A taxa de co-financiamento teve em conta a preocupação da Comissão de igualdade de tratamento entre os Estados-Membros que possuem sistemas diversos de cobrança do consumo de água. Estes sistemas diversos constituem objecto de uma directiva que entrará em vigor em 2004. No que respeita às despesas não elegíveis, a Comissão fará o necessário para reembolsar os pagamentos indevidos logo que se encontrem disponíveis todas as informações e as investigações tenham sido concluídas.*
- d) *A DG Emprego aceita o princípio do erro detectado pelo Tribunal. Foram já estabelecidos os contactos necessários com as autoridades competentes, de forma a regularizar a situação descrita pelo Tribunal.*

Autorizações por liquidar

3.40. As autorizações relativas às acções estruturais tendem a manter-se em aberto, pelo menos parcialmente, durante vários anos ou até ao encerramento final no que se refere às autorizações respeitantes à última fracção de uma intervenção. No entanto, esta situação só se justifica para os montantes susceptíveis de serem utilizados para pagamentos. Assim, o Tribunal verificou a validade de autorizações antigas ainda por liquidar no final de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.41. Algumas autorizações diziam respeito a *dossiers* já encerrados, cujos saldos não utilizados não tinham sido imediatamente anulados. A Comissão deverá tomar medidas para que não possam ser autorizados pagamentos finais ou cobranças sem que sejam efectuadas as anulações de autorizações correspondentes.

3.42. Os casos em que a autorização parece ser tecnicamente justificada correspondem, muito frequentemente, a intervenções antigas cujo encerramento não pôde ser efectuado devido a procedimentos muito lentos e ineficazes. Em certos casos, contudo, é óbvio que a totalidade da autorização já não é necessária, em particular quando o pedido de pagamento apresentado é inferior ao montante disponível. Nesses casos, a Comissão deveria imediatamente anular a autorização correspondente.

3.43. De uma maneira geral o Tribunal verificou que, em 10 % dos casos analisados, pelo menos uma parte das autorizações não será objecto de qualquer pagamento. Para evitar que as contas continuem a incluir autorizações injustificadas, a Comissão deverá esforçar-se por ajustar os montantes em função das necessidades reais.

*Análise dos sistemas de controlo***Aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97**

3.44. Em 2000, o Tribunal efectuou uma auditoria da aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 ⁽²⁰⁾ por parte da Comissão e dos Estados-Membros. Este regulamento estabelece um sistema de controlos a efectuar pelos Estados-Membros das despesas incorridas em projectos co-financiados pela União Europeia (artigo 3.º) ⁽²¹⁾. Prevê ainda a emissão de uma declaração de encerramento por um pessoa/organização independente, o mais tardar no momento do pedido de pagamento do saldo final e da declaração final de despesas relativa a cada forma de intervenção (programa operacional, documento único de programação, iniciativa comunitária) (artigo 8.º).

⁽²⁰⁾ JO L 290 de 23.10.1997, p. 1.

⁽²¹⁾ O artigo 3.º estipula que os Estados-Membros avaliem a eficiência dos sistemas de gestão e de controlo instalados, bem como as declarações de despesas efectuadas aos vários níveis. Os controlos, efectuados antes do encerramento de cada forma de intervenção, incidirão sobre pelo menos 5 % da despesa total elegível.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.41-3.43. A Comissão concorda com o parecer do Tribunal de que o saldo das autorizações deverá ser anulado na sequência do encerramento do tipo de intervenção em causa e do pagamento do saldo final, cuja concretização deverá ser garantida pelos procedimentos actualmente utilizados. A Comissão confere prioridade às iniciativas tendo em vista o encerramento dos programas anteriores que não foram ainda encerrados. A Comissão prevê que, no final de 2001, as autorizações para projectos e programas anteriores a 1994 tenham sido reduzidas a um número reduzido de casos contenciosos e que tenham sido efectuados progressos consideráveis no respeitante às autorizações relativas aos períodos posteriores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.45. As constatações da referida auditoria foram publicadas no relatório especial n.º 10/2001 (JO C 314 de 8.11.2001), bem como as constatações da auditoria da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94⁽²²⁾ (ver pontos 3.130-3.131). O trabalho de auditoria foi efectuado na Comissão, bem como na Alemanha, em Espanha, em França, em Itália e no Reino Unido. Foi também efectuada uma visita preliminar a Portugal.

3.46. Além disso, ao proceder à análise da legalidade e regularidade de uma amostra de operações subjacentes, efectuada no âmbito da auditoria relativa à declaração de fiabilidade de 2000, o Tribunal analisou igualmente a evolução verificada em termos de cumprimento do Regulamento (CE) n.º 2064/97 no que se refere às formas de intervenção abrangidas pela referida amostra. Esta análise permitiu ao Tribunal obter mais informações actualizadas e cobrir quatro novos Estados-Membros (Grécia, Irlanda, Suécia e Países Baixos), bem como outras regiões dos seis Estados-Membros inicialmente visitados. Desta forma foi possível avaliar os progressos efectuados na aplicação do regulamento relativamente a uma selecção mais alargada de formas de intervenção e em 10 Estados-Membros. As constatações destes novos testes confirmam as do relatório especial n.º 10/2001.

Problemas verificados a nível da aplicação

3.47. O relatório especial permitiu concluir que, embora o Regulamento (CE) n.º 2064/97 represente uma importante iniciativa da Comissão para melhorar o controlo financeiro das despesas dos Fundos Estruturais efectuado pelos Estados-Membros e que os controlos efectuados, bem como as declarações de encerramento contribuam para impedir que a União Europeia co-financie despesas não elegíveis, os Estados-Membros não aplicavam o regulamento de forma correcta (ver pontos 42-84 do relatório especial). O relatório afirmava que, apesar das informações úteis dadas em dois anexos do manual de auditoria dos Fundos Estruturais, a Comissão não tinha dado orientações suficientemente claras e em tempo oportuno e, no final de 2000, tinha efectuado uma avaliação limitada da aplicação do regulamento pelos Estados-Membros.

3.47. *As questões colocadas pelo Tribunal no respeitante à aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 são especificadas no seu relatório especial, ao qual a Comissão respondeu de forma adequada. O presente documento retoma os elementos essenciais destas respostas. Desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a Comissão emvidou grandes esforços para fornecer aos Estados-Membros orientações pormenorizadas sobre a aplicação das disposições do mesmo, nomeadamente através do manual de auditoria dos fundos estruturais, apresentado em Junho de 1998, bem como do tratamento sistemático das questões ligadas ao regulamento no quadro das reuniões de coordenação bilaterais com os Estados-Membros e das reuniões anuais dos auditores financeiros da UE em 1998, 1999 e 2000, bem como em outras ocasiões.*

No respeitante à avaliação da aplicação do regulamento, foram efectuadas desde 1999 pelos serviços responsáveis pelos fundos estruturais diversas missões de auditoria relativas à conformidade com determinados aspectos do regulamento. No contexto da preparação para o encerramento dos programas do período 1994-1999, foi lançado no início de 2001 um inquérito aprofundado sobre a aplicação do regulamento pelos Estados-Membros. As autoridades nacionais são informadas sempre que sejam detectados problemas no decurso do inquérito, de modo a poderem adoptar acções adequadas.

⁽²²⁾ JO L 178 de 12.7.1994, p. 43.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.48. O relatório especial (ver ponto 33) referia ainda a ocorrência de atrasos na realização dos 5 % de controlos a efectuar pelos Estados-Membros, que deveriam estar concluídos em Junho de 2002 (data-limite para o encerramento). Os testes adicionais efectuados no âmbito da declaração de fiabilidade permitiram verificar que, na Primavera de 2001, a Itália e a Grécia não tinham ainda iniciado os controlos relativos a alguns PO auditados pelo Tribunal. O mesmo sucedeu com um determinado PO na Alemanha. A possibilidade de os Estados-Membros não realizarem controlos de qualidade adequada no período restante, constitui uma questão preocupante.

3.49. A Comissão dera explicações contraditórias da disposição que autoriza uma redução proporcional da percentagem mínima de 5 % de controlos de todas as formas de intervenção, aprovada antes da entrada em vigor do regulamento acima referido, pelo que a sua aplicação nos Estados-Membros foi confusa (ver pontos 75-79 do relatório especial). Os testes efectuados no âmbito da declaração de fiabilidade revelaram dúvidas quanto à aplicação da redução proporcional do tamanho da amostra na Grécia, enquanto que em Itália, na Irlanda e na Suécia, segundo a interpretação das autoridades desses Estados-Membros, a redução significava que não era necessário controlar as despesas incorridas antes de 1998.

3.50. Uma deficiência comum referida no relatório especial foi a inclusão de despesas que ainda não tinham sido incorridas à data do controlo, em particular quando os projectos eram controlados numa fase intermédia. Nestes casos, as autoridades dos Estados-Membros consideravam que a totalidade das despesas elegíveis autorizadas tinham sido controladas (ver pontos 70-72). Controlos adicionais efectuados pelo Tribunal revelaram a ocorrência de outros casos idênticos em França e na Suécia.

3.51. O relatório especial (ver ponto 69) detectou que os relatórios relativos aos controlos continham lacunas. Em muitos casos, eram dadas poucas informações sobre o trabalho efectivamente efectuado e sobre o objecto dos controlos. Raramente eram apresentados resultados quantitativos. Os controlos devem ser documentados exhaustivamente, devendo ser elaborado um relatório escrito com os respectivos resultados (ver pontos 40-41 do relatório especial). Os trabalhos de auditoria efectuados posteriormente revelaram que, em relação aos PO auditados na Irlanda, em França, em Espanha e na Grécia, a documentação relativa aos controlos efectuados era reduzida e dava pouca informação sobre o trabalho efectuado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.48. *A Comissão partilha as preocupações do Tribunal quanto ao atraso observado em alguns Estados-Membros na aplicação das exigências do Regulamento (CE) n.º 2064/97. Os Estados-Membros deverão assegurar o cumprimento das disposições do mesmo em matéria de controlo antes do encerramento e, se necessário, solicitar uma prorrogação do prazo previsto para tal. Na sequência das suas actividades de auditoria, a Comissão alertou os Estados-Membros para as consequências específicas do não cumprimento estrito das exigências do regulamento em matéria de controlo.*

3.49. *O regulamento permite a aplicação da redução proporcional de diversos modos, não especificando se a mesma deve ser efectuada pro rata em relação às despesas ou pro rata temporis. Não tendo expresso a sua interpretação, a Comissão não pode impor um critério uniforme para a aplicação da redução. Presentemente, a posição comum da Comissão é de que o regulamento não permite que as despesas anteriores a 1998 sejam excluídas das verificações. De acordo com as conclusões das auditorias da Comissão realizadas em 2001, a Irlanda é o único Estado-Membro que considera não ser necessário verificar as despesas anteriores a 1998.*

3.50-3.52. *No âmbito das actividades de auditoria sobre a aplicação do regulamento que realiza actualmente, a Comissão não visitou ainda todos os Estados-Membros referidos pelo Tribunal no respeitante a todos os fundos. Todavia, as auditorias já concluídas permitiram detectar exemplos de diversas anomalias referidas pelo Tribunal, tendo sido efectuadas recomendações adequadas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.52. O relatório especial (ver ponto 66) refere que muitos controlos se limitaram a verificar o funcionamento dos sistemas em vez de efectuarem testes substantivos das declarações de despesas relativas a cada projecto. Os trabalhos efectuados posteriormente revelaram que, no caso dos PO auditados na Alemanha e na Irlanda, os responsáveis pelos controlos efectuavam poucas ou nenhuma visitas de auditoria aos beneficiários finais. Nos Países Baixos, no caso do FEDER, todos os projectos eram objecto de um controlo no local numa fase intermédia. Na fase de encerramento, o responsável pelo controlo confia nos trabalhos efectuados pelos auditores externos do próprio projecto, que não verificam necessariamente o cumprimento das normas do FEDER.

Problemas a nível da concepção do regulamento

3.53. O relatório especial assinalou alguns problemas verificados a nível da concepção do regulamento. O método a utilizar na realização dos controlos não foi claramente definido quando o regulamento foi adoptado, embora posteriormente tenham sido dadas orientações quanto à selecção das amostras nos anexos 2 e 5 do manual de auditoria dos Fundos Estruturais. O facto de o regulamento exigir que a amostra de declarações de despesas a controlar seja representativa e seleccionada após uma análise de risco tem dado origem a práticas contestáveis nos Estados-Membros. Uma das abordagens possíveis seria combinar os dois métodos num quadro lógico, no âmbito do qual fosse efectuada uma análise de risco que seleccionasse as despesas a submeter a um controlo exaustivo, a fim de detectar os erros e corrigi-los. Este método seria completado por controlos de uma amostra representativa da restante população, que permitisse verificar se efectivamente o risco era baixo e a ocorrência de um número pouco significativo de erros (ver pontos 19-21 do relatório especial).

3.54. O relatório revelou igualmente a preocupação dos Estados-Membros de serem penalizados através de uma redução do co-financiamento da União Europeia se efectuarem controlos aprofundados e auditorias dos sistemas e comunicarem um número elevado de irregularidades. Uma atitude desse tipo poderia levar os Estados-Membros a não apresentarem declarações de natureza crítica. No entanto, se a amostra de 5 % revela um elevado número de irregularidades, isso significa que o nível de irregularidades nos 95 % da população ainda não controlados será significativo. Se as irregularidades assinaladas durante os controlos forem de natureza sistemática, o artigo 7.º do regulamento prevê que os Estados-Membros corrijam todos os casos que não tenham sido identificados individualmente pelos controlos. É importante que a Comissão decida rapidamente que utilização tenciona dar às declarações de encerramento e que a comunique aos Estados-Membros, em particular no que se refere às irregularidades não sistemáticas verificadas. O Tribunal não vê qual o

3.53. *A Comissão revê actualmente o seu manual de auditoria dos fundos estruturais e terá em conta as conclusões das suas auditorias sobre o Regulamento (CE) n.º 2064/97, bem como a observação do Tribunal, prevendo debater com os Estados-Membros a metodologia pormenorizada a adoptar.*

3.54. *O organismo designado pelo artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97 deverá indicar, na declaração de encerramento, quaisquer irregularidades que não tenham sido supridas de forma satisfatória, bem como o montante de ajuda comunitária afectado. A Comissão terá, deste modo, uma base para excluir tais montantes do co-financiamento. No caso de irregularidades sistemáticas, os Estados-Membros deverão alargar os controlos a todas as operações susceptíveis de serem afectadas.*

O organismo que elabora a declaração de encerramento deverá emitir o seu parecer quanto à pertinência do pedido de pagamento final e à regularidade das operações subjacentes, com base nos controlos efectuados e nas medidas correctivas adoptadas em conformidade com o artigo 7.º O n.º 2 do artigo 8.º do regulamento e o modelo indicativo da declaração de encerramento prevêem expressamente que, caso a frequência das irregularidades detectadas seja elevada, o organismo referido no artigo 8.º indicará que não se encontra em posição de

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

fundamento jurídico que poderá permitir à Comissão aplicar correcções financeiras (ver pontos 81-84 do relatório especial).

3.55. O regulamento não define pormenorizadamente as modalidades de execução dos controlos pelos Estados-Membros. No entanto, na opinião do Tribunal, deverão ser aplicadas as normas de auditoria geralmente aceites, que exigem, *inter alia*, que os responsáveis pela realização dos controlos sejam independentes dos responsáveis pela execução do projecto. A auditoria do Tribunal revelou que os Estados-Membros nem sempre respeitaram este princípio (ver pontos 37-41 e 61-62 do relatório especial).

3.56. O relatório especial concluiu que a menos que sejam tomadas medidas imediatas para garantir a correcta aplicação do regulamento por parte dos Estados-Membros, não será possível dispor de informações fiáveis e suficientes que sirvam de base ao encerramento das formas de intervenção. Por conseguinte, o relatório especial recomendava que a Comissão efectuasse um controlo aprofundado da aplicação do regulamento pelos Estados-Membros, devendo urgentemente e de forma sistemática dar orientações aos Estados-Membros sobre a validade dos controlos efectuados e dos relatórios elaborados.

Aplicação das novas disposições relativas ao período de programação 2000-2006

3.57. Os regulamentos dos Fundos Estruturais respeitantes ao período 2000-2006, adoptados pelo Conselho da União Europeia em 21 de Junho de 1999, caracterizam-se em particular por uma maior descentralização, bem como pela intenção de realizar uma gestão orçamental comunitária mais rigorosa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

expressar um parecer não qualificado, mesmo se as irregularidades em causa tiverem sido supridas de forma satisfatória.

Nestas condições, o serviço da Comissão debaterá com as autoridades nacionais as medidas a adoptar. O n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 8.º estipula que a Comissão poderá exigir a realização de controlos suplementares; incumbe à Comissão efectuar correcções financeiras.

A Comissão considera que o artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 proporciona uma base legal para a realização de correcções financeiras por extrapolação ou a taxa fixa, como indicado nas orientações internas sobre as correcções financeiras, de 15 de Outubro de 1997.

3.55. *A Comissão concorda com a importância de que se reveste a garantia de independência dos auditores. Todavia, a aplicação desta norma e a avaliação do grau de independência devem ter em conta as estruturas administrativas dos Estados-Membros, os recursos disponíveis em função das dimensões do programa e os riscos incorridos. Não é aceitável que as verificações sejam efectuadas pelas entidades responsáveis pela execução dos projectos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.58. A preparação das intervenções estruturais neste novo período engloba duas fases distintas: por um lado, o conteúdo dos QCA, DOCUP ou PO e o respectivo plano de financiamento, que devem ser aprovados pela Comissão e, por outro, o complemento de programação, que visa em particular o processo de selecção dos projectos, e que será posteriormente enviado à Comissão para informação. Desta forma, os Estados-Membros podem esperar receber o pagamento por conta de 7 %, ou uma parte fraccionada, da participação total dos Fundos Estruturais cinco meses após terem enviado à Comissão a sua proposta de programa estrutural, em conformidade com o n.º 1 do artigo 28.º do regulamento que rege os Fundos Estruturais. Devido à adopção tardia dos programas, só um número reduzido de Estados-Membros pôde beneficiar deste pagamento nos prazos previstos após ter enviado a primeira proposta (ver ponto 3.17).

3.59. No que se refere aos pagamentos comunitários, a regra n+2 prevista pelo n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, prevê que será automaticamente anulada pela Comissão a parte de uma autorização que não tiver sido liquidada com um adiantamento ou em relação à qual não tiver sido apresentado à Comissão nenhum pedido de pagamento admissível no final do segundo ano subsequente ao ano da autorização; a participação dos fundos nessa intervenção será reduzida na mesma proporção.

3.60. A aplicação da regra da anulação automática não é clara no que se refere à data da autorização, em particular nos casos em que a decisão de participação dos fundos, prevista pelo artigo 28.º do referido regulamento, é adoptada no final de um exercício, enquanto que a respectiva autorização orçamental só é adoptada no início do exercício seguinte. A subordinação à autorização orçamental, prevista pelo artigo 31.º do regulamento que gere os Fundos Estruturais, pode provocar uma desigualdade de tratamento devida a uma alteração de exercício orçamental provocada pela Comissão. Com efeito, os programas cuja adopção e autorização orçamental da primeira fracção sejam efectuados no mesmo exercício são penalizados comparativamente àqueles em relação aos quais a Comissão concede a autorização orçamental no ano seguinte ao de adopção dos respectivos programas (ver pontos 3.18 e 3.28).

3.61. Na medida em que o facto que está na base da aplicação da regra n+2 nem sempre é conhecido dos interessados, por uma questão de simplificação administrativa e de segurança jurídica, é conveniente que a Comissão comunique oficialmente aos Estados-Membros e às outras partes interessadas a data da

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.58. *Na sua resposta ao ponto 3.17, a Comissão indica os principais motivos que explicam o incumprimento do prazo de cinco meses, nomeadamente a sobreposição com os ajustamentos finais efectuados nos programas do período anterior, as negociações prolongadas com os Estados-Membros e a exigência de criação de estruturas de gestão adequadas.*

3.60-3.61. *O efeito mencionado constitui uma consequência do disposto no n.º 2 do artigo 31.º do regulamento do Conselho; todavia, como referido na resposta ao ponto 3.18, a Comissão considera que, na prática, a extensão do problema será limitada. Na reunião do Comité para o Desenvolvimento e a Reconversão das Regiões realizada em 21 de Fevereiro de 2001, a Comissão forneceu aos Estados-Membros informações sobre as autorizações efectuadas para o FEDER em 2000.*

autorização adoptada pela Comissão, bem como a data de controlo da anulação automática que daí resulta.

Processos de encerramento das intervenções

3.62. Os regulamentos aplicáveis aos Fundos Estruturais incluem poucas regras específicas relativas ao encerramento das intervenções. A única disposição aplicável na matéria, prevista no regulamento de coordenação, estipula que o pedido de pagamento acompanhado dos relatórios de execução será apresentado seis meses após a conclusão da acção. O Regulamento (CE) n.º 2064/97 exige a apresentação de uma declaração de encerramento para as intervenções do período 1994-1999, que não se aplica ao período 1989-1993 e da qual as intervenções de 1994-1996 relativas ao objectivo n.º 2 estão na realidade isentas. O Regulamento (CE) n.º 1260/1999 relativo ao período de programação 2000-2006 prevê que a Comissão anule, o mais tardar em 30 de Setembro de 2001, os montantes correspondentes às intervenções decididas antes de 1994 que não tenham sido objecto de um pedido de pagamento definitivo antes de 31 de Março de 2001. O regulamento prevê ainda que as intervenções do período 1994-1999 que não tenham sido objecto de um pedido de pagamento definitivo em 31 de Março de 2003 sejam anuladas o mais tardar em 30 de Setembro de 2003, excepto no que se refere às operações ou programas cuja anulação tenha sido suspensa por serem objecto de um processo judicial.

3.63. Devido à ausência de disposições vinculativas nos regulamentos, os serviços da Comissão responsáveis pela gestão dos diferentes fundos foram levados a desenvolver as suas próprias modalidades de encerramento. Por vezes estas coincidem, como o facto de ser aceite, em termos de execução, a compensação entre medidas de um mesmo subprograma. Em contrapartida, as práticas diferem no que diz respeito à execução das fracções, dado que apenas o FSE procede ao encerramento das diferentes fracções anuais, enquanto que os outros fundos liquidam as sucessivas autorizações quando o montante acumulado das despesas declaradas atinge o nível exigido.

3.64. Além disso, a Comissão adoptou, em Setembro de 1999, a decisão «Linhas de orientação para o encerramento financeiro das intervenções operacionais (1994-1999) dos Fundos Estruturais»⁽²³⁾, que codifica as várias obrigações decorrentes dos regulamentos em vigor e define a flexibilidade em matéria de execução financeira. As inovações deste documento consistem no

3.63. *As divergências observadas, na prática, entre os diversos fundos, no que respeita ao período 1994-1999, foram limitadas, uma vez que todos os encerramentos foram sujeitos às mesmas disposições financeiras de execução. Quanto ao período 2000-2006, foram elaboradas a nível interno normas financeiras pormenorizadas a aplicar a todos os fundos.*

⁽²³⁾ Documento SEC(1999) 1316 final de 9 de Setembro de 1999.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

encerramento em caso de inexistência do pedido de saldo final e/ou do relatório final de execução, bem como na limitação do financiamento comunitário aos montantes efectivamente concedidos aos beneficiários finais e ainda nas indicações sobre a possibilidade de encerramento parcial em caso de suspensão da contribuição e de correcção financeira.

3.65. Estas orientações poderão, em certa medida, compensar o facto de a não apresentação dos documentos finais não suscitar exclusão. No que se refere ao encerramento em caso de inexistência de documentos finais, a Comissão pretende efectuar uma notificação formal seis meses após a data-limite dos pagamentos, o que lhe permitiria encerrar a intervenção com base nos últimos dados disponíveis. No entanto, o prazo aplicável às anulações automáticas poderá reduzir os efeitos esperados da notificação formal.

3.66. Contudo, este conjunto de disposições não constitui um processo de encerramento bem definido e de aplicação rigorosa que permita garantir a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às contribuições do orçamento comunitário para a totalidade dos períodos de programação concluídos. Os controlos aprofundados efectuados pelo Tribunal revelam que continua a verificar-se um elevado nível de erros nas intervenções encerradas em 2000 (ver ponto 3.39), à semelhança das constatações efectuadas nos anos precedentes (ver pontos 3.49-3.51 do relatório anual relativo ao exercício de 1999 e pontos 3.29-3.30 do relatório anual relativo ao exercício de 1998).

3.67. Assim, os princípios regulamentares em vigor prevêem que a contribuição comunitária se limite aos montantes efectivamente atribuídos aos beneficiários. É necessário recordar estes princípios, já que a Comissão normalmente aplica às despesas elegíveis a taxa de intervenção prevista, mesmo quando a execução apresenta uma taxa inferior, como o Tribunal já referiu no seu relatório anual relativo ao exercício de 1998 ⁽²⁴⁾. Convém salientar que a Comissão deveria, por um lado, aplicar esta regra também às intervenções do período 1989-1993 ainda por encerrar e, por outro, reexaminar as intervenções já encerradas que possam ter sido objecto de pagamentos excessivos (ver igualmente o ponto 3.114 do presente relatório).

3.65. *A Comissão considera que o procedimento referido pelo Tribunal será útil na aceleração do encerramento dos programas, em determinados casos.*

3.66. *O objectivo das orientações consiste em formalizar o tratamento de determinados aspectos do encerramento, nos casos em que se registe uma divergência de procedimentos utilizados. As orientações não pretendem estabelecer quais os controlos a efectuar pelos serviços responsáveis de forma a garantir, por exemplo, que seja dado um seguimento adequado às conclusões das auditorias e que os relatórios finais sejam completos e satisfatórios. Estes procedimentos inserem-se nos circuitos financeiros internos estabelecidos por cada direcção-geral. Além disso, a declaração de encerramento a apresentar nos termos do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, que será objecto de verificação pela Comissão, constitui a base de garantia da legalidade e regularidade das operações co-financiadas. A obrigatoriedade das declarações de encerramento deverá proporcionar uma maior garantia de que as despesas não elegíveis do tipo identificado pelo Tribunal serão excluídas dos seus controlos aos programas encerrados, antes da apresentação das declarações finais à Comissão.*

3.67. *As orientações adoptadas pela Comissão em 1999 no respeitante ao encerramento dos programas 1994-1999, actualmente aplicadas para a liquidação final dos mesmos, são conformes à abordagem exigida pelo Tribunal.*

⁽²⁴⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1998, ponto 3.30.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.68. O encerramento parcial das intervenções nos casos em que os projectos foram suspensos devido à existência de acções judiciais, não foi efectuado de forma constante, o que é demonstrado por vários casos do FEOGA-Orientação.

3.69. Além disso, a Comissão encerrou as intervenções de 1994-1996 do objectivo n.º 2 que não tinham sido objecto do controlo mínimo por parte dos Estados-Membros previsto no Regulamento (CE) n.º 2064/97. Embora este regulamento não preveja a apresentação de uma declaração de encerramento para essas intervenções, não as dispensa da aplicação dos controlos mínimos previstos (5 % das despesas elegíveis, percentagem que pode ser reduzida para as intervenções aprovadas antes da entrada em vigor do regulamento), que dizem respeito à totalidade do período 1994-1999.

3.70. Os serviços da Comissão tratam os pedidos de pagamento final segundo os seus procedimentos habituais, que na maior parte das vezes consistem em consultas dos vários serviços, em que cada unidade intervém segundo as suas competências próprias e sem que seja claramente definida uma responsabilidade principal. As consultas destinam-se essencialmente a verificar se as intervenções em questão foram objecto de controlos anteriores que tenham dado lugar a observações. Foram instaladas diversas bases de dados, incluindo a do Tribunal, que tentam compilar as observações efectuadas, sem que tenha havido uma verdadeira coordenação. Caso não tenha sido assinalado qualquer problema anteriormente, os encerramentos não são objecto de controlos mais aprofundados, especialmente no local, efectuados quer por selecção aleatória quer com base numa análise de risco. Na realidade, até à data, os controlos efectuados pela Comissão quando do encerramento não foram concebidos para verificar de forma eficaz a legalidade e a regularidade das despesas apresentadas (ver igualmente o ponto 3.72).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.68. O encerramento pela Comissão das intervenções que incluem projectos suspensos por motivos judiciais constitui um problema complexo que mobiliza um volume de trabalho frequentemente desproporcionado por parte dos serviços responsáveis pela gestão financeira. Na realidade, a designação «em suspenso por motivos judiciais» abrange uma grande disparidade de situações, em função dos Estados-Membros e da natureza dos projectos em causa, bem como da natureza e do estado de avanço dos procedimentos judiciais em curso. O ponto 10 das orientações da Comissão para o encerramento das intervenções respeitantes ao período 1994-1999 [documento SEC (1999) 1316] define apenas critérios de ordem geral, pelo que os serviços deverão continuar a analisar, no contexto em causa, cada caso particular, em parceria com as autoridades responsáveis pela execução da intervenção.

A Comissão elabora actualmente orientações mais pormenorizadas sobre a matéria, de forma a garantir uma abordagem uniforme.

3.69. No que respeita aos programas concluídos antes de 1 de Janeiro de 1997, a Comissão não solicitou de forma sistemática, como condição prévia para o encerramento, informações sobre os controlos efectuados pelas autoridades nacionais quer nos termos do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 quer nos termos do Regulamento (CE) n.º 2064/97.

3.70. No contexto da reforma financeira empreendida pela Comissão, foram criados novos circuitos financeiros que identificam as responsabilidades na realização de transacções para pagamento, nomeadamente pagamentos finais destinados aos programas dos fundos estruturais.

Antes do encerramento dos programas é efectuada uma verificação respeitante ao acompanhamento das conclusões das auditorias efectuadas pelos auditores da Comissão, e, na medida do possível, pelos auditores do Tribunal. Encontra-se em desenvolvimento uma nova base de dados destinada a facilitar o processo, que deverá estar operacional no início de 2002.

A Comissão não dispõe de meios para efectuar controlos in situ a um número elevado de intervenções aquando do respectivo encerramento. Essa tarefa necessária de recursos consideravelmente superiores. Além disso, o objectivo do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, retomado, para o novo período de programação, pelo artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, consiste precisamente em confirmar a responsabilidade dos Estados-Membros de verificar a exactidão da sua declaração, por recurso a um organismo independente.

Antes do encerramento, em 2002, dos programas relativos a 1994-1999, uma selecção de programas será objecto de verificação pormenorizada. Encontra-se actualmente em debate a metodologia específica a utilizar na selecção dos programas para auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.71. Nos casos em que foram efectuadas observações de controlo, as consultas entre os diversos serviços e com os Estados-Membros foram muitas vezes demasiadamente longas. O Tribunal examinou a situação de algumas intervenções em relação às quais efectuara observações no âmbito de diferentes relatórios. No que se refere a duas intervenções do FEDER controladas em 1995 e 1996, cujos montantes por liquidar se elevam a 7,4 e 2,6 milhões de euros respectivamente, os pedidos de pagamento final foram apresentados em 1997. A Comissão só tomou algumas medidas episódicas e, no final de 2000, os *dossiers* ainda não estavam encerrados. No caso de duas intervenções controladas em 1994, cujo montante por liquidar se eleva a 3,1 milhões de euros, apesar da abundante correspondência trocada, de um inquérito do OLAF efectuado em 1996 e de um procedimento de correcção financeira iniciado em 1998, no final de 2000, não tinham ainda sido regularizados os pedidos de pagamento final apresentados em 1995 e 1997.

Controlos efectuados pela Comissão

3.72. O Tribunal referiu diversas vezes, e em particular no seu relatório anual relativo ao exercício de 1999 (ver ponto 3.75), que os controlos no local efectuados pela Comissão eram insuficientes. O exercício de 2000, durante o qual a Comissão iniciou o seu processo de reforma interna, caracterizou-se pela transferência das unidades de controlo da Direcção-Geral (DG) Controlo Financeiro para as DG operacionais responsáveis pela gestão das acções estruturais. A integração destas novas unidades, bem como a aplicação da regulamentação referente ao novo período de programação, constituíram uma sobrecarga para as capacidades globais de controlo da Comissão. Assim, no que se refere ao FEDER e ao Fundo de Coesão, as duas unidades responsáveis pelo controlo efectuaram menos controlos em 2000 do que nos anos anteriores. Em 2001, as referidas unidades pretendem dar prioridade à auditoria dos sistemas de gestão e de controlo e, por conseguinte, serão poucos os PO/DOCUP e os projectos controlados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.71. *A Comissão reconhece a morosidade excessiva dos procedimentos de encerramento dos programas em que foram detectados problemas. Concede-se actualmente uma elevada prioridade à conclusão do encerramento dos programas em causa no final de 2001; a Comissão considera ter reduzido as autorizações para projectos e programas anteriores a 1994 a alguns casos contenciosos e ter efectuado progressos substanciais no respeitante às autorizações para os períodos posteriores.*

3.72. *O processo de reforma interna da Comissão, que implicou a transferência da unidade de controlo da Direcção-Geral do Controlo Financeiro para as DG responsáveis pelos fundos estruturais, determinou algumas interrupções nos trabalhos de auditoria previstos. Todavia, a unidade de controlo B.3 da Direcção-Geral do Controlo Financeiro realizou 16 missões de auditoria em 2000, contra 19 em 1999. No respeitante ao Fundo de Coesão, a unidade de controlo B.4 da Direcção-Geral do Controlo Financeiro realizou uma missão de auditoria em 2000, contra três em 1999. Além disso, a unidade de auditoria da Direcção-Geral da Política Regional realizou 36 missões de auditoria relacionadas com o FEDER e o Fundo de Coesão em 2000, contra 42 em 1999.*

No contexto do programa de trabalho para 2001, as unidades de auditoria da Direcção-Geral da Política Regional têm por principal objectivo a auditoria dos sistemas do Regulamento (CE) n.º 2064/97 e a auditoria dos sistemas de gestão e controlo a utilizar para o período de programação 2000-2006, bem como a auditoria dos sistemas de controlo e gestão do Fundo de Coesão, que estão em fase de implementação, tendo em vista o cumprimento das exigências dos Regulamentos (CE) n.º 1264/1999 e (CE) n.º 1265/1999 do Conselho, que alteram o Regulamento (CE) n.º 1164/94.

Todavia, proceder-se-á em 2001 à auditoria de vários projectos do Fundo de Coesão no contexto das auditorias de sistemas atrás referidas. Será também concluído, com a assistência de auditores externos, um inquérito sobre os projectos do artigo 10.º que inclui auditorias in situ a cerca de 100 contratos individuais. Foram também já realizadas algumas auditorias ad hoc a diversos programas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.73. Os serviços de controlo responsáveis pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão iniciaram, contudo, um determinado número de medidas destinadas a melhorar a preparação, o âmbito, a qualidade e o acompanhamento dos seus controlos nos Estados-Membros. A aplicação destas medidas não pôde produzir efeitos concretos ao longo de 2000.

*Conclusões e recomendações***Conclusões**

3.74. O Tribunal não verificou que o nível dos erros existentes nas declarações de despesas relativas aos períodos de programação concluídos tenha diminuído. Como em anos anteriores, a continuação de um nível significativo de erros observados nas intervenções encerradas revela que continuam a ser reduzidas as probabilidades de os erros serem detectados e corrigidos. Os sistemas de controlo financeiro reforçados em 1997 [fichas de elegibilidade, Regulamento (CE) n.º 2064/97], bem como as modalidades de encerramento mais precisas e os protocolos de controlo celebrados com as autoridades nacionais ainda não deram provas da sua eficácia.

3.75. Os controlos efectuados pela Comissão ao longo das intervenções e no momento do seu encerramento diminuíram em 2000. O acompanhamento das observações decorrentes dos controlos, em particular dos do Tribunal, apresentam deficiências que impedem uma rápida resolução dos problemas identificados. Além disso, a Comissão não pode limitar-se a resolver os casos pontuais assinalados sem alargar as suas verificações a situações análogas.

3.76. As operações do orçamento do exercício de 2000 não apresentam todas as garantias de legalidade e de regularidade que seriam desejáveis. As autorizações contabilizadas não suscitam observações, mas uma parte significativa é, na verdade, imputável ao exercício anterior. Em contrapartida, um montante significativo correspondente a decisões com valor de compromissos jurídicos foi contabilizado na ausência de autorizações orçamentais. Os pagamentos do exercício que correspondem a pagamentos por conta efectuados no âmbito das intervenções do novo período de programação não apresentam anomalias. Os pagamentos intermédios e de encerramento referentes aos programas anteriores apresentam níveis de erros substantivos e formais comparáveis aos dos exercícios anteriores.

3.74. *É prematuro avaliar o impacto das declarações de encerramento exigidas nos termos do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, bem como das orientações aplicáveis, antes do encerramento de um número representativo de programas do período 1994-1999. A Comissão considera que a aplicação correcta das disposições em causa deverá reduzir de forma significativa os riscos de co-financiamento pelos fundos estruturais de despesas não elegíveis.*

3.75. *Observou-se uma redução temporária do volume de controlos em 2000, decorrente do processo de reforma interna. Prevê-se, todavia, que a concentração da capacidade de auditoria nas direcções-gerais operacionais permita um aumento do número e da qualidade dos controlos efectuados. Além disso, os novos sistemas em instalação deverão melhorar o acompanhamento das conclusões de auditoria, nomeadamente do Tribunal. Tal facto permitirá também à Comissão ter em conta nas suas análises de risco, de forma mais sistemática, as anteriores conclusões de auditoria, nomeadamente no que respeita aos erros susceptíveis de serem sistemáticos.*

3.76. *A Comissão reconhece que, em certos casos, a autorização orçamental de programas aprovados em 2000 apenas se verificou em 2001. Tal facto resultou da diversidade de práticas utilizadas no procedimento de adopção dos programas (vide resposta ao ponto 9.15). Dada a escassez de tempo disponível, a Comissão não pôde concluir o seu exame aprofundado de todos os tipos de anomalias detectados pelo Tribunal; em alguns casos, os Estados-Membros não apresentaram ainda as suas respostas. A análise efectuada mostra que a maioria das deficiências diz respeito à inclusão pelo beneficiário final, nas declarações de despesas, de elementos não elegíveis ou injustificados. As restantes deficiências decorrem, em grande parte, da aplicação incorrecta das normas comunitárias pela autoridade de gestão. Todavia, em alguns casos, a Comissão não partilha a interpretação do Tribunal. De qualquer modo, a Comissão concluirá a sua investigação dos casos identificados pelo Tribunal e assegurará a aplicação das correcções financeiras necessárias.*

Recomendações

3.77. A Comissão deverá procurar tornar mais eficazes os sistemas de controlo criados nos últimos anos. Em particular, deverá zelar para que os processos de gestão instalados pelos organismos nacionais e os processos de controlo aplicados no âmbito do Regulamento (CE) n.º 2064/97 contribuam efectivamente para garantir a legalidade e a regularidade das operações financiadas pelos fundos comunitários. Nesta óptica, e no que se refere ao encerramento das intervenções, a Comissão deverá igualmente aplicar procedimentos harmonizados mais eficazes que incluam um número suficiente de controlos efectuados pelos seus próprios serviços.

3.77. A Comissão reitera a sua posição, expressa na resposta ao ponto 3.76 do relatório anual de 1999, de que a principal prioridade deve consistir em manter os progressos registados no melhoramento dos sistemas de gestão e controlo financeiro dos Estados-Membros. A adopção dos Regulamentos (CE) n.º 438/2001 e (CE) n.º 448/2001 fornece a base legal pormenorizada necessária para garantir o cumprimento deste objectivo. O resultado das auditorias de sistemas actualmente realizadas pelo FEDER no respeitante à aplicação das exigências do Regulamento (CE) n.º 438/2001, bem como à aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97, proporcionará uma base para a elaboração de conclusões sobre a adequação dos sistemas-quadro de gestão e a adopção de acções pertinentes sempre que necessário.

O programa de auditorias realizadas por todos os fundos estruturais, em 2001 e 2002, aos programas para 1994-1999, tendo em vista o encerramento dos mesmos, proporcionará uma garantia complementar no que respeita aos pagamentos finais.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Acções a favor das pequenas e médias empresas (PME)

Introdução

3.78. O Tribunal examinou as medidas tomadas pela Comissão em resposta às observações formuladas anteriormente ⁽²⁵⁾ sobre a aplicação de acções a favor das empresas e, mais particularmente, das PME no âmbito dos Fundos Estruturais. O Tribunal constatara a existência de deficiências nomeadamente no que se refere à avaliação, ao quadro regulamentar, à identificação das acções, à verificação do respeito das regras de concorrência e de coordenação, bem como à execução das intervenções, em particular no domínio da engenharia financeira e dos serviços prestados às empresas. Desde a quitação relativa ao exercício de 1994 que o Tribunal recomenda que seja facilitado o acesso das PME aos instrumentos existentes, que as acções a favor das PME sejam redefinidas de forma a ter em conta as suas necessidades e que se melhore a avaliação dos meios e dos

⁽²⁵⁾ Trata-se mais exactamente dos relatórios anuais relativos aos exercícios de 1994 (pontos 5.66-5.104), de 1996 (pontos 6.43-6.104) e de 1998 (pontos 3.54-3.59).

resultados da acção comunitária neste domínio ⁽²⁶⁾. Em 1998, por ocasião da quitação relativa a 1996, o Conselho recomendou que os processos de ajuda fossem racionalizados e simplificados, que as ajudas às PME fossem mais acessíveis e que a Comissão tomasse medidas para que os serviços propostos às PME dessem resposta a uma procura efectiva ⁽²⁷⁾. O Parlamento, por seu lado, mostrou-se alarmado com a revelação do Tribunal de Contas de que tinham sido imputados ao orçamento comunitário fundos destinados a financiar um certo número de medidas, potencialmente impossíveis de gerir, destinadas a promover as pequenas e médias empresas ⁽²⁸⁾.

Confirmação das lacunas assinaladas pelo Tribunal

3.79. A fim de dar resposta às observações do Tribunal, em 1997, a Comissão iniciou uma macro-avaliação do impacto dos Fundos Estruturais nas PME e, posteriormente, das avaliações temáticas relativas aos Centros Europeus de Empresa e de Inovação (CEEI) e à engenharia financeira ⁽²⁹⁾. Estas avaliações confirmaram as principais observações do Tribunal relativas às ajudas concedidas às PME, em particular no que se refere ao

3.79. *Embora a avaliação temática identifique diversos aspectos que deverão ser melhorados no respeitante às intervenções dos fundos estruturais relativamente às PME, é também referido que «... Em termos globais, as investigações permitem concluir que as intervenções dos fundos estruturais tiveram um impacto significativo no sector das PME e, por isso, deram uma importante contribuição ao alargamento dos objectivos da política regional ...».*

⁽²⁶⁾ Recomendação do Conselho, de 11 de Março de 1996, sobre a quitação a conceder à Comissão pela execução do orçamento geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1994.

⁽²⁷⁾ Recomendação do Conselho, de 9 de Março de 1998, sobre a quitação a conceder à Comissão pela execução do orçamento geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1996.

⁽²⁸⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 31 de Março de 1998, que visa informar a Comissão dos motivos do adiamento da decisão de quitação pela execução do orçamento geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1996 (JO C 138 de 4.5.1998, p. 43).

⁽²⁹⁾ «Thematic Evaluation of Structural Funds Impacts on SME», Comissão Europeia, Ernst and Young, Julho de 1999. «Evaluation of Community measures in support of European Community business and innovation centres (EC-BICS)», Madrid — Karlsruhe, Fevereiro de 1999, Dr-Ing Jürgen Wüst.

«Evaluation of Financial Engineering Measures in Structural Policies», Comissão Europeia, Ernst & Young, Abril de 1998.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

incumprimento das regras em matéria de informação e de publicidade ⁽³⁰⁾, à reduzida visibilidade das acções, às deficiências que afectam a coordenação das intervenções ⁽³¹⁾, às insuficiências das avaliações do impacto das intervenções, bem como às lacunas das apreciações *ex ante* e à ausência de indicadores adequados, em particular no âmbito da engenharia financeira ⁽³²⁾. As avaliações constataram igualmente a necessidade de melhorar os dispositivos de prestação de serviços às PME, como os CEEI, de acelerar o desenvolvimento dos sistemas de «balcão único» e de simplificar as acções existentes, a fim de facilitar o acesso das PME ao financiamento comunitário.

Tomada em consideração a nível regulamentar das lacunas identificadas

3.80. As recomendações do Tribunal influenciaram as propostas legislativas apresentadas pela Comissão relativamente ao novo período, bem como as orientações para os programas do período 2000-2006 ⁽³³⁾. Uma

⁽³⁰⁾ Mais de um quarto (25,6 %) das PME que foram objecto de uma avaliação temática sobre as PME e que receberam ajudas dos Fundos Estruturais, ignoravam a origem comunitária dos fundos recebidos. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1996 (pontos 6.53-6.59), o Tribunal referiu uma série de práticas que poderão explicar esta falta de informação.

⁽³¹⁾ O inquérito efectuado em 1998 junto das PME que beneficiaram de diversas ajudas comunitárias revela que 69,7 % destas empresas consideram que não há qualquer coordenação dos regimes correspondentes. Esta percentagem eleva-se a 85,1 % das PME que receberam ajudas do FEDER e do FSE. Os autores da avaliação concluem que, ao nível comunitário, é necessário aumentar a coordenação global dos diferentes programas da Comissão tendentes ao desenvolvimento das PME, o que confirma as observações do Tribunal (relatório anual relativo ao exercício de 1996, pontos 6.98-6.99).

⁽³²⁾ Por «engenharia financeira» entendem-se as formas de participação dos FE na execução das medidas previstas pelo n.º 3 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, com excepção das ajudas não reembolsáveis. Mais exactamente, trata-se de: ajudas reembolsáveis, bonificações de juros, garantias, tomadas de participação, participação no capital de risco ou outros tipos de financiamento.

⁽³³⁾ JO C 267 de 22.9.1999, p. 2. Estas orientações prevêm que a ajuda financeira ao abrigo dos FE que visa estimular o sector produtivo deve contemplar sobretudo as pequenas e médias empresas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A simplificação dos procedimentos e o reforço dos dispositivos de prestação de serviços às PME constituem objectivos partilhados pela Comissão. A abordagem de «balcão único» referida pelo Tribunal constitui um dos meios de acção passíveis de contribuir para a realização dos objectivos em causa.

3.80. *A avaliação temática do impacto dos fundos estruturais nas PME permitiu obter um vasto espectro de conclusões. No que respeita à conclusão referida no ponto em epígrafe, a Comissão reconhece sem rodeios que os objectivos para o período 1994-1999 não eram suficientemente claros e não foram quantificados de forma adequada. Parcialmente por este motivo, foi encomendada a avaliação temática, com o objectivo de determinar o impacto dos fundos estruturais nas PME e analisar as formas mais eficazes de assistir as PME. Os resultados da avaliação, nomeadamente a questão de como assegurar uma melhor focalização selectiva dos auxílios às PME, foram tidos em conta na programação dos fundos estruturais para o período 2000-2006. Além disso, na medida em que se tratou de uma avaliação temática intermédia no período de programação, a impossibilidade de obter conclusões definitivas sobre o impacto dos fundos estruturais nas PME no período 1994-1999 era inevitável.*

Além das estimativas de despesas com as PME, a avaliação temática determinou também o número de empresas beneficiárias e de empregos criados, concluindo que os fundos estruturais assistiram mais de milhão e meio de PME entre 1989 e 1999, número que representa 21,2 % das PME elegíveis. Em matéria de criação de empregos entre 1994 e 1999, as estimativas apontam para 2,3 milhões de empregos brutos e 2 milhões de empregos líquidos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

vez que o número de intervenções foi reduzido e que a IC PME foi suprimida ⁽³⁴⁾, a estratégia de ajuda às PME deverá simplificar-se e tornar-se mais coerente. O novo quadro regulamentar deverá permitir melhorar a gestão das acções a favor das PME, bem como o seu controlo e avaliação, desde que essas disposições sejam aplicadas o mais rapidamente possível. O novo regulamento relativo aos sistemas de gestão e de controlo dos Fundos Estruturais foi adoptado pela Comissão em Março de 2001 ⁽³⁵⁾. Além disso, o Regulamento (CE) n.º 1159/2000 da Comissão, de 30 de Maio de 2000, relativo às acções de informação e de publicidade a efectuar pelos Estados-Membros sobre as intervenções dos Fundos Estruturais ⁽³⁶⁾ deverá melhorar a visibilidade das acções. Foi igualmente definido um novo quadro regulamentar no domínio da concorrência ⁽³⁷⁾. No que diz respeito ao período 1994-1999, e com excepção da adopção em 1997 das fichas de elegibilidade ⁽³⁸⁾ e do Regulamento (CE) n.º 2064/97, as medidas tomadas não puderam ter uma incidência significativa sobre os programas já adoptados e em curso.

⁽³⁴⁾ Em particular, no que se refere à iniciativa PME, o Tribunal constatara (relatório anual relativo ao exercício de 1996, pontos 6.86-6.91) que os programas referentes a esta iniciativa ou retomam medidas idênticas ou semelhantes às dos QCA ou DOCUP, ou criam novas medidas que visam os mesmos objectivos das medidas já existentes.

⁽³⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 438/2001 da Comissão, de 2 de Março de 2001, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções no quadro dos Fundos Estruturais (JO L 63 de 3.3.2001, p. 21).

⁽³⁶⁾ JO L 130 de 31.5.2000, p. 30.

⁽³⁷⁾ Trata-se do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1) e do Regulamento (CE) n.º 994/1998 do Conselho, de 7 de Maio de 1998, relativo à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (JO L 142 de 14.5.1998, p. 1), bem como dos regulamentos da Comissão adoptados em virtude deste último relativos à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios a favor das pequenas e médias empresas, aos auxílios *de minimis* e aos auxílios à formação: Regulamentos (CE) n.º 68/2001, (CE) n.º 69/2001 e (CE) n.º 70/2001 de 12 de Janeiro de 2001 (JO L 10 de 13.1.2001, p. 20, 30 e 33).

⁽³⁸⁾ Decisões 97/317/CE a 97/331/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, que alteram as decisões que aprovam os QCA, os DOCUP e os programas de iniciativa comunitária (JO L 146 de 5.6.1997, p. 1).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A determinação da amplitude dos efeitos de inércia nos sistemas de auxílios às PME constituiu outro dos objectivos da avaliação. Na sequência dos resultados da avaliação, e de forma a aumentar o impacto do apoio dos fundos estruturais às PME, a Comissão conferiu maior prioridade ao apoio indirecto às PME que ao apoio directo, facto que se encontra patente nos programas para o período 2000-2006.

A estratégia europeia para o emprego sublinha o importante papel desempenhado pelas PME em matéria de emprego na União Europeia. As intervenções combinadas dos Estados-Membros, dos diversos fundos estruturais e do Banco Europeu de Investimento (BEI) visam suprir as diversas necessidades registadas pelas PME aquando da sua criação, bem como no âmbito da sua evolução no mercado concorrencial (financiamento, recrutamento e qualificação do pessoal, etc.).

A adopção tardia do novo regulamento sobre gestão e controlo teve um impacto limitado na gestão dos fundos, atendendo a que a maioria dos programas operacionais foram adoptados entre o final de 2000 e Março de 2001 e que as principais exigências da Comissão foram levadas ao conhecimento dos Estados-Membros em Março de 2000 e debatidos em grande pormenor no âmbito dos comités dos fundos no período decorrido entre essa data e a votação pelo Comité de Gestão, em Dezembro de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.81. As fichas de elegibilidade permitiram clarificar, a partir de 1 de Maio de 1997, alguns problemas assinalados pelo Tribunal (ver os pontos 6.73-6.76 e 6.84 do relatório anual relativo ao exercício de 1996), em particular no que diz respeito ao financiamento alternativo dos projectos co-financiados e à engenharia financeira. No período 2000-2006, estas fichas foram substituídas pelas regras previstas pelo Regulamento (CE) n.º 1685/2000 da Comissão ⁽³⁹⁾. No entanto, as novas regras não incluem as condições de elegibilidade relativas ao financiamento alternativo, enquanto que as condições referentes à engenharia financeira foram consideravelmente alteradas ⁽⁴⁰⁾, o que deu origem a incertezas (ver ponto 3.91).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.81. No período de programação 1994-1999, o «financiamento alternativo» ou «pagamento alternativo», abrangidos pela ficha de elegibilidade n.º 16 da iniciativa SEM 2000, foram utilizados como instrumentos de gestão tendo em vista a utilização de forma tão eficaz quanto possível dos financiamentos concedidos em datas diversas pelos parceiros financeiros (Comunidade, governos nacionais e entidades do sector público).

No período de programação 2000-2006 foram introduzidos nos procedimentos financeiros autorizações anuais automáticas, bem como um sistema de adiantamentos e de pagamentos mais rápidos. Por este motivo, a Comissão considera injustificada a manutenção da antiga ficha n.º 16 na revisão das regras de elegibilidade. Nenhum Estado-Membro contestou tal facto e o Comité para o Desenvolvimento e Conversão das Regiões aprovou as novas regras de elegibilidade antes da sua adopção pela Comissão.

A ausência de uma norma específica não implica que não deva mais recorrer-se a este instrumento de gestão de tesouraria. Como é óbvio, há que observar estritamente o disposto no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, nomeadamente o seu artigo 29.º Isto significa que todos os projectos, independentemente da origem física do seu financiamento público, são considerados co-financiados pela Comunidade nos limites estabelecidos pelo artigo 29.º e que as decisões de concessão devem especificar o montante exacto da contribuição dos fundos estruturais. De forma a sublinhar o seu carácter de instrumento de gestão de tesouraria, a Comissão prefere a expressão «pagamento alternativo» a «financiamento alternativo».

A Direcção-Geral da Política Regional explicou a sua posição às autoridades dos Estados-Membros em diversas ocasiões, tanto oralmente como por escrito.

⁽³⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 1685/2000 da Comissão, de 28 de Julho de 2000, relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais (JO L 193 de 29.7.2000, p. 39).

⁽⁴⁰⁾ O elemento-chave que justifica o co-financiamento comunitário foi claramente enunciado nas fichas de 1997: «Envolvimento da Comunidade nas técnicas de engenharia financeira de uma forma limitada e, para todos os efeitos, evitando substituir-se ou sobrepor-se ao sistema financeiro, a menos que se demonstre que este último não satisfaz as necessidades de desenvolvimento da região em questão». Contudo, este princípio elementar não foi retomado nas regras de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.82. Várias disposições do novo regulamento geral abordam as dificuldades assinaladas pelo Tribunal. Assim, as novas disposições aplicáveis em matéria de modulação das taxas de participação ⁽⁴¹⁾ especificam o tratamento dos projectos geradores de receitas substanciais líquidas, reduzem a participação dos fundos nos casos de investimentos nas empresas (de 50 % para 35 % e de 30 % para 15 % em relação aos objectivos n.ºs 1 e 2 respectivamente) e introduzem uma discriminação positiva a favor das PME (possibilidade de aumentar até 10 % a taxa de ajuda para outras formas de financiamento que não as ajudas directas).

3.83. Actualmente, a legislação prevê a obrigação de reafectar aos mesmos fins as ajudas reembolsadas à autoridade de gestão ou a uma outra autoridade pública ⁽⁴²⁾. Foram igualmente incluídas regras de prevenção tanto do desvio das ajudas dos FE do seu objectivo inicial como da obtenção de benefícios indevidos pelas empresas ou colectividades públicas durante um prazo de cinco anos ⁽⁴³⁾. Assim, a Comissão dispõe de novos instrumentos que lhe permitem evitar situações contestáveis, tal como a não recuperação de montantes que deveriam ter sido recuperados, a retenção dos fundos recuperados por parte dos gestores, a mudança do local de investimentos que beneficiaram de ajudas ou a venda de infra-estruturas co-financiadas (por exemplo, por ocasião de privatizações), às quais as disposições regulamentares anteriores não davam uma resposta adequada. No entanto, colocam-se problemas de interpretação das disposições referidas nos pontos anteriores, pelo que a Comissão deverá precisar de que forma tenciona pôr em prática os princípios gerais enunciados, para que essas disposições possam ser aplicadas, acompanhadas e controladas de forma adequada.

Melhor identificação das acções a favor das PME

3.84. No caso das PME, a avaliação temática permitiu identificar melhor as medidas a favor das PME e os recursos que lhes são atribuídos, como fora já solicitado, inicialmente pelo Tribunal (ponto 6.96 do

⁽⁴¹⁾ Considerando 40 e artigo 29.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais.

⁽⁴²⁾ N.º 3 do artigo 28.º do regulamento geral e artigo 8.º do novo regulamento relativo aos sistemas de gestão e de controlo, que prevê a obrigação por parte das autoridades de gestão ou de pagamento de manterem uma contabilidade dos montantes a recuperar e de garantirem que os montantes sejam recuperados sem demora injustificada.

⁽⁴³⁾ N.º 4 do artigo 30.º do regulamento geral.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.82-3.83. *A Comissão considera que o cálculo dos fluxos de tesouraria actualizados constitui o método mais adequado para determinar o rendimento líquido de uma operação. Neste contexto, e atendendo ao considerando 40 do regulamento geral, considera-se existir um rendimento líquido substancial nos casos em que o valor actualizado líquido do futuro fluxo de rendimentos, subtraído dos custos operacionais, resulta num valor não inferior a 25 % dos custos de investimento. Os custos operacionais são os custos incorridos com execução de um investimento, incluindo os custos de manutenção, mas excluindo a depreciação e os custos de capital. A Comissão elabora actualmente um documento destinado aos Estados-Membros com directrizes para a aplicação prática correcta do n.º 4 do artigo 29.º*

3.84-3.85. *A Comissão concorda que a existência de uma melhor informação depende do reforço dos sistemas de acompanhamento dos Estados-Membros. Atendendo ao estágio precoce da aplicação dos programas para 2000-2006, a Comissão não considera particularmente lentos os progressos realizados. A instalação de novos sistemas de informação é morosa, nomeadamente no que respeita aos Estados-Membros em que a execução das intervenções se encontra altamente des-centralizada. Além disso, as informações recolhidas devem*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

relatório anual relativo ao exercício de 1996) e posteriormente pelo Conselho ⁽⁴⁴⁾ e pelo Parlamento ⁽⁴⁵⁾. Na ausência de um recenseamento, foi necessário efectuar uma estimativa global das despesas afectadas às PME (21 353 milhões de euros, ou seja 18,2 % do total dos FE no período 1994-1999). Para conhecer a situação relativa a uma outra data, por exemplo no final do período, seria necessário repetir o exercício, o que revela que o problema de fundo continua a ser a inexistência de sistemas de dados fiáveis que permitam um acompanhamento adequado das intervenções, como o Tribunal já assinalou em diversas ocasiões ⁽⁴⁶⁾.

3.85. A Comissão, com base no artigo 36.º do regulamento geral, propôs um novo sistema de repartição por categorias dos domínios de intervenção dos Fundos Estruturais ⁽⁴⁷⁾. As informações a comunicar à Comissão deverão permitir-lhe efectuar sínteses das actividades dos fundos a partir das diferentes intervenções. Por outro lado, o n.º 1, alínea a) do artigo 34.º prevê a criação de dispositivos de recolha de dados financeiros e estatísticos fiáveis, bem como a transmissão desses dados utilizando, na medida do possível, sistemas informáticos. Além disso, a Comissão propôs uma metodologia relativa aos indicadores para acompanhamento e avaliação ⁽⁴⁸⁾ que tem especificamente em conta as PME. Os Estados-Membros começam a desenvolver esforços para respeitar estas novas iniciativas. A melhoria real das

RESPOSTAS DA COMISSÃO

contribuir para a gestão dos projectos a nível local, devendo também ser úteis no contexto das sínteses elaboradas a nível nacional ou europeu sobre as matérias horizontais (PME, igualdade de oportunidades, etc.). A Comissão prevê que os esforços realizados para o desenvolvimento dos sistemas em causa se traduzirão numa informação de melhor qualidade nos relatórios anuais, nomeadamente na avaliação intercalar, que deverá ser concluída no final de 2003.

3.85. *Os Estados-Membros deverão reportar, nomeadamente dos relatórios anuais de execução, o funcionamento dos dispositivos de recolha de dados, geridos sob a responsabilidade das autoridades de gestão.*

⁽⁴⁴⁾ Recomendação do Conselho sobre a quitação a conceder à Comissão pela execução do orçamento geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1996.

⁽⁴⁵⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 31 de Março de 1998, que visa informar a Comissão dos motivos do adiamento da decisão de quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 1996, pontos 22 e 23 (JO C 138 de 4.5.1998, p. 43). O Parlamento assinala que «no âmbito dos Fundos Estruturais, foram afectados recursos significativos à promoção de PME no período de programação compreendido entre 1994 e 1999, mas que, até à data, a Comissão não conseguiu ainda explicar de que forma estes recursos foram aplicados».

⁽⁴⁶⁾ Ver o relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 3.27.

⁽⁴⁷⁾ Esta repartição constava do «Vade-mecum para os planos dos Fundos estruturais e documentos de programação (2000-2006)» (Comissão Europeia, DG Política Regional, Julho de 1999) e constitui um anexo do novo regulamento de gestão e de controlo.

⁽⁴⁸⁾ «Indicateurs pour le suivi et l'évaluation: une méthodologie indicative». «Nouvelle période de programmation 2000-2006: documents de travail méthodologique». «Document de travail n° 3», Comissão Europeia, DG Política Regional, Julho de 1999.

informações globais disponíveis sobre a programação, o acompanhamento e a avaliação das intervenções estruturais depende do bom funcionamento destes novos dispositivos.

Iniciativas tomadas para melhorar a verificação do cumprimento das regras da política de concorrência

3.86. O Tribunal tinha já assinalado insuficiências nos processos de verificação das regras da política de concorrência (ver os pontos 6.46 e 6.53-6.68 do relatório anual relativo ao exercício de 1996 e os pontos 3.58-3.59 do relatório anual relativo ao exercício de 1998). Recentemente, foram desenvolvidas iniciativas tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros para melhorar as informações disponíveis sobre as ajudas concedidas. Além disso, na sequência de um pedido do Parlamento Europeu ⁽⁴⁹⁾, em 2001, a Comissão criou um registo das decisões relativas aos auxílios estatais. O novo quadro regulamentar aplicável aos auxílios estatais inclui disposições de controlo que reforçam as obrigações de registo e de comunicação anual das informações sobre os auxílios concedidos. É ainda demasiado cedo para avaliar o impacto destas disposições que visam simplificar os auxílios estatais e aumentar a sua transparência. No entanto, as novas regras aplicáveis na matéria deverão permitir que a Comissão melhore os seus processos de verificação do respeito das regras da política de concorrência, desde que disponha dos meios adequados.

3.87. O Tribunal recomendara que os textos dos programas indiquem as referências específicas aos textos legislativos, bem como aos outros instrumentos jurídicos destinados a garantir a exacta aplicação das políticas comunitárias, para facilitar o cumprimento das regras e dos procedimentos correspondentes por parte dos intervenientes. Em 2000, a Comissão elaborou um documento que define os princípios e os procedimentos a seguir na execução dos Fundos Estruturais no que se refere ao cumprimento da legislação da política de concorrência em matéria de auxílios estatais para o novo período de programação (2000-2006) ⁽⁵⁰⁾. O elemento fundamental dos novos procedimentos é a elaboração de quadros relativos aos auxílios estatais, que fazem parte de cada programa. A partir de agora, é forçoso que a Comissão acompanhe devidamente a evolução destes quadros e que as autoridades de gestão os

3.86-3.88. *As obrigações em matéria de acompanhamento dos auxílios estatais impostas às autoridades nacionais pelos novos programas, que abrangem tanto os auxílios de minimis como a acumulação com outros auxílios, garantem o respeito das normas e dos limites em vigor na matéria. O regulamento de aplicação relativo aos sistemas de gestão e controlo confere uma importância considerável aos sistemas que asseguram o respeito das normas comunitárias, incluindo no domínio dos auxílios estatais. Este constitui, aliás, um dos aspectos dos sistemas que a Comissão deverá verificar com especial pormenor.*

⁽⁴⁹⁾ Resolução do Parlamento Europeu sobre o XXVIII relatório da Comissão sobre a política de concorrência, de 18 de Janeiro de 2000. Relatório PE A5-0078/99. Resolução do Parlamento Europeu sobre o XXIX relatório da Comissão sobre a política de concorrência, de 24 de Outubro de 2000.

⁽⁵⁰⁾ Fundos Estruturais e auxílios estatais. Procedimentos de execução (DG REGIO G1, 15 de Maio de 2000).

mantenham actualizados e os completem introduzindo as referências específicas às disposições nacionais e regionais aplicáveis.

3.88. Em determinados casos de investimentos em infra-estruturas, em particular nos sectores das telecomunicações, dos transportes ou da energia, a contrapartida dos financiamentos comunitários consiste em contribuições de uma empresa ou de um organismo, sem que os montantes em questão transitem pelos circuitos orçamentais nacionais. Deverão ser tomadas medidas para garantir que estas ajudas comunitárias estão sujeitas às mesmas disposições e aos mesmos controlos que os auxílios estatais ⁽⁵¹⁾.

Aspectos específicos respeitantes ao Fundo Social Europeu

3.89. A síntese das avaliações finais do FSE relativas a 1994-1999 ⁽⁵²⁾ não inclui quaisquer indicações sobre as ajudas concedidas às PME na parte consagrada ao objectivo n.º 1. Inclui apenas elementos heterogéneos na parte relativa ao objectivo n.º 4, apesar das referências significativas à participação das PME efectuadas nos relatórios de avaliação nacionais relativos a este objectivo. No que diz respeito ao período 2000-2006, a Comissão assinalou, para os objectivos n.ºs 1 e 3, os meios financeiros do FSE reservados ao pilar «espírito de empresa» da estratégia europeia para o emprego, que se elevam a 8 000 milhões de euros, ou seja 13 % da dotação financeira global do FSE. Além disso, em relação aos Fundos Estruturais, não foi adoptada no novo período a obrigação regulamentar ⁽⁵³⁾ de ter em conta as necessidades específicas das PME no que se refere às acções executadas no âmbito do antigo objectivo n.º 4. É de salientar que, em Janeiro de 2001, no âmbito da

3.89. O FSE contribui para medidas ou acções integradas que visam o desenvolvimento económico incluídas em programas que nem sempre foram objecto de avaliação final no âmbito da parceria mas que, eventualmente, foram examinados no âmbito de avaliações temáticas realizadas por conta da Comissão (avaliações temáticas com incidência sobre as PME e a I & D, por exemplo).

O carácter «heterogéneo» encontra-se ligado à diversidade das condições em que decorreram as avaliações finais, nomeadamente em matéria de programação, calendário e mandato dos avaliadores. No que respeita às PME, o aumento do número de PME participantes no objectivo n.º 4 constitui um resultado considerável.

⁽⁵¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1996, ponto 6.84, e recomendações efectuadas pelo Tribunal no seu parecer sobre as propostas de novos regulamentos referentes a despesas estruturais [ponto 7.3 do parecer n.º 10/98 (JO C 401 de 22.12.1998)], sobre determinadas propostas de regulamentos apresentadas no âmbito da Agenda 2000.

⁽⁵²⁾ Conclusões das avaliações finais 1994-1999, documento apresentado ao Comité do FSE de 28 de Setembro de 2000.

⁽⁵³⁾ Artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 4255/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao Fundo Social Europeu (JO L 374 de 31.12.1988, p. 21), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2084/93 (JO L 193 de 31.7.1993, p. 39).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

política de concorrência (ver ponto 3.86), a Comissão adoptou um regulamento ⁽⁵⁴⁾ que visa facilitar o acesso das PME às ajudas à formação.

3.90. A coordenação entre a DG Emprego e a DG Empresas continua a ser insuficiente, o que no terreno, se traduz pela aplicação de procedimentos numerosos e impede o funcionamento da abordagem «balcão único», que deveria facilitar a criação e o desenvolvimento das PME. Esta lacuna foi igualmente assinalada pelo Comité Económico e Social no seu parecer n.º CES 592/2000, de 24 de Maio de 2000. Além disso, a comunicação da Comissão relativa à análise dos instrumentos financeiros comunitários específicos para as PME ⁽⁵⁵⁾ não efectua quaisquer observações sobre o FSE.

Engenharia financeira e serviços prestados às empresas

3.91. No que diz respeito ao apoio comunitário às técnicas de engenharia financeira, incluindo as subvenções globais, o Tribunal constatara (ver pontos 6.75-6.80 do relatório anual relativo ao exercício de 1996) deficiências a nível da realização das acções em questão por falta de uma definição precisa dos objectivos a alcançar e das modalidades de aplicação. Em 2000, o Tribunal pôde ainda constatar que, por exemplo, os reembolsos de empréstimos co-financiados podem servir de contrapartida nacional dos Fundos Estruturais. Além disso, a execução das subvenções globais continuou a registar dificuldades, especialmente em matéria de definição das modalidades de aplicação, o que provocou atrasos consideráveis na adopção de decisões, na assinatura das convenções entre a Comissão e os organismos intermédios e no pagamento de adiantamentos. Em particular, a análise efectuada pela Comissão das novas técnicas de engenharia financeira a aplicar no período 2000-2006 revelou mais uma vez dificuldades significativas no que diz respeito à compatibilidade das ajudas dos FE concedidas aos fundos e às sociedades de capital de risco com

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.90. Em Março de 2001, a Comissão publicou um estudo completo das actividades da União Europeia das PME [relatório sobre as actividades da União Europeia a favor das PME de 1997 a 2000 — COM(2001) 98 final de 1 de Março de 2001].

Quanto ao parecer do Comité Económico e Social sobre a «carta europeia das pequenas empresas», a Comissão apresentou, na Cimeira de Estocolmo, o primeiro relatório anual sobre os progressos efectuados pelos Estados-Membros e a Comissão no respeitante à carta. Tratando-se do primeiro ano, o relatório revestiu uma forma sumária. A partir de 2002, o relatório incluirá uma avaliação mais pormenorizada dos referidos progressos.

O relatório sobre a execução da iniciativa BEST, apresentado ao Conselho «Indústria» de 5 de Dezembro de 2000, refere também os progressos efectuados no respeitante à carta. O relatório aborda o «balcão único» nos títulos «Melhorar a visibilidade dos serviços de apoio» e «Melhorar a administração pública».

3.91. A Comissão apenas publicará o «Guia das técnicas de engenharia financeira» quando for clarificada a compatibilidade das normas de concorrência com as intervenções a favor das empresas de capital de risco. A compatibilidade dos auxílios estatais atribuídos às PME por intermédio de fundos de capital de risco com as normas da concorrência constitui uma questão bastante delicada que, aliás, não diz respeito apenas às regiões assistidas pelos fundos estruturais, mas ao conjunto da UE. A Comissão apresentará num futuro próximo um documento a este respeito.

O guia incluirá, pois, as novas normas e atenderá, como é óbvio, aos documentos da Comissão referidos no ponto 3.85. Além dos trabalhos mencionados no ponto 3.85 e dos trabalhos relativos à aplicação das normas dos auxílios estatais e aos auxílios públicos a favor do desenvolvimento da actividade de capital de risco referida no ponto 3.82, a Comissão acaba de lançar um estudo sobre os métodos de co-financiamento com o FEDER dos sistemas de empréstimos bonificados cuja contribuição pública é paga retroactivamente e cujas necessidades de financiamento excedem, por consequência, o período de programação.

⁽⁵⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 68/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios à formação (JO L 10 de 13.1.2001, p. 20).

⁽⁵⁵⁾ COM(2000) 653 final, de 18 de Outubro de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

as outras políticas comunitárias. Finalmente, o Conselho Europeu de Estocolmo solicitou à Comissão que precisasse de que forma as regras respeitantes aos auxílios públicos serão aplicadas às medidas destinadas a promover o capital de risco, a fim de melhorar o ambiente financeiro das PME ⁽⁵⁶⁾.

3.92. No que diz respeito às estruturas de apoio às actividades das PME e mais exactamente aos CEEI, o Tribunal constatara (ver pontos 6.69-6.71 do relatório anual relativo ao exercício de 1996) que, para uma grande parte das acções, as despesas declaradas correspondiam ao financiamento de estruturas já existentes ou recentemente criadas, ou até de redes, bem como às suas despesas de funcionamento e não eram o resultado de uma abordagem coerente. Em 2000, a Comissão publicou um guia que definia as condições de base de criação dos CEEI, bem como as respectivas modalidades de financiamento pelo FEDER ⁽⁵⁷⁾. Os princípios gerais definidos neste guia são finalmente de natureza a dar resposta às observações e às recomendações efectuadas pelo Tribunal desde 1993 relativamente aos CEEI ⁽⁵⁸⁾. No entanto, é necessário que a Comissão disponha dos meios necessários para garantir que esses princípios são efectivamente respeitados no terreno.

Relatório especial n.º 22/98 sobre a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres

3.93. Na sua recomendação sobre a quitação de 1997 ⁽⁵⁹⁾, o Conselho salienta a importância que atribui à política comunitária a favor da igualdade de

RESPOSTAS DA COMISSÃO

O guia deverá reflectir a evolução mais recente no domínio da engenharia financeira e apoiar as autoridades regionais e agências regionais de desenvolvimento na aplicação mais adequada dos instrumentos em causa. O guia proporcionará, nomeadamente, modelos de «melhores práticas» para constituir, dirigir e mobilizar fundos de capital de risco, fundos de empréstimo, fundos de garantia e outros instrumentos similares.

A elaboração do guia decorre em paralelo com a elaboração de um plano de promoção do conhecimento das possibilidades de financiamento público de empresas de capital de risco adaptado às diversas regiões, por recurso à difusão das «melhores práticas», nomeadamente nas regiões assistidas. Os hábitos das PME de recorrer ao financiamento por capitais de risco revelam uma elevada heterogeneidade em função das regiões.

3.92. *No âmbito da avaliação independente, a Comissão indicou de forma inequívoca no guia dos centros europeus para a empresa e a inovação de 2000 que os CEEI poderão continuar a ser financiados pelo FEDER no contexto do quadro comunitário de apoio, por iniciativa das autoridades públicas competentes, com base no princípio da subsidiariedade. Os CEEI poderão também receber, através do FEDER, uma remuneração dos serviços prestados. A Comissão analisará nesta base as eventuais acções complementares a adoptar na sequência das recomendações do Tribunal.*

⁽⁵⁶⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Estocolmo de 23 e 24 de Março de 2001, p. 21.

⁽⁵⁷⁾ Guia dos centros europeus de empresa e de inovação. Um instrumento ao serviço do desenvolvimento regional e das empresas, Comissão Europeia (ISBN 92-828-9300-6).

⁽⁵⁸⁾ Ver o relatório especial n.º 5/93 do Tribunal sobre os centros de empresa e de inovação (JO C 13 de 17.1.1994).

⁽⁵⁹⁾ Documento do Conselho n.º 5911/99 de 19 de Fevereiro de 1999.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

oportunidades entre homens e mulheres, solicita que sejam corrigidas as deficiências (em particular o custo do gabinete de assistência técnica) do programa comunitário a médio prazo e recomenda que se evitem os casos de duplicação de medidas do FSE, eixo central («mainstream»), e da iniciativa comunitária NOW. Nos programas operacionais adoptados pela Comissão relativos às acções estruturais para 2000-2006, os montantes atribuídos às acções específicas a favor da igualdade de oportunidades referentes ao período 2000-2006 elevam-se a 3 537 milhões de euros, ou seja 6 % das despesas totais do FSE. Esta percentagem é superior aos 1,6 % atingidos durante o período 1994-1999, mas continua a ser inferior ao objectivo de 15 % fixado pela Comissão em 1998 e solicitado pelo Parlamento Europeu⁽⁶⁰⁾ (ver ponto 78 do relatório especial n.º 22/98).

3.94. A dotação financeira da IC Emploi para a totalidade do período 1994-1999 elevou-se a 1 846,3 milhões de euros, dos quais 27 % para a vertente NOW (*New Opportunities for Women*). Apenas 78 % dos montantes autorizados foram pagos no final de 2000. A IC Emploi foi substituída pela IC EQUAL no novo período de programação. O sistema de gestão definido pela Comissão para aplicação desta nova iniciativa e a lentidão dos procedimentos não permitiram resolver os problemas decorrentes dos atrasos verificados anteriormente no caso da IC Emploi. Desta forma, o período de programação ficou reduzido em pelo menos um ano. No que se refere ao carácter transnacional dos projectos, rubrica que representa a principal especificidade das iniciativas comunitárias em relação aos programas operacionais comuns, a Comissão não adoptou ainda instruções para definição e enquadramento das despesas elegíveis. Além disso, na comunicação «EQUAL», a Comissão não fixou uma dimensão financeira mínima para esta rubrica, cuja dimensão marginal fora já salientada no relatório especial (ver pontos 33-41 do relatório especial n.º 22/98).

3.94. *A maioria das decisões relativas à IC Emploi prevêem um período de elegibilidade das despesas posterior a 31 de Dezembro de 2000. Os programas correspondentes apenas serão encerrados em 2001 e, o mais tardar, em Junho de 2002. A taxa de cobertura de 78 % referida pelo Tribunal progredirá à medida que os programas sejam encerrados. Entretanto, a Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a otimizar a utilização das dotações que lhes tenham sido atribuídas no âmbito em causa.*

Além disso, durante o exercício de 2001, a Comissão finalizará a elaboração de uma série de fichas práticas relativas à transnacionalidade que abrangem as normas de elegibilidade, os elementos mínimos exigidos para a conclusão de um acordo de cooperação transnacional, as normas administrativas e as exigências em matéria de intercâmbio de boas práticas.

Na sua comunicação que estabelece as directrizes da iniciativa comunitária EQUAL, a Comissão não considera oportuno fixar um orçamento transnacional mínimo, preferindo negociar com cada Estado-Membro a sua fixação conjunta, em função das situações nacionais específicas. Além disso, durante as negociações dos programas EQUAL, os responsáveis pelas missões do FSE receberam regularmente informações sobre os orçamentos previstos pelos outros Estados-Membros em matéria de transnacionalidade, de forma e permitir uma relativa harmonização.

⁽⁶⁰⁾ Documento COM(98) de 19 de Março de 1998. Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de Maio de 1999, sobre o relatório intercalar da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a execução do programa de acção a médio prazo para a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres (1996-2000): «11. [...] sublinha que solicitou que pelo menos 15 % das dotações do FSE sejam afectadas a projectos a favor das mulheres» (JO C 279 de 1.10.1999, p. 88).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.95. No que se refere à execução do programa de acção comunitária a médio prazo destinado a promover a igualdade de oportunidades (1996-2000), o montante da referência financeira, 30 milhões de euros ⁽⁶¹⁾, foi ultrapassado em 18 milhões de euros, o que significa que a programação excedeu em 60 % o montante previsto. Porém, a execução orçamental representou apenas 43,1 milhões de euros (90 %) de dotações de autorização, dos quais foram pagos 34 milhões de euros (79 %). Foram executados 342 projectos deste programa, tendo 138 projectos sido geridos por um gabinete de assistência técnica externo aos serviços da Comissão. O custo do contrato de assistência técnica (período compreendido entre 19 de Julho de 1996 e 31 de Março de 1999) representa, em dotações de autorização, 7,4 milhões de euros, dos quais 2,9 milhões de euros para despesas de pessoal e de funcionamento e corresponde, em dotações de pagamento, a 5,8 milhões de euros, dos quais 2,6 milhões de euros para despesas de pessoal e de funcionamento. Assim, o custo da estrutura externa criada para gestão deste programa representa 6,7 % e 7,6 %, respectivamente, das autorizações e dos pagamentos efectuados. Estes montantes são exagerados tendo em conta o volume de trabalho efectuado pelo gabinete de assistência técnica (ver os pontos 54-65 do relatório especial n.º 22/98).

*Iniciativa comunitária Leader***Auditoria de Leader I**

3.96. Em 1991, a Comissão lançou a iniciativa comunitária Leader (ligação entre acções de desenvolvimento da economia rural) inicialmente como um complemento das medidas de desenvolvimento rural dos programas operacionais do eixo central. O principal objectivo era «aplicar soluções inovadoras» para o desenvolvimento rural que pudessem servir de modelo para as áreas rurais, baseadas na proximidade das localidades (abordagem baseada na zona), dos cidadãos (abordagem «bottom-up») e das actividades (intervenções e financiamento descentralizados) ⁽⁶²⁾.

3.95. A Comissão aplicou uma política de racionalização em matéria de recurso aos serviços de gabinetes de assistência técnica. No respeitante ao programa «Igualdade de oportunidades», o plano de acção conduziu, nos dois últimos anos, à reintegração nos serviços da DG Emprego das funções que haviam sido atribuídas ao gabinete de assistência técnica referido pelo Tribunal.

⁽⁶¹⁾ Artigo 10.º da Decisão 95/593/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1995, relativa a um programa de acção comunitária a médio prazo para a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres (1996-2000) (JO L 335 de 30.12.1995, p. 37).

⁽⁶²⁾ Ver a comunicação aos Estados-Membros da Comissão (JO C 73 de 19.3.1991, p. 33), bem como o relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1995, capítulo 7 (JO C 340 de 12.11.1996).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.97. Em 1995, foram efectuadas auditorias de Leader I em Itália, em Espanha e na Alemanha. Como reacção às constatações da auditoria ⁽⁶³⁾, o Conselho convidou a Comissão a tomar medidas para melhorar a gestão desta iniciativa comunitária, tendo-lhe solicitado que tirasse conclusões das observações efectuadas pelo Tribunal, especialmente em termos de avaliação, aplicáveis a todas as iniciativas comunitárias ⁽⁶⁴⁾. Na sua resposta ⁽⁶⁵⁾, a Comissão salientou que as conclusões gerais da auditoria foram abordadas na comunicação sobre Leader II (ver ponto 3.98), ou foram tidas em conta na elaboração de SEM 2000 e das suas fichas ⁽⁶⁶⁾ (por exemplo, o problema das garantias bancárias e dos juros vencidos). Contudo, algumas deficiências ainda se mantêm (ver ponto 3.103).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.97. *A Comissão teve em conta as observações do Tribunal sobre a iniciativa Leader I aquando do lançamento da iniciativa Leader II. A título de exemplo, a inovação foi introduzida como critério de elegibilidade na selecção dos grupos de acção local (GAL) Leader. A maioria dos aspectos referidos pelo Tribunal como deficiências do programa Leader II correspondem a determinados riscos inerentes aos sistemas altamente descentralizados aplicados no âmbito da iniciativa Leader, bem como à experimentação de abordagens menos burocráticas de acesso ao financiamento comunitário, de modo a responder às críticas repetidas dos cidadãos à UE no domínio em causa. A Comissão e os Estados-Membros estão conscientes dos riscos em causa no acompanhamento dos programas e no controlo da sua execução, que deverá ser conforme aos princípios de uma gestão financeira correcta.*

A Comissão reconhece que o reforço do controlo ex ante da execução dos programas poderá melhorar a gestão financeira. A Comissão confere elevada importância à natureza ascendente e participativa da iniciativa Leader, características basilares que distinguem a abordagem Leader da abordagem descendente mais tradicional dos programas gerais.

Acompanhamento de Leader II

3.98. A Comissão decidiu prosseguir a iniciativa comunitária Leader (daqui em diante designada por «Leader II») ⁽⁶⁷⁾ durante o período de programação 1994-1999. Estando integrada numa política global destinada a estimular o desenvolvimento rural, Leader II tinha como objectivo ajudar os operadores rurais das zonas rurais desfavorecidas incluídas nos objectivos n.º 1, n.º 5b) e n.º 6 e de zonas vizinhas a desenvolver estratégias para explorar o seu potencial socioeconómico com base numa abordagem «bottom-up».

3.99. O principal grupo de beneficiários finais elegíveis como operadores rurais no âmbito de Leader II eram os grupos designados na iniciativa Leader I como grupos de acção local, ou seja grupos de parceiros públicos e privados responsáveis pela concepção conjunta de estratégias e medidas inovadoras para desenvolvimento de uma zona rural. Existiam quase 1 000

⁽⁶³⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 1995, capítulo 7 (JO C 340 de 12.11.1996).

⁽⁶⁴⁾ Recomendação do Conselho sobre a quitação a conceder à Comissão para o exercício de 1995 (documento 5441/97).

⁽⁶⁵⁾ Relatório da Comissão sobre o acompanhamento dos comentários apensos à recomendação do Conselho sobre a quitação para o exercício de 1995 [COM(97) 571].

⁽⁶⁶⁾ JO L 146 de 5.6.1997.

⁽⁶⁷⁾ Ver comunicação aos Estados-Membros da Comissão (JO C 180 de 1.7.1994, p. 48).

grupos de acção local durante o período do QCA II, em comparação com 217 no âmbito de Leader I.

3.100. Em 1999 e em 2000, foram efectuadas auditorias de Leader II na Alemanha, em Itália, no Luxemburgo, em Portugal e Espanha. Os Estados-Membros e os grupos foram escolhidos em função de razões financeiras, demográficas e geográficas. Foram igualmente realizadas auditorias na Comissão, bem como no gabinete de assistência técnica responsável pela rede de desenvolvimento rural comunitário.

Dotações financeiras

3.101. As dotações financeiras para os três Fundos Estruturais (FEDER, cerca de 46 %, FEOGA-Orientação, cerca de 45 % e FSE, cerca de 9 %) para 1994-1999 (ver **quadro 3.4**) elevaram-se a aproximadamente 1 790 milhões de euros de dotações de autorização, das quais mais de 1 070 milhões de euros, ou seja 60 %, foram atribuídos às regiões do objectivo n.º 1 ⁽⁶⁸⁾.

3.102. Como se pode ver no **quadro 3.4**, a execução orçamental de Leader II concentrou-se na segunda metade do período de programação. O atraso deveu-se principalmente à aprovação tardia das linhas directrizes ⁽⁶⁹⁾ e a atrasos na aprovação dos programas operacionais, na selecção e criação dos grupos de acção local, bem como dos programas de acção e na selecção dos projectos ⁽⁷⁰⁾. No que se refere aos pagamentos, a execução do programa, representou apenas 52 % dos fundos disponíveis no final do período de programação (31 de Dezembro de 1999). No final de 2000, foram

3.102. *A Comissão reconhece que a adopção mais precoce das directrizes da iniciativa comunitária teria facilitado a execução de Leader II no início do período 1994-1999. Todavia, as directrizes respeitantes a cada iniciativa comunitária têm por base legal os regulamentos gerais dos fundos estruturais. O lançamento dos procedimentos de adopção das referidas directrizes pela Comissão e a sua apresentação, para efeitos consultivos, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social, seguida da sua adopção final pela Comissão, dependeram, pois, da adopção dos regulamentos gerais, em Julho de 1993.*

Esta situação foi agravada pela necessidade de negociação morosa de determinados programas, bem como pelas dificuldades na selecção dos GAL em alguns Estados-Membros e regiões, uma vez que a pressão por parte das bases para participar no programa era bastante elevada.

⁽⁶⁸⁾ A contribuição comunitária inicial para Leader II foi estimada em 1 400 milhões de euros aos preços de 1994, dos quais 900 milhões de euros se destinavam às regiões do objectivo n.º 1. A diferença resulta principalmente da afectação de uma reserva em 1999, bem como da indexação.

⁽⁶⁹⁾ Ver comunicação aos Estados-Membros da Comissão (JO C 180 de 1.7.1994, p. 48).

⁽⁷⁰⁾ O Tribunal salientou várias vezes a execução retroactiva de programas na área dos Fundos Estruturais, por exemplo, no relatório anual relativo ao exercício de 1997 (pontos 3.24-3.34), no relatório anual relativo ao exercício de 1999 (ponto 3.3 e pontos 3.18-3.22), bem como no relatório especial n.º 16/98 sobre a execução das dotações das acções estruturais do período de programação 1994-1999, ponto 6.19.

Quadro 3.4 — Iniciativa comunitária Leader II (1994-1999), FEOGA-Orientação, FEDER e FSE

(milhões de euros)

	Estado-Membro/região	Plano de financiamento	Autorizações								Pagamentos							
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	Em % do plano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	Em % do plano
Objectivo n.º 1	Bélgica	4,18	0,00	0,00	0,00	4,09	0,00	0,08	4,17	1,00	0,00	0,00	0,00	2,05	0,00	0,02	3,07	0,49
Objectivo n.º 1	Alemanha	95,68	0,00	75,61	7,50	0,00	7,96	4,57	95,64	1,00	0,00	22,90	11,75	9,48	20,19	3,01	68,33	0,70
Objectivo n.º 1	Grécia	167,65	0,00	22,56	0,00	0,00	36,55	107,98	167,09	1,00	0,00	11,28	0,00	3,49	21,23	64,10	101,10	0,60
Objectivo n.º 1	Espanha	340,83	0,00	69,46	4,74	46,40	68,08	136,14	324,82	0,95	0,00	24,09	5,61	17,85	46,27	87,99	182,76	0,53
Objectivo n.º 1	França	5,09	0,00	3,05	0,79	1,25	0,00	-0,25	4,84	0,95	0,00	0,55	0,66	0,38	0,00	0,28	2,82	0,37
Objectivo n.º 1	Irlanda	87,23	0,00	7,50	0,00	1,13	53,11	5,91	67,65	0,78	0,00	3,75	0,00	0,34	24,66	23,23	52,76	0,60
Objectivo n.º 1	Itália	208,33	0,00	23,09	22,30	8,14	11,09	125,37	189,99	0,91	0,00	11,54	10,95	4,07	4,54	11,77	43,78	0,21
Objectivo n.º 1	Países Baixos	2,90	0,00	2,02	0,00	0,09	0,00	0,22	2,33	0,80	0,00	0,61	0,00	0,03	0,34	0,00	1,78	0,34
Objectivo n.º 1	Áustria	3,50	0,00	2,01	0,25	0,00	0,61	0,62	3,49	1,00	0,00	0,33	0,37	0,18	0,35	1,04	3,27	0,65
Objectivo n.º 1	Portugal	133,20	0,00	6,74	4,01	39,86	46,51	34,54	131,66	0,99	0,00	3,59	4,85	20,46	36,69	21,96	88,54	0,66
Objectivo n.º 1	Reino Unido	28,48	0,00	18,54	4,78	0,00	2,64	2,53	28,49	1,00	0,00	1,91	4,81	3,28	5,86	1,84	18,70	0,62
Total objectivo n.º 1		1 077,07	0,00	230,58	44,37	100,96	226,55	417,71	1 020,17	0,95	0,00	80,55	39,00	61,61	160,13	215,24	557,48	0,52
Objectivo n.º 5b	Bélgica	6,36	0,00	0,00	0,00	3,32	2,72	0,32	6,36	1,00	0,00	0,00	0,00	1,66	1,36	0,02	3,04	0,48
Objectivo n.º 5b	Dinamarca	8,16	0,00	0,00	6,53	1,63	0,00	0,00	8,16	1,00	0,00	0,00	1,96	0,49	0,00	0,00	2,45	0,30
Objectivo n.º 5b	Alemanha	118,57	0,00	48,96	8,39	3,21	4,25	47,69	112,49	0,95	0,00	15,92	2,50	4,37	17,18	14,94	54,91	0,46
Objectivo n.º 5b	Espanha	74,60	0,00	42,64	4,78	1,12	22,40	3,66	74,60	1,00	0,00	10,77	4,22	0,33	15,47	25,43	56,22	0,75
Objectivo n.º 5b	França	232,33	0,00	92,51	91,95	36,12	1,89	9,87	232,33	1,00	0,00	14,98	44,94	19,42	29,83	27,21	136,38	0,59
Objectivo n.º 5b	Itália	123,23	0,00	5,53	26,99	5,17	1,00	75,12	113,81	0,92	0,00	2,45	11,35	3,43	0,00	5,94	23,17	0,19
Objectivo n.º 5b	Luxemburgo	1,27	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00	0,26	1,27	1,00	0,00	0,41	0,00	0,25	0,00	0,00	0,66	0,51
Objectivo n.º 5b	Países Baixos	9,02	0,00	6,16	0,00	0,08	2,16	0,51	8,91	0,99	0,00	1,85	0,00	0,03	1,30	1,07	4,25	0,47
Objectivo n.º 5b	Áustria	24,10	0,00	0,00	17,86	0,36	2,35	2,86	23,42	0,97	0,00	0,00	5,36	2,22	7,18	0,34	15,10	0,63
Objectivo n.º 5b	Finlândia	16,66	0,00	0,00	16,15	0,00	0,00	0,50	16,66	1,00	0,00	0,00	4,85	0,00	1,37	5,50	11,72	0,70
Objectivo n.º 5b	Suécia	12,48	0,00	0,00	10,03	2,05	0,00	0,00	12,09	0,97	0,00	0,00	3,01	0,62	1,21	1,82	6,66	0,53
Objectivo n.º 5b	Reino Unido	52,92	0,00	37,63	5,25	0,00	0,00	8,66	51,54	0,97	0,00	2,91	9,99	6,52	0,45	15,52	35,39	0,67
Total objectivo n.º 5b		679,70	0,00	234,44	187,93	53,06	36,77	149,45	661,64	0,97	0,00	49,29	88,18	39,34	75,35	97,78	349,94	0,51
Objectivo n.º 6	Finlândia	12,60	0,00	0,00	11,94	0,00	0,25	0,42	12,60	1,00	0,00	0,00	3,58	0,00	3,49	2,09	9,16	0,73
Objectivo n.º 6	Suécia	4,41	0,00	0,00	3,34	0,93	0,00	0,11	4,38	0,99	0,00	0,00	1,00	0,21	0,07	2,01	3,29	0,75
Total objectivo n.º 6		17,01	0,00	0,00	15,28	0,93	0,25	0,53	16,98	1,00	0,00	0,00	4,58	0,21	3,56	4,10	12,45	0,73
Rede		26,04	0,29	3,46	4,09	2,90	6,93	8,37	26,02	1,00	0,00	2,88	1,84	2,88	3,07	3,32	14,00	0,54
Total		1 799,82	0,29	468,48	251,66	157,85	270,48	576,05	1 724,80	0,96	0,00	132,71	133,61	104,01	242,11	320,45	932,88	0,52

Fonte: Comissão, DG Agricultura.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

efectuados pagamentos adicionais num montante de 71 milhões de euros. A maior parte dos fundos disponíveis (mais de 90 %) foi afectada a projectos da medida (B) (71).

Deficiências a nível da gestão de Leader II

3.103. Em todas as regiões visitadas verificou-se que tinham sido aprovados projectos no âmbito de Leader II que poderiam igualmente ser elegíveis para as actividades do eixo central [com excepção de projectos situados nas zonas rurais vizinhas fora das regiões do objectivo n.º 5b) (72)], o que aliás já tinha sido estabelecido pela auditoria efectuada pelo Tribunal à iniciativa Leader I (73). Assim, em várias regiões, foram financiados projectos no âmbito do programa Leader II por serem considerados demasiado «pequenos» para o programa operacional do eixo central ou porque os fundos correspondentes do programa operacional geral já tinham sido completamente utilizados. A realização desses projectos no âmbito das actividades do eixo central teria simplificado o trabalho administrativo que implicou a criação de órgãos de gestão para execução do programa (grupos de acção local, organismos colectivos rurais).

3.104. Dado que qualquer acção co-financiada pode gerar receitas, o benefício correspondente deverá ser tido em conta na determinação do subsídio (74). Nos casos em que os projectos tinham produzido

RESPOSTAS DA COMISSÃO

De forma a suprir o problema no período 2000-2006, a Comissão incluiu nas directrizes respeitantes à iniciativa Leader+ uma nova exigência, de acordo com a qual os Estados-Membros deverão seleccionar os GAL, no máximo, dois anos após a aprovação do programa. Tal facto deverá assegurar aos GAL um período de, pelo menos, cinco anos para a aplicação da sua estratégia.

3.103. *A Comissão reagiu às observações do Tribunal sobre a iniciativa Leader I mediante a inclusão da inovação como critério de elegibilidade de Leader II. Todavia, a avaliação do carácter inovador em Leader deverá atender à abordagem global do programa e ao método de aplicação da estratégia dos GAL, e não apenas à natureza final dos projectos específicos apoiados por estes últimos. Assim, poderá ser adequado financiar no âmbito de Leader determinados projectos que, analisados individualmente, sejam elegíveis no âmbito dos programas gerais, se esses projectos constituírem um elemento fundamental para a execução de um programa de desenvolvimento inovador de um determinado GAL.*

Posto isto, a Comissão reconhece que, em determinadas regiões, a delimitação entre a iniciativa Leader e os programas gerais constituiu uma deficiência no âmbito de Leader II, procurando melhorar a referida delimitação ao elaborar os programas para o período 2000-2006.

A procura de inovação e a abordagem ascendente Leader são dois elementos que justificam os esforços administrativos adicionais necessários à aplicação da iniciativa Leader; deve demonstrar-se que estes elementos se encontram incluídos nos programas de qualquer GAL seleccionado, que devem ser avaliados num contexto mais vasto. O reforço das capacidades e dos poderes das populações locais no âmbito de Leader devem ser encaradas numa perspectiva de geração de valor acrescentado adicional para as comunidades rurais.

3.104. *A Comissão incentiva os grupos Leader a garantir um nível de apoio adequado às condições de cada projecto, incluindo ao seu potencial de geração de rendimentos.*

Tradicionalmente, os grupos Leader não são uma estrutura adequada à concessão e gestão de empréstimos. O acompanhamento dos empréstimos ao longo de vários anos (potencialmente num período superior ao de existência dos GAL) e a complexidade do seu controlo excede a capacidade de gestão financeira da maioria dos GAL.

(71) As acções elegíveis estavam repartidas por quatro medidas: aquisição de competências, projectos rurais inovadores, cooperação transnacional e assistência técnica/redes.

(72) Como prevê a comunicação aos Estados-Membros, ponto 8.

(73) Ver o relatório anual relativo ao exercício de 1995, pontos 7.25, 7.30 e 7.59 (JO C 340 de 12.11.1996).

(74) Ver o artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho (alterado) de coordenação relativo à ficha n.º 9.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

rendimentos, alguns grupos de acção local não tiveram em conta as receitas relativas aos projectos co-financiados. No caso dos investimentos rentáveis apoiados por Leader II, deveria ter sido considerada a possibilidade de conceder empréstimos em vez de subvenções, conforme prevê o n.º 4 do artigo 5.º do regulamento-quadro.

3.105. No âmbito de Leader I foram disponibilizados 450 milhões de euros de fundos comunitários durante um período de quatro anos para 217 beneficiários, o que representa uma média aritmética de aproximadamente 520 000 euros por grupo e por ano. Com Leader II, o orçamento médio disponível por grupo e por ano foi reduzido para cerca de 290 000 euros (1 750 milhões de euros para seis anos e aproximadamente 1 000 beneficiários). Esta redução implicou forçosamente uma dispersão dos recursos comunitários que é contrária aos princípios de base que regem as intervenções dos Fundos Estruturais, as quais prevêm a concentração de fundos num número limitado de regiões e de medidas prioritárias, a fim de aumentar a sua eficiência.

3.106. No caso de Leader II, o fluxo de fundos foi extremamente lento. Numa região de Itália (Lácio), o período decorrido desde a data do pedido de pagamento até à sua recepção pelos beneficiários para transmissão dos pagamentos comunitários aos beneficiários finais era superior a dois anos para todos os projectos.

3.107. Em certas regiões constataram-se deficiências estruturais da gestão financeira da iniciativa Leader II. Estas deficiências devem-se à falta de linhas directrizes e/ou instruções nacionais e regionais sobre a gestão dos fundos comunitários dadas aos grupos de acção local.

3.108. Verificaram-se igualmente grandes variações nas despesas gerais dos vários grupos de acção local. Enquanto que, em determinadas regiões, todas as despesas não operacionais, incluindo encargos de gestão, etc., eram excluídas das despesas elegíveis, noutras regiões as despesas gerais representavam mais de 80 % do orçamento disponível do grupo de acção local (ver o ponto 3.68 do relatório anual relativo ao exercício de 1999). Além disso, contrariamente às disposições do n.º 3 do artigo 21.º do regulamento de

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.105. *Contrariamente à iniciativa Leader I, em que a Comissão era responsável pela selecção dos grupos Leader, a selecção no âmbito de Leader II foi efectuada pelos Estados-Membros, que, em muitos casos, se viram confrontados com um número de pedidos bastante elevado, atendendo ao êxito de Leader I.*

A Comissão partilha as preocupações do Tribunal em assegurar que cada GAL disponha de um orçamento, financiado pela Comunidade ou por outras entidades, que lhe permita ter algum impacto. No decurso do debate com os Estados-Membros e as outras instituições da UE sobre o projecto de directrizes Leader+, a Comissão sublinhou a necessidade de uma maior triagem no processo de selecção no âmbito desta iniciativa. Este aspecto é abordado no ponto 9 das directrizes Leader+. Solicitou-se também aos Estados-Membros que indicassem o número de GAL que prevêm seleccionar; este número constituiu objecto de debate com alguns Estados-Membros.

3.106. *Tal como para todo o tipo de financiamentos comunitários em determinadas regiões, a iniciativa Leader II registou deficiências nos circuitos de financiamento que limitaram bastante a aplicação dos projectos dos GAL no domínio da inovação rural. A Comissão mencionou as referidas dificuldades aos comités de acompanhamento dos programas em causa, com um êxito variável em função dos Estados-Membros e regiões.*

3.108. *Como indicado pela Comissão na sua resposta ao relatório do Tribunal de 1999, a parte dos custos operacionais e de assistência técnica nas despesas totais dos GAL é mais elevada no início do período, aquando do estabelecimento dos GAL, baixando logo que se inicia o financiamento dos projectos externos pelos GAL.*

No âmbito das negociações com os Estados-Membros para a aprovação dos programas Leader+, a Comissão convidou

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

coordenação ⁽⁷⁵⁾, numa região de Portugal (Alentejo) verificou-se a existência de despesas gerais não elegíveis, uma vez que os beneficiários tinham de reembolsar um determinado montante da subvenção ao grupo de acção local que aprovou o projecto.

3.109. Em vários casos, os projectos foram seleccionados sem um processo formal, enquanto que outros projectos foram seleccionados sem uma análise comparativa de parâmetros objectivos (quantificáveis) predefinidos. Além disso, a objectividade e a transparência do processo de selecção dos projectos é duvidosa nos casos em que há uma grande interligação entre o requerente e a instituição responsável pela autorização. Em determinados casos, existiam relações pessoais ou profissionais estreitas entre o promotor do projecto e a autoridade responsável pela sua aprovação.

3.110. Em muitos casos as ajudas concedidas aos projectos tiveram um carácter retroactivo. Segundo a Comissão, esta prática está coberta pelo artigo 15.º do regulamento de coordenação (e pela ficha n.º 2 respectivamente), uma vez que esses projectos são executados durante o período de elegibilidade definido nos programas operacionais. No entanto, a política estrutural é suposta promover a realização de projectos que, de outra forma, não seriam executados. Subsidiar investimentos (produtivos), cujos pedidos relativos aos projectos são apresentados apenas depois de estes estarem concluídos (em alguns casos, anos mais tarde), serve apenas para criar efeitos de aproveitamento.

Conclusão

3.111. Apesar das deficiências anteriormente referidas, Leader II cumpriu a sua função de programa «pioneiro». As lições retiradas de Leader II devem influenciar o conteúdo dos programas do eixo central. Algumas medidas subvencionadas por Leader II até ao momento dificilmente poderão continuar a ser consideradas «projectos-piloto», devendo de futuro ser subvencionadas pelas políticas do eixo central.

⁽⁷⁵⁾ N.º 3 do artigo 21.º: «Os pagamentos devem ser feitos aos beneficiários finais, sem qualquer dedução ou retenção que possa reduzir o montante da ajuda financeira a que têm direito».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

os Estados-Membros e as regiões a incluir nos seus programas um limite de custos operacionais expresso em percentagem do orçamento total dos GAL. A Comissão considera que esse limite máximo deve ser de 15 %.

Na sequência das observações do Tribunal e das acções de acompanhamento da Comissão, os beneficiários finais foram reembolsados dos montantes indevidamente cobrados pelos GAL no Alentejo.

3.109. A Comissão e os Estados-Membros estão conscientes de que a selecção de projectos constitui um ponto sensível na aplicação da iniciativa Leader. A Comissão considera que o estabelecimento de sistemas adequados de selecção de projectos se insere no âmbito da subsidiariedade entre os Estados-Membros ou regiões e os GAL. No contexto dos comités de gestão, a Comissão incentiva o recurso pelos GAL a procedimentos abertos e transparentes de selecção de projectos.

3.110. A maioria dos grupos Leader I foram novamente seleccionados no âmbito de Leader II. Estes grupos iniciaram a selecção dos projectos por sua conta e risco antes de a Comissão ter aprovado o programa nacional ou regional em causa e antes de a autoridade responsável pela gestão os ter seleccionado como grupos Leader II. Na ausência de disposições legais que excluam o seu financiamento, os projectos financiados desta forma devem ser considerados elegíveis. O seu impacto na realização dos objectivos Leader não é reduzido por tal facto.

A Comissão não apoia o financiamento retroactivo de projectos que tenham sido concluídos antes da apresentação do pedido de apoio. De forma a evitar tal possibilidade, o n.º 2, alínea b), do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 limita a elegibilidade às operações seleccionadas para co-financiamento no âmbito do tipo de assistência em causa, no período de programação em curso.

3.111. A Comissão reconhece a importância da transferência para os programas gerais dos aspectos da abordagem Leader que demonstraram o seu valor. A Comissão incentivou o processo em causa no período de programação 2000-2006, sabendo-se já que um número crescente de Estados-Membros adoptaram abordagens do tipo Leader, quer no âmbito dos seus programas gerais dos fundos estruturais (Espanha, Suécia, Irlanda, Grécia) quer com financiamento nacional (Finlândia).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.112. O Tribunal reconhece os esforços desenvolvidos pela Comissão e pelos Estados-Membros para reforçarem o aspecto inovador, a abordagem regional e «bottom-up», a constituição de parcerias e de redes, bem como a gestão descentralizada do financiamento de projectos em zonas rurais. Contudo, vários problemas continuam por resolver. Em particular, continua a não existir uma avaliação suficiente do acompanhamento e controlo dos projectos individuais. Estes aspectos deverão ser tidos em consideração no novo período de programação 2000-2006 no âmbito da nova iniciativa comunitária Leader +.

Observações da DAS 1998 relativas ao FEDER e ao Fundo de Coesão

3.113. O Tribunal verificou se a Comissão deu um seguimento adequado às observações efectuadas no âmbito da DAS 1998 relativas a 15 casos FEDER, cinco dos quais estão encerrados, e a um caso encerrado do Fundo de Coesão. Tendo em conta a incidência financeira dos erros substantivos constatados, tornava-se necessário que a Comissão tomasse medidas em relação a todos estes casos. Embora várias observações do Tribunal assinalem deficiências a nível da gestão e do controlo comuns a inúmeros programas, a Comissão não efectuou investigações complementares para identificar, para além da amostra examinada pelo Tribunal, os erros que constam das declarações de despesas, especialmente tendo em conta o seu impacto previsível nas despesas do orçamento comunitário.

3.114. No que se refere aos cinco subprogramas do FEDER já encerrados, o controlo realizado no âmbito da DAS 1998 permitira observar a ocorrência de erros com uma incidência directa, nos cinco casos, sobre os montantes dos pagamentos efectuados pela Comissão. Assim, num total de 182,1 milhões de ecus pagos no âmbito destes subprogramas, a estimativa do montante pago em excesso elevava-se a 47,5 milhões de ecus (ver ponto 3.29 do relatório anual relativo ao exercício de 1998). Num dos casos, o Tribunal não verificou que a Comissão tivesse tomado quaisquer medidas de acompanhamento, apesar das inúmeras irregularidades assinaladas. Num outro caso, a Comissão aplicou as disposições do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 para recuperar uma parte dos montantes pagos e pretende efectuar o mesmo em relação aos três outros casos. Contudo, em finais de 2000, não fora ainda emitida qualquer ordem de cobrança. Além disso, em vários destes casos, a Comissão não procedeu a uma verificação mais aprofundada das despesas declaradas. Finalmente, num deles, a Comissão não tomou medidas para recuperar um pagamento excessivo, embora a sua própria decisão, adoptada em Setembro de 1999, reconheça a necessidade de não pagar ao Estado-Membro uma contribuição FEDER superior ao total recebido pelos beneficiários finais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.112. *Para serem aprovados, os programas Leader+ devem incluir disposições administrativas pormenorizadas em matéria de gestão, nomeadamente financeira, e acompanhamento das diversas acções: estratégias de desenvolvimento territorial, cooperação e redes. Os programas são analisados em pormenor a este respeito. Tendo em vista um melhor acompanhamento da aplicação de Leader+ a nível comunitário, a Comissão elabora uma série de indicadores comuns de acompanhamento, tanto financeiros como físicos, a utilizar em todos os programas Leader+.*

3.113. *Apesar dos meios e recursos limitados de que dispõe, a Comissão procura dar seguimento às observações do Tribunal no contexto do exercício da sua função de gestão e controlo dos programas. O exame dos casos, frequentemente complexos, que exigem contactos com as autoridades nacionais responsáveis, bem como a recolha de todos os elementos informativos de que a Comissão não dispõe (uma vez que não se trata de uma auditoria realizada pelos seus próprios serviços), poderão revelar-se morosos. Tendo em conta as suas limitações no domínio dos recursos humanos disponíveis, a Comissão tem registado dificuldades para o alargamento das investigações sobre as deficiências assinaladas pelo Tribunal, bem como na execução do seu próprio programa de auditoria e no acompanhamento das suas conclusões de auditoria respeitantes aos casos DAS. Todavia, como indicado na resposta ao ponto 3.75, os novos sistemas em instalação deverão determinar melhoramentos no domínio em causa.*

3.114. *No respeitante às cinco intervenções do FEDER assinaladas pelo Tribunal, os procedimentos de correcção financeira encontram-se actualmente em curso. As modalidades de encerramento adoptadas em 1999 não se aplicam aos encerramentos anteriores. Todavia, a Comissão reexamina a possibilidade de proceder ao reembolso dos montantes pagos ao Estado-Membro em causa.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.115. No caso de um projecto encerrado do Fundo de Coesão, a Comissão não tomara quaisquer medidas para recuperar do beneficiário os montantes indevidos, embora as autoridades nacionais tenham entretanto reconhecido que o IVA declarado não era elegível.

3.116. No que se refere às intervenções ainda não encerradas, as medidas correctivas podem considerar-se satisfatórias em seis casos, embora por vezes tenham sido aplicadas tardiamente. Em dois casos, as diligências efectuadas pela Comissão foram insuficientes por diversos motivos, tais como uma redução mínima da subvenção, embora a totalidade do projecto em questão não fosse elegível, o facto de um recurso apresentado pela Comissão no Tribunal de Justiça relativo a um outro caso semelhante que implicava a mesma entidade não ter tido em conta os casos referidos pelo Tribunal e o facto de a Comissão não verificar os novos montantes de despesas apresentados. Por fim, no que se refere a dois casos, não foram detectadas quaisquer medidas de acompanhamento por parte da Comissão.

RESUMO DOS RELATÓRIOS ESPECIAIS

Relatório especial n.º 1/2001 ⁽⁷⁶⁾ sobre a iniciativa comunitária URBAN

3.117. A iniciativa comunitária URBAN contribuiu para a realização de inúmeros projectos que visam o desenvolvimento urbano em 118 zonas da União Europeia e permitiu às autoridades locais um melhor acesso ao co-financiamento comunitário. Contudo, o Tribunal considera que estes projectos poderiam igualmente ter sido realizados no âmbito das intervenções comunitárias já existentes, evitando assim a criação de novos procedimentos e de estruturas de gestão dispendiosas.

3.118. As comunicações da Comissão que definem as orientações para a iniciativa URBAN visavam inúmeros objectivos ambiciosos mas pouco concretos. Os programas adoptados também não incluíam objectivos precisos e específicos. Para que as apreciações *ex ante*, o

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.115. *A Comissão emitiu em Julho de 2001 uma ordem de reembolso do montante em causa.*

3.116. *Quanto aos dois primeiros casos citados, relativamente aos quais o Tribunal considera que as diligências efectuadas se revelam insuficientes, ou o Estado-Membro aceitou já efectuar uma correcção completa ou a Comissão aguarda o acórdão do Tribunal de Justiça. No respeitante a um dos últimos casos, foram entretanto efectuadas as correcções necessárias. No outro caso, a Comissão procede às diligências necessárias.*

3.117. *O verdadeiro valor acrescentado de URBAN consiste em transformar a parceria de proximidade e a participação dos habitantes na base para o relançamento da regeneração das zonas-alvo. Embora as normas gerais das intervenções dos fundos estruturais não excluam o método em causa, o Tribunal reconhece que a iniciativa comunitária URBAN facilitou o acesso das autoridades locais ao co-financiamento comunitário.*

Os aspectos positivos da parceria local contam-se entre os factores que motivaram, nomeadamente por parte do Parlamento Europeu, a vontade de reconduzir o programa da iniciativa comunitária URBAN no período 2000-2006.

3.118. *A iniciativa em causa não poderá resolver inteiramente um dos maiores problemas da sociedade contemporânea, designadamente a existência de bairros em crise e, por vezes, o surgimento de verdadeiros «ghettos» em numerosas cidades da União Europeia.*

⁽⁷⁶⁾ JO C 124 de 25.4.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

acompanhamento e a avaliação possam influenciar realmente a concepção e a realização das intervenções, é necessário que sejam previamente definidos objectivos precisos para as intervenções.

3.119. Embora a tipologia dos problemas das áreas urbanas seja muito diversificada, as medidas propostas nos PO para a sua correcção são muito similares. Devido à dimensão dos programas, esta estratégia provocou uma multiplicação dos financiamentos que se torna extremamente difícil de gerir. As novas intervenções, que futuramente serão financiadas apenas pelo FEDER, deverão ser mais simples e incidir principalmente sobre os principais problemas das áreas afectadas.

3.120. A execução da IC URBAN caracterizou-se por atrasos consideráveis que provocaram a concentração das operações no final do período. Este facto é a consequência de uma apreciação *ex ante* pouco aprofundada, ou mesmo inexistente, de uma programação pouco realista e de um acompanhamento deficiente. Além disso, foram utilizadas técnicas discutíveis para permitir a autorização das intervenções antes da data-limite de 31 de Dezembro de 1999.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A finalidade da iniciativa consistiu em apoiar um determinado número de acções exemplares, com o objectivo de demonstrar que é possível renovar o optimismo dos habitantes e assegurar o relançamento económico mesmo em bairros do tipo em causa.

De forma a assegurar uma melhor identificação dos objectivos aquando da adopção dos programas URBAN II, a Comissão incentivará, entre outras medidas de eficácia e simplificação, o recurso a um conjunto comum de directrizes prioritárias e um número limitado de indicadores comuns.

3.119. *Embora a acuidade dos problemas seja variável em função dos locais, alguns produzem, em geral, efeitos socioeconómicos bastante similares: estagnação económica, deterioração dos transportes e do ambiente, insegurança dos habitantes, etc.*

O valor acrescentado de URBAN consiste, nomeadamente, na abordagem integrada que concede prioridade à tomada em conta da problemática multisectorial e, por tal facto, não incide apenas sobre os sintomas, procurando, pelo contrário, combater as causas dos problemas dos habitantes.

Embora a referida abordagem tenha suscitado dificuldades específicas, justifica-se pelo facto de os programas mais «simples» serem executados no âmbito da componente geral dos fundos estruturais desde o período de programação 1994-1999, devendo sê-lo mais amplamente na programação 2000-2006, em que foi criada uma componente urbana no âmbito do objectivo n.º 2.

A Comissão partilha o desejo do Tribunal de introduzir na nova iniciativa URBAN II todos os elementos de simplificação possíveis, na condição de se manter a abordagem integrada que constitui a principal característica.

Neste contexto, o financiamento único doravante assegurado pelo FEDER representa um progresso considerável.

3.120. *Uma das dificuldades inerentes à iniciativa URBAN residiu no papel fundamental que as autoridades locais tiveram de desempenhar na elaboração e aplicação dos programas, frequentemente pela primeira vez.*

Apesar de ter determinado alguns atrasos ou quebras de eficácia, o inconveniente em causa foi largamente compensado pela experiência acumulada, graças a URBAN, pelas

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.121. Os programas URBAN foram aplicados de forma independente das outras formas de intervenção comunitárias e nacionais realizadas em simultâneo nas zonas em questão. Deverão ser tomadas iniciativas concretas para garantir um bom conhecimento das intervenções em áreas urbanas, bem como a sua coerência e integração.

3.122. As insuficiências dos indicadores, em particular os de impacto, e os atrasos ou mesmo a inexistência de relatórios anuais de execução revelam um deficiente acompanhamento das intervenções, apesar da importância dos co-financiamentos concedidos no âmbito da assistência técnica. É necessária uma melhoria dos dados estatísticos a nível local e os esforços já iniciados, como

autoridades, que poderão doravante tirar partido da mesma para uma maior implicação no conjunto das intervenções dos fundos estruturais nas suas regiões.

A acumulação de experiência por parte das estruturas locais revelou-se já frutuosa, uma vez que os prazos de adopção dos programas apresentados foram reduzidos de mais de metade relativamente aos programas apresentados em 1994.

A utilização das técnicas referidas não implica directamente a existência de irregularidades. No âmbito da gestão e do acompanhamento dos projectos no âmbito da iniciativa comunitária URBAN, a Comissão velará pelo respeito das disposições legais aplicáveis aos fundos estruturais.

3.121. *A Comissão considera que os programas adoptados no âmbito de URBAN têm em conta outras intervenções comunitárias, nomeadamente intervenções co-financiadas no âmbito dos fundos estruturais, bem como outros mecanismos existentes no domínio da regeneração urbana, à escala nacional.*

A dificuldade de acompanhar todas as acções co-financiadas pelos fundos estruturais em meios urbanos é concreta e diz respeito ao conjunto das acções comunitárias realizadas num determinado contexto geográfico. Todavia, para muitas autoridades locais, a iniciativa URBAN permitiu, pela primeira vez, programar e executar de forma coordenada acções de tipo diverso em zonas urbanas.

De qualquer forma, a Comissão está consciente das dificuldades, tendo estabelecido que, no âmbito dos novos programas dos fundos estruturais, incluindo a nova iniciativa URBAN II, o sistema de codificação das despesas permita distinguir as despesas pertinentes no domínio da regeneração urbana, nomeadamente os transportes urbanos e os investimentos destinados à reabilitação das zonas urbanas.

3.122. *A Comissão reconhece que foram detectadas algumas deficiências aquando do acompanhamento dos programas URBAN. No âmbito das medidas adoptadas pela nova iniciativa URBAN II, as referidas deficiências deverão doravante ser evitadas. A Comissão considera todavia que as deficiências em causa não afectaram o acompanhamento dos programas, que decorreu de forma adequada.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

no âmbito da auditoria urbana (77), deverão ser prosseguidos.

Relatório especial n.º 12/2001 (78) relativo a determinadas intervenções estruturais a favor do emprego

3.123. Nos últimos anos tem-se desenvolvido uma política comunitária de emprego a partir da estratégia europeia para o emprego lançada nas Cimeiras Europeias de Luxemburgo e de Amesterdão e, mais especialmente, com base no capítulo sobre o emprego do Tratado de Amesterdão. Esta estratégia pode basear-se na política de coesão económica e social concretizada pelas acções estruturais. Dispõe ainda de uma base de apoio adequada nos desenvolvimentos metodológicos em matéria de avaliação dos efeitos ao nível do emprego produzidos pelas medidas estruturais.

3.124. Verificou-se que a estratégia europeia do emprego visa em primeiro lugar medidas preventivas contra o desemprego e não toma suficientemente em conta as medidas curativas necessárias para fazer face ao problema do desemprego de longa duração e de muita longa duração. Além disso, as directrizes relativas ao emprego elaboradas anualmente pelo Conselho não fazem qualquer referência explícita ao FEDER, quando o efeito deste instrumento para o emprego não é de negligenciar. Devido à omissão do FEDER, contrariamente ao FSE, não são, ou poderão não ser, utilizadas determinadas possibilidades de sinergias.

3.125. No domínio do FEDER, verificou-se que, no que se refere às formas de intervenção do objectivo n.º 1 para o período de programação 1994-1999, a formulação dos objectivos e dos alvos em matéria de emprego é muitas vezes imprecisa quanto aos efeitos esperados, excepto no que diz respeito às medidas de apoio aos investimentos produtivos. As avaliações intermédias foram dificultadas, em particular quanto à avaliação dos efeitos sobre o emprego, pela ausência de dados ou pela sua falta de fiabilidade, bem como por dificuldades de agregação dos resultados da avaliação ao nível regional e nacional em casos em que essa agregação teria sido

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Como sublinhado pelo Tribunal, a auditoria urbana constitui um exemplo dos esforços realizados pela Comissão para melhorar a qualidade da informação comparativa sobre a situação das zonas urbanas, devendo prosseguir em cooperação com o Eurostat.

3.124. *O equilíbrio entre ambos os tipos de medidas decorre da situação do desemprego de longa duração num determinado momento. Há também que atender à diversidade de situações nos Estados-Membros.*

Além disso, as directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros apoiam-se no conjunto dos fundos estruturais, que contribuem para a realização da estratégia europeia para o emprego.

3.125-3.126. *Quanto às dificuldades referidas pelo Tribunal decorrentes da heterogeneidade dos conceitos e práticas utilizados, os trabalhos da Comissão para a elaboração de documentos de orientação e os trabalhos realizados em cooperação com os Estados-Membros têm por objectivo uma maior articulação e coerência das metodologias e práticas. Todavia, a Comissão não pode impor metodologias aos Estados-Membros. A regulamentação aplicável estipula que incumbe aos responsáveis pelos programas analisar e ter em conta os efeitos e o impacto das intervenções estruturais de modo a melhorar a sua eficiência e o seu impacto, no respectivo contexto regional ou nacional. A finalidade não consiste*

(77) A auditoria urbana é um projecto-piloto financiado pelo FEDER que pretende efectuar um levantamento das cidades da União Europeia. Os resultados da primeira fase abrangem 58 cidades entre as mais importantes de cada Estado-Membro e foram publicados em 2000 (referências: volume 1: ISBN 92-828-9242-5 e volume 2: ISBN 92-828-9244-1).

(78) JO C 334 de 28.11.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

conveniente. As reprogramações efectuadas para as intervenções co-financiadas pelo FEDER só excepcionalmente se basearam em análises relativas aos efeitos sobre o emprego.

3.126. Quanto às medidas de ajuda aos investimentos produtivos:

- a) Mesmo quando estão relacionadas com o cumprimento dos critérios de manutenção e criação de empregos, de uma maneira geral estas medidas apoiam igualmente os objectivos económicos em matéria de produtividade e de produção, que podem conduzir, pelo menos temporariamente, a uma redução do factor trabalho. Neste contexto, pode suceder que a importância dada ao emprego no âmbito destas medidas não seja precisa ou pareça limitada;
- b) A importância dos efeitos de aproveitamento e de deslocação foi calculada de formas diferentes e, na maioria dos casos, não foi apresentada qualquer proposta sobre a forma de evitar estes problemas;
- c) A avaliação do impacto sobre o emprego das ajudas concedidas pelo FEDER a estes regimes de ajuda é complicada e pode mesmo ser influenciada pelo facto de o financiamento de um regime de ajuda nacional permitir que as autoridades nacionais solicitem o co-financiamento para um projecto elegível ou o financiem completamente por meios nacionais. Esta avaliação é também influenciada pela possibilidade de substituir projectos co-financiados problemáticos por outros projectos elegíveis.

3.127. No que se refere às medidas do FSE que visam lutar contra o desemprego de longa duração, embora se tenham verificado melhorias na situação geral relativa ao desemprego na UE nos últimos anos, os progressos a nível do desemprego de longa duração têm sido mais lentos. A execução nos Estados-Membros das medidas de luta contra o desemprego de longa duração co-financiadas pelo FSE carecia de uma definição clara dos grupos-alvo; as administrações nacionais e regionais não consideraram estas medidas prioritárias nem lhes foi dado muito destaque nas disposições nacionais regulamentares e de gestão. Por conseguinte, as medidas provocaram efeitos de aproveitamento e registaram atrasos de execução. No caso do FEDER, as medidas de reprogramação não tiveram suficientemente em conta os resultados das avaliações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

em impor um exercício uniforme à escala da União. É importante coligir e comparar dados entre Estados-Membros sempre que possível. Esse não é, contudo, o principal objectivo das avaliações dos programas efectuadas aos níveis ex ante, intercalar ou ex post.

As conclusões da avaliação intercalar em matéria de determinação dos efeitos no emprego reflectem o facto de a programação de 1994 não ter sido suficientemente focalizada, o que dificulta a apreciação dos resultados. Além disso, aquando da avaliação intercalar, em 1996, o período de programação encontrava-se ainda num estágio demasiado precoce para determinar os efeitos no emprego. Foram, contudo, realizados alguns trabalhos úteis, nomeadamente para o aperfeiçoamento das técnicas de modelização macroeconómica, com o objectivo de melhorar a previsão dos efeitos prováveis no emprego no final do período de programação. A avaliação ex post do Objectivo n.º 1 para 1994-1999 deverá demonstrar a adequação dos modelos utilizados e a eventual necessidade de melhoramentos complementares.

3.127. *O Tribunal refere que os progressos registados no domínio do desemprego de longa duração foram inferiores aos observados no emprego em geral, o que sublinha as dificuldades em encontrar trabalho dos desempregados de longa duração. No que respeita à necessidade de definir de forma mais clara os grupos-alvo, a Comissão concorda com o comentário do Tribunal mas salienta que a definição de desemprego de longa duração incumbe aos Estados-Membros.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.128. Não foram enviadas à Comissão nem aos Estados-Membros informações relativas aos sistemas de controlo e de gestão de projectos de demonstração e de projectos-piloto bem sucedidos [artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 4255/88, alterado], com a consequência de alguns projectos semelhantes não serem integrados nas acções do eixo central do FSE.

3.129. O Tribunal recomenda:

- a) Que os dispositivos administrativos do FSE, sejam clarificados e que se efectue uma simplificação dos procedimentos;
- b) Que se reforce a coerência entre a estratégia do emprego, por um lado, e o FSE e o FEDER, por outro;
- c) Que se procurem aumentar as sinergias entre as intervenções co-financiadas por estes fundos;
- d) Que, no âmbito da programação, se definam objectivos coerentes nos diferentes níveis de política, programa e subprograma;
- e) Que, para qualquer intervenção (ou grupo de intervenções), se harmonizem as técnicas de recolha de dados relativos aos efeitos das acções sobre o emprego, bem como os métodos de agregação;
- f) Que a Comissão providencie para que:
 - o emprego adquira sistematicamente a importância que lhe é devida no processo de co-financiamento,
 - os mecanismos nacionais que visam evitar os efeitos de aproveitamento e de deslocação sejam melhorados e se intensifiquem os esforços enviados para o efeito,
 - seja intensificada a vigilância necessária para garantir a durabilidade dos empregos criados ou mantidos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.128. *A Comissão reconhece que a avaliação, o acompanhamento e difusão dos resultados dos projectos financiados no período 1994-1997 deveria ter sido mais eficiente no que respeita às transferências para o âmbito geral do Fundo Social Europeu.*

Desde então, a Comissão tem melhorado a sua transferência de informações, nomeadamente através da elaboração de descrições de projectos com êxito, para inclusão na Internet.

3.129. *As directrizes dos Estados-Membros para a política de emprego apoiam-se no conjunto dos fundos estruturais, que contribuem para a realização da estratégia europeia para o emprego.*

A programação das acções estruturais para 2000-2006 melhorou de forma sensível as sinergias entre o FSE e o FEDER a favor do emprego, em conformidade com as orientações estabelecidas pelo Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

No âmbito do novo enquadramento regulamentar para o período de programação 2000-2006, as deficiências identificadas no período 1994-1999 foram supridas, nomeadamente no que respeita à clarificação das responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros.

Os trabalhos da Comissão para a elaboração de documentos de orientação, bem como as actividades em cooperação com os Estados-Membros, têm por objectivo uma melhor articulação e coerência das metodologias e práticas. Contudo, a Comissão não pode impor metodologias aos Estados-Membros.

A Comissão concorda com as recomendações do Tribunal, tendo já empreendido acções para reduzir os efeitos de aproveitamento e de deslocação, conferindo especial importância ao apoio indirecto às PME.

Relatório especial n.º 10/2001 (79) sobre o controlo financeiro dos Fundos Estruturais

3.130. A auditoria do Tribunal incidiu sobre a aplicação, pela Comissão e pelos Estados-Membros, de dois regulamentos que visam melhorar o controlo financeiro dos Fundos Estruturais: o Regulamento (CE) n.º 1681/94, que prevê o estabelecimento, pelos Estados-Membros, de um sistema de informação sobre as irregularidades detectadas e o Regulamento (CE) n.º 2064/97, que estabelece um sistema de controlos, pelos Estados-Membros, das despesas efectuadas em operações co-financiadas pela União Europeia. As principais constatações e conclusões relativas à aplicação deste último regulamento são apresentadas no âmbito da apreciação específica DAS (ver pontos 3.44-3.56).

3.131. De acordo com as estatísticas do OLAF, o número de irregularidades detectadas nos Fundos Estruturais está a aumentar. Verificaram-se deficiências na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 a todos os níveis: ao nível regional e nacional e ao nível do OLAF e de outros serviços da Comissão. Os dados relativos às irregularidades estavam incompletos e desactualizados e eram de pouca utilidade. Esta situação deve-se, por um lado, ao facto de a base de dados do OLAF não ter funcionado durante três anos (entre 1998 e 2000) e, por outro, a que a Comissão não efectuou um acompanhamento adequado das informações disponíveis.

- a) A Comissão deverá analisar o funcionamento dos sistemas de detecção e comunicação das irregularidades nos e pelos Estados-Membros e efectuar o seu acompanhamento com vista a garantir a sua oportunidade, exaustividade e relevância, orientando a sua acção sempre que for necessário.
- b) Os Estados-Membros devem analisar os seus próprios sistemas, a fim de assegurar a comunicação das irregularidades detectadas e a transmissão das informações sobre a evolução da situação.

3.131. *As acções contínuas para melhorar a quantidade e a qualidade dos dados recebidos no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94 têm registado um êxito traduzido no número crescente de comunicações recebidas dos Estados-Membros. O OLAF trabalha em estreita colaboração com outros serviços da Comissão e com os Estados-Membros de forma a suprir as deficiências persistentes.*

O OLAF utiliza desde Dezembro de 2000 o novo software concebido para a comunicação de dados no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94. O referido software foi comprovado por alguns Estados-Membros e encontra-se pronto a ser instalado em todos os Estados-Membros.

- a) O livro branco sobre a reforma da Comissão especifica diversas medidas para a «protecção dos interesses financeiros das Comunidades», com o objectivo de melhorar os sistemas de detecção e cooperação. Além disso, a cooperação entre os serviços da Comissão, bem como entre esta e os Estados-Membros, nomeadamente no domínio dos fundos estruturais, deverá ser redefinida, de forma a garantir a adopção de acções mais eficazes para melhorar a prevenção e detecção de irregularidades, fraudes e corrupção. Este objectivo referente aos fundos estruturais foi incluído na acção n.º 97 «Reforço da gestão financeira e do controlo dos fundos estruturais» do plano de acção do livro branco. Foi já adoptada uma comunicação da Comissão a este respeito.
- b) Os serviços da Comissão partilham o parecer expresso pelo Tribunal.

(79) JO C 314 de 8.11.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) O OLAF e os outros serviços da Comissão deverão definir em conjunto as suas responsabilidades mútuas e decidir se a comunicação das informações às novas unidades financeiras que estão a ser criadas nas DG responsáveis pelos Fundos Estruturais, e a respectiva análise, permitirá assegurar um acompanhamento mais eficaz.
- d) A Comissão deverá formular propostas que combinem os vários aspectos dos Regulamentos (CE) n.º 1681/94 e (CE) n.º 2064/97, relativas a sistemas de controlo e de informação eficazes e coerentes, que sejam aplicados de forma clara e uniforme em toda a União Europeia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) *No respeitante à cooperação entre o OLAF e as DG responsáveis pelos fundos estruturais, o «Plano de acção 2001-2003» para « Protecção dos interesses financeiros das Comunidades — Luta contra a fraude»⁽¹⁾, recentemente adoptado pela Comissão, reconhece claramente a necessidade de clarificação da responsabilidade dos diversos serviços no acompanhamento das irregularidades e dos casos de fraude comunicados, bem como no reembolso dos montantes pagos indevidamente. Neste contexto, o plano de acção prevê a elaboração entre o OLAF e as DG responsáveis pelos fundos estruturais de protocolos relativos ao acompanhamento das irregularidades notificadas pelos Estados-Membros nos termos do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Prevê-se que os protocolos em causa sejam concluídos antes do final de 2001.*
- d) *Os procedimentos para a comunicação de informações pelos Estados-Membros foram harmonizados a nível da Comissão para todos os sectores. A apresentação uniforme é necessária para facilitar o tratamento informático. Todas as informações notificadas no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1681/94 são incluídas na base de dados Office. A questão das propostas combinadas foi abordada pela acção 97: «Reforço da gestão financeira e do controlo dos fundos estruturais», que especifica as acções a adoptar e relativamente à qual foi adoptada uma comunicação da Comissão. Além disso, foram já dados importantes passos para a adopção dos Regulamentos (CE) n.º 438/2001 e (CE) n.º 448/2001 da Comissão. O último destes regulamentos reporta-se claramente ao Regulamento (CE) n.º 1681/94. A instalação do novo software em todos os Estados-Membros permitirá ao OLAF maximizar os benefícios.*

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.132. A gestão e a execução orçamental das acções estruturais nos últimos anos revelam várias anomalias. Por um lado, as autorizações não têm qualquer significado real, uma vez que servem apenas para formalizar a repartição anual das dotações prevista nas perspectivas financeiras e para escalonar aleatoriamente, nos anos sucessivos dos períodos de programação, os compromissos jurídicos já contraídos pelas Comunidades quando da adopção dos QCA e dos programas. Por outro lado, e apesar das várias tentativas destinadas a melhorar as previsões orçamentais, a Comissão não controla a evolução dos pagamentos. Este facto explica que um exercício apresente uma insuficiência considerável de dotações e que o exercício seguinte se caracterize por uma subexecução correspondente. Recomendação: o Tribunal já salientou várias vezes que as

3.132. *De entre as observações do Tribunal, devem distinguir-se as que dizem respeito ao quadro regulamentar das que dizem respeito à execução.*

Tal como nos anos anteriores, o Tribunal põe em causa as autorizações por parcelas anuais previstas pelas disposições financeiras do regulamento geral dos Fundos estruturais. Na sua resposta ao relatório do tribunal do ano transacto, a Comissão precisou já o interesse que pode apresentar esse tipo de autorizações. Uma vez que o referido regulamento foi aprovado pelo Conselho em 1999, com o parecer favorável do Parlamento Europeu, abrangerá a totalidade do período 2000-2006 e as autorizações serão obrigatoriamente efectuadas por parcelas até ao termo do referido período, em conformidade com as perspectivas financeiras adoptadas por ambas as componentes da autoridade orçamental.

⁽¹⁾ COM(2001) 254 final, adoptado em 15 de Maio de 2001, e nomeadamente, o seu ponto 1.2.2.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

autorizações orçamentais por fracções anuais fazem com que deixe de haver qualquer interesse na diferenciação das dotações, devendo portanto ser suprimidas⁽⁸⁰⁾. Além disso, a Comissão deverá dotar-se dos instrumentos necessários para melhorar as previsões orçamentais (ver pontos 3.2-3.8).

3.133. A execução orçamental em 2000 foi muito reduzida. Foi transitado um montante considerável de dotações e foi necessário efectuar uma adaptação das perspectivas financeiras. Este facto reflecte as dificuldades verificadas na execução do período de programação 2000-2006, em particular devido à complexidade dos procedimentos comunitários e nacionais. Também o encerramento das intervenções dos períodos anteriores tem sido muito lento. Recomendação: a Comissão deverá racionalizar e simplificar os procedimentos de aplicação relativos às acções estruturais (ver pontos 3.16-3.23).

3.134. No que diz respeito às ajudas às empresas, em particular às PME, a Comissão desenvolveu esforços consideráveis em matéria de avaliação, através da melhoria do quadro metodológico geral para 2000-2006 e da realização de várias avaliações temáticas aprofundadas. A partir de agora, um novo quadro regulamentar coloca à disposição da Comissão instrumentos mais adequados para corrigir as deficiências constatadas. Recomendação: é necessário que os instrumentos recentemente criados se tornem operacionais o mais rapidamente possível, que a Comissão clarifique todos os aspectos técnicos relacionados com a sua aplicação e que as autoridades de gestão dos Estados-Membros intensifiquem os seus esforços para aplicar as novas disposições.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão partilha em larga escala as observações do Tribunal respeitantes às previsões de pagamentos dos Estados-Membros e à utilidade que poderiam apresentar, caso fossem de melhor qualidade, para a elaboração e gestão do orçamento da Comunidade. Por esse motivo, a Comissão tomou há alguns anos a iniciativa de criar uma rede informal com os ministérios das Finanças com o objectivo de recolher informações sobre as previsões de pagamentos. Atendendo ao carácter voluntário da participação na rede, o número de Estados-Membros participantes aumentou progressivamente até que, pela primeira vez, todos os Estados-Membros participaram na rede em 2000. Foi também com base nesta experiência que o novo regulamento dos fundos estruturais tornou obrigatória para os Estados-Membros a transmissão de informações sobre os pagamentos. Tal facto deverá permitir a elaboração de previsões mais pormenorizadas para cada programa. A Comissão examinará o seguimento a dar a esta nova disposição regulamentar em função das contribuições dos Estados-Membros, de forma a melhorar as previsões orçamentais.

3.133. Em 2000, primeiro ano do novo período de programação dos fundos estruturais, a execução orçamental revelou-se efectivamente modesta. A aplicação de novos programas constitui necessariamente um procedimento complexo que não pode negligenciar-se, uma vez que estabelece o quadro que regerá, durante sete anos, a política comunitária de coesão. Por tal facto, a possibilidade de ocorrência de atrasos foi prevista pelas três instituições participantes no Acordo Interinstitucional (Parlamento, Conselho e Comissão). A adaptação das perspectivas financeiras que foi necessário efectuar decorreu de uma disposição específica que já se encontrava incluída no Acordo Interinstitucional de 1999. Como é evidente, na sequência da aplicação da nova programação, será necessário efectuar um balanço (tarefa que a Comissão iniciou já mediante a apresentação de uma comunicação sobre os programas do objectivo n.º 1) e determinar as consequências futuras nos procedimentos de aplicação dos programas.

3.134. A Comissão partilha o parecer do Tribunal no respeitante à aplicação das novas disposições.

O Regulamento (CE) n.º 438/2001, relativo aos sistemas de gestão e controlo, confere grande importância aos sistemas que asseguram o respeito das normas comunitárias, nomeadamente em matéria de auxílios. Este é, aliás, um dos aspectos dos referidos sistemas que a Comissão verificará de forma particular.

⁽⁸⁰⁾ Ver também o parecer n.º 2/2001, pontos 6, 29 e 30 (JO C 162 de 5.6.2001, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Mais especialmente, as novas iniciativas de recolha de dados sobre os auxílios estatais concedidos, que constituem instrumentos susceptíveis de melhorar a gestão das ajudas às empresas, deverão ser generalizadas e aplicadas de forma coordenada (ver pontos 3.78-3.92).

3.135. A gestão das iniciativas comunitárias de 1994-1999 foi particularmente morosa e complexa devido aos montantes relativamente reduzidos em jogo e à sobreposição destas intervenções com outros programas comunitários. No período 2000-2006, o número de iniciativas comunitárias diminuiu de 13 para quatro ⁽⁸¹⁾. Recomendação: é necessário que haja uma melhor coordenação dos programas e que estes sejam integrados com as outras intervenções comunitárias aplicáveis nas mesmas regiões, tanto em termos de programação como de gestão, de controlo e de avaliação, para evitar que se repitam as dificuldades verificadas no período 1994-1999 (ver pontos 3.96-3.112 e 3.117-3.122).

3.136. No relatório especial n.º 22/98 tinham sido assinaladas algumas deficiências ao nível da acção comunitária para a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. O Tribunal verifica que, no período 2000-2006, os montantes afectados às acções específicas neste domínio representam apenas 6 % do FSE, uma percentagem intermédia entre os 1,6 % realizados no período 1994-1999 e o objectivo de 15 % definido pela Comissão em 1998 e solicitado pelo Parlamento Europeu (ver ponto 3.93). No programa comunitário a médio prazo (1996-2000), composto por projectos de despesas directas, extra Fundos Estruturais, verificou-se que uma percentagem exagerada de 7,6 % dos seus pagamentos se destinou ao funcionamento dos gabinetes de assistência técnica (ver ponto 3.95). Recomendação: a Comissão deverá procurar que a vertente financeira respeitante à igualdade de oportunidades seja tida em conta na nova programação do FSE (2000-2006). Além disso, é necessário que a execução do programa comunitário a médio prazo seja apoiada por recursos suficientes a nível estatutário, para limitar a utilização de serviços externos na gestão destes projectos.

3.135. *O número de iniciativas previstas para o período 2000-2006 foi reduzido, de forma a concentrar e focalizar de forma mais adequada a especificidade dos objectivos, tendo em vista também uma melhor coordenação e integração com as restantes intervenções comunitárias.*

3.136. *As dotações respeitantes à assistência técnica registaram uma redução sensível no âmbito do programa «Igualdade de oportunidades» para 2001-2005. As funções conferidas aos gabinetes de assistência técnica a que se refere o Tribunal foram reintegradas nos serviços da DG Emprego nos dois últimos exercícios orçamentais. A política de reintegração em causa deverá contudo ser apoiada por recursos suficientes a nível estatutário, de forma a permitir à Comissão desempenhar as suas funções em condições óptimas.*

A igualdade de oportunidades foi objecto de atenção particular no processo de programação para 2000-2006, no âmbito da segunda parte da comunicação da Comissão relativa às «Orientações para os programas do período 2000-2006».

⁽⁸¹⁾ Trata-se de Leader, Interreg, EQUAL e URBAN; PEACE foi retomado nos quadros comunitários de apoio correspondentes do período 2000-2006.

CAPÍTULO 4

Políticas internas

4.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	4.1-4.2
Gestão orçamental	4.3-4.10
Análise da conta de gestão	4.5-4.10
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	4.11-4.45
Introdução	4.11-4.22
Âmbito da auditoria e abordagem de auditoria	4.11-4.13
Natureza das despesas	4.14-4.18
Limitações de um sistema baseado no reembolso dos custos	4.19-4.22
Problemas relativos à execução do quinto programa-quadro	4.23-4.32
Falta de documentação relativa aos processos operacionais	4.23-4.26
Meios informáticos insuficientes para a gestão das propostas, dos contratos e dos projectos	4.27-4.28
Controlos internos insuficientes	4.29-4.32
Conclusões	4.33-4.36
Recomendações	4.37-4.45
Seguimento dado às observações anteriores — Relatório especial n.º 10/2000 sobre os contratos públicos adjudicados pelo Centro Comum de Investigação	4.46-4.64
Observações principais	4.46-4.47
Recomendações da autoridade de quitação	4.48
Constatações dos controlos	4.49-4.64
Sistema de gestão global: melhorias reais	4.49-4.51
Supervisão das fases dos contratos: melhorias limitadas	4.52-4.57
Contratos adjudicados por ajuste directo/contrato negociado	4.58-4.59
Utilização dos contratos de prestação de serviço	4.60-4.64
Síntese do relatório especial n.º 9/2001 relativo ao programa de formação e mobilidade dos investigadores	4.65-4.67
Auditorias efectuadas pela Comissão	4.68-4.74

INTRODUÇÃO

4.1. As políticas internas da União Europeia incidem especialmente na realização e no desenvolvimento do mercado único. Cobrem quatro subsecções completas do orçamento e várias rubricas de outra subsecção. A execução das políticas internas e a gestão dos respectivos orçamentos é da responsabilidade de 13 direcções-gerais (DG).

4.2. As acções de política interna inserem-se nos seguintes domínios:

- a) Formação, juventude, cultura, audiovisual, informação e outras acções sociais (subsecção B3);
- b) Energia, controlo de segurança nuclear da Euratom e ambiente (subsecção B4);
- c) Protecção dos consumidores, mercado interno, indústria e redes transeuropeias (subsecção B5);
- d) Investigação e desenvolvimento tecnológico (subsecção B6);
- e) Outras acções agrícolas, outras acções regionais, transportes e outras acções no domínio da pesca e do mar (títulos B2-5 a B2-9 da subsecção B2).

GESTÃO ORÇAMENTAL

4.3. A utilização das dotações disponíveis para as políticas internas no exercício de 2000 é apresentada nos **quadros 4.1a e 4.1b**.

4.4. As políticas internas representam um volume orçamental global de 6 583 milhões de euros de dotações de autorização definitivas (ver **quadro 4.1b**). Mais de metade deste montante, ou seja 4 055 milhões de euros, destina-se à investigação e ao desenvolvimento tecnológico, dos quais 3 464 milhões de euros, a maior parte, ao quinto programa-quadro.

Quadro 4.1a — Evolução e execução do orçamento de 2000

(milhões de euros)

Rubrica das perspectivas financeiras: políticas internas e investigação										
	Total políticas internas e investigação		Do qual							
			Investigação e desenvolvimento tecnológico (B6)		Consumidores, mercado interno, mercado do emprego, RTE (B5)		Educação, juventude, cultura, informação e acções sociais (B3)		Outras: energia, ambiente e acções agrícolas (B4 e parte de B2)	
	Dotações de autorização	Dotações de pagamento	Dotações de autorização	Dotações de pagamento	Dotações de autorização	Dotações de pagamento	Dotações de autorização	Dotações de pagamento	Dotações de pagamento	Dotações de autorização
Limiar das perspectivas financeiras	6 031,0									
Evolução do orçamento										
Dotações iniciais ⁽¹⁾	6 027,0	5 674,2	3 630,0	3 600,0	1 162,2	997,1	831,1	708,0	211,7	286,8
Dotações definitivas disponíveis ⁽²⁾	6 104,1 ⁽⁴⁾	5 767,4 ⁽⁴⁾	3 710,6	3 552,8	1 179,0	1 032,3	853,3	816,0	348,3	355,3
Execução do orçamento										
Dotações utilizadas ⁽³⁾	5 751,8	5 124,6	3 667,2	3 222,9	1 080,4	867,5	807,5	747,2	196,7	287,1
% das dotações definitivas disponíveis	94	89	99	91	91	84	94,5	91,5	56,5	81
Dotações transitadas para o exercício de 2001	223,3	57,5	20,1	0,0	43,5	7,2	23,3	21,2	136,4	29,2
% das dotações definitivas disponíveis	4	1	0,5	0	4	1	3	2,5	39	8
Dotações anuladas	129,1 ⁽⁴⁾	585,2 ⁽⁴⁾	23,3	330,0	55,2	157,5	22,5	47,6	15,1	39,0
% das dotações definitivas disponíveis	2	10	0,5	9	5	15	2,5	6	4,5	11

⁽¹⁾ Orçamento definitivo adoptado pelo Parlamento Europeu em 16 de Dezembro de 1999 (JO L 40 de 14.2.2000), **incluindo** as dotações provisionais da rubrica 3 inscritas no capítulo B0-4 0.

⁽²⁾ Dotações orçamentais alteradas tendo em conta os orçamentos rectificativos e suplementares e transferências, **excluindo** as dotações transitadas de 1999, a reutilização de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas.

⁽³⁾ Dotações utilizadas, **excluindo** as dotações transitadas de 1999, a reutilização de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas.

⁽⁴⁾ Incluindo o capítulo B0-4 0 (reserva).

Fonte: Conta de gestão e balanço financeiro — volume II; secção III [SEC(2001) 529-FR].

Quadro 4.1b — Execução do orçamento relativo ao exercício de 2000

(milhões de euros)

Título/subsecção do orçamento	Designação	Dotações de autorização					Dotações de pagamento				
		Orçamento inicial ⁽¹⁾	Orçamento definitivo após ORS e transferências ⁽²⁾	Dotações utilizadas ⁽³⁾	Índice de execução do orçamento inicial (%)	Índice de execução do orçamento definitivo (%)	Orçamento inicial ⁽¹⁾	Orçamento definitivo após ORS e transferências ⁽²⁾	Dotações utilizadas ⁽³⁾	Índice de execução do orçamento inicial (%)	Índice de execução do orçamento definitivo (%)
B2-5	Outras acções agrícolas	51,500	51,500	49,051	95,2	95,2	82,000	84,010	76,329	93,1	90,9
B2-6	Outras acções regionais	p.m.	15,000	15,000	n.a.	100,0	7,477	17,677	16,824	225,0	95,2
B2-7	Transportes	20,500	20,500	18,885	92,1	92,1	18,700	16,700	11,926	63,8	71,4
B2-9	Outras acções no domínio da pesca e do mar	44,450	45,550	45,500	102,4	99,9	34,700	41,350	41,294	119,0	99,9
	Total B2	116,450	132,550	128,436	110,3	96,9	142,877	159,737	146,373	102,4	91,6
B3-1	Educação, formação profissional e política da juventude	481,500	572,279	547,996	113,8	95,8	392,700	547,584	483,730	123,2	88,3
B3-2	Cultura e audiovisual	111,500	136,592	118,943	106,7	87,1	102,800	115,363	88,196	85,8	76,5
B3-3	Informação e comunicação	93,500	109,259	97,620	104,4	89,3	86,900	99,600	90,177	103,8	90,5
B3-4	Dimensão social e emprego	144,615	149,742	137,164	94,8	91,6	125,645	127,326	107,270	85,4	84,2
	Total B3	831,115	967,872	901,723	108,5	93,2	708,045	889,873	769,373	108,7	86,5
B4-1	Energia	36,800	40,672	2,434	6,6	6,0	35,100	36,735	28,424	81,0	77,4
B4-2	Salvaguardas nucleares da Euratom	16,700	16,700	16,674	99,8	99,8	15,400	19,400	18,919	122,9	97,5
B4-3	Ambiente	41,700	161,797	49,211	118,0	30,4	93,400	150,934	102,996	110,3	68,2
	Total B4	95,200	219,169	68,319	71,8	31,2	143,900	207,069	150,339	104,5	72,6
B5-1	Política dos consumidores e protecção da sua saúde	22,500	22,912	21,660	96,3	94,5	20,000	20,107	15,066	75,3	74,9
B5-2	Auxílios à reconstrução	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9
B5-3	Mercado interno	145,445	139,911	121,143	83,3	86,6	151,390	155,699	128,476	84,9	82,5
B5-4	Indústria	2,000	2,000	2,000	100,0	100,0	88,644	103,772	103,670	117,0	99,9
B5-5	Mercado de trabalho e inovação tecnológica	213,493	225,726	193,672	90,7	85,8	106,600	108,010	46,317	43,4	42,9
B5-6	Informações estatísticas	31,400	32,512	32,418	103,2	99,7	30,130	30,541	27,911	92,6	91,4
B5-7	Redes transeuropeias	688,000	676,030	663,373	96,4	98,1	536,500	565,513	507,607	94,6	89,8
B5-8	Espaço de liberdade, de segurança e de justiça	52,000	86,818	49,502	95,2	57,0	56,700	69,804	56,612	99,8	81,1
B5-9	Luta contra a fraude e despesas de apoio às políticas internas	5,650	5,650	4,845	85,8	85,8	5,400	5,400	3,325	61,6	61,6
	Total B5	1 162,186	1 195,257	1 090,310	93,8	91,2	997,062	1 062,544	890,681	89,3	83,8
B6-1	CCI — Pessoal e meios de execução	206,900	255,160	242,245	117,1	94,9	207,934	261,901	236,270	113,6	90,2
B6-2	CCI — Dotações operacionais directas — Programa-quadro CE 1998-2002	38,550	51,500	36,669	95,1	71,2	35,021	39,133	25,820	73,7	66,0
B6-3	CCI — Dotações operacionais directas — Programa-quadro CEEA 1998-2002	14,550	18,923	14,078	96,8	74,4	10,885	12,940	8,529	78,4	65,9
B6-4	CCI — Acções directas — Conclusão dos programas comuns e complementares anteriores [...]	p.m.	114,549	12,411	n.d.	10,8	7,160	94,146	16,948	236,7	18,0
B6-5	Acções indirectas (acções a custos repartidos) — Conclusão de acções anteriores [...]	p.m.	150,639	89,931	n.d.	59,7	1 215,000	1 521,348	1 258,873	103,6	82,7
B 6-6	Acções indirectas (acções a custos repartidos) — Quinto programa-quadro 1998-2002	3 370,000	3 463,914	3 424,151	101,6	98,9	2 124,000	2 156,273	1 857,519	87,5	86,1
	Total B6	3 630,000	4 054,685	3 819,485	105,2	94,2	3 600,000	4 085,741	3 403,959	94,6	83,3
B0-4 0	Dotações provisionais = reserva	192,098	13,000				82,348	11,000			
	Total	6 027,049	6 582,533	6 008,273	99,7	91,3	5 674,232	6 415,964	5 360,725	94,5	83,6

⁽¹⁾ Orçamento definitivo adoptado pelo Parlamento Europeu em 16 de Dezembro de 1999 (JO L 40 de 14.2.2000).

⁽²⁾ Dotações orçamentais alteradas tendo em conta os orçamentos rectificativos e suplementares e transferências, **incluindo** as dotações transitadas de 1999, a reutilização de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas.

⁽³⁾ Dotações utilizadas, **incluindo** as dotações transitadas de 1999, a reutilização de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas.

NB: p.m. = *pro memoria*; n.d. = não disponível.

Fonte: Conta de gestão e balanço financeiro — volume II; secção III [SEC(2001) 529-FR].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Análise da conta de gestão ⁽¹⁾

4.5. A conta de gestão ⁽²⁾ apresentava algumas melhorias significativas na forma e no conteúdo relativamente ao documento apresentado para o encerramento das contas de 1999.

4.6. Foram desenvolvidos esforços no sentido de harmonizar a apresentação da análise da gestão financeira, esforços esses que se limitaram principalmente aos quadros relativos à execução orçamental.

4.7. Os quadros relativos aos resultados da execução orçamental (*output implementation*) constituem um elemento inovador susceptível de fornecer informações muito úteis, como se verificou em alguns casos. Todavia, é importante harmonizar o respectivo conteúdo e o grau de minuciosidade das informações.

4.8. No que diz respeito aos orçamentos da DG Educação e Cultura (EAC) (programas Sócrates, Juventude para a Europa e Leonardo), devido à natureza específica das actividades do programa relativo à mobilidade, faltam muitos dados nos quadros relativos à *output implementation*. Além disso, os dados são comunicados como «efectivos» embora se trate apenas de estimativas.

4.9. A Comissão selecciona as rubricas orçamentais cuja gestão será objecto de uma análise aprofundada em função do montante das dotações inscritas (superior a 30 milhões de euros) e/ou da sua importância e interesse específicos. Contudo, algumas rubricas

4.5-4.7. A Comissão congratula-se com as observações positivas do Tribunal sobre a forma e o conteúdo revistos da conta de gestão.

Tal como indicado no preâmbulo da conta de gestão, o ano 2000 foi a primeira ocasião, em termos de informação anual, em que se tentou elaborar um relatório sobre os resultados da execução orçamental, como mostrado no documento: como tal, a Comissão considera que foi um exercício preparatório útil para a apresentação mais completa e sistemática dos resultados orçamentais que será feita nos anos subsequentes. A Comissão está actualmente a examinar até que ponto a apresentação de dados relativos à execução pode ser harmonizada para o exercício de 2001, tendo em conta todavia o facto de, devido à sua natureza, nem todas as rubricas orçamentais se prestarem a resultados quantificáveis.

4.8. Os três programas referidos caracterizam-se por dois aspectos (permitem apoiar projectos e acções de mobilidade e comportam vertentes descentralizadas que dão origem à delegação de uma parte da gestão a agências nacionais) que fazem com que, no momento em que elabora a conta de gestão, a Comissão não tenha uma visão definitiva dos resultados que serão obtidos a partir das dotações do exercício a que se refere.

Futuramente, a Comissão procurará ser mais explícita nas suas observações sobre esta realidade que não permite que o quadro-modelo seja perfeitamente aplicável ao caso específico destes três programas.

4.9. É verdade que algumas rubricas orçamentais cujas dotações provêm de participações de terceiros não foram incluídas nas apresentadas. A Comissão discutirá em breve este aspecto com o Tribunal no contexto dos critérios de selecção a aplicar para o exercício de 2001.

⁽¹⁾ O Tribunal analisou as informações apresentadas pela Comissão no volume I da conta de gestão. O objectivo deste volume é apresentar observações sobre a gestão orçamental do exercício e, em particular, explicar as diferenças entre o orçamento inicialmente aprovado e as dotações finalmente disponíveis e entre estas e as dotações utilizadas. Esta análise não tinha como objectivo verificar se as informações apresentadas eram ou não fiáveis, mas sim detectar se algumas diferenças importantes não foram explicadas e se algumas das explicações eram susceptíveis de induzir o leitor em erro.

⁽²⁾ SEC(2001) 528-FR.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

orçamentais cujas dotações resultam da participação de terceiros e cujo montante é superior a 30 milhões de euros não são mencionadas, como por exemplo B6-4 3 1, B6-4 4 3 e B6-5 5 1.

4.10. Em várias rubricas orçamentais, especialmente na subsecção B6, aparecem percentagens que correspondem às taxas de execução orçamental no exercício de 2000 expressas não em percentagem do orçamento inicial mas em percentagem do orçamento total disponível para 2000.

4.10. *A observação do Tribunal está correcta. São fornecidas todas as informações para calcular a execução orçamental total em 2000 em percentagem do orçamento inicial, bem como em percentagem do orçamento total disponível para 2000.*

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Introdução

Âmbito da auditoria e abordagem de auditoria

4.11. O objectivo da auditoria DAS relativa ao exercício de 2000 no domínio orçamental das políticas internas era obter informações probatórias relevantes e suficientes sobre a fiabilidade das contas adoptadas em 31 de Dezembro de 2000 e a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de poder contribuir para a elaboração da declaração de fiabilidade relativa ao orçamento geral de 2000 (ver capítulo 9 do presente relatório anual). Teve ainda como finalidade avaliar especificamente, através de trabalhos complementares, os pontos fortes e os pontos fracos do controlo interno no âmbito do quinto programa-quadro para a investigação e o desenvolvimento tecnológico (IDT).

4.12. A auditoria de sistemas relativa ao quinto programa-quadro consistiu em avaliar a sua concepção e verificar se funcionava de forma coerente, contínua e eficaz. Para este efeito, foi efectuada uma descrição dos procedimentos administrativos e de controlo aplicáveis no âmbito dos programas temáticos e horizontais relativos à Comunidade Europeia, tal como se apresentavam em Dezembro de 2000 (ver ponto 4.15). Além disso, foram realizados testes de procedimento com base nos processos seleccionados pelas cinco DG com competências em matéria de investigação (DG Investigação-RDT, DG Sociedade da Informação-INFOS, DG Energia e Transportes-TREN, DG Empresa-ENTR e DG Pesca-FISH), bem como testes dos controlos-chave relativos a 45 contratos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.13. Os primeiros pedidos para apresentação de propostas para acções indirectas de IDT no âmbito do quinto programa-quadro foram publicados em Março de 1999. Uma vez que entre a publicação desse pedido e a assinatura do contrato pela Comissão, por um lado, e a recepção da proposta e a mesma assinatura, por outro, decorrem em média, respectivamente, cerca de 348 e 263 dias, a maioria dos contratos só foi celebrada em 2000 (à excepção dos contratos no âmbito do programa «Sociedade da informação», executado pela DG INFSO, da parte do programa «Crescimento», executada pela DG TREN e da parte do programa «Qualidade de vida», executada pela DG FISH). Como na maioria das acções no âmbito do quinto programa-quadro as primeiras declarações de despesas só são apresentadas após um período de 12 meses, os pagamentos relativos às acções indirectas de IDT em 2000 consistiram principalmente em adiantamentos.

Natureza das despesas

4.14. Existem dois quintos programas-quadro diferentes: o programa-quadro da Comunidade Europeia para acções de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração e o programa-quadro da Euratom para as acções de investigação e formação no sector da energia nuclear.

4.15. As acções de investigação financiadas no âmbito de ambos os quintos programas-quadro consistem em acções indirectas (cerca de 93 % do orçamento), executadas através de contratos celebrados com terceiros e financiadas parcialmente pelo orçamento comunitário, e acções directas (cerca de 7 %) financiadas totalmente pelo orçamento comunitário e executadas pela DG Centro Comum de Investigação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.13. 1999 foi o primeiro ano de execução do novo programa-quadro, a qual se defrontou inevitavelmente com alguns problemas de arranque em quase todas as fases, nomeadamente no que diz respeito ao novo procedimento de avaliação.

A necessidade de assegurar a imparcialidade e a igualdade de tratamento de todos os pedidos, juntamente com a necessidade de uma avaliação técnica exaustiva e a subsequente avaliação dos pedidos e selecção de projectos significa que o processo nem sempre pode ser comprimido:

- *para acções e programas específicos, justifica-se um período de publicação mais longo,*
- *um procedimento de avaliação transparente e correcto requer tempo e depende do número de propostas apresentadas,*
- *um grande esforço de negociação evitará problemas mais tarde.*

Alguns aspectos dos procedimentos internos foram melhorados nos dois últimos anos, tendo sido introduzidas algumas medidas de simplificação.

Além disso, em 2001 foram realizadas acções-piloto rápidas no âmbito do programa IST (tecnologia da sociedade da informação) e das propostas CRAFT, reduzindo significativamente o tempo necessário para a assinatura dos contratos. A experiência adquirida com as acções-piloto está a ser utilizada para rever a planificação de futuros concursos, por forma a reduzir o tempo necessário para celebrar os contratos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.16. As rubricas orçamentais relativas aos quatro programas temáticos e aos três programas horizontais (acções indirectas) da parte do quinto programa-quadro destinada à Comunidade Europeia correspondem a dotações de pagamento num montante de 1 742 milhões de euros para o orçamento de 2000, ou seja cerca de metade das dotações de pagamento da subsecção B6 «Investigação e desenvolvimento tecnológico» e cerca de 31 % das dotações de pagamento de todo o orçamento destinado às políticas internas. Por conseguinte, em termos financeiros, o quinto programa-quadro constitui o sistema de gestão mais importante deste domínio.

4.17. A parte do quinto programa-quadro relativa à Comunidade Europeia é executada por cinco DG responsáveis pela área da investigação. A execução de três dos programas temáticos e de um programa horizontal é da responsabilidade de pelo menos duas DG.

4.18. De acordo com estatísticas comunicadas pela Comissão, até ao final de Dezembro de 2000 a Comissão assinou 6 115 contratos para acções indirectas de IDT no âmbito do quinto programa-quadro, ascendendo a contribuição comunitária a 5 324 milhões de euros. Mais de 90 % destes contratos são geridos pela DG RTD e pela DG INFSO, que são responsáveis, respectivamente, por 4 701 contratos (cerca de 64 % da contribuição comunitária total) e por 1 038 contratos (cerca de 29 % da contribuição comunitária total).

Limitações de um sistema baseado no reembolso dos custos

4.19. Nos programas-quadro de investigação, as contribuições financeiras são atribuídas com base nos custos efectivamente incorridos. A extrema precisão e a complexidade das disposições contratuais baseadas num sistema de reembolso de custos, exigem um esforço importante em termos de gestão, tanto da parte dos contratantes como da Comissão, no que diz respeito à elaboração das propostas, à celebração dos contratos e à gestão dos projectos no âmbito das acções indirectas de IDT.

4.20. Além disso, quando o contratante não apresenta documentos comprovativos, tais como fotocópias autenticadas de facturas relativas a custos específicos, a verificação das declarações de despesas pelos serviços da Comissão limita-se na prática a uma série de controlos

4.19. O sistema de financiamento dos programas-quadro de investigação tem virtudes e limitações. A Comissão tem progressivamente eliminado as limitações. Dado o seu carácter não obstante evolutivo, os participantes e os serviços da Comissão estão bastante familiarizados com o sistema.

Para o próximo programa-quadro, o sistema de financiamento voltará a ser revisto, a fim de o tornar mais simples para os participantes nos projectos, melhorar os controlos dentro dos limites dos recursos financeiros e humanos da Comissão, centrar o programa nos resultados e torná-lo mais dissuasivo no que se refere à sobre facturação e à fraude.

4.20. Os custos declarados são analisados no contexto dos relatórios científicos e técnicos que indicam o trabalho realizado de acordo com as tarefas identificadas no anexo técnico e em relação à estimativa dos custos, tal como identificados durante a negociação do contrato. Sempre que se verifiquem

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

de razoabilidade e exactidão das despesas (ou seja, não elegibilidade de categorias específicas de despesas e exactidão aritmética dos custos declarados).

4.21. Assim, a não ser que seja realizado um controlo no local, só é possível verificar parcialmente a veracidade e a exactidão dos custos declarados. De acordo com a recomendação efectuada pelo Tribunal na declaração de fiabilidade relativa ao exercício de 1998 ⁽³⁾, a Comissão intensificou os seus controlos *a posteriori*. As DG responsáveis pela investigação fixaram como objectivo global o controlo de 10 % dos contratantes durante o período coberto pelo quinto programa-quadro ⁽⁴⁾. Seguindo igualmente as recomendações formuladas pelo Tribunal na DAS de 1998 ⁽³⁾, a Comissão integrou nos programas TSI e CRAFT acções-piloto que exigiam que a maioria dos contratantes de projectos de IDT fornecessem certificados de auditoria. Contudo, só a médio prazo se poderá medir o impacto. De facto, este certificado só será exigido para pagamentos relativos aos contratos cujos anúncios foram lançados em 2001.

4.22. Tal como no anterior programa-quadro, a Comissão não dispõe de outro meio de sancionar as entidades jurídicas que sobreavaliem os seus custos que não seja a redução da sua contribuição financeira e a cobrança de juros sobre os montantes pagos em excesso. Os contratos-tipo do quinto programa-quadro não prevêem quaisquer sanções contratuais (por exemplo, multas automáticas em caso de sobreavaliação dos custos) ou multas administrativas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

disparidades significativas entre os custos declarados e as provas do trabalho efectuado, os serviços da Comissão podem solicitar documentos comprovativos pormenorizados suplementares. Se necessário, pode proceder-se a uma análise aprofundada dos custos, incluindo controlos no local.

4.21. *As DG ligadas à área da investigação formularam conjuntamente em 1998 uma estratégia de auditoria nova e coerente para todos os programas-quadro (ver pontos 4.69 e 4.70). Além disso, a Comissão está a estudar medidas complementares (por exemplo, certificados de auditoria).*

A recomendação do Tribunal na DAS de 1998 constituiu um incentivo nesta direcção.

4.22. *O quadro jurídico para as despesas directas, nomeadamente os contratos ao abrigo do quinto programa-quadro da Comunidade Europeia, inclui já medidas destinadas a proteger os interesses financeiros da Comunidade. Em caso de suspeita de fraude ou de irregularidade financeira grave, o n.º 2 do artigo 3.º e o n.º 6 do artigo 7.º do anexo II do contrato permitem explicitamente à Comissão não só a reduzir a sua contribuição financeira, mas também recuperar a totalidade da mesma.*

Além disso, a possibilidade de compensação entre contratos tornou mais fácil recuperar os montantes devidos à Comissão.

Se se suspeitar de fraude, os serviços da Comissão assinalam o caso ao OLAF, que tomará as medidas adequadas (Decisão 1999/396/CE, CÉCA, Euratom da Comissão, de 2 de Junho de 1999).

Se a sobrestimativa tiver origem num erro ou num mal-entendido, a reparação mais adequada não é provavelmente uma sanção. A forma mais eficaz de solucionar esta questão será através de acções de informação regulares.

⁽³⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1998 (JO C 349 de 3.12.1999).

⁽⁴⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, resposta da Comissão, ponto 4.23 (JO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Problemas relativos à execução do quinto programa-quadro***Falta de documentação relativa aos processos operacionais**

4.23. A complexidade da estrutura organizativa do quinto programa-quadro, no âmbito do qual vários programas e acções-chave são executadas por diferentes DG, torna ainda mais importante uma coordenação eficaz. Na Decisão n.º 182/1999/CE, o Conselho e o Parlamento Europeu referiram-se à necessidade de dispor de uma série de processos harmonizados para todas as DG que operam no âmbito do quinto programa-quadro, convidando a Comissão a «[...] elaborar e publicar [...] um manual pormenorizado dos processos operacionais e orientações para a selecção de acções IDT».

4.24. Os processos descritos no manual de avaliação adoptado pela Comissão em resposta à decisão referida no ponto anterior não são, no entanto, suficientemente pormenorizados para poderem ser utilizados como manual dos processos operacionais. Além disso, alguns dos processos de selecção das acções de IDT, por exemplo a negociação das propostas, só parcialmente constam do manual de avaliação.

4.25. À excepção da DG Energia e Transportes e da DG Sociedade da Informação, que começaram a redigir os seus próprios manuais operacionais em 2000, as DG Investigação responsáveis pela execução do quinto programa-quadro não especificaram suficientemente os processos e as competências administrativas.

Não obstante, o reforço das disposições relativas aos controlos é uma das grandes prioridades para a Comissão. Esta é a razão pela qual o programa de trabalho do OLAF inclui a integração de medidas administrativas e de sanções no domínio das despesas directas. Além disso, para complementar as disposições já existentes para o reembolso da contribuição financeira da Comunidade, está a ser discutida uma cláusula complementar de penalidade financeira no caso de serem declaradas despesas excessivas deliberadamente ou por negligência no domínio das despesas directas.

4.23. *Todas as DG em causa devem implementar o programa-quadro de investigação segundo um conjunto de princípios e procedimentos comuns. Todavia, de acordo com a orientação básica da reforma da Comissão, cada DG e cada programa continuarão a ser responsáveis pela sua concepção pormenorizada e pela execução do controlo interno.*

4.24. *O «Manual de avaliação» foi adoptado pela Comissão, a fim de tornar o processo compreendido entre os controlos prévios às propostas e a preparação e finalização dos contratos mais transparente e harmonizado. Com base no manual, os programas específicos elaboraram documentos mais pormenorizados pertinentes para a preparação e finalização dos contratos, destinados tanto à Comissão como aos contratantes.*

4.25. *A documentação dos procedimentos operacionais na DG RTD é importante. Para além do «Manual de avaliação», que constitui o núcleo fundamental da documentação, há também manuais que pormenorizam outros aspectos dos procedimentos. No contexto da aplicação da norma de controlo interno n.º 15 relativa à documentação dos procedimentos, tentou-se suprir as lacunas identificadas e tornar os manuais geralmente acessíveis através da intranet. Com este objectivo, foi criado um grupo de trabalho.*

No que se refere à documentação das responsabilidades, as DG ligadas à investigação aplicaram um processo de reorganização que consolida e completa a gestão descentralizada dos recursos operacionais. Este processo gerou inevitavelmente alterações nos procedimentos administrativos e na repartição das responsabilidades.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.26. Em 2000, todas as DG com responsabilidades na área da investigação elaboraram formalmente descrições de funções para as diferentes actividades e responsabilidades, de acordo com as recomendações formuladas no plano de acção do livro branco «Reforma da Comissão», comunicando-as a todo o pessoal. Todavia, na sua forma actual, as descrições de funções não parecem suficientemente detalhadas para evitar que as responsabilidades partilhadas sejam objecto de interpretações diferentes, por exemplo pelo coordenador científico do projecto, pelo negociador ou pelo responsável financeiro, no âmbito da gestão das acções indirectas de IDT.

Meios informáticos insuficientes para a gestão das propostas, dos contratos e dos projectos

4.27. Embora o sistema de gestão seja fundamentalmente idêntico em todas as DG responsáveis pela execução do quinto programa-quadro, a Comissão não elaborou um sistema informático único para a gestão das propostas, dos contratos e dos projectos no que diz respeito às acções indirectas de IDT no âmbito do quinto programa-quadro. Até ao final de 2000, a DG Empresa ainda não tinha posto em prática um sistema informático para a gestão dos contratos e dos projectos. Além disso, os sistemas informáticos específicos de cada DG não estão integrados entre si, à excepção dos sistemas informáticos da DG Investigação e da DG Sociedade da Informação, que estão parcialmente integrados com o Sincom. Nestas condições, não é possível, por exemplo, obter uma consolidação automática das informações relativas à viabilidade jurídica e à liquidez dos contratantes, efectuar um controlo cruzado da declaração do material duradouro apresentada pelo mesmo contratante no âmbito de vários contratos ou verificar de forma eficaz o funcionamento do sistema de alerta rápido do Sincom gerido pela DG Orçamento.

4.28. Além disso, em algumas DG os sistemas informáticos estão incompletos, por exemplo no que diz respeito à disponibilidade de alguns contratos-tipo (DG Investigação), ao processamento das cláusulas adicionais dos contratos (DG Investigação e DG Sociedade da Informação), faltando alguns procedimentos importantes, tais como o registo da documentação relativa aos resultados e aos prazos dos projectos. Esta observação não se aplica à DG Energia e Transportes nem à DG Pesca.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.26. A Comissão está actualmente a começar a aplicar um novo sistema de gestão de recursos humanos, que inclui descrições de funções mais pormenorizadas. As DG com responsabilidades na área da investigação estão a cooperar com a DG ADMIN com vista a assegurar que as especificidades da investigação sejam devidamente incorporadas nos vários perfis que serão integrados neste novo sistema de descrição de funções. A sua aplicação efectiva está prevista para o primeiro semestre de 2002.

4.27. As DG ligadas à investigação introduziram um sistema informático comum para a apresentação de propostas, uma base de dados de peritos e um prestador de serviços de avaliação. Com base nesta experiência, em Abril de 2001 foi criado um grupo de trabalho interserviços com vista a desenvolver um sistema informático integrado e uma base de dados comum para o próximo programa-quadro, que entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2003.

O grupo de trabalho está também a desenvolver um novo sistema electrónico de apresentação de propostas destinado a melhorar a qualidade dos dados sobre as propostas e, por conseguinte, sobre os participantes.

No que diz respeito à verificação efectiva do sistema de alerta rápido, as DG ligadas à investigação utilizaram os sistemas existentes no Sincom explorados pela DG BUDG em diversas fases do processo.

4.28. No que diz respeito à DG RTD, durante a primeira parte de 2001, todos os tipos de contrato, com excepção das conferências de alto nível, foram disponibilizados juntamente com módulos para a avaliação das propostas, o exame dos potenciais contratantes (controlos a priori) e um sistema de alerta rápido análogo ao do Sincom. Foram também introduzidos no sistema os dados de contratos de programas-quadro anteriores. O módulo de alteração dos contratos começou a funcionar em meados de Julho de 2001 e os módulos de gestão de projectos (calendário) deverão ser introduzidos progressivamente entre Setembro e Novembro de 2001. Os programas de formação foram introduzidos mensalmente, designadamente para os novos participantes junto da DG RTD, o que melhora a eficiência do uso do sistema.

Registaram-se progressos na finalização e melhoramento dos sistemas informáticos da DG INFSO relativamente à elaboração de contratos para todos os tipos de contratos-modelo, e desde meados de 2001 existe apoio para alterações e pagamentos.

Controlos internos insuficientes

4.29. Com a ajuda da DG Auditoria, foi efectuada e concluída em 2000, separadamente em cada uma das DG responsáveis pela investigação, uma análise de risco formal a fim de identificar e avaliar os riscos susceptíveis de impedir a realização dos objectivos de gestão do quinto programa-quadro.

4.30. A Comissão não definiu de forma coerente para todo o programa-quadro os controlos a efectuar para garantir que as políticas decididas pelos responsáveis e as medidas consideradas necessárias sejam postas em prática, a fim de fazer face aos riscos detectados. O sistema de controlo não contemplava certos procedimentos importantes como, por exemplo, a verificação do carácter apropriado do sistema contabilístico utilizado pelo contratante, a realização de um controlo de coerência que permita verificar se todos os contratantes aplicam um sistema de custos em todo o programa-quadro ou a verificação da viabilidade jurídica e da liquidez das entidades que participam no programa-quadro. Noutros casos, o sistema de controlo contemplava tais procedimentos, mas estes não eram aplicados de modo coerente e eficaz por todas as DG ou em todos os programas. A não ser no caso das DG Sociedade da Informação e Pesca, os resultados da negociação não deram lugar a uma autorização.

4.30. *Com o quinto programa-quadro, a Comissão introduziu melhorias significativas para fazer face aos riscos potenciais, nomeadamente no que diz respeito à escolha das propostas, uma nova estratégia para reforçar os controlos no terreno e medidas mais eficazes em caso de irregularidades financeiras.*

Os controlos internos foram reforçados nalgumas DG com novos organogramas, através da descentralização da gestão financeira, formalizando simultaneamente os circuitos financeiros e reforçando a gestão financeira e as actividades de auditoria interna.

Foi desenvolvida uma metodologia mais elaborada para a verificação a priori da viabilidade jurídica e financeira das entidades participantes, com vista a assegurar a coerência da aplicação de critérios normalizados para determinar o risco financeiro.

No que diz respeito ao sistema de custos do contratante, o documento intitulado «Escolha do participante quanto ao sistema de reembolso dos custos dos projectos de investigação, desenvolvimento e demonstração» proporciona orientações aos participantes. As auditorias no terreno constituem o único meio para verificar se o sistema escolhido é o adequado. A verificação de que o modelo de reembolso dos custos é coerente para cada contratante é efectuada no âmbito da verificação da viabilidade jurídica e financeira em cada programa. Esta verificação será alargada para além de um programa de investigação específico com a implementação de uma base de dados comum (tal como referido na resposta ao ponto 4.27).

O resultado da negociação está sujeito a uma autorização, por vezes implicitamente, já que requer o acordo de vários serviços científicos e financeiros dentro da direcção geral, a fim de poder lançar a decisão de selecção da Comissão para cada projecto.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.31. Os testes realizados aos controlos operacionais-chave mostraram que alguns deles não foram efectuados eficazmente por todas as DG ou no âmbito de todos os programas. Por exemplo, foram detectadas deficiências no que diz respeito ao controlo da elegibilidade das propostas apresentadas, nomeadamente no início do programa-quadro, e à verificação da elegibilidade e exactidão aritmética dos custos constantes das declarações de despesas, situação que levou, em alguns casos, a Comissão a efectuar pagamentos excessivos.

4.32. A documentação oficial exigida para os controlos efectuados era insuficiente, excepto na DG Sociedade da Informação, na DG Energia e Transportes e na DG Pesca.

Conclusões

4.33. Tendo em conta as limitações do actual sistema baseado no reembolso dos custos, especialmente no que se refere aos controlos efectuados, a cobertura parcial assegurada pelas auditorias financeiras *a posteriori* e a inexistência de sanções previstas nos contratos, os beneficiários correm poucos riscos no caso de sobreavaliarem os custos efectivamente incorridos.

4.34. No que diz respeito ao quinto programa-quadro no seu conjunto, as auditorias efectuadas mostram que os procedimentos de controlo interno existentes são pouco fiáveis.

4.32. Ainda que nas DG RDT e ENTR não esteja ainda em vigor um sistema de plena documentação dos controlos, é evidente que os controlos são exercidos através de circuitos administrativos e financeiros existentes. Alguns programas trabalham com listas de verificação que identificam uma série de passos sucessivos na execução, incluindo verificações e controlos.

No que diz respeito à documentação oficial, estão a registar-se outros progressos.

4.33. A Comissão tem eliminado progressivamente as limitações do actual sistema de reembolso dos custos através de medidas tais como o aumento do número de auditorias e a introdução de certificados de auditorias. Para o próximo programa-quadro, estão a ser estudadas melhorias com mais alcance no contexto dos debates sobre as propostas legislativas.

*Entretanto, a Comissão aumentou os seus esforços no sentido de explicar o sistema, incluindo via Internet, multiplicou as suas auditorias financeiras *a posteriori* e já pode proceder a ajustamentos financeiros imediatos. No que se refere à limitação dos controlos internos, nem todos têm repercussões significativas para o risco financeiro do programa de investigação.*

Futuramente, o sistema de financiamento voltará a ser revisto, a fim de o tornar mais simples para os participantes nos projectos, melhorar os controlos dentro dos limites dos recursos financeiros e humanos da Comissão, centrar o programa nos resultados e torná-lo mais dissuasivo no que se refere à sobre-facturação das despesas e à fraude.

4.34. O trabalho de auditoria realizado pelo Tribunal de Contas é valioso, na medida em que assinala alguns problemas que a Comissão abordará.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.35. Como não existe um documento oficial vinculativo sobre os processos operacionais e as orientações a seguir no âmbito do quinto programa-quadro, e enquanto o serviço de auditoria interna não funcionar de forma eficaz, a Comissão não tem garantias de que os processos internos e os métodos de trabalho sejam aplicados uniformemente.

4.36. Verificaram-se deficiências graves, embora em decréscimo, no que diz respeito à cobertura e à qualidade dos meios informáticos utilizados na gestão das propostas e dos contratos no âmbito do quinto programa-quadro. Esta situação prejudicou a sua execução e afectou a fiabilidade das estatísticas internas da Comissão nesta área.

Recomendações

4.37. Os controlos internos deverão ser reforçados em todo o programa-quadro, devendo a Comissão definir claramente uma série de controlos-chave obrigatórios que correspondam a um nível mínimo de controlos a realizar.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.35. O «Manual de avaliação», formalmente adoptado pela Comissão, independentemente das melhorias que nele podem ser introduzidas, continua a ser um documento de referência importante para o respeito dos procedimentos pertinentes. Existem orientações ou manuais, sobre outros aspectos, nas direcções operacionais que os aplicam.

As DG INFSO e TREN documentaram os seus procedimentos operacionais de avaliação e negociação de propostas num vade-mécum, que o seu pessoal pode consultar na intranet. A documentação, perguntas frequentes e o serviço de ajuda encontram-se à disposição tanto dos contratantes como do pessoal da Comissão.

4.36. A execução do programa-quadro, especialmente nas suas fases iniciais, teria sido facilitada por um maior apoio informático. A adopção tardia da base jurídica e a necessidade orçamental de lançar convites à apresentação de propostas sem demora deram origem a algumas inadequações no início. Desde então, o sistema informático foi desenvolvido, oferecendo agora bases de dados completas e módulos de gestão para todos os contratos de cada DG.

Na DG INFSO, a execução orçamental e as estatísticas dos programas não foram afectadas pelas deficiências em termos de apoio das TI no quinto programa-quadro, já que os instrumentos básicos centrais estavam disponíveis desde 1999.

Foi criado um grupo de trabalho interserviços para estudar as necessidades em termos estatísticos e definir séries de dados normalizados para o programa-quadro no seu conjunto, abrangendo dados provenientes de várias DG.

4.37. As 24 normas de controlo interno adoptadas pela Comissão em 13 de Dezembro de 2000 [SEC(2000) 2203] proporcionam um quadro reforçado para as actividades de controlo, igualmente no que se refere ao programa-quadro.

Todas as DG responsáveis pela investigação envidaram grandes esforços para atingir, em 30 de Junho de 2001, os objectivos adoptados pela Comissão (objectivos com prioridade para a gestão financeira).

As DG INFSO e TREN aplicaram uma série de listas de controlo para tratar tanto as autorizações como os pagamentos. Estas listas de controlo, que constam obrigatoriamente de cada ficheiro de transacção e que são assinadas tanto pelo responsável pelo ficheiro como pela hierarquia, enumeram os controlos-chave que precisam de ser assegurados relativamente a cada transacção.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.38. Recomenda-se também à Comissão que elabore e aplique, com o esforço conjugado de todas as DG responsáveis pela investigação, uma documentação uniforme sobre todos os controlos efectuados.

4.39. Além disso, é necessário proceder a um acompanhamento periódico destes controlos, a fim de verificar se foram realizados todos os controlos possíveis e se os mesmos são eficazes.

4.40. Com base nas recomendações formuladas na DAS relativa a 1999 ⁽⁵⁾, a Comissão é convidada a definir uma base legal que permita prever sanções nos contratos-tipo relativos às acções de IDT. A Comissão deverá, se necessário, propor um regulamento específico que preveja a aplicação de penalidades.

4.41. Uma vez que todas as DG responsáveis pela investigação trabalham em função da mesma base legal e desempenham tarefas administrativas e de gestão fundamentalmente idênticas, solicita-se à Comissão que harmonize tanto quanto possível os seus processos administrativos e financeiros bem como os seus métodos de trabalho em todos os programas, a fim de garantir uma execução uniforme do quinto programa-quadro por todas as DG envolvidas.

4.42. A Comissão deverá elaborar um manual comum a todas as DG, que descreva os processos operacionais aplicáveis em todas as fases do quinto programa-quadro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.38. *No âmbito da reforma da Comissão, nomeadamente da norma de controlo interna n.º 15 relativa à documentação dos procedimentos, as DG ligadas à investigação estão a trabalhar para completar a documentação dos seus procedimentos, incluindo os controlos-chave a efectuar. Este trabalho baseia-se nas melhores práticas existentes. O acesso de todos os serviços será facilitado através da intranet.*

4.39. *No âmbito da reforma da Comissão, está a reforçar-se de forma sistemática a fiscalização da aplicação das actividades de controlo. As auto-avaliações anuais e as auditorias realizadas pelas recentemente criadas estruturas de auditoria interna controlarão o seu funcionamento efectivo.*

4.40. *Poderá prever-se uma cláusula penal complementar no caso de serem declaradas despesas excessivas deliberadamente ou por erro no domínio das despesas directas. Esta questão está actualmente a ser activamente estudada. Estão actualmente a ter lugar discussões entre os serviços competentes da Comissão, incluindo o OLAF, com o objectivo de avaliar o teor de um projecto de regulamento antifraude sectorial baseado no artigo 280.º do Tratado CE (co-decisão). Os serviços da Comissão estão a estudar o alcance de um regulamento deste tipo, incluindo a possibilidade de o aplicar aos contratos em curso.*

4.41. *O programa-quadro de investigação caracteriza-se actualmente por um elevado nível de normalização dos procedimentos e dos contratos-tipo. Uma harmonização excessiva dos procedimentos administrativos internos e dos métodos de trabalho pode não ser necessária e poderia ser inclusivamente contraproducente, num processo dinâmico de inovação, reforma e busca constante de novas melhores práticas.*

4.42. *As DG com responsabilidades na área da investigação fixaram-se nomeadamente como objectivo conseguir, a prazo, elaborar uma estrutura de base que, retomando as diferentes etapas dos procedimentos do quinto programa-quadro, remeta para as descrições estabelecidas anteriormente, salvaguardando ao mesmo tempo as suas próprias especificidades. Neste contexto, a descrição dos sistemas do quinto programa-quadro realizada pelo Tribunal constituirá uma ajuda importante. De qualquer modo, no que diz respeito aos procedimentos internos, o objectivo consiste em desenvolver um sistema de referência coerente, mas adaptável.*

⁽⁵⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999 (JO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.43. As descrições de funções deverão definir de uma forma mais clara as actividades e as responsabilidades em matéria de gestão das acções indirectas de IDT.

4.44. Os sistemas informáticos actualmente utilizados na gestão das propostas, dos contratos e dos projectos deverão ser dotados rapidamente de funções essenciais, de que actualmente são total ou parcialmente desprovidos.

4.45. Tendo em vista futuros programas-quadro, solicita-se ainda à Comissão que desenvolva um sistema informático único ou integrado, a partir da definição clara das necessidades de utilização. Na medida do possível, a concepção deste sistema deverá igualmente permitir integrar programas geridos pelas DG em questão e que não se inserem no âmbito da investigação.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES
ANTERIORES — RELATÓRIO ESPECIAL
N.º 10/2000 SOBRE OS CONTRATOS
PÚBLICOS ADJUDICADOS PELO CENTRO
COMUM DE INVESTIGAÇÃO

Observações principais

4.46. Entre 1995 e 1998, período abrangido por este relatório, os contratos públicos adjudicados pelo Centro Comum de Investigação da Comunidade ⁽⁶⁾ (CCI) ascenderam a 494 milhões de euros. O relatório sublinhava a incapacidade de o sistema de gestão do CCI fornecer informações adaptadas às necessidades da direcção e a insuficiência do controlo das fases dos contratos pelos serviços gestores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.43. *A Comissão está actualmente a começar a aplicar um novo sistema de gestão de recursos humanos, que inclui descrições de funções mais pormenorizadas. As DG ligadas à investigação estão a cooperar com a DG ADMIN com vista a assegurar que as especificidades da investigação sejam devidamente incorporadas nos vários perfis que serão integrados neste novo sistema de descrição de funções. A sua aplicação efectiva está prevista para o primeiro semestre de 2002.*

4.44. *A finalização e o melhoramento dos sistemas informáticos registaram progressos no que diz respeito à elaboração de contratos para todos os tipos de contratos-modelo, alterações e pagamentos.*

4.45. *As DG ligadas à investigação introduziram um sistema comum de apresentação de propostas, uma base de dados de peritos e o prestador de serviços de avaliação. Com base nesta experiência, em Abril de 2001 foi criado um grupo de trabalho interserviços com o objectivo de desenvolver um sistema informático comum para o próximo programa-quadro, que entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2003.*

4.46-4.48. *A Comissão gostaria de recordar que o Centro Comum de Investigação havia iniciado, sem aguardar a conclusão do relatório especial n.º 10/2000, reformas substanciais para remediar as deficiências constatadas pelo Tribunal. O Tribunal tinha-se aliás congratulado com o facto nesse mesmo relatório. A Comissão tenciona prosseguir e ampliar estas reformas com vista a consolidar a situação, como indicado pelo Tribunal.*

⁽⁶⁾ JO C 172 de 21.6.2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.47. O efeito cumulativo destas insuficiências acabou por fomentar, ao longo dos anos, a propagação de práticas criticáveis. Assim, tinham sido assinalados:

- a) A utilização irregular de contratos de prestação de serviços para permitir manter no local pessoas cujo contrato de trabalho não podia ser prorrogado;
- b) O recurso excessivo ao procedimento de ajuste directo;
- c) A gestão duvidosa dos contratos de transporte com motorista.

Recomendações da autoridade de quitação

4.48. A fim de obviar a estas negligências e evitar que tais disfunções se repitam, o CCI, de acordo com as recomendações formuladas pelo Conselho e pela autoridade de quitação, iniciou uma série de reformas que já começaram a dar resultados mas que devem ser consolidadas.

*Constatações dos controlos***Sistema de gestão global: melhorias reais**

4.49. A actividade do CCI está organizada em programas de trabalho que definem os projectos científicos confiados aos vários institutos que formam o Centro. Assim, é indispensável que a direcção do Centro disponha de um instrumento que lhe permita estabelecer uma ligação entre cada operação e o projecto no âmbito do qual esta foi financiada, o que não acontecia quando da publicação do relatório especial n.º 10/2000. Entretanto, a criação de uma interface entre as contas de terceiros, a base de dados sobre os contratos e os registos das autorizações e dos pagamentos no programa contabilístico Sincom 2 permitiu organizar uma contabilidade auxiliar para os projectos.

4.50. Além disso, este novo dispositivo tem a vantagem de adaptar as informações fornecidas às diferentes necessidades da hierarquia, permitindo a elaboração de quadros de controlo para a sua gestão. Assim, por exemplo, é possível obter a pedido e em tempo real a repartição dos contratos adjudicados, não apenas por projecto mas também por instituto, por tipo de contrato (fornecimento de bens ou prestação de serviços), em função do processo de adjudicação (concurso/ajuste

4.49-4.51. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter apreciado os progressos registados relativamente aos instrumentos de gestão utilizados no CCI. Além disso, foram introduzidas inovações para uma maior integração dos sistemas informáticos. A utilização do sistema Infima será generalizada a todo o CCI, será criada uma interface com o sistema Sincom 2 e as informações contidas no sistema Infima estarão igualmente disponíveis a nível do Datapool.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

directo) ou ainda em função do suporte jurídico (contrato ou simples nota de encomenda). Este dispositivo é completado por um módulo, designado por Datapool, acessível através da Intranet, que também proporciona informações detalhadas e completas.

4.51. Todavia, os dados fornecidos por este último sobre os contratos só estão completos no que diz respeito às operações geridas por Ispra. Com efeito, as compras geridas por Geel, Karlsruhe e Petten são acompanhadas graças a um programa informático, designado por Infima, que, apesar de funcionar bem, tem o grande inconveniente de só poder ser utilizado presentemente em modo local. Por conseguinte, os quadros elaborados em tempo real não podem conter todas as informações relativas aos contratos adjudicados pelo CCI.

Supervisão das fases dos contratos: melhorias limitadas

4.52. A supervisão das fases dos contratos pressupõe mecanismos de identificação das necessidades, uma programação das compras, procedimentos de preparação dos *dossiers* e de elaboração dos cadernos de encargos/anexos técnicos e processos de adjudicação transparentes e documentados. Por fim, exige um controlo sistemático dos serviços prestados antes da realização do pagamento.

4.53. Globalmente, a supervisão não era satisfatória, tendo sido detectadas inúmeras irregularidades na auditoria efectuada antes da publicação do relatório especial n.º 10/2000. Apesar dos esforços sem precedente, e por vezes difíceis, desenvolvidos pelo CCI para melhorar a situação (ver pontos 4.60 e 4.61), os progressos verificados em Ispra ainda são modestos.

4.54. Em primeiro lugar, a descrição dos procedimentos de gestão não foi concluída nem, *a fortiori*, formalmente adoptada pela direcção do Centro no que diz respeito a Ispra. Por outro lado, os controlos efectuados no âmbito do presente acompanhamento revelaram erros de descrição nos projectos de manual. A programação anual das necessidades, formalizada num documento de síntese por cada um dos institutos/serviços, deverá constituir o ponto de partida para a criação de uma política de compras por parte do CCI. Os controlos efectuados mostraram que alguns institutos/serviços não prepararam um documento desse tipo e que a qualidade dos documentos produzidos varia muito de instituto para instituto.

4.52-4.53. *A Comissão confirma que os esforços envidados para documentar e harmonizar os procedimentos relativos aos contratos públicos no CCI serão prosseguidos. Quanto à referência aos pontos 4.60 e 4.61, a Comissão considera que os problemas que puderam eventualmente ter existido no passado foram solucionados, igualmente no que diz respeito aos institutos em Ispra*

4.54-4.55. *A descrição de todos os procedimentos de gestão do CCI está bem encaminhada, mas é evidente que a harmonização e documentação através da organização constitui um processo moroso. A abordagem seguida consiste na generalização das boas práticas e dos sistemas desenvolvidos nos vários institutos. Tal faz parte dos objectivos prioritários para 2001.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.55. O sistema de gestão Infima, criado em Petten, foi progressivamente melhorado e alargado, no decurso de 2000, a Geel e Karlsruhe. Logo que a interface com o Sincom 2 e a base de dados relativa aos contratos esteja realizada, deverá permitir o fornecimento de informações completas sobre os contratos adjudicados, a ligação destes últimos aos projectos a que dizem respeito e o acompanhamento, em tempo real, das várias fases de gestão. Esta dupla interface com o programa informático que acompanha a contabilidade orçamental e a base de dados relativa aos contratos deverá estar terminada em 2002. Por outro lado, estes três institutos elaboraram manuais que documentam os respectivos procedimentos de gestão.

4.56. Além disso, o Centro iniciou uma abordagem inovadora e especialmente adaptada à especificidade da sua gestão. Esta abordagem assenta na distinção fundamental entre as funções dos científicos e dos gestores administrativos. Aos primeiros compete definir o conteúdo do contrato, ou seja determinar as necessidades e elaborar os cadernos de encargos técnicos, e certificar-se se o contrato foi executado correctamente através de uma verificação dos serviços prestados. Aos segundos compete, em função das características jurídicas, financeiras e administrativas do contrato, seleccionar o processo de adjudicação e verificar a qualidade do contrato. Esta distinção envolve uma dupla autorização, científica, por um lado, e administrativa, por outro. Todavia, a Comissão bloqueou esta reforma alegando que as competências do gestor orçamental passariam a estar fraccionadas entre dois agentes. Este bloqueio é lamentável pois a reforma permite a cada um dos intervenientes exercer competências claramente definidas da melhor maneira, já que correspondem ao exercício das suas próprias funções.

4.57. O responsável pela área científica deverá poder dedicar-se exclusivamente à execução dos projectos a seu cargo. Assim, deverá fazer tudo o que estiver ao seu alcance para que tais projectos sejam executados correctamente, devendo certificar-se se os serviços prestados ou os bens fornecidos pelo contratante correspondem ao previsto no caderno de encargos. No entanto, não tem as competências jurídicas, financeiras e administrativas que lhe permitam definir os procedimentos de compras que devem ser seguidos. Além disso, para além dos aspectos técnicos, convirá garantir a independência do trabalho científico em relação às pressões do mercado, confiando aos responsáveis das unidades administrativas e financeiras, que não intervêm na definição das necessidades, a organização do processo de concurso.

4.56-4.57. *Os circuitos financeiros que o CCI está a criar no âmbito da reforma da Comissão incorporam o conceito de dupla assinatura, tal como descrito nos pontos 4.55 e 4.56 do relatório anual do Tribunal. Assim, cada processo será tratado por duas pessoas no mínimo, de modo complementar e independente. As suas responsabilidades respectivas estão claramente definidas na documentação dos circuitos financeiros. A última assinatura no circuito é a do responsável operacional da acção, o que está em consonância com as orientações da reforma da Comissão. É portanto esta última assinatura que responsabiliza o gestor orçamental.*

Actualmente, o sistema contabilístico da Comissão (Sincom) não traduz formalmente o circuito financeiro com dupla assinatura aqui descrito. Todavia, está previsto adaptar o fluxo de trabalho e os controlos de segurança para permitir implantar estes circuitos por via informatizada até ao final de 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Contratos adjudicados por ajuste directo/contrato negociado

4.58. O relatório especial n.º 10/2000 sublinhava a importância dos contratos adjudicados segundo modalidades que não respeitavam as condições referidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça para a sua utilização. Em 1999, 403 contratos, num montante total ligeiramente superior a 10 milhões de euros, foram adjudicados por ajuste directo/contrato negociado (7). Estes dados correspondem a 70,1 % do número e a 23,2 % do valor total dos contratos daquele exercício. Em 2000, o valor dos contratos adjudicados segundo este processo diminuiu, atingindo 7,5 milhões de euros, mas o número aumentou, representando cerca de 25 % do valor e aproximadamente 76 % do número de contratos adjudicados (ver **quadros 4.2a e 4.2b** e **gráficos 4.1 a 4.4**).

4.58-4.59. O CCI passou a aplicar correctamente as directivas sobre os contratos públicos e o Regulamento Financeiro. Estas duas bases jurídicas permitem utilizar um procedimento de consulta de mercado mais simples para os contratos que se situem abaixo de determinados limiares. É verdade que o perfil de consumo do CCI inclui muitas pequenas aquisições de material e de serviços. Todavia, o CCI aceitará a sugestão do Tribunal de proceder a uma análise mais apurada no programa de auditoria da sua unidade de auditoria interna.

Quadro 4.2a — Montante e número dos contratos, por processo de adjudicação, em 1999

Processo de adjudicação	Montante (euros)	Número de contratos	% montante	% número
A	7 474 961	393	17,3	68,3
N	2 541 002	10	5,9	1,7
P	17 793 769	92	41,2	16,0
L	15 429 304	80	35,7	13,9
Total	43 239 036	575	100,0	100,0
Total A+N	10 015 963	403	23,2	70,1

A = Ajuste directo; N = Processo por negociação; P = Concurso público; L = Concurso limitado

Fonte: Comissão, CCI Ispra.

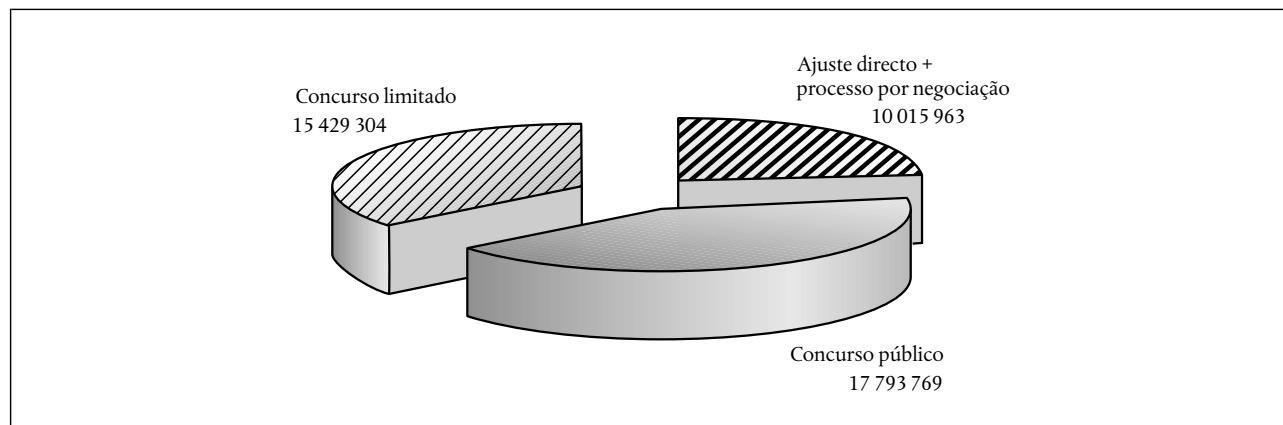
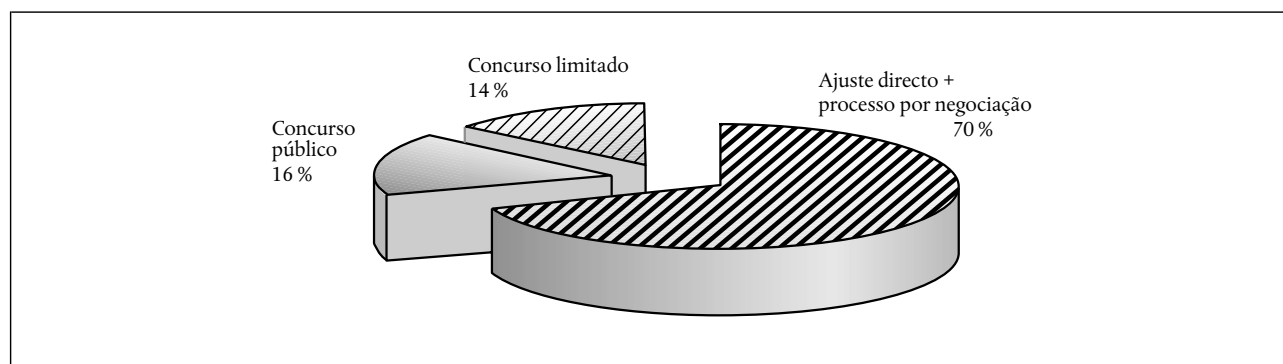
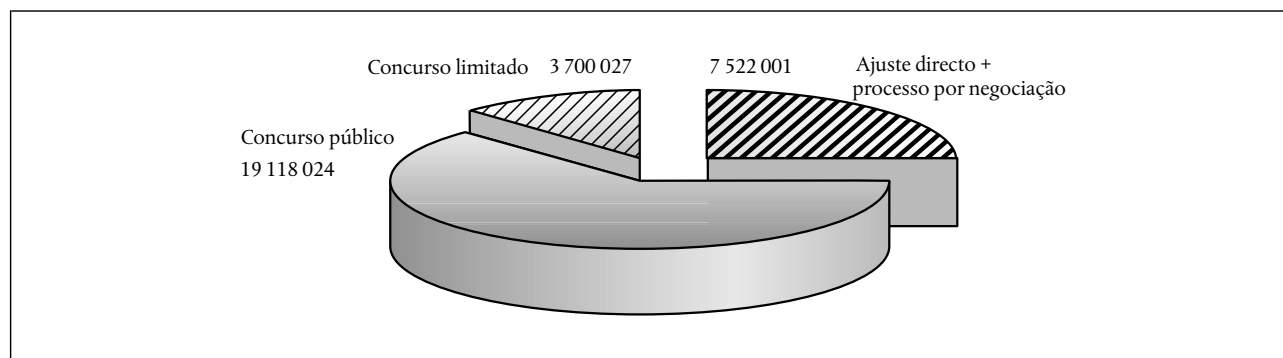
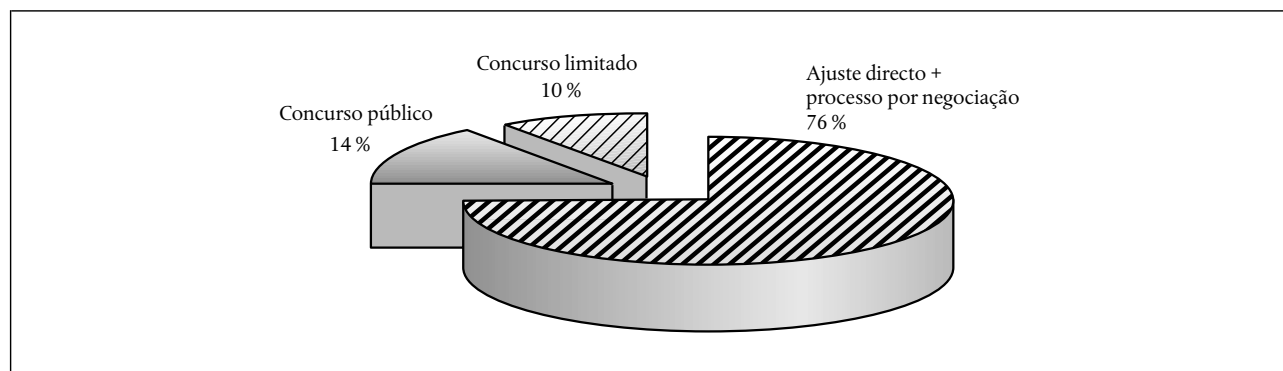
Quadro 4.2b — Montantes e número dos contratos, por processo de adjudicação, em 2000

Processo de adjudicação	Montante (euros)	Número de contratos	% montante	% número
A	7 350 553	557	24,2	74,1
N	171 448	12	0,6	1,6
P	19 118 024	108	63	14,4
L	3 700 027	75	12,2	10,0
Total	30 340 052	752	100	100,0
Total A+N	7 522 001	569	24,8	75,7

A = Ajuste directo; N = Processo por negociação; P = Concurso público; L = Concurso limitado

Fonte: Comissão, CCI Ispra.

(7) Um contrato é adjudicado por ajuste directo quando a operação se insere no âmbito do Regulamento Financeiro. No caso dos contratos negociados, são aplicadas as directivas relativas aos contratos públicos. Em ambos os casos, os funcionários responsáveis adjudicam o contrato sem haver um processo claro de concurso.

Gráfico 4.1 — Montante dos contratos, por processo de adjudicação, em 1999 (em euros)**Gráfico 4.2 — Repartição por número de contratos, por processo de adjudicação, em 1999****Gráfico 4.3 — Montantes dos contratos, por processo de adjudicação, em 2000 (em euros)****Gráfico 4.4 — Repartição por número de contratos e notas de encomenda, por processo de adjudicação, em 2000**

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.59. Caberá à direcção do CCI efectuar uma análise mais aprofundada para compreender a importância desses valores e, sobretudo, para se certificar do fundamento da escolha desse processo de adjudicação.

Utilização dos contratos de prestação de serviços

4.60. No seu relatório especial n.º 10/2000, o Tribunal referira que alguns contratos de prestação de serviços haviam sido utilizados para manter a trabalhar agentes cujos contratos de trabalho já não podiam ser legalmente prolongados. Antes da publicação deste relatório, o Tribunal verificara já da parte do CCI uma tentativa de pôr fim a estas práticas. Os esforços desenvolvidos permitiram revelar a dimensão do fenómeno, tendo sido identificados cerca de 300 casos de pessoas que beneficiaram desse tipo de contratos.

4.61. Estes dados impressionam desde logo pela sua dimensão, se bem que este número se reparta por vários anos e que os contratos cubram períodos de duração variável. Revelam, em seguida, a determinação da direcção em pôr fim a essas práticas. Para além desta constatação, estes dados, pela sua importância, exigem que a Comissão verifique se essas práticas tinham por finalidade conceder vantagens indevidas ou eram apenas um expediente para obter os recursos humanos necessários à execução das tarefas do Centro. No primeiro caso, impõem-se sanções severas para evitar que o fenómeno se repita. No segundo, é a política de pessoal que deverá ser revista no seu conjunto por forma a garantir que o CCI disponha de recursos humanos adaptados às tarefas que lhe são confiadas.

Gestão do contrato de transporte com motorista ⁽⁸⁾

4.62. Desde 1979 que este contrato fora adjudicado sem interrupção ao mesmo contratante, criando desta forma um monopólio *de facto* deste último. O relatório do Tribunal sublinhava que:

4.60-4.61. O problema levantado pelo Tribunal explica-se por um quadro de efectivos que, na altura, não estava adaptado às necessidades do Centro e, em parte, pela falta de listas de reserva de candidatos com o perfil necessário. As duas principais fontes do problema foram, em grande parte, suprimidas.

A inadequação do quadro dos efectivos do CCI nos anos abrangidos pelo relatório especial fazia-se sentir pela existência de um número demasiado elevado de lugares de categoria B e C e um número demasiado reduzido de lugares de categoria A. Isto tornou o recrutamento de investigadores com o perfil pretendido quase impossível durante um certo tempo. A situação foi corrigida no orçamento de 1999, em que 57 lugares de categoria B e 56 de categoria C foram trocados por 113 lugares de categoria A.

No que se refere às listas de reserva de candidatos com perfis adequados, foi já envidado um esforço importante, esforço esse que será prosseguido nos próximos meses.

No que diz respeito às eventuais sanções a que o Tribunal faz referência, a Comissão já respondeu ao relatório especial n.º 10/2000, tendo indicado que tinham sido efectuados inquéritos administrativos e iniciados processos disciplinares, incluindo as sanções infligidas. Será planificada uma auditoria de acompanhamento pela unidade de auditoria interna do CCI.

⁽⁸⁾ Este caso está a ser actualmente objecto de um inquérito por parte do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) As condições em que este contrato tinha sido adjudicado suscitavam dúvidas quanto à regularidade do processo;
- b) O gestor orçamental não tinha efectuado uma verdadeira verificação dos serviços prestados;
- c) Tinha sido facturada uma quilometragem excessiva. Assim, a análise dos documentos comprovativos permitiu verificar que foram facturados 540 km/dia por veículo.

4.63. Em Junho de 2000, o CCI não renovou o contrato com a empresa que o detinha há 20 anos e celebrou um contrato com outra empresa em condições que lhe são mais favoráveis. O novo contrato foi celebrado na sequência da abertura de um concurso. Paralelamente, a partir do início do exercício de 2000, o CCI dispunha de um sistema de gestão que permitia acompanhar a execução do contrato. Este sistema tem por base um programa informático que inclui as distâncias de todas as combinações possíveis entre os cerca de 400 destinos previstos no contrato. Dá ao serviço respectivo uma visão global das operações. Com efeito, o sistema permite verificar a legitimidade dos pedidos de transporte apresentados, organizar tanto quanto possível viagens em grupo e verificar a quilometragem facturada e a veracidade dos serviços prestados.

4.64. Em termos mensais, a criação do novo sistema e a aplicação do novo contrato permitiram diminuir os montantes facturados em 62 %. Em 1999, o anterior contratante facturou 49 060 km/mês, ao passo que desde a entrada em vigor do novo contrato em Junho de 2000, apenas 26 903 km/mês foram facturados pela nova empresa, apesar de se ter verificado um ligeiro aumento do número de pessoas transportadas de 1,05 % por mês.

SÍNTESE DO RELATÓRIO ESPECIAL
N.º 9/2001 RELATIVO AO PROGRAMA DE
FORMAÇÃO E MOBILIDADE DOS
INVESTIGADORES (9)

4.65. A auditoria do Tribunal incidiu na análise dos sistemas de gestão utilizados pelos serviços

(9) Publicação em curso no Jornal Oficial.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

responsáveis pela execução do programa de formação e mobilidade dos investigadores, tanto ao nível da Comissão como dos contratantes, bem como na avaliação da qualidade da gestão destes sistemas. A auditoria do programa, cuja dotação orçamental foi de 792 milhões de euros para a duração do quarto programa-quadro, incluiu a análise dos processos de selecção dos contratos, o processo de acompanhamento das deficiências assinaladas num anterior relatório do Tribunal ⁽¹⁰⁾, bem como, através de auditorias no local e de um inquérito por correspondência, a apreciação do grau de satisfação dos contratantes/beneficiários no que diz respeito aos serviços fornecidos pela Comissão.

4.66. A auditoria permitiu tirar as seguintes conclusões principais:

a) Os processos utilizados na avaliação das propostas nem sempre eram transparentes e existia um risco de confusão de interesses no que se refere à repartição das propostas pelos diversos examinadores;

4.66.

a) *A falta de transparência referida pelo Tribunal apenas diz respeito ao nível de documentação das actas das deliberações do painel. Se é verdade que as actas nem sempre reflectiram pormenorizadamente as diferentes fases que levaram a estas deliberações, não deixaram de transcrever correctamente os resultados, isto é, a classificação, por ordem de prioridade, das propostas a financiar que o painel propôs à Comissão. Assim, a observação do Tribunal apenas levanta uma questão puramente formal que, de qualquer modo, não teve qualquer impacto sobre os resultados da avaliação, nem sobre o financiamento dos projectos. No quinto programa-quadro, a qualidade da descrição das deliberações do painel foi consideravelmente reforçada, incluindo, para certas actividades, a designação de um relator encarregado de redigir a justificação da decisão.*

No que diz respeito aos riscos potenciais de conflito de interesses, é de salientar que num domínio como o da investigação, muitas vezes caracterizado por uma concentração e uma interacção de peritos de alto nível em domínios científicos de ponta, este risco não pode ser excluído a priori. Contudo, o procedimento de avaliação em duas etapas e, nomeadamente, a análise de cada proposta por peritos na mesma área, primeiro individualmente, e depois de forma consensual no âmbito do painel plenário, garante um equilíbrio entre os riscos potenciais de conflito de interesses e a qualidade das avaliações. No quinto programa-quadro, o manual de avaliação prevê um reforço das disposições nesta matéria, já que o contrato celebrado com o perito é doravante acompanhado de condições de referência, de um código de conduta e de uma declaração de imparcialidade devidamente assinados pelo interessado.

⁽¹⁰⁾ Capítulo 9 do relatório anual relativo ao exercício de 1994, acompanhado das respostas das instituições (JO C 303 de 14.11.1995).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) Os critérios de elegibilidade e os custos de utilização fixados para as diferentes acções não foram aplicados pelos contratantes ou os elementos que comprovam o seu controlo pela Comissão não eram satisfatórios;
- c) Desde a anterior auditoria do Tribunal, verificaram-se algumas melhorias significativas no que diz respeito à acção «Formação pela investigação»; no entanto, a percentagem de candidaturas às bolsas Marie Curie aceites no âmbito do programa de formação e mobilidade dos investigadores, por um lado, e dos programas temáticos específicos, por outro, variava substancialmente;
- d) Os resultados do inquérito realizado mostram que os contratantes/beneficiários estão geralmente satisfeitos com os serviços prestados pela Comissão.

4.67. Com base nestes resultados, o Tribunal recomenda a melhoria e o respeito rigoroso dos processos de avaliação das propostas e de selecção dos examinadores. Se os contratos previrem a aplicação de determinados critérios, a Comissão deverá assegurar o seu controlo, fornecendo provas do mesmo, quando da recepção das declarações de despesas. Por fim, a gestão de todas as bolsas Marie Curie deverá ser centralizada ao nível do serviço responsável por esta acção no âmbito do programa de formação e mobilidade dos investigadores.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) Os serviços da Comissão responsáveis pela negociação das «taxas de utilização» tomam todas as medidas necessárias para garantir que esses cálculos sejam correctamente elaborados. Uma vez que o sistema das taxas de utilização era uma novidade no programa «Formação e mobilidade dos investigadores», os procedimentos de negociação e a documentação correspondente foram objecto de uma descrição muito mais cuidadosa no quinto programa-quadro, por forma a melhorar a compreensão global desta base contabilística.
- c) A Comissão assinala as melhorias significativas sublinhadas pelo Tribunal na formação através da actividade de investigação. No que diz respeito às eventuais variações nas taxas de êxito nos vários programas, estas decorrem das diferentes dotações orçamentais disponibilizadas nos próprios programas específicos.
- d) A Comissão tomou conhecimento com interesse dos resultados do inquérito sobre o programa «Formação e mobilidade dos investigadores» realizado pelo Tribunal junto dos beneficiários/contratantes. Assinala a percentagem elevada de respostas e congratula-se com o seu conteúdo amplamente positivo para todos os sectores desse programa.

4.67. No quinto programa-quadro, todo o procedimento relativo à avaliação foi reforçado com um manual de avaliação único, adoptado pela Comissão e posto à disposição de todos os potenciais participantes. O estatuto de perito independente, cuja presença garantia já a boa aplicação dos procedimentos, foi codificado. No que diz respeito à selecção dos peritos avaliadores, foi já publicado um convite aberto à candidatura de peritos e criada uma base de dados de peritos comum a todos os programas, o que melhorou já consideravelmente o processo.

Antes de proceder a pagamentos, a Comissão verifica sistematicamente os critérios ligados à elegibilidade dos custos (idade, nacionalidade). Desde o quinto programa-quadro, os outros critérios a promover (representação geográfica equilibrada, paridade homens/mulheres, participação dos países menos desenvolvidos, representação das indústrias) são também sistematicamente verificados, com base nas respostas aos questionários distribuídos aos participantes.

No que diz respeito às bolsas de estudo Marie Curie, no projecto para o próximo programa-quadro a Comissão propôs concentrá-las num domínio de actividades sob a responsabilidade de uma direcção da DG.

AUDITORIAS EFECTUADAS PELA COMISSÃO

4.68. O **quadro 4.3a** apresenta uma síntese das informações comunicadas pelas 13 Direcções-Gerais responsáveis pelas políticas internas sobre o número de auditorias terminadas em 2000 neste domínio. A maioria destas auditorias foi efectuada por gabinetes de auditoria externos em nome da Comissão. Convém sublinhar que estas auditorias são principalmente auditorias financeiras ou de conformidade efectuadas a nível dos beneficiários, diferindo portanto das auditorias efectuadas pelas unidades de auditoria interna recentemente criadas nas DG, que incidem principalmente nos procedimentos internos. O **quadro 4.3b** mostra a situação em 31 de Dezembro de 2000 no que diz respeito às cobranças, na sequência das comunicações da Comissão nesse sentido com base nas auditorias efectuadas em 1999.

4.69. A comparação com os dados relativos a 1999 (ver **quadro 4.3a**) mostra que, em termos gerais, o número de auditorias efectuadas pela Comissão aumentou substancialmente (63 %), ao passo que o número de contratos auditados aumentou 14 %. À excepção das acções veterinárias e fitossanitárias, os montantes a recuperar também aumentaram, passando de 8,64 milhões de euros para 11,58 milhões de euros, fundamentalmente devido ao maior número de auditorias efectuadas pela DG Sociedade da Informação (INFSO) e pela DG Investigação (RTD).

4.70. A DG Investigação em especial aumentou o número de auditorias efectuadas em cerca de 200 %, passando de 74 auditorias em 1999 para 220 auditorias terminadas durante o exercício de 2000. Além disso, o número de contratos controlados por esta DG registou o maior aumento (152 %), passando de 126 em 1999 para 317 em 2000. Como em 2000 foram controlados pela primeira vez projectos de fusão de grandes dimensões, o valor dos contratos controlados aumentou em maiores proporções. Os montantes a recuperar também aumentaram significativamente, passando de 1,9 milhões de euros para 5,3 milhões de euros.

4.71. Paralelamente ao aumento das auditorias efectuadas pela DG INFSO, o número de auditorias concluídas e de contratos auditados aumentou substancialmente nos domínios do ambiente (DG ENV), indústria (DG ENTR) e justiça e assuntos internos (DG JAI), enquanto nos domínios da educação e cultura (DG EAC) e da energia e transportes (DG TREN) o número de auditorias diminuiu.

4.69-4.70. *As DG ligadas à investigação formularam conjuntamente em 1998 uma estratégia de auditoria coerente para todo o programa-quadro, com base no objectivo de dar garantias aos organismos de gestão e às partes interessadas relativamente à utilização adequada dos fundos destinados à investigação. O objectivo global consiste em efectuar auditorias a 10 % dos contratantes durante o programa-quadro de IDT. Para pôr em prática esta estratégia, a Comissão recorreu a um contrato-quadro com uma empresa de auditoria externa.*

4.71. *Na sequência da fusão da antiga DG Energia com a antiga DG Transportes em 1 de Janeiro de 2000, a nova DG TREN herdou um grande número de antigos contratos não encerrados, nomeadamente provenientes da antiga DG Energia. A fim de solucionar esta situação, foi dada prioridade à liquidação destes contratos. Esta tarefa foi efectuada com uma parte dos recursos consagrados às auditorias financeiras, o que explica a diminuição do número de auditorias concluídas durante o exercício de 2000.*

Quadro 4.3a — Auditorias da Comissão concluídas em 2000 ⁽¹⁾

Direcção-Geral	Número de auditorias concluídas		Número de contratos examinados		Número de contratos abertos		Valor dos contratos examinados (milhões de euros)		Valor dos contratos abertos (milhões de euros)		Montantes a recuperar ou reduções de montantes a pagar na sequência das auditorias (milhões de euros)	
	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000
AGRI — Agricultura ⁽⁴⁾	3	4	19	(7)	504	550	2,00	12,29	78,93	73,66	0,11	(7)
EAC — Educação e Cultura	119	106	211	172	5 424	25 306 ⁽¹³⁾	114,35	56,29	469,70	654,04 ⁽¹³⁾	3,28	0,92 ⁽⁸⁾
EMPL — Emprego e Assuntos Sociais	5	10	18	21	2 210	2 037	4,91 ⁽³⁾	10,05 ⁽³⁾	124,90	204,84	0,14	0,09
TREN — Energia e Transportes	49	35	194	93	3 223	4 774 ⁽¹²⁾	269,24	209,17	2 892,07	1 656,20	1,13	1,28
ENTR — Empresa	6	8	9	37	(7)	746	5,82	53,60	(7)	181,10	0,17	0,15
ENV — Ambiente	16	30	30	40	2 848	2 505	5,11	12,56	360,98	295,12	0,08	0,10
FISH — Pescas	3	5	12	13	171	188	2,54	7,04	181,46	194,53	0,03	0,03
(10)	3	3	8	9	7 ⁽¹⁵⁾	13	10,00	27,60	91,46 ⁽¹⁵⁾	95,84	(7)	(7)
JAI — Justiça e Assuntos Internos	17 ⁽⁶⁾	64	44 ⁽⁶⁾	65	(7)	713	10,28 ⁽⁶⁾	4,26	(7)	31,95	(7)	0,45
SANCO — Saúde e Protecção dos Consumidores	11 ⁽⁹⁾	8	25 ⁽⁹⁾	18	1 174 ⁽⁹⁾	978	3,90 ⁽⁹⁾	3,03	89,77 ⁽³⁾ ⁽⁹⁾	85,48	0,19 ⁽⁹⁾	0,05
(3)	5	10	5	12	n.d.	n.d.	225,55	96,65	n.d.	n.d.	98,60	15,03 ⁽⁸⁾
INFSO — Sociedade da Informação	13	25	54	66	2 490	2 330	19,29	40,09	6 434,00	6 135,00	1,57	2,80 ⁽¹⁴⁾
MARKT — Mercado Interno	0	1	0	1	80	175	0,00	(7)	6,92	8,79	0,00	0,00
RTD — Investigação	74	220	126	317	8 734	11 358	46,60	820,20 ⁽¹¹⁾	5 020,00	3 387,00	1,90	5,30 ⁽¹¹⁾
TAXUD — Fiscalidade e União Aduaneira	3	5	3	5	147	164	0,24	0,58	44,35	44,10	0,04	0,02
Total	327	534	758	869	26 865	50 378	719,83	1 353,41	15 794,54	12 866,55	107,24	26,22

⁽¹⁾ Definições utilizadas no quadro:

- Número de auditorias concluídas: número de auditorias financeiras que deram lugar à elaboração de um relatório final durante o exercício.
- Número de contratos abertos: número de contratos assinados durante o exercício que ainda não foram concluídos, mais o número de contratos abertos no início do exercício e que não foram concluídos durante o exercício. O termo «contrato» refere-se simultaneamente a contratos (quer se trate de acções a custos repartidos ou de contratos adjudicados na sequência de um concurso público) e a subvenções (nos casos em que foi assinado um acordo de financiamento). Um «contrato concluído» é um contrato cujas disposições foram executadas, relativamente ao qual foram realizados todos os controlos financeiros e técnicos e foi efectuado o pagamento final.
- Valor dos contratos examinados: valor da participação do contratante auditado nos contratos que foram objecto de controlos no local.
- Montante a recuperar: montantes considerados recuperáveis na sequência de controlos no local, tendo essa recuperação sido confirmada nos relatórios de auditoria.

⁽²⁾ Ver o relatório anual relativo ao exercício de 1999, quadro 4.4 [excepto ⁽¹⁰⁾].

⁽³⁾ Apenas a participação da Comissão.

⁽⁴⁾ Capítulo B2-5 1, excepto ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Acções veterinárias e fitossanitárias. O montante dos contratos examinados corresponde aqui aos pedidos de reembolso dos Estados-Membros.

⁽⁶⁾ Gerido em 1999 pelo Secretariado-Geral; inclui uma rubrica orçamental do capítulo B7-6 0 («Acções comunitárias a favor das organizações não governamentais»).

⁽⁷⁾ Não indicado.

⁽⁸⁾ Em alguns controlos, os montantes a recuperar não tinham sido determinados no final de 2000.

⁽⁹⁾ Incluindo a antiga DG Emprego e Assuntos Sociais.

⁽¹⁰⁾ Acções de controlo no sector da pesca. O termo contrato refere-se aqui a um programa de um Estado-Membro; o valor dos contratos examinados refere-se aqui ao montante das rubricas examinadas de um programa; o valor dos contratos abertos corresponde neste caso preciso ao montante total das acções plurianuais 1996-2000 para o conjunto dos Estados-Membros.

⁽¹¹⁾ Em 2000, foram examinados pela primeira vez projectos de fusão de grandes dimensões.

⁽¹²⁾ Número total de autorizações; o número real de contratos será inferior.

⁽¹³⁾ Inclui os contratos celebrados entre os gabinetes de assistência técnica (em nome da Comissão) e os beneficiários finais.

⁽¹⁴⁾ Em referência à resposta da Comissão ao ponto 4.73, os montantes recuperáveis são apenas indicativos.

⁽¹⁵⁾ Alterado pelos serviços da Comissão.

NB: n.d. = não disponível.

Fonte: Serviços da Comissão.

Quadro 4.3b — Recuperações

(milhões de euros)

Direcção-Geral	Montantes a recuperar ou reduções do montante a pagar na sequência das auditorias ⁽¹⁾	Recuperações até 31.12.2000					Total
	1999	Montantes deduzidos de pagamentos a efectuar	Montantes recuperados na sequência de uma ordem de cobrança	Montantes ainda não recuperados; ordem de cobrança emitida mas reembolso em suspenso	Montantes ainda não recuperados; ordem de cobrança ainda não emitida ou ajustamento ainda em suspenso	Montantes não recuperáveis	
AGRI — Agricultura	0,11	0,11	—	—	—	—	0,11
EAC — Educação e Cultura	3,28	—	1,38	1,86	0,04	—	3,28
EMPL — Emprego e Assuntos Sociais	0,14	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TREN — Energia e Transportes	1,13	5,49	0,17	0,09	—	—	5,75
ENTR — Empresa	0,17	0,17	—	—	—	—	0,17
ENV — Ambiente	0,08	—	0,08	—	—	—	0,08
FISH — Pescas	0,03	0,03	—	—	—	—	0,03
SANCO — Saúde e Protecção dos Consumidores	0,19 ⁽²⁾	0,19	—	—	—	—	0,19
	⁽³⁾ 98,60	91,30	—	—	⁽⁴⁾	—	91,30 ⁽⁴⁾
INFOS — Sociedade da Informação ⁽⁶⁾	1,57	0,34	0,02	0,98	0,57	—	1,91
RTD — Investigação	1,75 ⁽⁷⁾	0,73	0,21	0,26	0,57 ⁽⁵⁾	—	1,77
TAXUD — Fiscalidade e União Aduaneira	0,04	—	—	0,06	—	—	0,06
Total	107,09	98,36	1,86	3,25	1,18	—	104,65 ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Com base nos dados comunicados pelos serviços da Comissão; ver relatório anual relativo ao exercício de 1999, quadro 4.4.

⁽²⁾ Incluindo a antiga DG Emprego e Assuntos Sociais.

⁽³⁾ Acções veterinárias e fitossanitárias.

⁽⁴⁾ Continua em suspenso um ajustamento adicional da ordem dos 6 milhões de euros, aguardando-se um acordo definitivo com o Estado-Membro em questão.

⁽⁵⁾ Trata-se principalmente de casos em que haverá um ajustamento na altura do pagamento definitivo.

⁽⁶⁾ Em referência à resposta da Comissão ao ponto 4.73, os montantes recuperáveis são apenas indicativos.

⁽⁷⁾ Alterado pelos serviços da Comissão.

NB: n.d. = não disponível.

Fonte: Serviços da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

É importante assinalar que o número de auditorias financeiras sofreu uma quebra de 30 % entre 1999 e 2000, ao passo que o valor dos contratos objecto de auditoria só diminuiu 22 %.

Em 30 de Junho de 2001, a DG TREN tinha já planificado 35 auditorias, número igual ao de 2000, prevendo ainda organizar outras. O valor dos contratos objecto de auditoria para 2001 será portanto superior ao valor de 2000.

O objectivo ao nível das auditorias financeiras consiste em ultrapassar, em 2002, o número de auditorias de 1999.

No que diz respeito à DG EAC, esta diminuição deve-se à migração da auditoria dos projectos para o regime de auditoria dos sistemas, o que não significa que tenha havido menos controlos, mas sim que os controlos eram de tipo diferente e que não são comparáveis com os de 1999. A DG EAC está a finalizar um contrato com um gabinete de auditoria, o que permitirá aumentar significativamente o número de auditorias financeiras.

4.72. O quadro 4.4 do relatório anual relativo ao exercício de 1999 mostra que a Comissão havia identificado nas auditorias que ela própria realizou um montante superior a 100 milhões de euros a recuperar ou a deduzir de pagamentos futuros. O **quadro 4.3b** apresenta os resultados do acompanhamento desta situação. 94 % das cobranças assinaladas foram efectuadas mediante deduções de futuros pagamentos aos beneficiários em questão. Após o pagamento dos saldos, foram reembolsados menos de 2 %. No que diz respeito às recuperações comunicadas pela DG INFSO, apenas 19 % dos montantes a recuperar na sequência das auditorias efectuadas em 1999 foram objecto de reembolso ou de ajustamento até 31 de Dezembro de 2000. Um montante total superior a 570 000 euros ainda não tinha sido objecto de uma ordem de cobrança nessa data.

4.73. Os dados relativos às recuperações efectuadas até 31 de Dezembro de 2000 mostram que os montantes a recuperar em relação a 1999, comunicados pelas DG TREN, SANCO e INFSO, não pareciam ser valores definitivos. Por exemplo, no domínio das acções veterinárias e fitossanitárias, as reduções do montante a pagar aceites pelos Estados-Membros na sequência da auditoria dos seus pedidos de reembolso são inferiores em mais de 1 milhão de euros às comunicadas em 1999. Por outro lado, o montante a recuperar comunicado pela DG TREN era superior em mais de 4,6 milhões de euros ao comunicado em 1999, dos quais cerca de 4,3 milhões de euros recuperados pela antiga DG VII/TEN-Transportes não tinham sido considerados no início

4.72. *No que se refere à DG INFSO, o montante de 570 000 euros representa ordens de cobrança ainda não emitidas mas em preparação. Deste montante, foram emitidas ordens de cobrança no valor de 234 371 euros em 2001. Deve ainda ser processado um montante de 336 443 euros. Entre estes casos contam-se alguns em que o contratante contestou os resultados da auditoria e um caso (32 910 euros) em que foi necessária a intervenção do OLAF.*

4.73. *No que diz respeito aos montantes reembolsados à DG INFSO, é necessário estabelecer uma distinção entre os montantes que se verifica terem sido declarados em excesso nas declarações de despesas específicas objecto de auditoria e os montantes que se verifica serem recuperáveis com base nos resultados da auditoria. Os reembolsos podem ser superiores ou inferiores aos montantes específicos que se verifica terem sido reclamados em excesso.*

Tal deve-se ao facto de o montante declarado pelos auditores como «reembolsável» não ter em conta os pagamentos já efectuados ao contratante. Estabelece meramente a correcção ou não dos custos comunicados. Por conseguinte, o montante

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

como montante a recuperar. No que diz respeito à DG INFSO, o montante efectivamente apurado na sequência das auditorias de 1999 é superior em 22 % ao montante comunicado.

4.74. É lamentável que os dados solicitados não tenham sido disponibilizados pela DG EMPL.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

a recuperar pode ser superior se tiver sido pago um adiantamento para além dos pagamentos de despesas declaradas objecto de auditoria, ou inferior se os pagamentos tiverem sido suspensos durante a auditoria. Além disso, a aplicação dos futuros resultados da auditoria aos períodos que não foram cobertos pela auditoria pode dar origem a um aumento dos montantes recuperados.

No que diz respeito à DG TREN, a diferença positiva de 4,6 milhões de euros relativamente ao montante inicialmente comunicado explica-se essencialmente pelo facto de 4,3 milhões de euros terem sido objecto de uma redução de pagamento em ligação com a rede transeuropeia de transportes.

No que diz respeito às cobranças/recusas de despesas da DG SANCO, a Comissão chamou já a atenção do Tribunal para a natureza específica das despesas veterinárias (programas de erradicação ou intervenções de urgência em caso de epizootia), o que faz com que as auditorias financeiras necessitem por vezes de mais de um ano para certos dossiers mais complexos. Daí podem também resultar divergências entre os montantes inicialmente considerados como recuperáveis/a recusar pelos auditores e os montantes finalmente recusados pela Comissão aquando do encerramento de um dossier. No caso em análise, o milhão de euros referido pelo Tribunal representa aliás 1 % dos 98,6 milhões de euros considerados não elegíveis pela DG SANCO no final das auditorias efectuadas em 1999.

4.74. *A DG EMPL sublinha a dificuldade em explorar os dados relativos ao exercício de 1999 — tendo em conta a reorganização dos serviços que teve lugar durante esse mesmo ano (reorganização das actividades de controlo da DG XX e criação da DG SANCO). A DG EMPL compromete-se a proceder a uma análise completa da situação e a fornecer ao Tribunal, no mais breve prazo, as informações relativas aos montantes a recuperar na sequência das auditorias efectuadas em 1999.*

CAPÍTULO 5

Acções externas

5.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	5.1
Gestão orçamental	5.2-5.23
Introdução	5.2-5.4
Dotações de autorização	5.5-5.13
Dotações de pagamento	5.14-5.18
Apresentação das contas à autoridade de quitação	5.19-5.23
Apreciação específica no âmbito da Declaração de Fiabilidade	5.24-5.44
Auditoria aprofundada no domínio do programa Tacis	5.24-5.44
Domínio de intervenção	5.24
Âmbito e natureza da auditoria	5.25-5.27
Programa Tacis	5.28-5.34
Resultados da auditoria	5.35-5.41
Contratos e pagamentos	5.35
Observações sobre o controlo interno	5.36-5.41
Conclusões	5.42-5.43
Recomendações	5.44
Seguimento dado a observações anteriores	5.45-5.76
Segurança nuclear	5.45-5.76
Introdução	5.45-5.46
Nova estratégia de intervenção na ausência de normas de qualidade	5.47-5.48
Recursos humanos para a gestão do programa e sua organização	5.49-5.53
Lentidão persistente da execução dos projectos	5.54-5.62
Resolução de questões atrasadas em detrimento dos novos projectos	5.54-5.56
Tempo necessário para a preparação dos contratos	5.57-5.61
Subcontratação	5.62
Melhoria da gestão mas transparência ainda insuficiente	5.63-5.65
Assistência técnica do CCI	5.63-5.64
Projectos de fornecimento confiados a outros intermediários	5.65
Participação limitada dos beneficiários	5.66-5.70
Conclusões	5.71-5.73
Recomendações	5.74-5.76
Outras observações	5.77-5.88
Operações Tacis	5.77-5.88

Mecanismo de Bangkok	5.77-5.85
ISTC e STCU	5.86-5.88
Principais observações nos relatórios especiais	5.89-5.120
Ajuda humanitária de emergência às vítimas da crise no Kosovo (ECHO)	5.89-5.95
Agência Europeia de Reconstrução	5.96-5.98
Programa Tacis de cooperação transfronteiriça	5.99-5.102
Gestão da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)	5.103-5.113
Acordos internacionais de pesca	5.114-5.120

INTRODUÇÃO

5.1. O presente capítulo trata das ajudas de tipo tradicional financiadas a partir do orçamento geral e das acções adoptadas pelo Conselho no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). As ajudas concedidas através dos Fundos Europeus de Desenvolvimento ⁽¹⁾ figuram no orçamento geral apenas com uma indicação *pro memoria*, uma vez que são financiadas separadamente. Para além da análise da gestão orçamental e da apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade (que incide sobre o programa Tacis), este capítulo contém uma série de observações sobre aspectos da boa gestão financeira decorrentes da auditoria do programa Tacis. O capítulo contém ainda uma parte relativa ao seguimento dado a observações anteriores e outra com as principais observações do Tribunal em relatórios especiais recentemente adoptados.

GESTÃO ORÇAMENTAL

Introdução

5.2. A rubrica 4 «Acções externas» das perspectivas financeiras aplicáveis ao período 2000-2006 inclui a subsecção B7 do orçamento, à excepção do título B7-0 «Estratégia de pré-adesão», e a subsecção B8 (ver **quadro 5.1**). O facto de as perspectivas financeiras para esta rubrica serem aparentemente excedidas resulta do recurso ao instrumento de flexibilidade, que autoriza que o limiar fixado para uma rubrica seja superado em 200 milhões de euros, e da utilização, a título da rubrica 4, da reserva de emergência que faz parte da rubrica 6. O **quadro 5.2** apresenta a evolução das despesas das subsecções B7 e B8 nos últimos cinco exercícios.

5.3. A partir do exercício de 2000, a nova rubrica 4 já não inclui as dotações previstas para o programa Phare, considerado até à data como fazendo parte das ajudas externas e tratado agora como um instrumento de pré-adesão.

⁽¹⁾ Ver outras observações no presente relatório.

Quadro 5.1 — Rubrica das perspectivas financeiras: Acções externas

(Milhões de euros e %)

		Limiar das perspectivas financeiras	Evolução do orçamento		Execução do orçamento					
			Dotações iniciais ⁽¹⁾	Dotações definitivas disponíveis ⁽²⁾	Dotações utilizadas	% das dotações definitivas disponíveis	Dotações transitadas para 2001	% das dotações definitivas disponíveis	Dotações anuladas	% das dotações definitivas disponíveis
Estratégia de pré-adesão a favor de Malta e de Chipre (B7-0 4) ⁽⁴⁾	DA		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	DP		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Ajuda alimentar e humanitária (B7-2)	DA		936,0	946,0	943,2	99,7	0,0	0,0	2,8	0,3
	DP		829,5	860,7	856,4	99,5	0,0	0,0	4,4	0,5
Cooperação com os países em desenvolvimento da Ásia, da América Latina e da África Austral, incluindo a África do Sul (B7-3)	DA		905,7	905,6	802,4	88,6	0,0	0,0	103,2	11,4
	DP		632,0	667,4	621,9	93,2	14,1	2,1	31,5	4,7
Cooperação com os países terceiros mediterrânicos e do Próximo e Médio Oriente (B7-4)	DA		1 142,9	1 044,1	1 005,7	96,3	8,8	0,8	29,6	2,8
	DP		435,4	510,9	472,7	92,5	17,8	3,5	20,4	4,0
Cooperação com os países da Europa Central e Oriental, com os Novos Estados Independentes e com a Mongólia (B7-5)	DA		941,8	1 361,8	1 355,8	99,6	0,0	0,0	6,0	0,4
	DP		742,3	1 223,4	1 145,4	93,6	72,1	5,9	5,9	0,5
Outras acções de cooperação — Acções comunitárias a favor das ONG (B7-6)	DA		356,9	355,4	337,4	95,0	13,8	3,9	4,1	1,2
	DP		360,8	329,6	272,9	82,8	37,2	11,3	19,6	5,9
Iniciativa europeia para a democracia e a protecção dos direitos do Homem (B7-7)	DA		95,4	96,9	93,8	96,9	0,0	0,0	3,0	3,1
	DP		81,9	74,9	51,0	68,1	20,9	27,9	3,0	4,0
Vertentes externas de determinadas políticas comunitárias (B7-8)	DA		379,4	233,4	201,8	86,5	6,7	2,9	24,8	10,6
	DP		225,5	191,1	168,9	88,3	2,0	1,0	20,3	10,6
Política Externa e de Segurança Comum (B8)	DA		47,0	47,0	30,8	65,5	2,6	5,5	13,6	29,0
	DP		30,0	30,0	19,6	65,2	9,0	30,0	1,4	4,8
Total rubrica 4	DA	4 627,0	4 805,1	5 005,1	4 778,6	95,5	39,2	0,8	187,2	3,7
	DP		3 337,5	3 890,3	3 608,7	92,8	173,1	4,4	108,5	2,8
Reserva para ajudas de emergência (B7-9 1) ⁽³⁾	DA		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
	DP		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
Total	DA		5 008,1	5 013,1	4 770,9	95,2	39,2	0,6	210,2	4,2
	DP		3 540,5	3 911,3	3 608,7	92,3	173,1	4,4	129,5	3,3

⁽¹⁾ Aprovação definitiva do orçamento pelo Parlamento Europeu em 16 de Dezembro de 1999 (JO L 40 de 14.2.2000).

⁽²⁾ Dotações orçamentais alteradas após a tomada em consideração dos orçamentos rectificativos e suplementares e das transferências, mas não incluindo as dotações transitadas de 1999, as dotações decorrentes da reutilização de receitas, bem como de receitas resultantes da participação de terceiros e de outras receitas correspondentes a um determinado destino e as dotações reconstituídas.

⁽³⁾ A reserva para ajudas de emergência insere-se na rubrica 6.

⁽⁴⁾ Os outros montantes do capítulo B7-0 inserem-se na rubrica 7.

Fonte: Conta de Gestão 2000.

Quadro 5.2 — Acções externas: comparação entre a execução das autorizações e a execução dos pagamentos entre 1996 e 2000 para o orçamento do exercício

(Milhões de euros)

Rubrica	Título	Designação	1996		1997		1998		1999		2000	
			Autorizado	Pago	Autorizado	Pago	Autorizado	Pago	Autorizado	Pago	Autorizado	Pago
4	B7-2	Ajuda alimentar e humanitária	1 218	852	1 013	892	1 058	820	1 231	955	943	856
	B7-3	Cooperação com os países em desenvolvimento da Ásia, da América Latina e da África Austral, incluindo a África do Sul	818	474	797	472	771	463	686	570	802	622
	B7-4	Cooperação com os países terceiros mediterrânicos e do Próximo e Médio Oriente	654	357	1 076	404	1 069	422	1 027	334	1 006	473
	B7-5	Cooperação com os países da Europa Central e Oriental, com os Novos Estados Independentes e com a Mongólia ⁽¹⁾	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	1 356	1 145
	B7-6	Outras acções de cooperação — Acções comunitárias a favor das ONG	401	280	370	317	337	282	344	302	337	273
	B7-7	Iniciativa europeia para a democracia e a protecção dos direitos do Homem	91	65	90	59	86	66	94	46	94	51
	B7-8	Vertentes externas de determinadas políticas comunitárias	420	348	306	360	330	332	354	310	202	169
	B8-0	Política Externa e de Segurança Comum	56	51	16	16	30	22	29	27	31	20
		Total rubrica 4	5 513	3 648	5 443	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
6	B7-9	Reserva para ajudas de emergência	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
		Total	5 513	3 648	5 448	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
	B7-5 + B7-0 3	Cooperação com os países da Europa Central e Oriental, com os Novos Estados Independentes e com a Mongólia + Phare	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	2 923	2 346

⁽¹⁾ Para fins de comparação, as rubricas B7-5 e B7-0 3 foram combinadas para o exercício de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.4. No que diz respeito à rubrica 4, o quadro de gestão permaneceu inalterado durante todo o exercício de 2000, pois o Serviço Comum Relações Externas (SCR) só foi substituído pelo novo serviço de cooperação «EuropeAid» em 1 de Janeiro de 2001. Além disso, só após o final do exercício de 2001 será possível conhecer os primeiros efeitos reais do processo de desconcentração que teve início durante o exercício.

Dotações de autorização

5.5. No caso de alguns montantes significativos (1 104,7 milhões de euros, ou seja 22,1 % das dotações previstas para a rubrica 4), as dotações de autorização foram colocadas em reserva, não estando portanto disponíveis no início do exercício (Programa europeu de reconstrução e de desenvolvimento da África do Sul, programa TACIS, ex-Jugoslávia, Ambiente e Pesca). A autoridade orçamental desbloqueou cerca de metade destas dotações em Março (B7-52 e B7-54) e o restante durante o último trimestre do exercício de 2000.

5.6. Ainda em 2000 ⁽²⁾, os comités consultivos para os projectos «MED» e «ALA» receberam propostas no segundo semestre do exercício e em metade dos casos só formularam o seu parecer em Novembro ou Dezembro.

5.7. Por estas duas razões, já evocadas pelo Tribunal, não é possível acelerar o ritmo das autorizações e assegurar uma melhor repartição destas ao longo do exercício. Por conseguinte, continua a verificar-se uma forte concentração das autorizações no mês de Dezembro de 2000 (ver **quadro 5.3**).

5.5. Os montantes tinham sido colocados em reserva enquanto se aguardava a adopção da respectiva base jurídica. Logo que foi adoptada a base jurídica da rubrica (ou capítulo) orçamental, a Comissão propôs a transferência a partir da reserva (aprovada pela autoridade orçamental).

5.6. A Comissão conta com o aperfeiçoamento do procedimento de comitologia introduzido no novo Regulamento MEDA II, bem como com o reforço e a reafecção dos efectivos afectados a essa zona geográfica, efectuados aquando da realização da reforma Relex decidida em 16 de Maio de 2001 a fim de evitar uma repetição da situação descrita pelo Tribunal. Considera, além disso, que uma melhor programação plurianual (já em curso) e a desconcentração da gestão a nível das delegações em 2001 e 2002 deveria também contribuir para assegurar a consulta dos comités tanto pelo MEDA como pelo ALA ao longo de todo o ano.

5.7. A Comissão adoptou disposições a fim de assegurar uma melhor repartição das autorizações ao longo de todo o ano. Embora estas medidas já tenham produzido os primeiros efeitos em 2001, só serão plenamente operacionais a partir de 2002.

A execução de certas rubricas orçamentais continuará, no entanto, a ser afectada, como aconteceu em 2000, pela inexistência de base jurídica durante uma boa parte do ano.

No que diz respeito à lentidão dos procedimentos prévios à consulta dos comités, foram também desenvolvidos esforços de planeamento em 2001.

⁽²⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 5.4 (JO C 342 de 1.12.2000) e relatório anual relativo ao exercício de 1998, ponto 5.4 (JO C 349 de 3.12.1999).

Quadro 5.3 — Acções externas em 2000 — Autorizações por trimestre

(Milhões de euros e %)

Domínio orçamental		Autorizações 1º trimestre 2000		Autorizações 2º trimestre 2000		Autorizações 3º trimestre 2000		Autorizações 4º trimestre 2000		Total autorizações 2000	(Autorizações Dezembro 2000)	
		Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%		Montante	%
B7-2	Ajuda alimentar e humanitária	82,6	8,8	201,7	21,4	360,5		298,3	31,6	943,2	200,1	21,2
B7-3 0	Cooperação com os países em desenvolvimento da Ásia	0,0	0,0	19,3	4,2	0,0	0,0	439,3	95,8	458,6	413,5	90,2
B7-3 1	Cooperação com os países em desenvolvimento da América Latina	27,9	12,6	2,1	0,9	9,1	4,1	181,3	82,3	220,3	180,7	82,0
B7-3 2	Cooperação com a África do Sul	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	123,4	99,9	123,5	121,6	98,4
B7-4	Cooperação com os países terceiros mediterrânicos e do Próximo e Médio Oriente	72,0	7,2	2,8	0,3	31,2	3,1	899,8	89,5	1 005,7	887,3	88,2
B7-5 2	Cooperação com os Novos Estados Independentes e com a Mongólia	0,3	0,1	-0,2	-0,1	30,8	6,9	417,5	93,1	448,3	417,3	93,1
B7-5 3	Outras intervenções da Comunidade a favor dos países da Europa Central e Oriental, dos Novos Estados Independentes e da Mongólia e dos países da região ocidental dos Balcãs	20,0	23,0	0,0	0,0	22,0	25,4	44,8	51,6	86,9	44,8	51,6
B7-5 4	Cooperação com os países dos Balcãs	34,0	4,1	222,0	27,1	44,5	5,4	520,1	63,4	820,6	240,8	29,3
B7-6	Outras acções de cooperação	1,6	0,5	40,8	12,1	12,2	3,6	282,9	83,8	337,4	222,6	66,0
B7-7	Iniciativa europeia para a democracia e os direitos do Homem	0,0	0,0	2,0	2,2	12,1	12,8	79,7	85,0	93,8	71,6	76,3
B7-8	Vertentes externas de determinadas políticas comunitárias	61,4	30,4	67,8	33,6	5,3	2,6	67,3	33,3	201,8	54,7	27,1
B8-0 1	Política Externa e de Segurança Comum	13,5	43,8	6,3	20,6	2,8	9,1	8,2	26,6	30,8	6,1	19,8
Total		313,2	6,6	564,7	11,8	530,5	11,1	3 362,5	70,5	4 770,9	2 861,3	60,0

Fonte: Base de dados Sincom.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.8. Mais de 25 % das dotações de autorização previstas para a cooperação com a América Latina foram anuladas ou transferidas para um outro capítulo (114,6 milhões de euros dos 392,7 milhões de euros autorizados ⁽³⁾) pois continuava por autorizar um saldo importante de 1999. Para além da situação política pouco favorável, o Tribunal constatou, pontualmente, que a debilidade das administrações locais tornava difícil a aprovação de projectos ao nível central do Estado beneficiário. É necessário, portanto, encontrar um meio que permita aumentar a capacidade de absorção da ajuda, melhorando a sua capacidade administrativa e permitindo-lhes apresentar projectos que respeitem os critérios previstos.

5.9. Foi efectuado um esforço acrescido em relação à Ásia (as autorizações elevaram-se a 480,9 milhões de euros em vez dos 428,1 milhões de euros inicialmente previstos ⁽⁴⁾), o que permitiu uma recuperação em relação ao exercício de 1999, no qual apenas foi possível autorizar 349,8 milhões de euros.

5.10. O Programa Regional de Reconstrução da América Central (PRRAC), num montante global de 250 milhões de euros ⁽⁵⁾, é gerido de forma descentralizada com o objectivo de acelerar a sua execução. Foi decidido autorizar esse montante em quatro parcelas anuais, escalonadas entre 1999 e 2002. O montante contabilizado como autorizações não corresponde nem ao montante global decidido pela Comissão, nem à

⁽³⁾ 29,2 % com base nas anulações (89,6 milhões de euros) e numa transferência de 25 milhões de euros para o Kosovo, comparativamente a 335,1 milhões de euros do orçamento inicial e a 57,6 milhões de euros das transferências não automáticas.

⁽⁴⁾ 404,9 milhões de euros do orçamento inicial e 23,2 milhões de euros das transferências não automáticas.

⁽⁵⁾ Excluindo 6,6 milhões de euros previstos para a assistência técnica (rubrica B7-313A) e 8,2 milhões de euros concedidos para a preparação do programa financiado a partir da rubrica B7-310.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.8. *A Comissão tomou medidas a nível da programação plurianual dos projectos tendo em vista um melhor planeamento e a cobertura das necessidades de financiamento e a garantia de uma melhor execução orçamental. Por conseguinte, a situação ocorrida em 2000 para a América Latina não deverá voltar a verificar-se no futuro.*

Além disso, a Comissão está consciente do facto de que, nalguns casos, a fraqueza das administrações locais constitui um obstáculo à realização dos projectos. Foram tomadas medidas para remediar esta situação, que consistem em associar de modo mais estreito e rápido os países beneficiários à identificação e montagem dos projectos. Além disso, o reforço da eficácia das administrações constitui uma das vertentes da cooperação institucional, cujos efeitos se deverão fazer sentir a longo prazo.

Por último, a desconcentração da gestão para as delegações prevista em 2001 e 2002 no que diz respeito à América Latina deverá igualmente contribuir para assegurar uma melhor execução das dotações que cobrem esta zona geográfica.

5.10. *A Comissão previu autorizar a partir de 1999 um montante de 250 milhões de euros afectados ao Programa Regional de Reconstrução da América Central (PRRAC) em quatro parcelas anuais. Já se procedeu, ou proceder-se-á, às referidas autorizações com base nas decisões tomadas pelo Colégio, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 36.º do Regulamento Financeiro. Em 1999 e 2000, estas autorizações foram globais. A partir de 2001, recorrer-se-á, por razões de maior transparência, a pré-autorizações destinadas a cobrir as convenções de financiamento assinadas com cada um dos Estados beneficiários. Estas convenções de financiamento darão em seguida origem a uma série de contratos individuais destinados à realização de acções ou projectos identificados em cada uma das referidas convenções.*

O acompanhamento das autorizações individuais será efectuado no Sincom II a partir de 2001 com base no sistema dito de pré-autorizações e de autorizações secundárias. Para as autorizações anteriores a 2001, continuará a ser utilizado o sistema de informação (MIS) previsto inicialmente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

verba habitualmente inscrita em circunstâncias semelhantes, ou seja a que decorre dos acordos de financiamento relativos a programas ou a projectos bem definidos. O PRRAC teve início com a identificação das acções a empreender e as primeiras adjudicações de contratos importantes estão previstas para 2001. Existe assim uma possibilidade de proceder a pagamentos substanciais, não tendo sido efectuado qualquer pagamento a título dos 25 milhões de euros concedidos para 2000. O nível dos pagamentos é o principal meio de verificar se o programa está ou não a ser realizado, uma vez que o volume das autorizações e dos pagamentos é inferior ao inicialmente previsto⁽⁶⁾. A contabilidade orçamental, a única fonte potencial de informação, não permite comparar a taxa de realização do PRRAC, através da subscrição de obrigações jurídicas, com a de um programa gerido de forma tradicional e, portanto, chegar a uma primeira conclusão sobre a descentralização.

5.11. Em 2000, a Comissão começou a utilizar o conceito de pré-autorização em alguns casos esporádicos, embora nem todas as alterações que tinham sido necessárias desde finais de 1998 nas normas de execução do Regulamento Financeiro⁽⁷⁾ tivessem sido adoptadas até ao final do exercício de 2000. Como a Comissão também previu no âmbito da reforma do Regulamento Financeiro⁽⁸⁾, trata-se de distinguir as dotações orçamentais das obrigações jurídicas e de avaliar a subscrição efectiva destas últimas. As novas informações, destinadas a tornar a execução orçamental mais transparente, não estão, portanto, ainda disponíveis. Destinam-se a permitir efectuar um melhor acompanhamento da evolução de acções como o PRRAC.

⁽⁶⁾ Ver Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a um plano de acção comunitário sobre a reconstrução da América Central, COM(1999) 201 final de 28 de Abril de 1999.

⁽⁷⁾ Ver Regulamento (CE, CEEA, Euratom) n.º 2548/98 do Conselho (JO L 320 de 28.11.1998, p. 1) que altera o n.º 2 do artigo 36.º do Regulamento Financeiro. Em 15 de Novembro de 2000, na Comunicação SEC(2000) 1890 final, foram apresentadas propostas de adaptação das normas de execução. A única «base jurídica» conhecida desta prática resulta de instruções do contabilista de 30 de Janeiro de 2001.

⁽⁸⁾ Ver os artigos 70.º e 71.º do Regulamento Financeiro com a redacção da proposta de reformulação apresentada pela Comissão, [COM(2000) 461 final de 17.10.2000].

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Dado que as primeiras convenções de financiamento relativas às autorizações de 1999 só puderam ser assinadas nos últimos meses de 2000 devido a atrasos ligados, nomeadamente, à identificação exacta dos dados de intervenção, só foi possível efectuar os primeiros pagamentos (435 000 euros) no final desse ano.

No que diz respeito às convenções relativas às autorizações para 2000, estas serão assinadas ao longo de 2001. Em seguida, proceder-se-á aos pagamentos conexos. Em 2001, já foram pagos 5,6 milhões de euros (com base nas decisões de 1999). As estimativas de execução para este exercício cifram-se aproximadamente em 20 milhões. A partir de 2002, o ritmo de pagamentos previsto deverá acentuar-se.

A Comissão tinha previsto desde o início que a gestão do PRRAC se faça de forma desconcentrada. Por conseguinte, os recursos necessários foram transferidos para a Delegação da Nicarágua em Setembro de 2000. Em seguida, o dispositivo foi completado em função das necessidades e é o mesmo que o instalado em Sarajevo, que já deu provas de eficácia.

5.11. *Efectivamente, a Comissão recorreu a autorizações orçamentais globais (esta noção foi introduzida com a alteração de 23 de Novembro de 1998 ao n.º 2 do artigo 36.º do Regulamento Financeiro). No quadro das acções externas, a autorização global («decisão de princípio») é acompanhada de obrigações jurídicas individuais. A autorização global autoriza na prática a despesa para um objectivo específico (programa, acção, identificando a rubrica orçamental em causa), num determinado montante.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.12. Tendo em conta as autorizações registadas em 2000 para as rubricas orçamentais que já em 1999 pertenciam à rubrica 4 (4 979,1 milhões de euros), em relação às quais os pagamentos apenas se elevam a 1 022 milhões de euros, o montante das autorizações por liquidar ascende a 12 663,6 milhões de euros no final de 2000, um aumento de 5 %. Devem prosseguir os esforços no sentido de anular as autorizações que já não se justificam.

5.13. Globalmente, como não existem métodos contabilísticos coerentes, e dadas as incertezas no que diz respeito às autorizações por liquidar, é muito difícil determinar os montantes de ajuda que a Comunidade prometeu, que foram efectivamente concedidos e que continuam por pagar.

Dotações de pagamento

5.14. As dotações de pagamento para a distribuição de ajuda alimentar, o programa MEDA e outras intervenções nos PECO-NEI-M e países da região ocidental dos Balcãs foram consideravelmente reforçadas, ao passo que, no que diz respeito à cooperação com os Balcãs, se verificou uma transição importante de dotações para o exercício seguinte devido a reforços efectuados no final do exercício. Não foi possível utilizar 64,8 milhões de euros, ou seja cerca de 17 % das novas dotações ⁽⁹⁾.

5.15. A distribuição dos pagamentos ao longo do exercício é muito mais regular do que a das autorizações, independentemente do domínio em questão, apesar de se verificar uma certa concentração no mês de Dezembro. Os cerca de 2 200 pagamentos neste mês (845,7 milhões de euros) representam assim duas vezes e meia o montante mensal habitual. Graças a apenas cerca de 15 pagamentos, superiores a 10 milhões de euros, efectuados no final do exercício, e na maior parte das vezes sob a forma de um adiantamento pago a um intermediário, foram gastos 3 36,9 milhões de euros, ou seja 10 % do montante pago durante o exercício.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.12. *A absorção do montante das autorizações por liquidar (RAL) constituiu recentemente um problema importante para a Comissão, que empreendeu uma análise sistemática das antigas autorizações («old») e latentes («sleeping»). Para o efeito, no final de 1999, a Comissão estabeleceu um plano de acção tendo em vista reduzir a quantidade de RAL anormal. Este plano é reconduzido em 2001, sob a responsabilidade do Serviço de Cooperação EuropeAid. No final de 2000, um ano após a introdução do plano de acção para as rubricas geridas pelo Serviço de Cooperação EuropeAid, o nível das autorizações antigas, anteriores a 1995, baixou significativamente de 1 100 milhões de euros para 746,5 milhões de euros. Esta situação melhorou ainda em 2001, em virtude do encerramento das autorizações orçamentais e do pagamento dos projectos em curso de execução. Em 1 de Setembro de 2001, as RAL não ultrapassavam os 519,4 milhões de euros.*

5.13. *A fim de determinar a ajuda efectivamente concedida, a Comissão criou um sistema dito de pré-autorização e de acompanhamento das obrigações jurídicas contraídas a partir destas autorizações. Apesar desta medida ter sido instituída muito recentemente, a fiabilidade das informações, como já exigida pelo Tribunal, será reforçada durante o exercício de 2001 e seguintes à medida que sejam tidos em conta estes elementos na gestão contabilística das RAL.*

5.14. *Após rupturas importantes e sucessivas das dotações de pagamento para os Balcãs, o capítulo foi reforçado com um montante de 180 milhões de euros simultaneamente em dotações de autorização e de pagamento para a Sérvia. Embora os fundos tenham sido integralmente autorizados, tal não foi o caso para as dotações de pagamento não obstante uma taxa elevada de reembolso. No que diz respeito ao MEDA, o reforço efectuado traduz em grande parte (97,6 milhões de euros) o desbloqueamento das dotações de pagamento inicialmente inscritas na reserva BO-4 O.*

⁽⁹⁾ Dos 392 milhões de euros desbloqueados durante o exercício, 64,8 milhões de euros foram transferidos (10 milhões de euros do ORS e 382 milhões de euros de transferências).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.16. Assim, foi efectuado um pagamento de 40,4 milhões de euros para um fundo destinado à construção de um muro de protecção para Chernobil em Dezembro de 2000, embora só a meio do exercício de 2001 tivessem sido efectivamente utilizados cerca de dois terços dos 50 milhões de euros desembolsados pela Comissão em 1999. Outro exemplo: dos 283,6 milhões de euros pagos à Agência Europeia de Reconstrução ⁽¹⁰⁾ e considerados como despesas do exercício de 2000, 25,7 milhões de euros ainda estavam a ser transferidos da Comissão para a Agência em 31 de Dezembro de 2000; nesta data, ainda não tinham sido pagos aos beneficiários finais 105,7 milhões de euros, ou seja 40 % da verba transferida para a Agência em 2000. Tal montante parece exceder de longe as necessidades imediatas da Agência logo no início de 2001.

5.17. Em todos os casos em que as despesas orçamentais não correspondem às verbas recebidas pelos beneficiários finais, as contas não têm por objectivo, e não podem, fornecer uma indicação sobre as actividades desenvolvidas no terreno.

5.18. Foram inscritas pela primeira vez no orçamento dotações para despesas de gestão administrativa (despesas de tipo A). O nível de execução das dotações de pagamento (27,2 milhões de euros) foi particularmente baixo (cerca de 80 % dessas dotações foram anuladas), apesar de terem sido registadas autorizações para 86 % das dotações previstas, mas apenas no final do exercício. A opção, possível, de liquidar os saldos não utilizados das despesas de assistência técnica e administrativa

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.16. *Tal como acordado entre a Comissão e o BERD, a contribuição da Comissão para o fundo de Chernobil foi pago após a assinatura do acordo de contribuição. Todos os outros dadores apresentaram as suas contribuições do mesmo modo. Qualquer financiamento que não seja imediatamente necessário é posto de lado e isto, por sua vez, gera juros que são creditados no fundo de Chernobil. Dada a diversidade de actividades cobertas pelo fundo, é extremamente difícil prevêê-las com antecedência.*

A situação posta em evidência pelo Tribunal resulta da necessidade de abastecer a agência em tempo útil e por um lapso de tempo razoável, ou seja, durante dois a três meses, a fim de cobrir as suas necessidades de tesouraria e isto em conformidade com as disposições do regulamento que a institui. Neste contexto, o Tribunal faz, aliás, no ponto 5.98, um julgamento positivo do funcionamento da agência, nomeadamente no que diz respeito à execução dos pagamentos.

O montante mencionado pelo Tribunal inclui o importante envio de fundos efectuado no final de Dezembro de 2000 e está ligado, em especial, à realização do programa de emergência (ajuda de emergência de Inverno) para a Sérvia, aprovado pela autoridade orçamental no final de Novembro de 2000. As necessidades de fundos foram justificadas, a priori, por uma auditoria da Comissão realizada em Novembro de 2000 e, a posteriori, pela situação financeira da Agência tal como comunicada desde Fevereiro de 2001. É evidente que a Agência não pôde consumir integralmente estes montantes antes do encerramento do exercício em 31 de Dezembro de 2000.

É de lembrar igualmente que a importância e a urgência dos projectos geridos pela Agência requerem uma acção extremamente rápida tanto em termos da assinatura de contratos como em termos de pagamentos.

5.18. *As rubricas BA foram introduzidas no orçamento de 2000 pela autoridade orçamental a fim de tornar transparentes as despesas de tipo administrativo até à data incluídas nas dotações operacionais.*

O Tribunal constata que as RAL anteriores não foram reimputadas nessas novas rubricas, o que seria lógico tendo em conta a sua imputação anterior. Tratando-se de dotações dissociadas, as RAL 2000 serão liquidadas nos próximos exercícios, pelo que muito rapidamente a totalidade das despesas «BA» passará a estar sob esta estrutura, na condição de permanecer estável no futuro.

⁽¹⁰⁾ Situada em Salónica, com centros operacionais no Kosovo, na Sérvia e no Montenegro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

(ATA) nas rubricas que antecederam a criação deste novo apoio orçamental explica também esta subutilização de dotações. Em 2000, o objectivo de tornar mais transparentes despesas que tinham sido objecto de anteriores observações por parte do Tribunal ⁽¹¹⁾ não foi, portanto, totalmente atingido.

Apresentação das contas à autoridade de quitação ⁽¹²⁾

5.19. Desde há vários anos ⁽¹³⁾ que o Tribunal refere que a apresentação do tomo 2 do volume I da Conta de Gestão não satisfaz a necessidade de fornecer à autoridade de quitação uma síntese da execução orçamental do exercício para o domínio das acções externas. Apesar dos esforços empreendidos no sentido de racionalizar e melhorar a apresentação das informações financeiras relativas às principais rubricas orçamentais, há que proceder a melhorias no que se refere à análise financeira.

5.20. Em 2000, uma vez mais, não foi apresentada uma visão global de todo este domínio. Também não é efectuada uma introdução por título orçamental antes das páginas que cobrem as várias formas de intervenção (capítulos orçamentais). Todavia, a Comissão elabora para sua utilização interna um documento com diversas análises recapitulativas e exames semelhantes aos que o Tribunal apresenta nos pontos 5.8 e 5.9 acerca da América Latina e da Ásia.

5.21. A Comissão deverá igualmente explicar por que razões a execução orçamental foi diferente da prevista. De acordo com o modelo de apresentação adoptado pela Comissão, esta deveria apresentar sistematicamente, no tomo 2 do volume I da Conta de Gestão, para além

5.19. *A Comissão tomou algumas medidas relativamente a observações anteriores do Tribunal no que diz respeito ao aperfeiçoamento das fichas financeiras, sendo agora indicadas muito mais informações, o que faculta ao leitor todos os dados essenciais. A próxima fase de melhoramento das fichas financeiras consistirá na inclusão de um comentário. Isto já acontece para outros capítulos mas tem ainda de ser efectuado para as acções externas.*

5.20. *Para o exercício de 2001, a Comissão examinará a possibilidade de inclusão de um resumo introdutório no capítulo da ajuda externa. Esta visão global permitirá avaliar os principais acontecimentos que afectam a execução em 2001 e permitirá identificar quaisquer tendências significativas (por exemplo, a escassez de dotações).*

5.21. *No que diz respeito a 2001, a Comissão fará um comentário sobre as principais variações, juntamente com os quadros de financiamento e de implementação dos resultados, que constituem de ora em diante uma componente-padrão do relatório.*

⁽¹¹⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 1998, pontos 5.15 a 5.31 (JO C 349 de 3.12.1999).

⁽¹²⁾ O Tribunal analisou as informações apresentadas pela Comissão no volume I da Conta de Gestão. O objectivo deste volume é apresentar observações sobre a gestão orçamental do exercício e, em particular, explicar as diferenças entre as dotações inscritas no orçamento inicial aprovado e as dotações finalmente disponíveis e entre estas e as dotações utilizadas. Esta análise não tinha como objectivo verificar se as informações apresentadas eram ou não fiáveis, mas sim detectar se algumas diferenças importantes não foram explicadas e se algumas das explicações eram susceptíveis de induzir o leitor em erro.

⁽¹³⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 5.3 (JO C 342 de 1.12.2000) e relatório anual relativo ao exercício de 1998, ponto 5.14 (JO C 349 de 3.12.1999).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

de uma apresentação dos dados orçamentais que já figuram largamente no tomo 1 do volume I, observações sobre a execução das diferentes rubricas e sobre os quadros, que permitam compreender a utilização efectiva das dotações.

5.22. Em relação a estes aspectos, ainda há um grande esforço a desenvolver para tornar útil o tomo 2 do volume I da Conta de Gestão. A apresentação dos dados quantitativos contém erros e incoerências. Apesar das instruções do contabilista, o documento não apresenta as necessárias explicações sobre a execução orçamental. Inicialmente, as contribuições recebidas dos gestores orçamentais eram de fraca qualidade, não podendo portanto ser utilizadas. Um pedido expresso com o objectivo de explicar as principais diferenças verificadas em cerca de 30 rubricas orçamentais não teve qualquer resposta. A utilização de 180 milhões de euros da reserva para ajudas de emergência (B7-9 1) a favor dos Balcãs não foi sequer referida ou explicada na rubrica da reserva. Torna-se muito difícil apresentar explicações quando os dados que alimentam o sistema contabilístico não são adequados.

5.23. A adopção de novas perspectivas financeiras levou a uma alteração substancial da nomenclatura. Após a transferência do programa Phare para o capítulo B7-0 3, as despesas residuais do capítulo B7-5 4 dizem respeito aos Balcãs Ocidentais. Não há uma explicação ou um quadro comparativo que permita avaliar a evolução das despesas de um exercício para outro nas duas zonas de intervenção recentemente definidas.

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Auditoria aprofundada no domínio do programa Tacis

Domínio de intervenção

5.24. A rubrica 4 da perspectiva financeira engloba as acções externas e prevê o recurso a vários instrumentos:

- a) concessão de ajuda alimentar e humanitária (título B7-2 do orçamento da UE);

5.22. *Em 2000, tentou-se pela primeira vez apresentar um relatório anual sob esta nova forma, que combina os dados financeiros e os dados relativos à produção. Tendo em conta a experiência adquirida em 2000, não deverão voltar a verificar-se as incoerências apontadas pelo Tribunal.*

Embora a transferência da ajuda em favor dos Balcãs seja mencionada na «Compte» na rubrica orçamental B7-5 4 1 «Ajuda às Repúblicas que constituíam a antiga Jugoslávia», reconhece-se que a explicação que acompanha a transferência (da reserva) podia ser mais pormenorizada: tal como referido no ponto 5.20, esses aspectos receberão especial atenção no exercício de 2001.

5.23. *Reconhece-se que esses movimentos podem ser melhor apresentados ao leitor. Procura-se dar explicações que permitam ao leitor das fichas financeiras compreender quaisquer modificações significativas que tenham ocorrido a nível na nomenclatura ou das afectações orçamentais, devendo tal ser efectuado para 2001.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) realização de programas de cooperação através de rubricas orçamentais destinadas a domínios geográficos específicos (América Latina, Ásia e África Austral, título B7-3, países terceiros mediterrânicos e Próximo e Médio Oriente, B7-4, países da Europa Central e Oriental, Balcãs, Novos Estados Independentes e Mongólia, B7-5);
- c) co-financiamento de acções desenvolvidas por organizações não governamentais (ONG) (a maior parte do título B7-6);
- d) outras intervenções, das quais as mais importantes dizem respeito aos acordos internacionais em matéria de pesca e à Política Externa e de Segurança Comum (parte restante do título B7-6, título B7-7, título B7-8 e subsecção B-8).

Âmbito e natureza da auditoria

5.25. No domínio das acções externas, apenas um pequeno número de operações dá lugar a controlos no âmbito da DAS relativa ao Orçamento Geral. Tendo em vista fornecer à autoridade de quitação informações mais detalhadas, a apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade neste domínio é efectuada anualmente com base num ciclo de auditorias aprofundadas sobre diversos elementos do domínio orçamental. Em 1999, o Tribunal iniciou este ciclo com a auditoria das despesas descentralizadas no âmbito do programa Phare (que faziam então parte da rubrica 4), das acções co-financiadas geridas por ONG e das despesas no âmbito da ajuda à Bósnia. Assim, em 1999, cerca de 13 % das despesas totais no âmbito das ajudas externas foram cobertos por estas auditorias. Em relação ao exercício de 2000, o Tribunal realizou uma auditoria do programa Tacis, principalmente a nível da Comissão (Título B7-5 do orçamento), que representa cerca de 10 % das despesas totais no domínio das acções externas. O objectivo da auditoria era apresentar conclusões sobre a legalidade e a regularidade dos contratos celebrados e dos pagamentos efectuados no exercício e analisar o funcionamento dos sistemas de controlo.

5.26. No âmbito da auditoria, foi efectuada uma análise dos procedimentos e dos mecanismos de controlo nesta área a fim de avaliar a sua eficácia teórica e prática em assegurar a legalidade e a regularidade das operações. A auditoria incluiu também a análise de amostras representativas aleatórias i) dos contratos celebrados pela Comissão em 2000, seleccionados a partir da base de dados dos contratos, e ii) de pagamentos efectuados em 2000, seleccionados a partir do sistema contabilístico central da Comissão. A auditoria baseou-se em

provas documentais existentes em Bruxelas, incluindo contratos, facturas e certificados fornecidos pelas delegações e relatórios de acompanhamento e de avaliação. Devido à natureza destas operações, só é possível verificar a veracidade dos pedidos de pagamento examinando sistematicamente em pormenor os registos dos vários contratantes já próximo do momento em que os serviços são prestados. Não foi possível proceder deste modo. Para as operações em relação às quais só os países beneficiários dispunham da maior parte dos documentos comprovativos, este trabalho foi completado por controlos no local; foi o que aconteceu principalmente no caso dos programas descentralizados referidos no ponto 5.33.

5.27. A maioria dos projectos no âmbito do programa Tacis implicam o financiamento de contratos de assistência técnica nos quais estão previstas tarifas a pagar aos consultores em função do tempo de trabalho e outras despesas, como despesas de viagem e estadia. Os consultores poderão ser incumbidos de preparar um trabalho com base num acordo, por exemplo um relatório, ou simplesmente colaborar no trabalho desenvolvido pela administração de um Estado beneficiário ou de uma outra organização. O risco inerente a este tipo de contrato é a possibilidade de a qualidade e a quantidade (realidade) dos serviços prestados não corresponderem às declarações efectuadas, que devem ser comprovadas por registos das horas trabalhadas e por relatórios de execução. Em princípio, os sistemas e os procedimentos de controlo interno deverão tomar em consideração este risco.

Programa Tacis

5.28. O programa Tacis tem como objectivos promover a transição dos 13 países beneficiários da Europa Oriental e da Ásia para economias de mercado operacionais e reforçar a democracia e o Estado de Direito. Regra geral, são atribuídas subvenções a contratos de assistência técnica. Quando um projecto é lançado, selecciona-se um contratante que irá prestar serviços ao organismo beneficiário. O contratante seleccionado é quase sempre um organismo proveniente dos Estados-Membros, principalmente do sector privado, mas por vezes também do sector público, ou uma organização sem fins lucrativos. Na maioria dos casos, o contratante recebe os fundos comunitários, sendo o beneficiário da ajuda uma instituição governamental no país Tacis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.29. Os serviços prestados pelo contratante traduzem-se na transferência de *know-how* nos seguintes domínios de cooperação elegíveis:

- apoio à reforma institucional, jurídica e administrativa,
- apoio ao sector privado e ajuda ao desenvolvimento económico,
- apoio destinado a atenuar as consequências sociais da transição,
- desenvolvimento de redes de infra-estruturas,
- reforço da protecção do ambiente e da gestão dos recursos naturais,
- desenvolvimento da economia rural,
- apoio no domínio da segurança nuclear.

O novo regulamento relativo ao programa Tacis para o período 2000-2006 foi adoptado em Dezembro de 1999 ⁽¹⁴⁾. A maioria dos pagamentos efectuados em 2000, e portanto seleccionados no âmbito da auditoria, refere-se a contratos adjudicados no âmbito do anterior regulamento.

5.30. O **quadro 5.4** apresenta as verbas relativas a autorizações, a contratos e a pagamentos entre 1991 e 2000.

Quadro 5.4 — Autorizações, contratos e pagamentos no âmbito do programa Tacis

(Milhões de euros)

Exercício	Autorizações	Contratos	Pagamentos
1991	397	5	1
1992	419	203	32
1993	472	349	180
1994	465	515	300
1995	511	527	374
1996	536	455	376
1997	482	691	405
1998	508	507	462
1999	428	396	514
2000	444	384	465

⁽¹⁴⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 99/2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.31. O programa Tacis é gerido principalmente de forma centralizada pelos serviços da Comissão em Bruxelas. A Direcção-Geral EuropeAid (Serviço de Cooperação) (que inclui as funções anteriormente desempenhadas pelo Serviço Comum Relações Externas) é, desde 1 de Janeiro de 2001, responsável pela gestão de todos os aspectos relativos à execução do programa, por todas as funções de controlo e pelas avaliações. No Serviço de Cooperação, cada contrato de assistência técnica está a cargo de um gestor de projecto (primeiramente designado como *Task Manager*), que gere o projecto, incluindo o acompanhamento do contrato ao longo do seu desenvolvimento.

5.32. Foi contratado um consórcio de empresas especializadas (unidades de acompanhamento) para controlar a eficácia do trabalho dos contratantes. Esta supervisão incide sistematicamente nos aspectos qualitativos desse trabalho, sendo os respectivos relatórios de acompanhamento enviados aos gestores de projecto.

5.33. Em alguns dos programas Tacis a gestão é descentralizada (ver lista no **quadro 5.5**). Em 2000, estes intermediários receberam cerca de 25 % do total dos pagamentos efectuados a título do programa Tacis. A auditoria foi efectuada nos organismos que asseguram essa gestão descentralizada, uma vez que toda a documentação contabilística se encontra na sua posse.

Quadro 5.5 — Principais programas Tacis descentralizados

(Milhões de euros)

Programa	Gestão	Pagamentos em 2000
Mecanismo de Bangkok	BERD	23
Centros para a Ciência e Tecnologia nos NEI	ISTC em Moscovo e STCU em Kiev	24
Programa Excepcional de Assistência ao Azerbaijão	Governo do Azerbaijão	10
Tempus	Fundação Europeia para a Formação	13
Bistro	Delegações CE	3
Fundo para a construção de um muro de protecção em Chernobil	BERD	40

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.34. No âmbito da actual reforma dos programas de ajuda externa da União Europeia, também o controlo e a supervisão do programa Tacis sofreram alterações. A reforma irá implicar uma nova repartição de competências pela DG Relex, pelo Serviço de Cooperação e pelas delegações da Comunidade Europeia.

Resultados da auditoria

Contratos e pagamentos

5.35. O trabalho de auditoria efectuado ao nível da Comissão sobre os contratos celebrados por esta e as autorizações subjacentes não revelaram erros materiais no que diz respeito à sua legalidade e regularidade. No entanto, a auditoria relativa às operações de pagamento revelou um pequeno número de erros, entre os quais a incorrecta contabilização de despesas, pedidos de pagamento correspondentes a despesas para um período não elegível e custos não comprovados por registos das horas trabalhadas. Estes erros não tiveram um impacto material no montante total das despesas.

Observações sobre o controlo interno

5.36. Uma vez que existe o risco inerente de os contratos de assistência técnica nem sempre serem cumpridos satisfatoriamente, o sistema de controlo interno deverá prever o risco de a qualidade e a quantidade dos serviços prestados não corresponderem às facturas e aos documentos comprovativos. O grave risco de os contratantes não cumprirem o contrato é contrabalançado pelo facto de os beneficiários dos países em questão terem interesse em que esses contratantes realizem o seu trabalho e estarem dispostos a protestar caso isso não aconteça. Os relatórios de controlo apresentados aos gestores de projecto (conforme descrito no ponto 5.32) podem constituir mais uma garantia de que os contratantes realizam efectivamente o trabalho previsto.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.34. O Serviço de Cooperação EuropeAid foi criado em consequência directa da decisão da Comissão de reformar a gestão da ajuda externa anunciada em Maio de 2000. A Direcção-Geral das Relações Externas é responsável pela definição de estratégias, objectivos, prioridades e domínios de cooperação no âmbito do programa Tacis. O Serviço de Cooperação EuropeAid é responsável pela gestão do ciclo do projecto desde a fase de identificação até à fase da avaliação final do projecto.

Em Maio de 2000, a Comissão também decidiu devolver às delegações da CE as tarefas e responsabilidades em todas as fases do ciclo de operações. Esta medida constitui uma componente importante da reforma da ajuda externa. Estão incluídas 22 delegações da CE no processo de devolução em 2001, entre elas a Delegação na Rússia. A Comissão tenciona concluir a devolução para a zona Tacis até ao final de 2002.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.37. Os gestores de projecto desempenham um papel muito importante na gestão e no controlo do programa Tacis. Estes responsáveis devem ser altamente qualificados e ter uma enorme experiência na gestão da assistência técnica. O seu volume de trabalho é elevado e a tensão daí resultante leva a que se verifique uma frequente rotação do pessoal, o que põe em risco o adequado funcionamento dos sistemas de controlo. Como resultado, não dão muita atenção ao conteúdo dos relatórios de controlo que lhes permitiriam analisar com os contratantes eventuais deficiências detectadas no seu trabalho antes de emitirem a ordem de pagamento. A Comissão não efectua controlos por amostragem relativamente a contratos em curso, a fim de verificar se os registos horários e as despesas declaradas são correctos.

5.38. Durante a auditoria, o Tribunal tomou nota de alguns sinais de melhoria no ambiente de controlo. A Comissão conseguiu acelerar os processos de concurso e de celebração de contratos, bem como o processamento das facturas para pagamento. Actualmente, as facturas são pagas dentro do prazo normal de 60 dias (excepto em casos excepcionais) e as autorizações por liquidar diminuíram pelo segundo ano consecutivo.

5.39. Em Novembro de 1999, a Comissão adoptou um novo manual para todos os contratos no domínio das ajudas externas a fim de simplificar a adjudicação dos contratos. O manual reduziu o número de processos de concurso de 40 para oito processos «simplificados». Em Janeiro de 2001, foi publicado um guia prático sobre os processos contratuais no domínio da ajuda externa comunitária. Estes esforços deverão contribuir sobremaneira para superar algumas das deficiências assinaladas pelo Tribunal no seu relatório especial n.º 16/2000 ⁽¹⁵⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.37. *A Comissão reconhece a importância da realização de relatórios de controlo e concorda que os gestores do projecto deverão utilizá-los o mais possível.*

Ao abrigo dos novos acordos normalizados introduzidos em 2001, é escolhido para cada contrato um gestor do projecto que representa os interesses da autoridade contratante e é responsável pelo controlo dos progressos realizados a nível do contrato. O novo contrato de serviços também inclui uma previsão dos fluxos financeiros estimados numa base mensal. O gestor do projecto pode recorrer a esta medida para garantir que os desvios em relação às previsões correspondem a modificações no número de horas trabalho dos peritos e a custos imprevistos, dos quais está consciente, quer por conhecimento pessoal do projecto quer através dos relatórios da unidade de controlo.

A estrutura de pagamentos do novo contrato de serviços suprimiu a necessidade de verificar a documentação de apoio para as facturas do contratante antes de serem efectuados os pagamentos intercalares. Os dias de trabalho efectivos e os custos imprevistos incluídos nas facturas são verificados para cada contrato de serviços pela exigência de um certificado de auditoria antes de se efectuar o pagamento final. Por conseguinte, isto reduzirá a carga de trabalho dos gestores do projecto e das entidades responsáveis pelos pagamentos.

5.39. *O novo guia prático para os procedimentos que regem os contratos de ajuda externa da CE, com base no manual de instruções de Novembro de 1999 para os contratos que regem a ajuda externa, harmoniza e simplifica a gestão dos programas de ajuda externa comunitários. A Comissão está agora a elaborar um guia complementar para os procedimentos financeiros no que diz respeito à ajuda externa, que deverá simplificar e esclarecer as regras de financiamento aplicáveis.*

⁽¹⁵⁾ Relatório especial n.º 16/2000 relativo aos processos de adjudicação de contratos de serviços dos programas Phare e Tacis (JO C 350 de 6.12.2000).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.40. O guia prático inclui uma série de novas condições de carácter geral em matéria de contratos de serviços. Estas novas condições exigem que os registos das informações relativas às horas de trabalho e aos documentos financeiros sejam tão pormenorizados como os anteriores, embora já não tenham que ser acompanhados de facturas. No final do contrato, um auditor independente certificará a veracidade e a exactidão desses registos.

5.41. Na amostra examinada, 36 % das facturas foram corrigidos pela Comissão antes da realização do pagamento. Regra geral, as correcções envolveram montantes pequenos. O Tribunal verificou que o sistema de controlo funcionava correctamente. Com efeito, os controlos eram efectuados por um número significativo de funcionários. A elevada percentagem de correcções poderá significar que as linhas directrizes relativas às facturas e aos documentos comprovativos não são suficientemente claras ou respeitadas.

Conclusões

5.42. À parte a limitação no âmbito da auditoria descrita no ponto 5.26, o Tribunal conclui que, no seu conjunto, os contratos celebrados pela Comissão e os pagamentos efectuados no contexto do programa Tacis são legais e regulares.

5.43. O Tribunal congratula-se com a adopção do novo guia prático sobre os processos contratuais no domínio da ajuda externa comunitária. Todavia, estes processos não pressupõem uma ligação directa entre o controlo da qualidade e quantidade das acções dos contratantes e a aprovação dos pagamentos (ver ponto 5.37).

Recomendações

5.44. O Tribunal recomenda que:

- a) a Comissão deverá dar mais atenção ao papel e à situação dos gestores de projecto por forma a assegurar a permanência de pessoal com experiência. Deverão ser organizadas acções de formação adequadas a fim de reforçar a sua capacidade de gestão;

5.41. *A repartição orçamental do novo contrato de serviços foi consideravelmente simplificada a fim de minimizar o risco de erros de cálculo ou de aplicação de taxas de honorários incorrectas. Além disso, o contratante deverá fornecer um certificado de auditoria antes de ser efectuado o pagamento final a fim de garantir que todas as transacções facturadas pelo contratante se baseiam em dias de trabalho efectivamente realizados e em custos imprevistos realmente incorridos.*

5.43. *Como referido na resposta da Comissão ao ponto 5.37, desde 2001, o gestor do projecto responsável por um contrato deverá aprovar os pagamentos intercalares e finais com base no conhecimento pessoal do projecto ou de relatórios apresentados pela unidade de controlo. Por conseguinte, existe uma relação directa entre o controlo da qualidade e quantidade dos resultados obtidos pelo contratante e a aprovação dos pagamentos.*

5.44.

- a) *A Comissão reconhece a importância de conservar os gestores do projecto experientes. No passado, uma elevada proporção de gestores do projecto tinha contratos a curto prazo, mas agora a Comissão está a substituí-los por funcionários. Além disso, a desconcentração para as delegações exigirá dos indivíduos envolvidos um compromisso a mais longo prazo do que o necessário para os postos de trabalho sediados em Bruxelas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b) a Comissão deverá, de acordo com as novas condições gerais, reforçar ainda mais o seu sistema de controlo interno deste tipo de contratos, por exemplo, mediante:

i) uma utilização mais sistemática dos relatórios de controlo por ocasião da aprovação do pagamento das facturas;

ii) a realização, por si própria ou por terceiros, de verificações *ex post* dos contratos de assistência técnica Tacis, a fim de verificar a veracidade dos serviços prestados e a exactidão dos registos horários e das despesas declaradas.

b)

i) *A partir de 2001, os gestores do projecto têm de confirmar se as facturas reflectem as actividades efectivamente realizadas pelos contratantes (com base no conhecimento pessoal do projecto ou através dos relatórios apresentados pela unidade de controlo) antes de as aprovarem para pagamento. A eliminação no novo contrato de serviços da necessidade de verificar a documentação comprovativa antes do pagamento das facturas deverá permitir que os gestores do projecto controlem o estado de adiantamento dos contratos de modo mais próximo no futuro.*

ii) *Os gestores do projecto e o pessoal da delegação visitam os projectos a fim de realizarem inspecções o mais frequentemente possível, embora a disponibilidade de recursos em termos de pessoal constitua um factor limitativo. Além disso, existem apenas quatro delegações na região Tacis, apoiadas por algumas sucursais. As Delegações de Moscovo e Almaty, em especial, têm de cobrir vastas zonas. Uma limitação adicional no que diz respeito às visitas de inspecção consiste na falta de fundos para as missões tanto a partir de Bruxelas como para as delegações.*

SEGUIMENTO DADO A OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Segurança Nuclear

Introdução

5.45. O Conselho ⁽¹⁶⁾ e o Parlamento Europeu ⁽¹⁷⁾ solicitaram à Comissão que encontrasse uma solução para as deficiências verificadas na gestão dos programas Phare e Tacis no sector da segurança nuclear, a que o Tribunal fizera referência no seu relatório especial n.º 25/1998 ⁽¹⁸⁾. O Tribunal formulou as seguintes observações principais:

- a) a estratégia de intervenção da Comissão é confusa;
- b) os recursos humanos disponibilizados para a gestão dos programas são heteróclitos e estão em constante mutação;
- c) o mecanismo de execução dos projectos é lento;

⁽¹⁶⁾ Recomendação do Conselho sobre a quitação do exercício de 1997.

⁽¹⁷⁾ Relatório do Parlamento sobre o adiamento da quitação relativa ao exercício de 1997, de 21 de Abril de 1999.

⁽¹⁸⁾ JO C 35 de 9.2.1999.

5.45. *A intervenção da Comissão foi esclarecida em 1998 na Comunicação COM(1998) 134 ao Conselho e ao Parlamento Europeu. A Comunicação COM(2000) 493, de 6 de Setembro de 2000, explica mais aprofundadamente esta intervenção e indica claramente as prioridades do programa. Nem o Parlamento nem o Conselho deram ainda seguimento a esta comunicação. A comunicação esclarecia as regras e os procedimentos a aplicar ao sector nuclear, cujo carácter é complexo e especializado. Na linha da reforma da gestão dos programas de ajuda externa, foi também esclarecida a responsabilidade pela segurança nuclear. A fim de conseguir uma maior visibilidade e transparência, a Comissão propôs que a partir de 2001 passasse a existir uma única rubrica orçamental para a ajuda financeira à segurança nuclear nos NEI.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

d) a gestão carece de transparência;

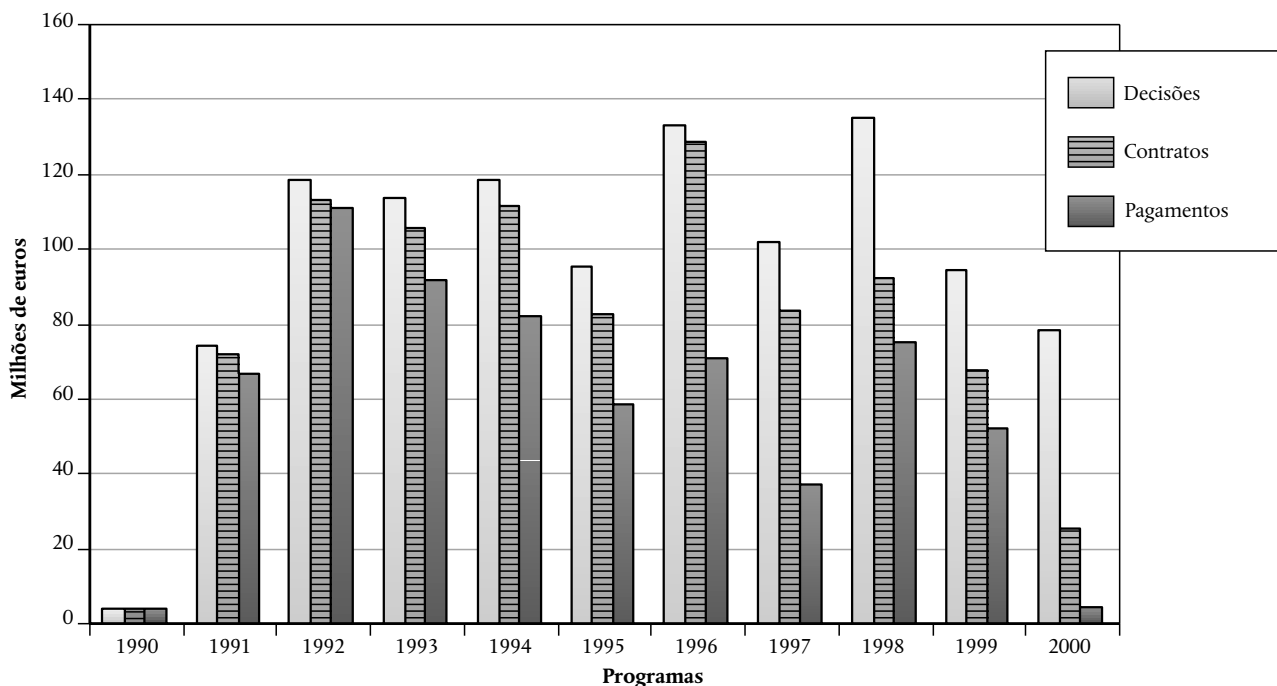
e) a participação dos beneficiários é limitada.

Foram tomadas em consideração não só as observações do Tribunal mas também as principais recomendações apresentadas pelo Conselho e pelo Parlamento à Comissão.

5.46. No final de 2000, tinham sido autorizados 1 064 milhões de euros para os programas Phare e Tacis no domínio da segurança nuclear. Foram adjudicados contratos para cerca de 83 % destes fundos, tendo sido pagos 61 % (ver **gráfico 5.1**).

5.46. Os pagamentos para os contratos de serviços são habitualmente efectuados contra o fornecimento dos resultados especificados no contrato, o que significa que os pagamentos são sempre posteriores às autorizações. Num sector complexo como o da segurança nuclear, é normal que os pagamentos tenham vários anos de atraso em relação às autorizações.

Gráfico 5.1 — Decisões relativas à segurança nuclear adoptadas pela Comissão desde 1990 no âmbito dos programas Phare e Tacis



Nova estratégia de intervenção na ausência de normas de qualidade

5.47. Tendo em conta os escassos recursos humanos disponíveis, a Comissão decidiu reduzir o número de projectos e aumentar a sua dimensão para os poder gerir melhor ⁽¹⁹⁾. No futuro, apenas irá financiar projectos de equipamento da ordem dos 5 a 10 milhões de euros, sendo o principal objectivo a formação profissional do pessoal das centrais nucleares em vez do fornecimento de equipamento propriamente dito. A Comissão substituiu o seu programa anual de fornecimento de equipamento a um número elevado de centrais por um programa plurianual para um número limitado de centrais.

5.48. O objectivo destas medidas continua a ser contribuir para que as centrais nucleares dos PECO e dos NEI atinjam as «normas de segurança europeias» ⁽²⁰⁾. Em finais de 2000, estas normas europeias ainda não tinham sido definidas e a Comissão ainda não tinha estabelecido, de acordo com a solicitação do Conselho e do Parlamento, os seus próprios indicadores para avaliar a eficácia dos programas e as melhorias efectivamente registadas na segurança das centrais.

5.47. Num contexto de recursos limitados, a Comissão decidiu reduzir o número de projectos e concentrar o seu apoio em projectos de melhoramento das centrais de maiores dimensões. Estes projectos consistem nos fornecimentos físicos e no apoio técnico e de gestão conexo. A assistência será também prestada numa base mais geral no domínio da segurança de funcionamento.

Este apoio operacional, técnico e de gestão será prestado pelos operadores comunitários ao abrigo de um programa de assistência no local no âmbito dos contratos plurianuais. Esta forma de contratação contribuirá também para aperfeiçoar a implementação por parte dos serviços da Comissão.

No que diz respeito aos países candidatos à adesão, o número e a dimensão dos projectos são também determinados pela abordagem de adesão no que se refere à ajuda financeira com base nas prioridades estabelecidas nas Parcerias para a Adesão.

5.48. O grupo do Conselho para as questões atómicas concebeu uma metodologia para definir a posição da UE sobre o elevado nível de segurança nuclear nos Estados candidatos no que diz respeito às instalações nucleares abrangidas pela Convenção sobre a Segurança Nuclear. Esta metodologia foi adoptada pelo Comité dos Representantes Permanentes (documento 9181/01 do Conselho, de 27 de Maio de 2001) e não se baseia num conjunto formal de «normas comunitárias». É, contudo, de salientar que se obteve um elevado grau de convergência.

Neste contexto, a Comissão considera que se as negociações para a adesão podem ser prosseguidas sem o recurso a um conjunto formal de normas comunitárias, a fortiori, para a avaliação da eficácia dos programas Phare e Tacis da Comissão não deverá ser necessário esse conjunto formal de normas comunitárias, como é ainda exigido pelo Tribunal.

Tal como acordado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, e estabelecido no Regulamento Tacis, o objectivo do apoio Tacis é ajudar a reforçar uma cultura de segurança, tanto a nível dos operadores como dos reguladores, mas não necessariamente o de alinhar as normas de segurança pelos níveis ocidentais, o que nem sempre será possível.

É difícil avaliar o seu impacto na cultura de segurança, bem como o impacto da assistência técnica na melhoria da cultura de segurança, em especial quando a assistência da Comissão é completada pelos esforços nacionais e pelos programas bilaterais.

⁽¹⁹⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Apoio da Comissão à segurança nuclear nos Novos Estados Independentes e nos países da Europa Central e Oriental» [COM(2000) 493 final].

⁽²⁰⁾ Resolução do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa aos problemas tecnológicos de segurança nuclear (JO C 172 de 8.7.1992, p. 2).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Existem alguns relatórios e avaliações, tal como o Relatório IAEA 2000 e o Relatório do grupo do Conselho para as questões atómicas que levaram à conclusão de que o nível de segurança nuclear melhorou nos NEI, em geral, e em determinadas instalações, em particular. Estas avaliações confirmam também que os programas Phare e Tacis contribuíram consideravelmente para esta evolução.

Tendo em mente estas limitações inerentes e dado que foi implementado um número suficiente de programas, a Comissão está a considerar lançar um projecto ao abrigo do programa de 2001 a fim de definir alguns meios para avaliar a melhoria da segurança nas centrais nucleares nos NEI.

Recursos humanos para a gestão do programa e sua organização

5.49. De acordo com as resoluções do Parlamento Europeu ⁽²¹⁾, que apelam para uma melhor utilização dos recursos, a Comissão reestruturou os seus serviços a fim de melhorar a programação, a execução e o acompanhamento dos programas no domínio da segurança nuclear nos PECO e nos NEI. A DG Relex apenas ficou responsável pela programação e o Serviço Comum Relações Externas (SCR) ficou com a responsabilidade pela execução e pela gestão financeira dos projectos, com o apoio do Centro Comum de Investigação (CCI) para os projectos no domínio da segurança.

5.50. Em Setembro de 2000, a Comissão decidiu efectuar uma nova repartição de competências. A DG ELARG seria responsável por todas as fases dos projectos nos países candidatos. Nos NEI, a DG Relex ficaria responsável pela programação e o SCR pelas restantes fases do projecto. No final de 2000, esta reestruturação ainda não tinha sido efectuada e a Comissão continuava incapaz de encerrar antigos projectos e executar os novos projectos de forma satisfatória.

5.50. *A segunda reestruturação afectou unicamente o programa Phare, que cobria apenas cerca de 20 % do orçamento total destinado à segurança nuclear. A transferência formal para a Direcção-Geral Alargamento de programas relativos aos países candidatos à adesão foi concluída antes do estabelecimento do Serviço de Cooperação EuropeAid em 1 de Janeiro de 2001. Em Maio de 2001, a Direcção-Geral Alargamento adquiriu o pessoal responsável necessário pelo ciclo de projecto Phare. Deste modo, a Comissão considera que o valor acrescentado resultante de uma interface directa (facilitação das negociações de adesão, prestação de apoio na fase de pré-adesão, prossecução do diálogo político) ultrapassa de longe os atrasos resultantes da reestruturação. Além disso, a reestruturação significa o fim de uma anomalia, em que o sector de segurança nuclear Phare não se integrava adequadamente na estrutura normal.*

De acordo com o livro branco sobre a reforma da Comissão, foi criado o Serviço de Cooperação EuropeAid a fim de acelerar o ritmo de execução do programa (gestão, maior poder de decisão aos níveis hierárquicos inferiores, directrizes claras no que diz respeito à repartição de responsabilidades).

⁽²¹⁾ Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa às actividades no sector nuclear a favor dos países candidatos da Europa Central e Oriental e dos Novos Estados Independentes, COM(98) 134 (JO C 175 de 21.6.1999).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.51. A elevada rotação do pessoal levou a que muitos dos conhecimentos se perdessem, a uma descontinuidade na gestão dos projectos e a alguns atrasos na sua execução. Em Dezembro de 2000, dos 13 gestores contratados quando da criação do SCR em Julho de 1998, 11 já tinham deixado a unidade. Outros agentes permaneceram apenas seis meses na unidade. Verificou-se igualmente uma certa mobilidade a nível interno da unidade, uma vez que alguns agentes mudaram de funções.

5.52. Além disso, a participação das delegações na execução dos programas era normalmente bastante limitada. Na Bulgária, embora a gestão do programa Phare seja descentralizada, a delegação não intervém nem na gestão nem no acompanhamento dos projectos. A delegação da Comissão na Rússia estava mais informada acerca da execução do programa, mas não efectuava qualquer acompanhamento. Em 2000, a Comissão não afectara um único agente ao serviço que se ocupa do programa Tacis na delegação da Rússia a fim de acompanhar estes projectos. Além disso, normalmente as delegações encontram dificuldades em recrutar ou conservar agentes locais de elevado nível porque os contratos que lhes são propostos não são suficientemente atractivos.

5.53. No entanto, a delegação em Kiev mantinha um contacto activo com as autoridades ucranianas competentes. Recrutou um perito local no início da execução dos programas, tendo este efectuado um acompanhamento minucioso dos projectos. Este facto atenuou os efeitos negativos causados pelo facto de os serviços centrais da Comissão não disporem em 1999, na Ucrânia, de um gestor para os projectos de assistência no terreno.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.51. *A elevada mobilidade do pessoal que dificultou a implementação do programa de segurança nuclear foi em parte causada pela grande quantidade de pessoal temporário. Foram atribuídos novos lugares e houve lugares auxiliares que foram substituídos por outros permanentes. Não obstante, continuará a ser necessário proceder ao recrutamento de pessoal temporário com qualificações especializadas (como é o caso dos peritos nacionais destacados).*

A implementação dos projectos de segurança nuclear existentes e de outros projectos no futuro tornará necessário recorrer a um maior número de gestores do projecto. A Comissão abordou esta questão no contexto geral da reforma dos seus programas de ajuda externa. Na unidade de segurança nuclear no Serviço de Cooperação EuropeAid e na Direcção-Geral Alargamento foram criados novos lugares para o pessoal com estatutos A e B.

A unidade de segurança nuclear no Serviço Relex foi organizada horizontalmente. No Serviço de Cooperação EuropeAid, a unidade é estruturada por sector, correspondendo a cada uma uma função distinta como, por exemplo, ajuda no local, autoridades de regulamentação, segurança de concepção, etc. Esta estrutura incentiva à cooperação e promove o intercâmbio de experiências.

5.52-5.53. *No que diz respeito ao programa de segurança nuclear Phare, a Comissão adoptou medidas a fim de reforçar o papel das delegações durante a transição de programas plurinacionais implementados a nível central para programas nacionais descentralizados. As linhas de comunicação entre a sede e as delegações foram reforçadas e nas delegações foram designadas pessoas de contacto responsáveis pela segurança nuclear. A Delegação de Sónia já participou na execução de projectos.*

Em Moscovo, a Minatom e a Comissão estabeleceram uma Unidade de Gestão Comum. No Verão de 2001, foi acrescentado um novo membro ao pessoal da Delegação de Moscovo, responsável pelas questões de segurança nuclear.

Uma das razões que levou a Comissão a decidir que a segurança nuclear não devia ser incluída na primeira fase da desconcentração foi a dificuldade em recrutar pessoal altamente qualificado a nível local ou comunitário.

A política da Comissão no recrutamento de pessoal local não se modificou: o pessoal recrutado localmente é pago às taxas em vigor no mercado, tendo-se em conta as circunstâncias locais. Não é do interesse do país beneficiário a distorção do mercado local.

Lentidão persistente da execução dos projectos

Resolução de questões atrasadas em detrimento dos novos projectos

5.54. Ao ser criado, o SCR herdou uma situação difícil (atrasos na maioria dos antigos projectos já iniciados, erros que não tinham sido corrigidos, inúmeros problemas e facturas em suspenso). A sua primeira tarefa foi resolver questões atrasadas em detrimento dos projectos mais recentes. Foi necessário cancelar ou relançar projectos que se tinham tornado obsoletos ou cujos proponentes não tinham podido manter as suas propostas inalteradas durante um período tão longo.

5.55. Assim, em finais de 2000, ainda só tinha sido possível elaborar um contrato e dois concursos para os projectos «segurança de concepção» no âmbito dos programas de 1997. Quando o SCR pretendeu assinar os contratos para dois projectos no âmbito dos programas de 1996, não havia fundos disponíveis porque em 1997 a DGIA os tinha utilizado para financiar outro contrato. Foram necessários cinco meses para conseguir uma reafecção dos fundos e seis e oito meses, respectivamente, para assinar os dois contratos.

5.56. No entanto, apesar dos escassos recursos humanos (em parte compensados pela elevada participação dos gestores), a Comissão melhorou a situação dos programas Tacis. Assim, entre 1998 e meados de 2000, os montantes acumulados autorizados, mas em relação aos quais ainda não tinham sido celebrados contratos, passou de 142 milhões de euros para 117 milhões de euros para os equipamentos e de 82 milhões de euros para 72 milhões de euros para os contratos de serviços TACIS. Todavia, no mesmo período, as verbas em relação às quais ainda não tinham sido celebrados contratos no que diz respeito a projectos de serviços Phare (42 milhões de euros) continuavam ainda mais ou menos ao nível de 1998 (41 milhões de euros).

5.54. *A fim de resolver este impasse, a Comissão decidiu uma fixação rígida de prioridades no que diz respeito ao lançamento de novos projectos, o que fez com que os projectos do sector da segurança de concepção sofressem atrasos. Os projectos que remontam a 1996 ou a uma data anterior já foram concluídos, enquanto os projectos de 1997 ou posteriores se encontram agora em fase preparatória ou de implementação.*

Uma dificuldade importante foi a falta de correspondência entre a duração dos projectos de equipamento e a das convenções de financiamento. Foram tomadas medidas a fim de prolongar as rubricas orçamentais e realizadas negociações com os interessados, a fim de evitar que os beneficiários perdessem o financiamento, o que se conseguiu finalmente em 1998/1999.

5.55. *A decisão de fixar prioridades teve necessariamente por resultado a realização de progressos consideráveis em domínios sensíveis embora, tal como acima exposto, tivesse causado atrasos em relação a outros, incluindo o sector da segurança de concepção. Em Julho de 2001, foi, todavia, afectado a este sector o montante de 3 milhões de euros, de uma afectação de 11 milhões de euros para 1997.*

No que diz respeito aos dois projectos que o Tribunal refere terem sido assinados com atraso, um deles atrasou-se a pedido do contratante em consequência de problemas com o pessoal; o outro estava ligado à conclusão de testes realizados com um certo tipo de reactor instalado nos PECO e nos NEI.

5.56. *Dado que os programas Phare têm uma duração mais curta do que o Tacis (3 anos), todos os financiamentos são objecto de contrato com menos antecedência. De acordo com as regras normais, o programa de 1997 foi autorizado antes do seu encerramento em Outubro de 2000. Deste modo, em Outubro de 2000, os dados correspondentes ao Phare foram inferiores em quase 3 milhões de euros.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Tempo necessário para a preparação dos contratos

5.57. A maioria dos contratos no âmbito dos programas Phare e Tacis registou um atraso superior a um ano e a justificação de alguns deles foi mesmo posta em causa porque já não eram actuais. No final de 2000, na Rússia, alguns projectos no âmbito dos programas referentes a 1993, 1994 e 1995 ainda não tinham sido finalizados. Os contratos relativos a muitos dos projectos de 1997 ainda não tinham sido assinados e os cadernos de encargos dos projectos de 1998 ainda não tinham sido elaborados. Registaram-se atrasos consideráveis em 165 projectos russos. A este ritmo, serão necessários mais de seis anos para pôr termo aos atrasos acumulados.

5.57. Os restantes projectos de segurança de concepção anteriores a 1997 estão todos ligados ao fornecimento de equipamento. Estes projectos foram interrompidos em virtude de um aparente conflito de interesses, tendo sido posteriormente retomados. A Comissão está ainda confiante de que será possível obter resultados antes da data da conclusão do programa.

Os projectos de 1997 estão garantidos: foram completadas todas as condições e prolongados contratos com as agências de aprovisionamento. No que diz respeito a 1998, foram adoptadas todas as condições excepto duas.

A taxa de implementação actualmente em vigor não deverá ser extrapolada pelas seguintes razões:

- os aumentos de pessoal permitirão à Comissão lançar mais projectos paralelamente,
- as novas orientações para os contratos de fornecimento prevêem que toda a actividade de contratação deverá ter terminado 150 dias após o fim do prazo para a apresentação de propostas,
- a programação de projectos com maturidade técnica reduzirá a fragmentação dos projectos, conduzindo, pois, a um nível mais elevado de despesas por contrato.

A maior parte do equipamento para o período de 1993 a 1997 pode ser objecto de contrato no prazo de dois anos.

5.58. As primeiras fases dos projectos financiados na Rússia no âmbito dos programas relativos a 1992-1998 levaram muito tempo a executar, como mostra o **quadro 5.6**, que apresenta a duração das várias fases. Um estudo dos casos mais problemáticos revela que os atrasos verificados se deviam principalmente ao grande número de intervenientes na execução dos projectos e à complexidade dos procedimentos. A intenção declarada pela Comissão de acabar com o recurso às agências de aprovisionamento, que o Tribunal já tinha recomendado, deverá melhorar a situação uma vez que reduz o número de intervenientes, acelerando portanto o processo de execução.

5.58. A partir de 1998, a Comissão decidiu reduzir o número de intervenientes confiando mais responsabilidades aos operadores comunitários encarregados da assistência no local, pela execução de projectos de melhoria das instalações (ver Comunicação de 1998). Em 1998, a Comissão decidiu interromper o recurso a agências de aprovisionamento para futuros programas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.59. As autoridades locais devem aprovar as especificações técnicas de todos os projectos de fornecimento de equipamentos, que devem estar em conformidade com a legislação do país em questão. Esta aprovação, que deve ocorrer antes da publicação do aviso de concurso, está muitas vezes na origem de atrasos consideráveis, por vezes sem razão aparente.

5.60. Como não existe uma separação clara de competências entre os serviços da Comissão e as agências de aprovisionamento, a troca de correspondência entre essas entidades é contínua. Daí resultam também atrasos mais ou menos importantes, sobretudo quando as unidades responsáveis pela gestão financeira ou contratual na Comissão têm uma reacção tardia. A aceitação da avaliação das propostas pode levar vários meses.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.59. *Para os novos projectos de grande dimensão, a Comissão tenciona exigir um Memorando de Entendimento que obrigue os beneficiários a respeitarem tempos de resposta mais curtos.*

5.60. *A Comissão adoptou medidas para esclarecer a sua relação com as agências de aprovisionamento a fim de evitar correspondência e atrasos desnecessários. No Serviço de Cooperação EuropeAid criado em 2001, as unidades financeiras e de contratação foram combinadas como unidades únicas em cada Direcção geográfica. A regra de que não podem decorrer mais de 150 dias entre a data de encerramento do concurso e a assinatura do contrato permitiu também um apuramento das acções entre as unidades.*

Quadro 5.6 — Programas Tacis na Rússia, no período 1992-1998 — Duração das três primeiras fases

Fases concluídas em 11/10/2000		Duração das fases (em meses)			
Tipo de projecto		ET/CDE	Processo de concurso	Negociações	Total das três fases
Segurança operacional	Média	3		2	5
	Máximo	3		3	6
Segurança de concepção	Média	5	10	7	21
	Máximo	13	11	19	34
Garantias	Média	7	16	7	18
	Máximo	13	16	10	30
Equipamentos	Média	11	16	10	34
	Máximo	28	32	32	64
Todos os tipos	Média	9	14	9	28
	Máximo	28	32	32	64

Fases não concluídas em 11/10/2000		Período de tempo decorrido desde o início de cada fase (em meses)		
Tipo de projecto		ET/CDE	Processo de concurso	Negociações
Segurança de concepção	Média	31	22	
	Máximo	31	26	
Garantias	Média	19	26	
	Máximo	24	27	
Equipamentos	Média	32	24	23
	Máximo	52	38	50
Todos os tipos	Média	30	23	23
	Máximo	52	38	50

NB: As três fases sucessivas são: a preparação das especificações técnicas (ET) e dos cadernos de encargos (CDE), o processo de concurso até à selecção do adjudicatário e as negociações com este último até à assinatura do contrato.

Fonte: Unidade de gestão conjunta do programa Tacis Segurança Nuclear — Moscovo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.61. Outros atrasos devem-se ao facto de os serviços prestados no local por alguns assistentes técnicos não serem satisfatórios: estimativas incorrectas do custo dos projectos, má qualidade dos documentos técnicos inicialmente apresentados e lentidão na introdução das alterações solicitadas (pela Comissão ou pela agência de aprovisionamento).

Subcontratação

5.62. Os gabinetes de assistência técnica ocidentais subcontratam os estudos sobre a segurança de concepção a institutos locais. A remuneração dos serviços prestados por estes institutos está dependente do pagamento da Comissão ao contratante principal. Devido à lentidão verificada na realização dos pagamentos pela Comissão, muitas vezes os subcontratantes só recebem a totalidade do pagamento um ano após terem efectuado o trabalho previsto, o que lhes causa frequentemente graves problemas, já que na maioria dos casos se encontram numa situação financeira precária. Apesar das críticas do Tribunal a este respeito apresentadas no seu relatório especial, em finais de 2000 a Comissão ainda não tinha resolvido este problema de forma satisfatória.

Melhoria da gestão mas transparência ainda insuficiente

Assistência técnica do CCI

5.63. Na sequência das observações do Tribunal relativas à excessiva delegação das suas competências, a Comissão já não recorre à associação europeia de produtores de electricidade para efeitos de assistência. Atribuiu ao CCI a responsabilidade de prestar assistência técnica na programação, elaboração dos cadernos de encargos e avaliação no que diz respeito aos projectos no âmbito da segurança de concepção e de assistência no local.

5.64. O recurso ao CCI para prestar assistência técnica foi bem acolhido por todos os intervenientes, que reconheceram a sua qualidade científica e a sua independência. Todos estão relativamente satisfeitos com a rapidez com que o CCI assegura a realização das tarefas que lhe são confiadas. A duração média da instrução dos processos relativos aos equipamentos (especificações técnicas, cadernos de encargos, relatórios de avaliação) passou de mais de 70 dias úteis no primeiro trimestre de 2000 para menos de 20 dias no final do ano.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.61. *A Comissão espera que os novos acordos, que estabelecem que o financiamento seja autorizado apenas quando existam provas suficientes de que são cumpridas as especificações técnicas e haja um nível suficiente de preparação levem a uma melhoria da situação. A diligência agora demonstrada pela assistência técnica no local na preparação de projectos conducentes à melhoria das novas instalações gera a expectativa de que os prazos venham a ser mais respeitados num futuro próximo.*

5.62. *A Comissão é responsável em relação ao seu contratante principal. Está a tomar medidas para acelerar os pagamentos aos contratantes, o que significa que não há razão para que os subcontratantes não sejam pagos a tempo.*

5.63. *A Comissão deu, efectivamente, seguimento às observações feitas pelo Tribunal em 1998 sobre o chamado «papel excessivo» do grupo de produtores de electricidade europeus, interrompendo as relações contratuais com este grupo e recorrendo ao CCI para assumir a função de consultoria técnica.*

5.64. *Esta melhoria deveu-se, em larga medida, ao aumento do número de pessoal do CCI que trabalha a tempo inteiro no apoio à segurança nuclear.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Projectos de fornecimento confiados a outros intermediários

5.65. O Tribunal também criticou o recurso a agências de fornecimento de equipamento. Em 2000, a Comissão ainda estava a ser assistida por este tipo de agências no âmbito de projectos cujo financiamento tinha sido atribuído antes de 1998. A Comissão decidiu não gerir ela própria estes projectos, mas confiá-los no futuro a gabinetes ocidentais de assistência técnica no local. No entanto, esta solução não oferece garantias suficientes de transparência. Os consultores presentes no terreno já assistem os beneficiários na elaboração das especificações técnicas e dos cadernos de encargos para os projectos de equipamento e participam nas avaliações das propostas. Todavia, em várias ocasiões, o Tribunal verificou que estes consultores nem sempre respeitavam as regras e os procedimentos aplicáveis em matéria de concursos, o que podia dar origem a um risco de conflito de interesses.

Participação limitada dos beneficiários

5.66. A situação económica dos países beneficiários tem obviamente um impacto directo no nível da segurança nuclear. Assim, em 2000, as centrais ucranianas tiveram dificuldade em obter os recursos necessários para adquirir combustível, pagar ao seu pessoal (um a dois meses de atraso no pagamento dos salários), efectuar os necessários trabalhos de manutenção e assegurar a sua quota-parte no financiamento de alguns projectos. Por outro lado, a execução dos projectos foi também afectada por alterações a nível institucional, especialmente na Bulgária, Rússia e Ucrânia, países em que a falta de poder das autoridades de controlo e as frequentes mudanças de pessoal colocaram problemas.

5.67. A Comissão tem um maior poder de persuasão nos países candidatos à adesão do que nos NEI. Assim, pouco antes da Cimeira de Helsínquia que marcou o início das negociações de adesão, a Bulgária, a Lituânia e a Eslováquia aceitaram a exigência imposta pela Comissão de encerrar as unidades mais antigas das suas centrais.

5.68. Nos NEI, pelo contrário, a Comissão dispõe de menos meios de pressão. Na Ucrânia, por exemplo, solicitou aos vários organismos governamentais que reforçassem a autoridade de controlo (actualmente competentes limitados e na dependência do Ministério do Ambiente), sem obter um compromisso firme da sua

5.65. A Comissão apercebeu-se dos riscos de conflito de interesses e recorreu ao CCI e a outros serviços para participarem plenamente na avaliação de projectos de abastecimento/obras. Esta abordagem foi seguida pela primeira vez durante a avaliação complexa do projecto das instalações de Chernobil, tendo dado provas do seu valor. A equipa de especialistas do CCI que trabalha a tempo inteiro assegurará que a experiência cumulativa produza frutos.

5.66. As observações do Tribunal sobre os efeitos da situação económica e as modificações institucionais na zona Tacis são correctas. As modificações institucionais podem ser menos pertinentes para os programas Phare, dado que os coordenadores da ajuda a nível nacional nos países candidatos à adesão são responsáveis por acções homólogas.

5.68. O contexto do alargamento constitui uma oportunidade única para que a Comissão tenha um impacto nos países beneficiários, o que não é o caso dos NEI. Os projectos do BERD nestes países são também afectados pelas dificuldades no que diz respeito aos processos de tomada de decisão a nível nacional.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

parte. O BERD pode impôr condições mais rigorosas, uma vez que tem o apoio dos países do G7. Pode, por exemplo, cancelar um projecto se, após alguns meses, se tornar evidente que, em parte por culpa do beneficiário, não será possível realizar o projecto de acordo com o calendário previsto.

5.69. A fraca motivação de alguns beneficiários dos NEI torna difícil executar os projectos da melhor forma possível. Isto diz particularmente respeito às autoridades de controlo. Os países beneficiários ainda não conseguiram instituir autoridades de controlo fortes e independentes, sobretudo porque não têm realmente vontade de o fazer. Esta situação foi denunciada por várias instituições, como o G7, a AIEA e o BERD.

5.70. É neste contexto que deve ser analisada a questão do impacto dos projectos de assistência às autoridades de controlo financiados pela UE. A abordagem «2+2» (ajuda simultânea às centrais e às autoridades de controlo) revelou-se particularmente difícil na prática. Este conceito exige um compromisso de todas as partes envolvidas e uma sincronização dos trabalhos no campo industrial e regulamentar. Na Rússia, o único contrato-quadro assinado enfrentou inúmeros problemas e na Ucrânia, até ao final de 2000, não foi lançado qualquer projecto deste tipo. Os beneficiários parecem não compreender o objectivo desta abordagem e apenas a vêem como uma fonte de financiamento das suas autoridades de controlo.

Conclusões

5.71. Com base no seguimento dado às observações formuladas no seu Relatório Especial n.º 25/98, o Tribunal reconhece que a Comissão definiu com mais precisão a sua estratégia para o futuro, embora ainda não existam benefícios concretos desta nova abordagem. Graças especialmente ao apoio do CCI, a Comissão também efectua um melhor acompanhamento dos projectos. Além disso, reduziu ligeiramente os prazos de pagamento e aplica a regulamentação de uma forma mais rigorosa.

5.70. Embora este conceito seja em princípio adequado, a sua implementação é difícil. A implementação de projectos de grande dimensão (projectos de melhoria das instalações) só pode começar se a Organização Ocidental para a Segurança Técnica tiver revisto todos os aspectos dos planos para a concessão de licenças.

5.71. A Comissão acolhe com agrado os comentários do Tribunal sobre o esclarecimento da estratégia futura e a melhoria a nível do acompanhamento e controlo. Embora o sistema de estabelecimento de prioridades para os projectos tenha entrado em vigor, o Parlamento Europeu e o Conselho não deram seguimento à nova estratégia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.72. Contudo, o Tribunal sublinha que, em finais de 2000, persistiam ainda várias das deficiências assinaladas no seu relatório especial:

- a) A Comissão ainda não tinha definido indicadores que permitissem avaliar os progressos realizados em matéria de normas de segurança (ver ponto 5.48);
- b) A elevada taxa de rotação do pessoal e a reduzida participação das delegações prejudicaram a execução e o acompanhamento dos projectos (ver pontos 5.51-5.53);
- c) A execução dos projectos e a superação dos atrasos acumulados ainda eram muito lentas (ver pontos 5.54-5.61);
- d) A regulamentação em matéria de concursos nem sempre era rigorosamente cumprida e os problemas ligados à gestão e ao fornecimento de equipamento ainda não tinham sido resolvidos (ver ponto 5.65);
- e) A coordenação dos projectos executados no terreno e dos previstos para o controlo da segurança e para as autoridades de controlo ainda era insuficiente e a eficácia da abordagem «2+2» não estava garantida (ver ponto 5.70);
- f) As institutos locais aos quais foi subcontratada a realização de estudos continuavam a ser pagos com bastante atraso, o que os colocava numa situação financeira delicada (ver ponto 5.62).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.72.

- a) *Foi desenvolvida uma metodologia a fim de definir a posição da UE no que diz respeito ao «nível elevado de segurança nuclear». A metodologia não se baseia nas «normas da UE». Esta metodologia será útil nas negociações para a adesão e será tida em conta no projecto contemplado ao abrigo do programa Tacis, destinados a definir os meios de avaliação do aumento de segurança nas centrais nucleares dos NEI.*
- b) *O número de lugares aumentou, o pessoal temporário está a ser substituído por pessoal permanente e verificou-se alguma desconcentração.*
- c) *Foram tomadas as seguintes medidas: um aumento dos recursos humanos, uma participação reforçada do CCI, a fixação estrita de prioridades para os projectos, o aumento da dimensão dos projectos, a melhoria da programação e a cessação do recurso às agências de aprovisionamento. Estas medidas foram completadas pelas reformas gerais realizadas aquando do estabelecimento do Serviço de Cooperação EuropeAid, tais como a regra dos 150 dias estabelecida nas novas orientações para os contratos de abastecimento e a própria estrutura do novo serviço, melhor orientada para a execução dos projectos.*
- d) *A Comissão simplificou as suas regras e procedimentos, criando assim um quadro mais eficaz e reduzindo o risco de não cumprimento. A Comissão está confiante de que as medidas acima resumidas permitirão a aquisição de equipamento correspondente aos anos de programação de 1993 a 1997 no prazo de dois anos.*
- e) *A Comissão empreenderá esses projectos industriais apenas se tiverem sido cumpridas certas condições específicas (por exemplo, a aprovação de planos para a concessão de licenças pela Organização Ocidental de Segurança Técnica).*
- f) *A Comissão não pode interferir nas relações entre o seu principal contratante e um subcontratante. Mas as medidas tomadas pelo Serviço de Cooperação EuropeAid para acelerar os pagamentos ao principal contratante deverão permitir o pagamento mais rápidos dos subcontratantes.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.73. Estas deficiências devem-se em parte ao facto de a Comissão ainda não ter afectado os recursos humanos necessários à execução e ao acompanhamento satisfatórios dos seus programas (ver pontos 5.51-5.53). No final de 2000, a reestruturação dos seus serviços ainda estava em curso. Por outro lado, ainda não tinha racionalizado os seus procedimentos de execução (ver pontos 5.58-5.60) nem condicionado suficientemente a sua ajuda ao cumprimento de determinadas condições de modo a motivar mais os beneficiários (ver pontos 5.68-5.69).

Recomendações

5.74. A Comissão deverá atribuir os recursos humanos necessários à unidade de gestão, recrutando, se necessário, peritos por um período determinado. Deverá igualmente aumentar a participação das delegações, dando-lhes a possibilidade de oferecer condições contratuais aos agentes locais capazes de atrair técnicos de qualidade e assegurar a sua permanência.

5.75. O novo manual de instruções destinado aos contratos de obras, fornecimentos e serviços ⁽²²⁾ impõe prazos para a adjudicação e assinatura dos contratos. No futuro, a Comissão deverá igualmente impor a todas as partes envolvidas prazos para a elaboração e aprovação dos documentos que constituem os processos de concurso.

5.76. A Comissão poderá aumentar a eficácia das suas medidas estabelecendo condições mais rigorosas para as suas intervenções. Estas condições poderão ser discutidas no âmbito dos acordos de parceria e de cooperação (APC). Se as orientações adoptadas pelos subcomitês «Ambiente», «Energia» e «Segurança Nuclear» fossem examinadas ao nível do comité geral APC, poderia ser adoptada para o sector energético uma estratégia coerente, vinculativa para o país beneficiário, incluindo aspectos sociais, fiscais e institucionais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.73. *A Comissão reforçou a unidade competente no Serviço de Cooperação EuropeAid e na Direcção-Geral Alargamento com pessoal permanente. É realizada uma avaliação contínua dos projectos pelos agentes de controlo contratados, que informam a Comissão regularmente. Com o recurso às novas orientações, a execução dos projectos tornou-se mais eficaz e transparente.*

Só no contexto dos programas Phare é que as condições podem ser aplicadas de modo estrito. Recorrer-se-á cada vez mais aos Memorandos de Entendimento sempre que se trate dos NEI.

5.74. *Foram tomadas medidas para resolver o problema dos recursos humanos através do reforço da unidade operacional de segurança nuclear no Serviço de Cooperação EuropeAid e na Direcção-Geral Alargamento, e pelo recrutamento no CCI de pessoal com forte especialização em domínios muito específicos por um período de três anos. Estão a ser estudadas as questões relativas à optimização do papel das delegações, que deverão ser resolvidas no quadro das decisões de desconcentração a tomar pelo programa Tacis e a descentralização do Phare.*

5.75. *A Comissão espera que as novas orientações constituam um instrumento para encurtar o tempo necessário para as várias fases de contratação. Nos programas futuros, a Comissão tenciona estabelecer uma série de orientações, onde serão explicitamente definidos os prazos máximos necessários para as várias fases de preparação de um processo de concurso.*

5.76. *A Comissão reconhece plenamente que é importante incluir qualquer tipo de assistência no quadro de uma política mais ampla. Os Acordos de Parceria e de Cooperação são certamente o melhor instrumento disponível, tanto nos subcomitês pertinentes como nas reuniões a nível político. Muitas das dificuldades encontradas não se devem unicamente à falta de aprovação política mas também a problemas relativos ao acompanhamento dos progressos do projecto numa base quotidiana.*

⁽²²⁾ Manual de instruções destinado aos contratos de obras, fornecimentos e serviços elaborado no contexto da cooperação comunitária a favor dos países terceiros, adoptado pela Comissão em 10 de Novembro de 1999.

OUTRAS OBSERVAÇÕES

*Operações Tacis***Mecanismo de Bangkok**

5.77. No âmbito do designado «mecanismo de Bangkok», desde 1992, o programa Tacis concedeu ao Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) os fundos necessários para as actividades de assistência técnica (AT) das suas operações. A assistência técnica deverá ser principalmente utilizada na preparação e na execução dos investimentos do BERD. Os pagamentos anuais atingiram cerca de 20 milhões de euros (23 milhões de euros desde 1998).

5.78. O BERD comunica anualmente um «rácio de mobilização» para a assistência técnica financiada no âmbito do programa Tacis que mobiliza os seus investimentos. Consoante a definição deste rácio, variam os dados comunicados. Por exemplo, o relatório anual do programa Tacis relativo a 1999 refere-se a um rácio de 1:50, ao passo que num relatório de avaliação relativo ao mesmo exercício são adiantados dois valores, ou seja 1:15 e 1:38. Na presente auditoria, o Tribunal teve algumas dificuldades em verificar o elo de ligação entre a assistência técnica prestada e o investimento real do BERD. Verificou-se uma dupla contabilização do investimento, o que significa que o rácio real é inferior ao comunicado. Dada a definição pouco clara deste rácio, a sua utilização é limitada, não devendo servir de critério para justificar o mecanismo de Bangkok.

5.79. Uma parte do mecanismo de Bangkok pode ser utilizada para financiar os custos operacionais dos fundos de participação no arranque (*Early Stage Equity Funds*, ESE) e para prestar assistência técnica aos estudos de pré-investimento e consultoria posterior ao investimento. Em 1999 e 2000, cerca de 25 % do mecanismo de Bangkok foram utilizados com este objectivo (5-6 milhões de euros). Até 31 de Dezembro de 2000, 31,2 milhões de euros deste mecanismo tinham sido utilizados na assistência técnica e na gestão dos fundos ESE. Os correspondentes investimentos efectuados e os empréstimos desembolsados pelo BERD ascendem a apenas 69,2 milhões de euros, o que se traduz num rácio de investimento muito baixo, de apenas 1:2.

5.80. Os fundos ESE foram inicialmente criados para fornecerem a pequenas e médias empresas do sector privado capitais próprios numa determinada região operacional. Estas condições nem sempre foram respeitadas. O investimento do BERD é muitas vezes composto por empréstimos e participações de capital.

5.78. A Comissão acredita que um tal indicador de resultados seja válido no controlo do impacto da facilidade de Bangkok. A Comissão concorda que se deverá ter cuidado para calcular o «rácio de mobilização», tão exactamente quanto possível e já tomou medidas para assegurar que o cálculo deste rácio seja comunicado com maior precisão no futuro. O que constitui um bom resultado, tal como medido pelo rácio, variará com a actividade específica realizada.

O «rácio de mobilização» não é o principal critério de eficácia para as acções da facilidade de Bangkok. Em vez disso a Comissão e o BERD procuram efectuar uma avaliação mais vasta do «impacto de transição» antes de financiar as acções. As medidas utilizadas incluem o crescimento empresarial, a criação de postos de trabalho, a utilização de novas tecnologias, a melhoria das práticas empresariais, e uma melhor governança empresarial.

5.79. As operações de capital de risco são muito onerosas e arriscadas, tendo-se sabido desde o início que o rácio da assistência técnica relativamente ao capital a investir seria elevado. Efectivamente, o rácio foi significativamente melhor do que o antecipado por a assistência técnica utilizada ter sido inferior à prevista e o Banco espera aumentar o capital de alguns fundos como meio para aumentar o capital do sector privado. O êxito dos fundos de participação no arranque («fundos ESE»), como veículos de investimento credíveis permite que a Comissão possa cessar o seu apoio mais cedo do que esperava.

5.80. A política de investimento dos fundos é decidida pelos conselhos de supervisão, dos quais a Comissão é membro. Como é normal nas operações de capital de risco das empresas privadas, a política de investimento dos fundos de participação no arranque (*Early Stage Equity Funds*, ESE) prevê que os investimentos assumam a forma de uma combinação entre empréstimos e acções.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.81. Os fundos de investimento são geridos por contratantes designados por gestores de fundos (*fund managers*). Muitos destes gestores de fundos actuam no âmbito de outras operações de investimento e de financiamento na Rússia, o que cria um risco de conflito de interesses: se um determinado gestor de fundos recorrer em larga escala a consultores para a avaliação e controlo dos investimentos numa determinada carteira, corre-se o risco de ele poder efectuar o mesmo tipo de investimentos numa outra carteira, prestando assim um serviço aos detentores desta última. Por conseguinte, não é possível ter a garantia de que os gestores de fundos utilizam de forma apropriada o financiamento comunitário para a assistência técnica.

5.82. O mecanismo de Bangkok é também utilizado para financiar o programa *Turn Around Management* (TAM). O principal objectivo deste programa é dar conselhos práticos aos dirigentes de determinadas empresas. Este apoio não tem qualquer ligação directa com os investimentos do BERD e não faz parte integrante da sua actividade bancária. Assim, os critérios de elegibilidade para o financiamento deste programa no âmbito deste mecanismo não são respeitados.

5.83. Segundo os protocolos anuais de financiamento, o BERD é obrigado a apresentar à Comissão um relatório sobre cada programa anual. O relatório deverá avaliar se os objectivos do programa foram atingidos. O último relatório foi apresentado em 12 de Abril de 1999 e referia-se ao exercício de 1998. No entanto, este relatório não analisa se os objectivos do programa foram cumpridos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.81. *Três salvaguardas evitam que surja um conflito real de interesses. São elas:*

- *a exigência de que o BERD apoie acções que são «adicionais», isto é, em domínios em que os operadores do sector privado não investiriam. Isto traduz-se na política de investimentos dos fundos ESE,*
- *os acordos de gestão dos fundos impedem os investimentos cruzados,*
- *a assistência técnica da UE é gerida pelo BERD, e não pelos gestores do fundo. O BERD informou a Comissão de que apenas um dos gestores do fundo tem outros interesses em capitais de risco na Rússia. Nunca houve caso nenhum em que um gestor do fundo co-investisse numa empresa que também estivesse a receber investimentos ESE.*

5.82. *O âmbito da facilidade de Bangkok é definido pelo acordo de financiamento anual com o BERD. Nos anos em questão, o programa Turn Around Management (TAM) foi explicitamente referido na lista de projectos elegíveis, que se encontra anexada à proposta de financiamento e é apresentada aos Estados-Membros para aprovação. O programa TAM é um programa válido. Contudo, a Comissão concorda que a facilidade de Bangkok não é o mecanismo de financiamento mais adequado, e já decidiu que a partir de 2001, o TAM deverá ser financiado pelo programa nacional Tacis.*

5.83. *Os relatórios incluem uma avaliação de cada uma das acções apoiadas. No passado, a Comissão não insistiu para que o Banco as associasse a fim de fazer uma avaliação a nível do programa, dado não estar convencida do valor acrescentado desse tipo de exercício. No entanto, desde 2001 o BERD está a tentar proceder a esse tipo de avaliação num relatório anual apresentado aosadores. A Comissão completou as avaliações anuais do BERD a nível operacional com uma avaliação independente do programa, que comunicou em 1999.*

Em 2001, têm sido desenvolvidos esforços para melhorar a apresentação e o conteúdo dos relatórios, com ênfase no impacto da fase de transição. Os fundos para as acções em fase inicial (25 % do programa) estão sujeitos à apresentação trimestral de relatórios pormenorizados, bem como à realização de revisões semestrais nos conselhos de supervisão e à elaboração de um relatório anual, cuja aprovação pela Comissão é necessária para que os fundos sejam liberados para os anos seguintes. Em princípio chegou-se a acordo quanto a um acompanhamento mais próximo por parte da Comissão de outros projectos correntes, em especial das acções microfinanças.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.84. A DG Controlo Financeiro efectuou um controlo do mecanismo do BERD em Fevereiro de 2000. Tratou-se do único controlo efectuado em quatro anos. Este controlo detectou uma série de erros materiais. Deverão ser efectuados controlos *ex post* deste tipo mais regularmente. Os projectos no âmbito do mecanismo de Bangkok não são controlados pelas unidades de supervisão Tacis nem pelo próprio BERD, embora o respectivo contrato preveja esta prática também nestes projectos, se o BERD o solicitar. Não se verificou até à data qualquer pedido nesse sentido.

5.85. Se for tomada a decisão de continuar com o mecanismo, embora o seu impacto tenha sido limitado, a Comissão deverá tomar medidas para melhorar a sua gestão: i) os contratos relativos à gestão dos fundos de investimento deverão ser mais transparentes; ii) os projectos deverão ser fiscalizados de acordo com o quadro da actividade normal de controlo do programa Tacis; iii) a Comissão deverá exigir sistematicamente a apresentação de relatórios operacionais e financeiros e torná-los uma condição obrigatória para a realização do pagamento; iv) deverá ser efectuado um controlo sobre a fiabilidade dos relatórios.

ISTC e STCU

5.86. O *International Science & Technology Center* (Centro Internacional de Ciência e Tecnologia) (ISTC) na Rússia e o *Science and Technology Centre* (Centro de Ciência e Tecnologia) (STCU) na Ucrânia oferecem a antigos cientistas especializados em armamento dos NEI a oportunidade de empregarem os seus conhecimentos em actividades pacíficas (não proliferação). O objectivo é também contribuir para a transição destes países para economias de mercado e incentivar a integração dos cientistas e engenheiros dos países NEI na comunidade científica internacional. Os centros são financiados por uma comunidade de doadores, cujos principais financiadores são os Estados Unidos da América, o Japão e a União Europeia. Os centros empregam pessoal local e internacional e elaboram relatórios anuais, que incluem demonstrações financeiras, cuja auditoria é efectuada por um gabinete de auditoria externo, do sector privado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.84. *A Comissão concorda com as conclusões do Tribunal relativas às auditorias, mas não crê que seja necessário nem desejável que os projectos da facilidade de Bangkok sejam objecto de controlos de rotina pelas unidades de controlo do Tacis. O BERD é responsável por todo o ciclo do projecto, incluindo o controlo da qualidade dos serviços prestados e é quem está em melhor posição para exercer o papel de controlador dado dispor da peritagem técnica necessária e estar presente no terreno.*

Existe margem para um maior papel de supervisão por parte da Comissão no que diz respeito aos resultados de alguns programas a longo prazo financiados pelo Tacis. Está em curso um sistema de escrutínio para o ESE, que será prolongado de modo a cobrir operações microfinanceiras. A Comissão está também a estudar com o BERD se haverá possibilidade de as unidades de controlo Tacis procederem a algum acompanhamento de uma amostra de projectos da facilidade de Bangkok.

5.85. *A Comissão concorda com a necessidade de proceder a uma auditoria mais frequente dos fundos da facilidade de Bangkok, e continuará a esforçar-se por melhorar a qualidade dos relatórios e do controlo pelos seus serviços. Acredita que existem suficientes salvaguardas para assegurar que não existe conflito de interesses nos acordos de gestão dos fundos. O controlo Tacis de rotina não seria adequado nem melhoraria a gestão dos fundos. Contudo, a Comissão assegurará um controlo mais estreito por parte dos funcionários da Comissão, com o apoio sempre que necessário de peritos externos, em conformidade com as directrizes adoptadas para os fundos ESE.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.87. Antes da transferência, em Fevereiro de 2001, de toda a execução do programa para a Direcção-Geral Investigação, a repartição de funções na Comissão no que diz respeito à gestão financeira da ajuda ao ISTC e ao STCU entre as Direcções-Gerais EuropeAid (anterior Serviço Comum de Relações Externas), Relações Externas e Investigação não era muito clara em termos de controlo dos pagamentos e de acompanhamento financeiro. A Comissão efectua os pagamentos aos dois centros apenas com base numa estimativa das suas necessidades de tesouraria, sem efectuar um acompanhamento das despesas efectivamente incorridas. Entre 1994 e 2000, a Comissão pagou 88 milhões de euros ao ISTC e entre 1998 e 2000 pagou 5 milhões de euros ao STCU, sem nunca ter efectuado uma auditoria *ex post* desses financiamentos.

5.88. A Comissão deverá melhorar o acompanhamento das despesas efectivamente incorridas pelos centros, realizando auditorias *ex post* periódicas. Deverá igualmente ser efectuada uma avaliação das consequências e da eficácia do programa, prática regular, por exemplo, de alguns serviços governamentais de um outro doador importante, os Estados Unidos da América ⁽²³⁾.

PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES NOS RELATÓRIOS ESPECIAIS

Ajuda humanitária de emergência às vítimas da crise no Kosovo (ECHO)

5.89. A crise no Kosovo desencadeou deslocações importantes da população na região entre Março e Julho de 1999 e provocou uma enorme vaga de destruição. Através do Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia (ECHO), a União Europeia concedeu uma ajuda humanitária de 400 milhões de euros para fazer face às necessidades da população.

⁽²³⁾ Último relatório do *US General Accounting Office* 01-582, *Weapons of Mass Destruction*, p. 17, publicado em Maio de 2001.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.87. *A fim de melhorar o controlo financeiro, a Comissão solicitou aos centros científicos que fornecessem, além dos seus pedidos respeitantes às necessidades de fluxos financeiros, estimativas actualizadas das despesas para cada projecto. Isto assume especial importância por os centros pagarem em dólares americanos.*

5.88. *Os centros científicos têm uma responsabilidade crucial na realização das auditorias e dos controlos de todos os projectos financiados pela UE, e os acordos assinados entre os centros e os beneficiários também prevêem acções de auditoria e controlo ⁽¹⁾.*

O acompanhamento diário do projecto é essencialmente efectuado pelo pessoal nos centros e não pelo pessoal da Comissão. Os centros examinam os relatórios técnicos, por vezes com a assistência de agentes de controlo ocidentais, a fim de assegurar que os projectos consigam alcançar os resultados pretendidos e determinar se tal ocorre de acordo com o calendário. Cada projecto financiado pela UE também tem pelo menos um colaborador comunitário, quer se trate de um laboratório nacional ou de uma empresa privada. O serviço Tacis de Moscovo prestou assistência a esse controlo pelo menos duas vezes: em 1996 e em 1998.

5.89. *O orçamento de 400 milhões de euros utilizado na crise do Kosovo representou quase o dobro do orçamento inicial do ECHO, sem que houvesse praticamente pessoal adicional. Na prática, tal implica que o ECHO teve de gerir 12 decisões adicionais e 500 contratos extra.*

⁽¹⁾ Esta abordagem da auditoria e do controlo também foi debatida e aprovada pelo Conselho [Regulamento n.º 3955/92 (JO L 409, 31.12.1992, p. 1), (Euratom, CEE) n.º 2053/93 (JO L 187 de 29.7.1993, p. 1), (CE) n.º 1766/98 (JO L 225 de 12.8.1998, p. 2) e (Euratom) n.º 2387/98 (JO L 297 de 6.11.1998, p. 4)].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.90. O principal objectivo da auditoria do Tribunal, realizada entre Julho de 1999 e Fevereiro de 2000, consistiu em avaliar a gestão do ECHO relativamente à ajuda comunitária às vítimas da crise no Kosovo, bem como o quadro administrativo em que se inseria esta ajuda.

5.91. O ECHO funciona como um doador activo, que financia os programas das agências das Nações Unidas, de outros organismos internacionais e de ONG, assumindo a responsabilidade pelo respectivo controlo e avaliação. A participação de um grande número de intervenientes na crise do Kosovo provocou, em algumas áreas, uma duplicação de esforços e uma perda de eficácia. A complexidade das relações estabelecidas entre estes intervenientes levou à criação de mecanismos de coordenação *ad hoc*.

5.92. As relações entre o ECHO e os seus parceiros das Nações Unidas eram difíceis. Continuavam a verificar-se diferenças de opinião no que diz respeito a questões importantes como a contabilidade e a elaboração de relatórios sobre projectos. Por conseguinte, 15 milhões de euros disponibilizados pelo ECHO para ajuda alimentar ficaram bloqueados no auge da crise no Kosovo. É, portanto, necessária uma abordagem mais realista e activa em relação ao financiamento das agências das Nações Unidas e à sua participação no processo de tomada de decisão.

5.93. Os gabinetes do ECHO no terreno não dispunham de recursos humanos suficientes. Os peritos presentes nesses gabinetes enfrentavam muitos problemas relacionados com a execução das operações, não dispondo de pessoal com poder de decisão que os pudesse apoiar. Esta situação causou atrasos e criou um desfazamento entre os serviços do ECHO em Bruxelas, que dispunham de poder de decisão, e os seus gabinetes no terreno.

5.94. Os procedimentos em matéria de tomada de decisão e de pagamento a nível comunitário não permitiram que se reagisse prontamente. O quadro contratual que permite a execução das operações por parte do ECHO só parcialmente tinha em consideração o carácter urgente das situações. Os procedimentos administrativos do ECHO deveriam ser adaptados em função do grau de urgência.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.90. *A Comissão aceita que a amostra de contratos examinada pelo Tribunal reflecte os principais parceiros do ECHO (tendo esses parceiros contratos com orçamentos mais elevados), e as principais zonas geográficas e sectores de intervenção. Contudo, tal poderá ter levado a uma concentração insuficiente nos parceiros ONG do ECHO que, em conjunto, acabaram por receber mais de metade dos fundos.*

5.91. *O ECHO desenvolveu muitos esforços para coordenar as actividades, incluindo através do fornecimento aos Estados-Membros de actualizações diárias no que diz respeito às operações. A Comissão não acredita que qualquer falta de coordenação entre ou com os Estados-Membros possa ser considerada essencialmente da responsabilidade da Comissão ou do ECHO.*

5.92. *A Comissão concorda que ainda não foram resolvidos todos os problemas nas relações entre a CE e as Nações Unidas. Efectivamente, o acordo entre a CE e as Nações Unidas, de 9 de Agosto de 1999, identificou explicitamente certos domínios que têm ainda de ser revistos. No Verão de 2001, realizou-se na Comissão uma consulta interserviços sobre esta questão, mas têm de ser ainda concluídas as notas de orientação para futuras missões de controlo, a partilhar entre a Comissão e as Nações Unidas. Espera-se chegar a uma solução mutuamente satisfatória até ao final do ano.*

A incapacidade de concluir contratos no montante de 15 milhões de euros numa fase inicial deveu-se, em larga medida, à recusa imediata inicial de um parceiro das Nações Unidas de autorizar o acesso aos documentos originais aquando de uma visita de verificação do ECHO em Julho de 1999. Esta situação levou à suspensão temporária dos pagamentos em 2000. Os fundos foram posteriormente afectados aos contratos.

5.93. *Algun pessoal da sede do ECHO realizou missões no terreno a fim de apoiar as questões operacionais e administrativas, o que fez com que na maioria dos casos a comunicação entre Bruxelas e o terreno não constituísse um problema. A única lacuna que a Comissão reconhece é que nalguns casos surgiram atrasos em virtude da necessidade de obter a aprovação dos contratos de Bruxelas. Reconhecendo a necessidade de resolver esta situação, o ECHO já escolheu pessoal específico dentro da sua organização, que passará a realizar estas tarefas sempre que necessário no futuro.*

5.94. *A pedido do ECHO, a Comissão já aprovou o princípio de um novo quadro para o processo de tomada de decisão nas situações de emergência a fim de conseguir uma maior flexibilidade e rapidez na reacção a estas situações. Este quadro está agora a ser implementado.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.95. Devido à lentidão dos procedimentos, os contratos do ECHO prolongaram-se mais do que inicialmente previsto porque começaram a ser executados tarde. Esta situação, associada ao regresso rápido e imprevisível dos refugiados em Junho de 1999, limitou a relevância e a utilidade de algumas dessas acções. Assim, o quadro regulamentar e os procedimentos aplicáveis tiveram um impacto negativo na capacidade de resposta rápida e eficaz do ECHO perante a evolução dos acontecimentos.

Agência Europeia de Reconstrução

5.96. O Tribunal analisou a eficiência da Agência Europeia de Reconstrução em 2000, a nível da sua estrutura organizativa, da gestão do seu orçamento operacional e da execução do seu programa no Kosovo. Verificou igualmente se determinados aspectos com especial incidência na economia e na eficácia das intervenções não foram negligenciados.

5.97. O Tribunal conclui que, em 2000, tanto a eficiência da administração da Agência como a sua gestão orçamental, atingiram um nível elevado. Conseguiu realizar a maioria dos objectivos ambiciosos que havia fixado para o seu primeiro ano de actividade nos sectores da energia, habitação, transporte e agricultura. No final de 2000, já tinham sido celebrados contratos num valor superior a 90 % dos fundos autorizados até Dezembro desse ano e já tinha sido pago mais de metade dos fundos autorizados para intervenções. A Agência procurou respeitar os princípios de eficiência e de economia. Ao aplicar a regulamentação em vigor de uma forma muito flexível, a Agência conseguiu obter preços mais baixos e estimular a economia regional.

5.98. O Tribunal recomenda à Agência que não disperse os seus esforços e que continue a concentrar os seus recursos humanos e financeiros nas mais recentes prioridades de reconstrução. Recomenda igualmente à Comissão, que financia a Missão de Administração Provisória das Nações Unidas para o Kosovo (MINUK), pilar da UE responsável pela reconstrução do Kosovo, que reforce a sua acção no sentido de criar um quadro político e uma estratégia que garantam a sustentabilidade dos investimentos comunitários no Kosovo, o que não estava garantido nas actuais circunstâncias.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.95. *A Comissão crê que os atrasos na utilização dos fundos em 1999 não reduziram consideravelmente a pertinência nem a utilidade das actividades financiadas pela Comissão. Efectivamente, em Abril de 1999, já tinha sido objecto de contrato ajuda humanitária no montante de 53,6 milhões de euros. Dada a complexidade da crise, a Comissão não considera que os atrasos fossem injustificados ou que se dispusesse de qualquer outra alternativa.*

5.97. *A Comissão acolhe com agrado o louvor do Tribunal em relação à gestão orçamental e administração eficaz da Agência. A clareza dos objectivos e a concentração nos resultados esperados permitiram que a Agência alcançasse os seus objectivos.*

5.98. *A Comissão partilha o parecer do Tribunal de que a Agência deverá continuar a concentrar os seus esforços em sectores-chave consoante as necessidades no terreno e em conformidade com o regulamento CARDS.*

A Comissão partilha também a posição do Tribunal quanto à necessidade de um quadro político e de uma estratégia a longo prazo. A Comissão prosseguirá a questão do desenvolvimento de uma política sustentável e de um quadro regulamentar com a Missão de Administração Provisória das Nações Unidas para o Kosovo (MINUK) e também com as instituições provisórias para a eleição de um governo autónomo no Kosovo.

Programa Tacis de cooperação transfronteiriça

5.99. O programa Tacis de cooperação transfronteiriça foi lançado em 1996 por iniciativa do Parlamento Europeu e cobre regiões da Rússia, da Bielorrússia, da Ucrânia e da Moldávia limítrofes da União Europeia (Finlândia) ou dos países «Phare». O programa dá também resposta ao pedido formulado em 1994 no Conselho Europeu de Essen no sentido de intensificar a cooperação transfronteiriça na Europa Central e Oriental a fim de promover a cooperação regional e a boa vizinhança.

5.100. Foi autorizado para o programa, para o período 1996-2000, um total de 132,5 milhões de euros, ou seja cerca de 5 % do orçamento total do programa Tacis. De acordo com o principal documento político da Comissão neste domínio, os objectivos do programa são:

- a) Promover o desenvolvimento económico e social nas regiões fronteiriças, apoiando projectos sustentáveis para reduzir o risco de que a estabilidade na região seja ameaçada pela disparidade considerável dos níveis de vida de ambos os lados da fronteira. Em especial, o programa deverá ajudar as regiões fronteiriças a ultrapassar os seus problemas específicos de desenvolvimento, que decorrem da sua situação periférica relativamente à economia nacional;
- b) Financiar projectos que têm uma incidência transfronteiriça e que beneficiam do apoio das comunidades estabelecidas em ambos os lados da fronteira, sendo esta cooperação considerada fundamental para garantir um desenvolvimento sustentável;
- c) Financiar prioritariamente projectos em que o compromisso local ou regional possa ser demonstrado.

5.101. Embora estes objectivos sejam semelhantes aos do programa Phare de cooperação transfronteiriça, a Comissão não criou no âmbito do programa Tacis os mesmos mecanismos de coordenação que utilizara no programa Phare para promover a cooperação transfronteiriça. Em especial, faltam no âmbito do programa Tacis de cooperação transfronteiriça, para encorajar o diálogo entre os países Phare e Tacis, os Comitês Conjuntos de Programação e Controlo criados pela Comissão para proporcionarem um fórum a nível regional, que permita aos Estados-Membros e aos países Phare a identificação de projectos de interesse comum.

5.101. *A cooperação transfronteiriça teve início depois do principal programa Tacis e do programa Phare de cooperação transfronteiriça e dispõe de recursos relativamente limitados. No início, foi necessário estabelecer novos procedimentos e práticas, pelo que o impacto do programa só se tornará evidente alguns anos depois do seu arranque.*

O programa de cooperação transfronteiriça Tacis deverá distinguir-se do programa de cooperação transfronteiriça Phare correspondente. Embora os objectivos de base da cooperação transfronteiriça do Tacis e do Phare sejam semelhantes, o contexto político é completamente diferente, inserindo-se este último na ajuda de pré-adesão que procura facilitar a

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.102. Conclui-se que, de uma maneira geral, o programa Tacis de cooperação transfronteiriça é um instrumento que pode desempenhar um papel útil na resolução dos problemas ligados à criação de novas fronteiras a leste da União Europeia na sequência das próximas adesões, dando o maior peso à política desenvolvida no âmbito da Dimensão Nórdica da União. No entanto, durante os primeiros cinco anos do programa, o seu impacto foi limitado, não apenas devido aos atrasos na sua execução mas também aos limitados fundos disponíveis, ao facto de não ter sido previsto na fase de programação do projecto um quadro que favoreça o diálogo transfronteiras, ao facto de não terem sido previstos fundos suficientes para as regiões da fronteira oriental dos países Phare e também porque não foi dada a devida prioridade aos projectos que prosseguiam o principal objectivo do programa, ou seja a melhoria do nível de vida das populações das regiões beneficiárias.

Gestão da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

5.103. O Tribunal avaliou a evolução das condições que regem a execução das despesas no âmbito da PESC entre 1997 e 1999. Estas despesas atingiram em média, por ano, cerca de 35 milhões de euros entre 1997 e 2000.

5.104. O Título V do Tratado da União Europeia estabelece as disposições que instituem e regem a PESC.

5.105. O relatório especial incide sobre as acções comuns, que «incidirão sobre situações específicas em que se considere necessária uma acção operacional por parte da União» (artigo 14.º) e sobre as decisões relativas à execução de posições comuns, que «definirão a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União» (artigo 15.º).

transição do Phare para futuros programas Interreg. Os beneficiários do programa de cooperação transfronteiriça Tacis são os países NEI, cuja relação com a UE está ainda em fase de desenvolvimento. Estes diferentes pontos de partida traduzem-se nos processos de tomada de decisão e nas estruturas de gestão, bem como nos recursos afectados aos dois programas.

Embora, até à data, não tenham existido comités regionais transfronteiriços entre o Phare e o Tacis, em Novembro deverá realizar-se um seminário em S. Petersburgo que reunirá os representantes de todas as partes envolvidas na cooperação transfronteiriça Tacis, bem como os participantes Phare. No seminário serão comunicados os benefícios dos comités transfronteiriços que operam entre os parceiros finlandeses e russos, a fim de criar acordos similares nas fronteiras Tacis/Phare.

5.102. *A Comissão considera que em Dezembro de 2000 ainda não se podia avaliar o pleno impacto do programa de cooperação transfronteiriça. Os países beneficiários da cooperação transfronteiriça Tacis recebem uma ajuda transfronteiriça através da cooperação regional Tacis e dos programas nacionais. O orçamento destinado à cooperação transfronteiriça, incluindo a rubrica orçamental para a acção especial em favor da região do Mar Báltico, não sofreu alteração não obstante uma redução global do orçamento Tacis. Tal implica que a parte da cooperação transfronteiriça aumentou, efectivamente, em relação ao total. Em última análise, o orçamento do programa, que o Tribunal considera limitado, é decidido pela autoridade orçamental.*

O quadro Phare para o diálogo transfronteiriço, bem como todo o regulamento Phare relativo à cooperação transfronteiriça, está ligado ao processo de pré-adesão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.106. Embora tenham sido efectuadas algumas alterações ao Tratado da União Europeia, a função da Comissão na definição das disposições financeiras, jurídicas e operacionais continua a não ser clara. As disposições de execução são definidas, consoante a acção, pela Comissão ou pelo Conselho. Na prática, isto complica a gestão diária, tanto a nível central como local.

5.107. No final de 1999 já tinham sido definidos os critérios relativos às fontes de financiamento comunitário para as acções da PESC, mas ficaram em aberto possibilidades de excepções nas designadas «linhas divisórias». Além disso, as disposições relativas às contribuições em espécie e à repartição dos custos entre a União e os outros doadores não foram adequadamente definidas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.106. *No que diz respeito ao quadro jurídico da PESC, o artigo 14.º do Tratado que institui a União Europeia prevê que o âmbito, os meios e as condições de execução tenham de ser definidos nas acções comuns. A Comissão mantém, contudo, certos poderes discricionários no que diz respeito às modalidades de execução, em conformidade com o disposto no artigo 274.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. Além disso, e não obstante a redacção ligeiramente vaga do artigo 18.º do Tratado que institui a União Europeia, na prática está a delinear-se de modo lógico uma divisão do trabalho: a Presidência é responsável pela realização global dos objectivos da acção comum, com a assistência do secretário-geral/Alto Representante, enquanto a Comissão é responsável pela execução adequada das acções através da preparação e negociação de contratos com as agências de execução e o controlo da execução, que são objecto do relatório que lhe é enviado.*

5.107. *Os critérios do Comité dos Representantes Permanentes adoptados em Novembro de 1999 no que diz respeito ao financiamento das acções abrangidas pela subsecção B8 foram sempre seguidos à excepção de dois casos. Estes casos foram financiados ao abrigo da rubrica orçamental B8 por em ambos os casos o órgão de execução ser a União da Europa Ocidental (UEO), uma organização militar, que não podia ser beneficiário ao abrigo das rubricas orçamentais do primeiro pilar. Os casos em questão são os seguintes: a acção relativa às minas terrestres antipessoais na Croácia (Weudam), que se prevê termine em Novembro de 2001, e a acção para o restabelecimento de uma força policial viável na Albânia (MAPE), que terminou entretanto. Certos elementos de apoio à política albanesa, que não estão ligados à UEO enquanto tal prosseguirão ao abrigo do Regulamento CARDS (Ajuda Comunitária à Reconstrução, Desenvolvimento e Estabilização). A Comissão remete para a interpretação dada no n.º 32 para a necessidade de recorrer ao artigo 17.º no que diz respeito às acções executadas pela UEO.*

Durante o período de observação da auditoria do Tribunal (1997-1999), houve casos em que se verificou falta de informação no que diz respeito às contribuições de terceiros. Por razões de ordem política e de boa gestão, também não é sempre possível nem desejável anunciar com exactidão os montantes de cada contribuinte. Efectivamente, a fim de criar o momentum político necessário para iniciar um projecto específico, frequentemente são exigidos compromissos políticos que, em virtude da evolução política no terreno, não são sempre cumpridos posteriormente por terceiros, geográfica ou politicamente menos implicados do que a UE. A União poderá, todavia, por razões imperativas ligadas à prevenção de conflitos ou à estabilização política, ter interesse em prosseguir o projecto em questão independentemente da eventual falta de contribuições.

Verificou-se, contudo, uma melhoria clara quanto a esta questão em 2000 e em 2001, dado que as contribuições em espécie são indicadas nas fichas financeiras.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.108. Entre 1997 e 1999, o período decorrente entre a decisão do Conselho e o primeiro pagamento era considerável, ou seja 173 dias em média. Isto significa que o ritmo de execução deste tipo de acção era bastante lento.

5.109. Em relação a algumas acções, a adjudicação dos contratos revelou-se muito complexa, devido às sucessivas prorrogações e outras alterações, tornando muito difícil efectuar um acompanhamento adequado da situação financeira.

5.110. Verificou-se alguma ambiguidade na definição ou na aplicação das disposições relativas à remuneração, custos salariais e subsídios pagos aos representantes especiais e ao pessoal administrativo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.108. *É frequentemente necessário encontrar soluções caso a caso para a execução das acções comuns. É raramente possível aplicar os contratos normalizados, o que significa que a negociação e a preparação de contratos para executar as acções comuns demora habitualmente mais tempo do que no caso das subvenções para as ONG ou para as organizações internacionais.*

Além disso, no final de 1997, foi realizada uma reestruturação interna na Comissão, que cindiu em duas Direcções-Gerais diferentes a gestão da fase preparatória do ciclo do projecto e a fase de execução. Esta situação perdurou até ao final de 2000, tendo sido a causa dos períodos mais longos decorridos entre o momento das decisões do Conselho e a data dos primeiros pagamentos. Prevê-se que a reunificação do ciclo do projecto numa única unidade no início de 2001 vá reduzir estes atrasos.

5.109. *A fim de assegurar uma reacção atempada aos acontecimentos políticos, o Conselho adopta acções comuns normalmente só num quadro a curto prazo. As acções da PESC são facilmente afectadas pela evolução política e das questões de segurança, o que requer ajustamentos ou prolongamentos das acções existentes, que deverão ser abordados no caso dos pequenos ajustamentos por alterações contratuais, sendo necessário para as modificações mais significativas um mandato ou a renovação de mandatos que conduzirão em geral à celebração de novos contratos. Esta abordagem constitui o meio mais prático e eficaz, embora possa tornar mais difícil o seu acompanhamento.*

5.110. *Desenvolveram-se esforços significativos a fim de estabelecer critérios claros com a adopção de duas comunicações em 1997 e 1998, que definem a posição dos representantes especiais. Em conformidade com a Comunicação de 1998, o tratamento é uniforme para as pessoas destacadas para os gabinetes dos representantes especiais da União Europeia cujos mandatos tiveram início depois de 1998. Estas regras foram aplicadas aos representantes especiais cujos mandatos tiveram início depois das duas comunicações. Em qualquer dos casos, a partir de 2001, a remuneração e os custos ligados ao salário, bem como as subvenções, para os representantes especiais são financiados a partir do orçamento administrativo do Conselho.*

A Comissão reconhece que para o pessoal do serviço a situação é, efectivamente, algo ambígua, pelo que terá de ser abordada de modo mais coerente. Contudo, a aplicação indirecta das «regras do mercado» levou até à data com frequência aos melhores resultados custo/eficácia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.111. Os relatórios são muitas vezes enviados tardiamente ou contêm irregularidades e as suas informações são com frequência insuficientes, não constituindo portanto uma base sólida para avaliação. A pouca frequência com que são apresentados os relatórios financeiros, em especial, dificulta seriamente o controlo sistemático dos projectos por parte da Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.111. *No que diz respeito, em especial, à apresentação de relatórios sobre os aspectos técnico e financeiro por parte dos beneficiários, este aspecto foi, efectivamente, insuficiente nalguns casos e deverá no futuro ser melhorado através de um acompanhamento mais próximo e mais interactivo. Um projecto demora, em média, um ano, o que obriga normalmente à apresentação de dois relatórios financeiros. A apresentação destes relatórios é obrigatória para que se verifique o pagamento, o que permite um controlo suficiente e regular.*

A responsabilidade pela avaliação depende da natureza da acção. Embora a avaliação técnica e financeira incumba à Comissão, por vezes é necessário avaliar especificamente a oportunidade política de prosseguir uma determinada acção. Esta avaliação é implicitamente efectuada pela Presidência e pelo grupo de trabalho do Conselho cada vez que é prorrogada uma acção. É também sobretudo por essa razão que a duração da maioria das acções é tão curta.

Em 1999, foram concluídas duas acções de auditoria relativas à OSCE e à ECMM (desde 1 de Janeiro de 2001, passou a designar-se EUMM). Em 2001, foi realizada outra auditoria para as três representações especiais da UE e está prevista uma quarta para a acção comum no Camboja. No que diz respeito a esta última, já foi realizada uma avaliação por um perito externo.

Cada acção é diferente e não é sempre necessário proceder a uma auditoria para cada acção comum. Algumas acções podem ser avaliadas com base num relatório final, nomeadamente quando está envolvida uma delegação da Comissão na sua execução. A Comissão desenvolveu, no entanto, recentemente esforços a fim de melhorar a gestão no que diz respeito a estes aspectos.

Em geral, foi conferida mais atenção às rubricas de «controlo» e «avaliação» nas fichas financeiras. Além disso, existe uma intenção clara de planear mais missões de controlo no local.

Além disso, a Comissão propôs nas observações orçamentais à rubrica B8-0 1 5 (acções preparatórias) para o anteprojecto do orçamento de 2002, a possibilidade de a Comissão lançar de modo autónomo avaliações e auditorias sempre que necessário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.112. A questão da definição das despesas administrativas em relação às despesas operacionais ainda não está resolvida: embora tenha sido criada em 1998 uma rubrica orçamental na subsecção B8 para cobrir os custos dos trabalhos preparatórios (anteriormente considerados como custos administrativos), o Conselho decidiu em 30 de Março de 2000 que os custos com os representantes especiais da UE deviam ser considerados como despesas administrativas e, portanto, ser financiados pelo orçamento do Secretariado-Geral do Conselho.

5.113. Com base nas conclusões da auditoria, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- a) O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão deverão adoptar, a nível interinstitucional, princípios e disposições operacionais claras no que diz respeito ao papel da Comissão na execução da PESC;
- b) A gestão financeira das acções desenvolvidas no âmbito da PESC deverá ser mais transparente;
- c) A Comissão deverá procurar determinar as causas dos atrasos importantes que afectam a execução das acções e reexaminar a acção e a escolha do parceiro para a sua gestão;
- d) A Comissão só deverá alterar retroactivamente os contratos e decidir da sua prorrogação em caso de força maior. Deverá procurar adoptar algumas medidas práticas que facilitem o bom desenrolar das acções;
- e) O Conselho e a Comissão deverão adoptar regras claras no que diz respeito à remuneração e aos custos salariais;
- f) Deverão ser adoptadas disposições em matéria de relatórios, auditorias e avaliações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.112. *Tal como faz notar o Tribunal, uma das suas principais preocupações manifestadas no relatório anterior foi resolvida: a classificação dos custos preparatórios como sendo de natureza administrativa.*

O comentário do Tribunal é válido no que diz respeito às contribuições em espécie efectuadas pelo Conselho e pela Comissão aos serviços dos representantes especiais da União Europeia.

No que diz respeito à Decisão do Conselho, de 30 de Março de 2000, relativa aos representantes especiais da UE, a Comissão já tinha em Dezembro de 2000 chamado a atenção por escrito do Comité dos Representantes Permanentes para certos problemas ligados à implementação na prática da decisão do Conselho acima mencionada: embora reiterando o seu apoio ao objectivo das novas orientações a fim de colocar os representantes especiais da UE claramente sob a autoridade do Secretariado-Geral/Alto Representante, manifestou a necessidade de distinguir o que deverá ser considerado despesa administrativa do que deverá ser considerado despesa operacional.

Em 2001, a Comissão lançou uma auditoria respeitante aos representantes especiais da UE, sendo um dos objectivos a melhor definição das despesas administrativas e das despesas operacionais.

5.113. *A Comissão congratula-se com a proposta do Tribunal de que existam disposições e princípios operacionais claros no que diz respeito ao papel da Comissão na implementação da PESC e apoia plenamente a exigência de uma maior transparência. É possível efectuar melhorias, nomeadamente através da racionalização proposta do número de rubricas orçamentais no anteprojecto do orçamento de 2002, tal como proposto pela Comissão.*

A Comissão já reagiu através da adopção da sua nova estrutura de gestão e tendo em conta novos instrumentos de simplificação, tais como a concessão de poderes pelo Colégio ao Membro da Comissão responsável pelas Relações Externas, de modo a que sejam tomadas as decisões de financiamento necessárias. No entanto, por vezes, não é possível evitar atrasos. Estes também não constituem sempre um sinal de má gestão, podendo ser o resultado de uma preparação cuidadosa dos contratos de modo a evitar problemas durante a fase de execução posterior ou a consequência de pedidos de obtenção de relatórios mais adequados por parte da agência que executa o contrato.

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 5.109, onde concluiu que os pequenos ajustamentos podiam ser resolvidos por alterações contratuais enquanto as modificações significativas ao mandato ou a renovação dos mandatos deveriam, em geral, conduzir à celebração de novos contratos.

Em 1998, foram adoptadas regras claras sobre a remuneração e os custos ligados ao salário para os representantes especiais da União Europeia. No que diz respeito ao restante pessoal, a Comissão reconhece que para o pessoal de serviço a situação é, efectivamente, algo ambígua, podendo ser necessário abordá-la de modo mais coerente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 5.111, onde concluiu, nomeadamente, que a apresentação de relatórios financeiros e técnicos pelos beneficiários deverá ser melhorada através de um maior seguimento. É obrigatória a apresentação de relatórios para a realização dos pagamentos, mas a Comissão deveria ter também a possibilidade de lançar avaliações e auditorias quando necessário, tal como é proposto no anteprojecto de 2002 da Comissão nas observações orçamentais à rubrica orçamental B8-0 1 5.

Não é sempre necessário realizar auditorias para cada acção comum, nomeadamente quando uma delegação da Comissão participar na sua execução. Recentemente, a Comissão desenvolveu esforços para melhorar a gestão relativamente a estes aspectos.

Acordos internacionais de pesca

5.114. O Tribunal examinou a gestão efectuada pela Comissão dos acordos internacionais de pesca, nomeadamente em que medida os seus objectivos foram claramente definidos e finalmente alcançados. A auditoria do Tribunal tratou dos cinco acordos mais significativos em termos de montantes imputados ao orçamento comunitário (92 % em 1999). As principais observações do Tribunal são enumeradas a seguir.

5.115. A Comissão deverá ainda implementar um sistema que permita um acompanhamento contínuo e uma análise exaustiva da relação custo-eficácia dos acordos internacionais de pesca. Estas medidas deverão permitir-lhe avaliar até que ponto os objectivos destes acordos estão a ser atingidos (aprovisionamento do mercado, possibilidades de captura, reestruturação, empregos).

— Compete à Comissão definir critérios e indicadores de resultados para estes acordos, a fim de medir a sua eficácia.

5.115. *A Comissão concorda que existem fraquezas no sistema para o controlo e a avaliação dos acordos de pesca internacionais, que têm de ser resolvidas. Em 1999, foi tomada uma medida importante, quando os resultados de um estudo de avaliação externa foram apresentados ao Conselho para debate. Parece que este estudo foi também muito útil para o Tribunal na redacção do seu relatório especial. Além disso, a Comissão melhorou as disposições preparatórias para a negociação de novos protocolos através da elaboração de relatórios de avaliação específicos que contêm, entre outros, dados sobre o estado das existências, níveis da apanha, a utilização das possibilidades de pesca e o montante afectado às medidas com destinos específicos, aspectos técnicos, de investigação e controlo. Estes relatórios encontram-se à disposição do Conselho e do Parlamento Europeu. Não obstante os progressos realizados, é necessário prosseguir as melhorias. Quanto à questão do acompanhamento em curso, a Comissão gostaria de salientar que muitas vezes faltam dados dos Estados-Membros para determinar se os objectivos foram realmente alcançados. A Comissão espera que a adopção em 14 de Março de 2001 das regras de execução do «regulamento relativo ao controlo» ajudará a assegurar uma informação mais regular e completa por parte dos Estados-Membros, permitindo, em especial, um melhor acompanhamento das apanhas efectivas ao abrigo dos vários acordos. Além disso, em conformidade com as regras do regulamento financeiro, a Comissão tenciona empreender um novo estudo de avaliação externa no prazo de dois a três anos. Tendo em conta as conclusões do debate sobre o livro verde relativo ao futuro da política comum das pescas, e enquanto parte da reforma administrativa agora em curso, a Comissão procurará estabelecer critérios e indicadores de resultados para os acordos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.116. As possibilidades de captura, oferecidas pelos acordos internacionais aos pescadores comunitários nas águas de países terceiros nem sempre são inteiramente exploradas. A Comunidade pagou, por consequência, compensações financeiras relativamente a peixes que só existiram no papel.

- A Comissão é convidada a assegurar, primeiro que tudo, que as oportunidades de pesca são realmente exploradas.

5.117. O Tribunal observou uma falta de coerência e de coordenação entre os acordos internacionais e a vertente estrutural da política comum da pesca.

- A Comissão poderia, em particular, garantir que existe uma coerência entre os objectivos de reestruturação destes acordos e os dos Fundos Estruturais, por exemplo no financiamento de novas embarcações.

5.118. Vários acordos de pesca têm simultaneamente uma vocação comercial e objectivos de ajuda ao desenvolvimento. O facto de estes objectivos estarem entrelaçados dificulta a avaliação dos acordos e contribui para a falta de clareza na partilha das responsabilidades entre a Comunidade e os países terceiros.

- Ao definir claramente estes diferentes objectivos dos acordos de pesca, a Comissão poderia avaliar as vantagens e os custos destes acordos e compará-los numa base equivalente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.116. O Tribunal remete para os acordos com a Grónelândia e o Senegal.

O n.º 2 do artigo 1.º do novo Protocolo do Acordo com a Grónelândia estabelece as possibilidades de apanha de que dispõem os navios comunitários para o período de 2001 a 2006. Estas possibilidades foram estabelecidas com base nas avaliações científicas e no historial das apanhas. No caso do Senegal, a Comissão negociou uma nova categoria de pescas no protocolo para o período de 1997 a 2001, tendo em conta as directrizes de negociação que recebeu do Conselho. A Comissão, considerando que os Estados-Membros por vezes sobrestimam as suas necessidades em termos de oportunidades de pesca, salienta, sempre que se realizam negociações, que deverão fazer os seus pedidos para um nível que lhes permita a plena utilização.

5.117. A Comissão está consciente das potencialidades de conflito entre os aspectos estruturais e internacionais da política comum das pescas. Juntamente com os Estados-Membros, abordará esta questão durante o debate sobre a futura política comum das pescas após 2002, a fim de conseguir uma maior coerência entre os diferentes objectivos.

5.118. Os acordos de pesca, que no início eram de natureza puramente comercial, introduziram gradualmente objectivos relativos ao desenvolvimento da indústria da pesca nos países em questão. Esta abordagem traduz, nomeadamente, a preocupação de assegurar coerência entre a política e os acordos comunitários e a política de desenvolvimento. O financiamento das medidas para desenvolver as pescas nos países em desenvolvimento resulta de instrumentos financeiros para a cooperação para o desenvolvimento (FED e rubricas orçamentais). As medidas para a cooperação em matéria de pesca, tais como as constantes dos acordos de pesca bilaterais (medidas com objectivos específicos) recebem financiamento ao abrigo da única rubrica orçamental onde podem ser imputáveis os acordos de pesca (rubrica B7-8 0 0 0), sendo dadas todas as informações em termos dos acordos. Desde a adopção das conclusões da reunião dos ministros das pescas em Outubro de 1997, as medidas com objectivos específicos foram prorrogadas de modo a incentivar a introdução de meios para assegurar uma exploração mais responsável dos recursos piscícolas, nomeadamente nos domínios da avaliação, vigilância e controlo das actividades de pesca. O principal objectivo dos acordos de pesca concluídos com os países não membros é conservar as oportunidades de pesca, permitindo a criação de postos de trabalho em sectores dependentes da pesca. As conclusões da reunião dos ministros das pescas realizada em Outubro de 1997 estabelecem que deverão também ser tidos em consideração aspectos não susceptíveis de quantificação, tais como as relações políticas da União e a importância estratégica da presença da frota comunitária em países não membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.119. A gestão dos acordos de pesca é prejudicada pela aplicação deficiente ou inadequada de algumas cláusulas e pelo facto de não preverem a troca obrigatória de informações.

- Seria conveniente que a Comissão reforçasse o carácter juridicamente vinculativo dos acordos e melhorasse o processo do seu acompanhamento, por exemplo inserindo disposições relativas ao controlo ou efectuando os pagamentos em função da fase de evolução. Deveria igualmente rever algumas práticas injustificadas relativas aos descarregamentos e novos carregamentos sistemáticos de peixe congelado.

5.120. A auditoria do Tribunal identificou lacunas na execução e no acompanhamento dos controlos efectuados pela Comissão e pelos Estados-Membros.

- A Comissão deveria planificar as suas actividades de controlo e assegurar um acompanhamento mais estrito das constatações anteriores. Deveria igualmente, em parceria com os Estados-Membros, definir orientações sobre as regras pormenorizadas aplicáveis aos seus controlos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.119. *A fim de reforçar a natureza do vínculo jurídico dos acordos de pesca e melhorar o seu controlo, a Comissão, ao negociar novos protocolos, procura incluir uma condição relativa à obrigatoriedade de intercâmbio de informações científicas. Além disso, na sua maioria, os acordos de pesca prevêem que sempre que a conservação ou outras medidas que afectam as actividades piscícolas da frota comunitária forem adoptadas pelas autoridades do país terceiro, as condições dos protocolos e dos anexos técnicos, incluindo as disposições financeiras, podem ser adaptadas em consequência. Deste modo, no caso das medidas com objectivo específico, por exemplo, a exigência da apresentação de relatórios foi incluída nos novos protocolos desde a reunião do Conselho dos ministros das pescas realizada em Outubro de 1997. No que diz respeito aos desembarques e reabastecimentos ao abrigo do acordo com Marrocos, é de notar que, embora tenham sido cumpridas as condições do acordo no que diz respeito a esta questão, a Comissão tinha comunicado a sua intenção de rever as cláusulas respeitantes aos desembarques durante a negociação do novo protocolo, o que fracassou. Tendo em vista uma gestão financeira sólida e a protecção dos interesses financeiros comunitários, a Direcção-Geral do Orçamento e o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), bem como quaisquer outros departamentos competentes, participarão desde o início nos preparativos das negociações e serão convidados a assistir às reuniões antes e durante a negociação dos novos protocolos.*

5.120. *O Regulamento (CEE) n.º 2847/93 estabelece as obrigações gerais dos Estados-Membros e da Comissão no que diz respeito ao controlo, inspecção e vigilância das actividades de pesca nas águas comunitárias e das embarcações de pesca comunitárias que operam fora dessas águas. As obrigações específicas respeitantes a estas questões são indicadas nos acordos de pesca e nos regulamentos que estabelecem os regimes das organizações de pesca regionais. Antes do início do exercício de pesca, a Comissão estabelece as prioridades no que diz respeito à inspecção. Os programas de inspecção são elaborados para os seus inspectores no que diz respeito às pescas. Cada decisão de inspecção é cuidadosamente preparada. Contudo, uma vez a bordo, os inspectores da Comissão poderão ter de se limitar a observar as operações de controlo realizadas pelos Estados-Membros e verificar se estas estão a ser efectuadas em conformidade com as normas acordadas. A Comissão tomou algumas medidas nos últimos anos a fim de melhorar o controlo das pescas. Foram realizados progressos importantes. A Comissão está consciente de que persistem ainda fraquezas e tomará novas medidas para as resolver. No que diz respeito ao seguimento dado às conclusões anteriores, a Comissão examina todas as violações alegadas que figuram nos relatórios de inspecção. Nessa base, é tomada a decisão de proceder ao intercâmbio de informações com os Estados-Membros ou de iniciar um processo jurídico. No âmbito do reexame de 2002 da política comum das pescas, a Comissão examinará com os Estados-Membros os meios para melhorar as inspecções realizadas pela Comissão e os controlos efectuados pelos Estados-Membros.*

CAPÍTULO 6

Ajudas de pré-adesão

6.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	6.1-6.9
Gestão orçamental	6.10-6.13
IEPA	6.14-6.40
Repartição dos fundos	6.14-6.15
Autorizações	6.16-6.19
Atrasos na preparação do quadro jurídico e administrativo	6.20-6.24
Não recurso à assistência reembolsável	6.25-6.27
Deficiências na assistência técnica	6.28-6.31
Coordenação necessária para completar o processo de descentralização	6.32-6.35
Necessidade de melhorar a coordenação	6.36-6.40
Sapard	6.41-6.50
Consequências de um quadro jurídico complexo	6.41-6.44
Gestão da Comissão	6.45-6.50
Problemas enfrentados pelos países candidatos na aplicação dos sistemas	6.46-6.48
Deficiências na análise dos sistemas de gestão e de controlo efectuada pela Comissão	6.49-6.50
Conclusões	6.51-6.53

INTRODUÇÃO

6.1. Este novo capítulo trata dos instrumentos destinados aos países que se preparam para aderir à União Europeia, para os quais existe, desde o exercício de 2000, uma rubrica distinta nas perspectivas financeiras. Inclui uma série de observações sobre a gestão orçamental ⁽¹⁾ e sobre a criação dos dois novos instrumentos de pré-adesão (IEPA e Sapard), dada a sua importância em termos de despesas futuras previstas no âmbito das perspectivas financeiras para o período 2000-2006 (ver **quadro 6.1**). Em relação ao instrumento existente, o programa Phare, o Tribunal apresentou os resultados das suas anteriores auditorias no relatório anual relativo ao exercício de 1999 e nos seus relatórios especiais n.ºs 5/1999 e 16/2000.

Quadro 6.1 — Perspectivas financeiras para a ajuda de pré-adesão para o período 2000-2006 (preços de 2000)

(milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000-2006
Agricultura	529	540	540	540	540	540	540	3 769
Instrumentos estruturais de pré-adesão	1 058	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	7 538
Phare (países candidatos)	1 587	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	11 307
Estratégia de adesão dos países mediterrânicos			20	20	20	19	19	98
Total	3 174	3 240	3 260	3 260	3 260	3 259	3 259	22 712

6.2. O Conselho Europeu do Luxemburgo de Dezembro de 1997 aprovou a estratégia de pré-adesão

⁽¹⁾ O Tribunal analisou as informações apresentadas pela Comissão no volume I da conta de gestão. Este documento contém observações sobre a gestão orçamental do exercício e explicita, nomeadamente, as diferenças entre o orçamento inicialmente aprovado, as dotações finalmente disponíveis e as dotações utilizadas. Esta análise não tinha como objectivo verificar se as informações apresentadas eram fiáveis, mas sim detectar algumas variações importantes que não tinham dado lugar a explicações e qualquer explicação que pudesse ser considerada enganosa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

reforçada, que fazia parte integrante da comunicação da Comissão Agenda 2000 ⁽²⁾. Para além de um aumento dos fundos destinados ao programa Phare já existente ⁽³⁾, estavam previstos dois novos instrumentos: IEPA (instrumento estrutural de pré-adesão) e Sapard (programa especial de adesão no domínio da agricultura e do desenvolvimento rural).

6.3. O objectivo destes programas é contribuir para a preparação dos dez países candidatos da Europa Central e Oriental ⁽⁴⁾ para a adesão à União Europeia nos sectores do ambiente e dos transportes (IEPA) e da agricultura e desenvolvimento rural (Sapard). Os dois novos instrumentos destinam-se a ajudar os países candidatos a tornarem a sua legislação, o mais rapidamente possível, conforme com o acervo comunitário e a familiarizarem-se com os diferentes instrumentos agrícolas e estruturais da Comunidade, de preferência antes da adesão. Foram criadas novas estruturas de gestão e de controlo e novas regras para cada um dos programas. Com estes novos instrumentos, a ajuda de pré-adesão ascendeu efectivamente a mais do dobro entre 1999 e 2000. O respectivo orçamento representa 11 000 milhões de euros para o período 2000-2006 ⁽⁵⁾.

6.4. O IEPA e o Sapard apresentam certas características dos instrumentos de apoio a favor dos países candidatos (como Phare) e outras dos instrumentos de apoio aos actuais Estados-Membros. O IEPA tem semelhanças com o Fundo de Coesão, ao passo que o Sapard combina características dos Fundos Estruturais e do FEOGA-Garantia.

6.5. O Tribunal adoptou um parecer ⁽⁶⁾ em Outubro de 1998 sobre algumas propostas de regulamentos no âmbito da Agenda 2000, apresentadas pela Comissão em Julho de 1997, entre as quais as que diziam respeito ao IEPA e ao Sapard ⁽⁷⁾. Estas propostas foram aprovadas em Junho de 1999, um ano e meio após o Conselho

6.5. *A mobilização de recursos financeiros antes da adopção dos regulamentos correspondentes do Conselho poderia provocar causar confusão e um trabalho supérfluo inclusivamente para os países candidatos. O segundo semestre de 1999 foi dedicado à preparação tanto dos instrumentos jurídicos para a mobilização dos recursos financeiros [Regulamento (CE) n.º 2759/1999] como da comunicação da Comissão de 26 de Janeiro de 2000 que antecedeu o Regulamento (CE) n.º 2222/2000.*

O Conselho não reteve a proposta do Tribunal no sentido de integrar os três instrumentos de pré-adesão num regulamento único. Antes pelo contrário, foi decidido, na Cimeira de Berlim de 24 e 25 de Março de 1999, criar regulamentos e dotações financeiras distintas para cada instrumento, bem como um regulamento de coordenação.

Esta opção reflecte o cenário que os países candidatos encontrarão depois da adesão: instrumentos e políticas específicas tais como os fundos estruturais, o Fundo de Coesão, a PAC e o programa de ajuda ao desenvolvimento rural, incluindo as

⁽²⁾ COM(97) 2000 final, de 15 de Julho de 1997.

⁽³⁾ Regulamento (CEE) n.º 3906/89 do Conselho (JO L 375 de 23.12.1989), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1266/1999 do Conselho (JO L 161 de 26.6.1999, p. 68).

⁽⁴⁾ Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslovénia e Eslováquia.

⁽⁵⁾ Rubrica 7 (ajuda de pré-adesão) das perspectivas financeiras, na sequência do acordo obtido no Conselho Europeu de Berlim de Março de 1999.

⁽⁶⁾ Parecer n.º 10/98 (JO C 401 de 22.12.1998).

⁽⁷⁾ Regulamentos (CE) n.º 1267/1999 e (CE) n.º 1268/1999 (JO L 161 de 26.6.1999, p. 73 e 87).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

do Luxemburgo ter aprovado estes dois novos instrumentos de pré-adesão em Dezembro de 1997. O Tribunal:

- a) Propusera que em 1999 fosse preparada a mobilização dos recursos financeiros;
- b) Sublinhara que as grandes linhas da ajuda de pré-adesão eram pouco visíveis no quadro legislativo proposto, devido à complexidade e dispersão deste último;
- c) Declarara que a regulamentação do programa Phare, embora tenha sofrido uma profunda reestruturação, não fora objecto de qualquer proposta de alteração, que teria permitido a sua integração com os novos instrumentos. O Tribunal considerava que um regulamento único teria sido a forma mais eficaz de fomentar a abordagem unitária desejada.

6.6. Tendo em vista a importância dos novos instrumentos e as regras e estruturas recentemente criadas, o Tribunal decidiu realizar uma auditoria com o objectivo de avaliar se a Comissão geriu de forma satisfatória a criação desses instrumentos e de determinar numa fase inicial de execução os domínios em que são necessárias melhorias.

6.7. Durante a sua auditoria, o Tribunal identificou alguns problemas no que se refere às regras que gerem as despesas efectuadas no âmbito dos programas IEPA e Sapard. Além disso, os regulamentos destes dois programas incluem disposições em derrogação do Regulamento Financeiro (ver igualmente o ponto 0.9), que não foram adoptadas com base no artigo 279.º CE. Após consulta das instituições comunitárias em causa, o Tribunal formulará observações nesta matéria.

6.8. Apesar dos problemas anteriormente descritos, o Tribunal examinou a gestão da Comissão tal como foi efectuada no âmbito do quadro jurídico efectivamente aplicado pela Comissão. Esta questão é tratada nos pontos que se seguem.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

duas secções do FEOGA. A proposta do Tribunal de um regulamento único poderia, provavelmente, comprometer o objectivo de reforço das instituições definido na estratégia de pré-adesão e, nomeadamente, o programa Phare.

O programa Phare foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1266/1999 para garantir a coerência com os programas Sapard e o IEPA.

6.7. *A Comissão considera que os regulamentos de pré-adesão não constituem uma derrogação ao Regulamento Financeiro. Estes foram adoptados com base no artigo 308.º do Tratado. A Comissão gostaria de consultar o Tribunal a esse respeito.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.9. Nos termos do n.º 1, alínea a), do artigo 8.º do regulamento relativo ao IEPA «as autorizações [...] serão [...] efectuadas por fracções anuais». Esta disposição implica efectivamente uma expansão da prática, já prevista no regulamento relativo aos Fundos Estruturais, segundo a qual a Comissão toma decisões em matéria de despesas e celebra acordos de financiamento, mas apenas afecta ao orçamento das autorizações uma parte dos compromissos efectivamente assumidos. O Tribunal criticou esta situação em várias ocasiões, mais recentemente no seu parecer sobre a reformulação do Regulamento Financeiro ⁽⁸⁾, no qual referiu que considera que tais disposições são contrárias aos objectivos essenciais da diferenciação das dotações e de um orçamento das autorizações. Por conseguinte, a proposta de Regulamento Financeiro deveria ser alterada para evitar este tipo de práticas ou para optar apenas por um orçamento dos pagamentos, sem dotações de autorização.

GESTÃO ORÇAMENTAL

6.10. A nova rubrica 7 das perspectivas financeiras, no título B7-0 do orçamento geral, inclui as dotações previstas para os novos instrumentos de pré-adesão (programas Sapard e IEPA) e ainda as que autorizam despesas consideradas até aqui como ajudas externas (programa Phare). A estratégia de pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (capítulo B7-0 4) permanece ligada à rubrica 4.

6.11. A responsabilidade pelo programa Phare foi transferida durante o exercício de 2000 do Serviço Comum Relações Externas (SCR) para a DG Alargamento. No que diz respeito aos programas IEPA e Sapard, a Comissão repartiu as responsabilidades com as Direcções-Gerais Alargamento, Política Regional e Agricultura.

6.12. A execução orçamental relativa aos instrumentos de pré-adesão no exercício de 2000 é apresentada no **quadro 6.2**. Após terem sido reduzidas em 25 %, e não tendo sido efectuado qualquer pagamento relativo a projectos, foi possível transitar as dotações de pagamento para o instrumento Sapard. As dotações relativas

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.9. *As disposições relativas às fracções anuais das autorizações são regidas por um regulamento do Conselho que retoma além disso os mesmos termos que os utilizados desde há vários anos nos fundos estruturais e de Coesão. A posição do Tribunal a esse respeito é bem conhecida da Comissão que já fez, em várias ocasiões, valer os seus argumentos. As disposições específicas propostas como modificação do Regulamento Financeiro deveriam aliás consolidar as disposições regulamentares utilizadas no conjunto dos instrumentos estruturais. As fracções anuais permitem à Comissão levar a cabo um programa de investimento mais alargado, através de um grande número de projectos paralelos, em vez de afectar anualmente elevados montantes que seriam, em grande parte, inutilizados nos primeiros anos porque as autorizações só se podem traduzir em pagamentos a partir do momento em que se verifiquem progressos reais no terreno.*

6.11. *Em 2000, a responsabilidade pela totalidade do ciclo dos projectos Phare foi confiada à DG ELARG. Previamente, a DG ELARG era responsável apenas pela programação e o SCR pelo resto do ciclo do projecto.*

6.12. *O pagamento das dotações Sapard só é possível após delegação pela Comissão da gestão dos programas a organismos pagadores acreditados. Nenhum dos países candidatos foi capaz de obter essa delegação em 2000, o que impediu a realização dos pagamentos.*

A utilização das dotações de pagamento IEPA está ligada a condições precisas de aplicação, quer gerais (criação das estruturas nacionais definidas nos memorandos de entendimento), quer específicas dos projectos. O objectivo fulcral para o ano 2000 foi a utilização das dotações de autorização

⁽⁸⁾ Pontos 29 a 31 do parecer do Tribunal.

Quadro 6.2 — Ajuda de pré-adesão — Rubrica das perspectivas financeiras: ajuda de pré-adesão

(milhões de euros e %)

		Limiar das perspectivas financeiras	Evolução do orçamento		Execução do orçamento					
			Dotações iniciais ⁽¹⁾	Dotações definitivas disponíveis ⁽²⁾	Dotações utilizadas	% das dotações definitivas disponíveis	Dotações transitadas para 2001	% das dotações definitivas disponíveis	Dotações anuladas	% das dotações definitivas disponíveis
Agricultura (B7-0 1 0)	DA		519,1	528,9	528,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	DP		190,1	140,1	0,0	0,0	140,1	100,0	0,0	0,0
Agricultura (B7-0 1 0 A)	DA		9,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0
	DP		9,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,9	100,0
Total B7-0 1	DA		529,0	529,0	528,9	100,0	0,0	0,0	0,1	0,0
	DP		200,0	150,0	0,0	0,0	140,1	93,4	9,9	6,6
Instrumento estrutural de pré-adesão (B7-0 2 0)	DA		1 039,0	1 046,4	1 005,0	96,0	41,2	3,9	0,1	0,0
	DP		226,0	171,0	2,5	1,5	0,0	0,0	168,5	98,5
Instrumento estrutural de pré-adesão (B7-0 2 0 A)	DA		19,0	11,6	11,3	96,8	0,0	0,0	0,4	3,2
	DP		19,0	4,0	0,0	1,0	0,0	0,0	4,0	99,0
Total B7-0 2	DA		1 058,0	1 058,0	1 016,3	96,1	41,2	3,9	0,5	0,0
	DP		245,0	175,0	2,5	1,5	0,0	0,0	172,5	98,5
Ajuda económica aos países associados da Europa Central e Oriental (B7-0 3 0)	DA		1 344,3	1 358,4	1 357,1	99,9	0,0	0,0	1,3	0,1
	DP		1 035,2	1 015,2	1 010,7	99,6	0,0	0,0	4,4	0,4
Ajuda económica aos países associados da Europa Central e Oriental (B7-0 3 0 A)	DA		73,8	59,7	48,8	81,7	0,0	0,0	10,9	18,3
	CP		73,8	33,8	1,5	4,4	0,0	0,0	32,3	95,6
Cooperação transfronteiriça (B7-0 3 1)	DA		159,0	159,0	159,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	DP		140,0	200,0	187,8	93,9	0,0	0,0	12,2	6,1
Cooperação com os países associados da Europa Central e Oriental no âmbito do Tratado Euratom (B7-0 3 2)	DA		2,7	2,7	2,1	80,9	0,0	0,0	0,5	19,1
	DP		2,1	2,1	0,8	41,0	0,0	0,0	1,2	59,0
Total B7-0 3	DA		1 579,7	1 579,7	1 567,0	99,2	0,0	0,0	12,7	0,8
	DP		1 251,0	1 251,0	1 200,9	96,0	0,0	0,0	50,1	4,0
Total rubrica 7	DA		3 166,7	3 166,7	3 112,2	98,3	41,2	1,3	13,3	0,4
	DP		1 696,0	1 576,0	1 203,4	76,4	140,1	8,9	232,5	14,8
Estratégia de pré-adesão a favor de Malta (B7-0 4 0)	DA		0,0	6,0	6,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	DP		0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	100,0
Estratégia de pré-adesão a favor de Chipre (B7-0 4 1)	DA		0,0	9,0	1,7	18,9	7,3	81,1	0,0	0,0
	DP		0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	100,0
Total B7-0 4	DA		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	DP		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Total título B7-0	DA	3 174,0	3 166,7	3 181,7	3 119,9	98,1	48,5	1,5	13,3	0,4
	DP		1 696,0	1 578,0	1 203,4	76,3	140,1	8,9	234,5	14,9

⁽¹⁾ Aprovação definitiva do orçamento pelo Parlamento Europeu em 16 de Dezembro de 1999 (JO L 40 de 14.2.2000).

⁽²⁾ Dotações orçamentais alteradas após a tomada em consideração dos orçamentos rectificativos e suplementares e das transferências, mas não incluindo as dotações transitadas de 1999, as dotações decorrentes da reutilização de receitas, bem como de receitas resultantes da participação de terceiros e de outras receitas correspondentes a um determinado destino e as dotações reconstituídas.

Fonte: Conta de gestão 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

ao instrumento IEPA tiveram que ser quase todas anuladas, uma vez que os únicos pagamentos efectuados se elevaram a 2,5 milhões de euros ⁽⁹⁾. Estes pagamentos destinavam-se a domínios que não estavam explicitamente previstos no regulamento do IEPA. Com base na Decisão 2000/474/CE do Conselho ⁽¹⁰⁾, a Comissão decidiu, em Julho de 2000 ⁽¹¹⁾, retirar a contribuição comunitária para o projecto de desobstrução da via navegável do Danúbio das rubricas orçamentais B7-0 2 0 (IEPA), B7-0 3 0 (Phare) e B7-5 4 1 (Obnova).

6.13. A gestão orçamental da rubrica 7 apresenta características muito semelhantes às da rubrica 4 (para informações mais pormenorizadas ver pontos 5.2 a 5.18):

- a) Forte concentração das autorizações no final do exercício, uma vez que 59 % dos 3 130 milhões de euros autorizados em 2000 no título B7-0 foram-no apenas no mês de Dezembro. Esta situação deve-se em larga medida à autorização tardia dos programas IEPA e Sapard, tendo 33 % do programa Phare sido autorizados em Dezembro;
- b) Ausência de qualquer pagamento no que se refere aos programas Sapard e IEPA, o que fez com que as autorizações por liquidar do título B7-0 aumentassem automaticamente 61 %. A progressão das autorizações por liquidar relativas ao programa Phare é de 18 %;
- c) Concentração de pagamentos no mês de Dezembro, em que foram efectuadas 25,1 % das despesas do exercício;
- d) A não utilização das dotações de pagamento no que diz respeito às despesas de gestão administrativa por iniciativa da Comissão, tendo 3,2 % dos montantes previstos sido efectivamente utilizados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

para não as perder face às enormes necessidades financeiras dos países candidatos na fase de pré-adesão. Um certo desfasamento entre as autorizações e os pagamentos é completamente normal dada a envergadura dos projectos de investimento apoiados pelo IEPA. O novo desafio será a execução dos projectos nos prazos previstos nas convenções de financiamento para possibilitar assim a utilização progressiva das dotações para pagamentos disponíveis.

6.13. *As observações gerais relativas à gestão da rubrica 7 não estabelecem uma distinção entre o Phare, IEPA e Sapard.*

- a) *Em Dezembro de 2000, as autorizações Phare representaram 33 % do total anual (e não 34 %).*
- b) *O aumento das autorizações por liquidar do Phare — dado o crescimento do programa — representa de facto uma redução do número de anos necessários para absorver as autorizações por liquidar (quer em termos de autorizações quer de pagamentos).*
- c) *As autoridades nacionais enviam os pedidos de pagamento à Comissão quando se encontram reunidas as condições necessárias para efectuar um pagamento. Os serviços da Comissão não têm qualquer influência sobre o momento em que as autoridades nacionais apresentam os seus pedidos de pagamento. Após verificação, os serviços executam os pagamentos o mais rapidamente possível.*
- d) *A Comissão utilizou as dotações destinadas à gestão administrativa das acções em conformidade com as suas necessidades. Deve ser assinalado que a percentagem regulamentar de 2 % das dotações totais constitui um valor máximo para a assistência técnica, por iniciativa da Comissão, e não um objectivo de despesa. Embora os pagamentos não tenham esgotado os montantes inscritos no orçamento, uma parte considerável das dotações para autorizações não utilizadas foram desbloqueadas, através de transferências, para apoiar outros aspectos dos instrumentos em questão.*

⁽⁹⁾ Foi pago outro montante de 42 000 euros a consultores que assistiram a DG REGIO no processo de avaliação.

⁽¹⁰⁾ JO L 187 de 26.7.2000, p. 45.

⁽¹¹⁾ Decisão da Comissão que circulou com o número C(2000) 2297.

IEPA

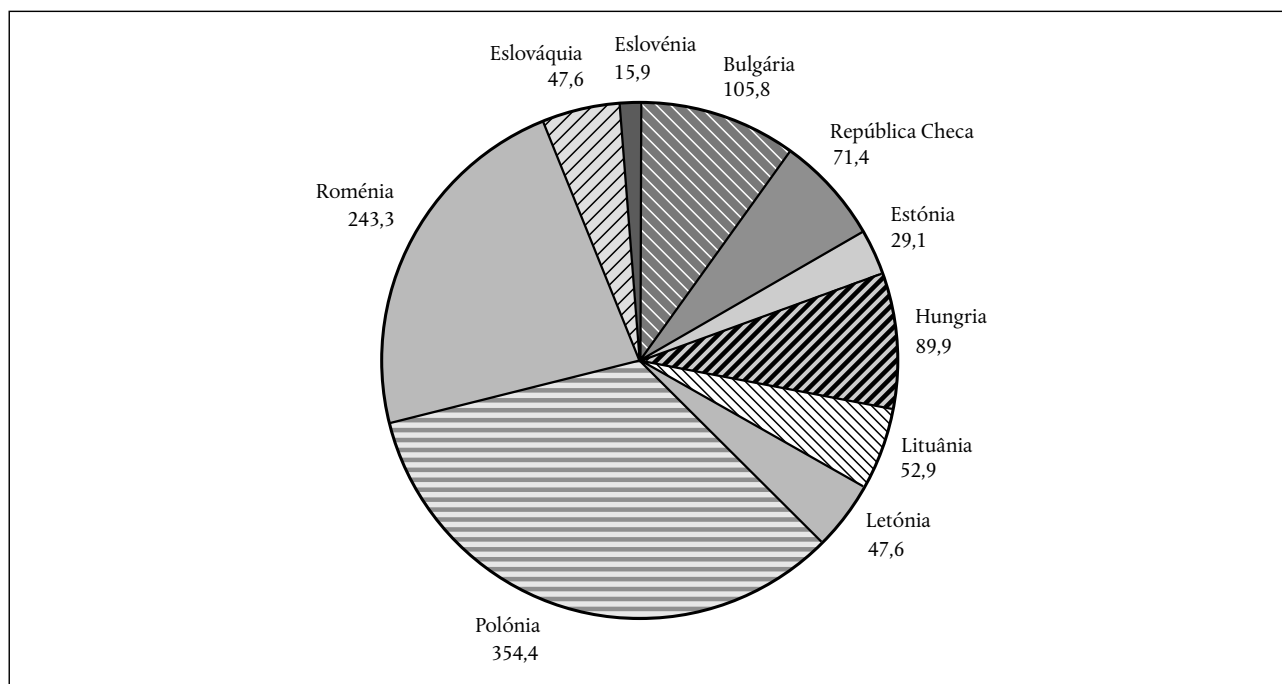
Repartição dos fundos

6.14. Foi efectuada uma repartição indicativa pelos países candidatos com base nos critérios de população, produto interno bruto (PIB) *per capita* ⁽¹²⁾ e superfície ⁽¹³⁾ (ver **gráfico 6.1**).

6.15. A repartição pelos países candidatos é efectuada sob a forma de intervalos de variação (montante mínimo e máximo de fundos IEPA de que podem beneficiar) a fim de os incentivar a propor projectos de elevada qualidade e permitir uma certa flexibilidade na gestão dos fundos do IEPA. Embora a repartição dos fundos possa ser ajustada a fim de ter em conta os resultados dos exercícios anteriores, não foram fixados quaisquer indicadores de resultados ⁽¹⁴⁾.

6.15. O «indicador de resultados» utilizado no âmbito do IEPA permite avaliar a capacidade de um país para elaborar e executar projectos de elevada qualidade. Se o país não possuir essa capacidade, a Comissão atribuir-lhe-á um montante inferior à sua dotação anual. Esta prática já foi seguida no ano 2000.

Gráfico 6.1 — Repartição dos fundos IEPA em 2000 pelos países candidatos



Média dos montantes mínimo e máximo em milhões de euros

⁽¹²⁾ Em paridades de poder de compra.

⁽¹³⁾ Ver artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1267/1999 e Decisão 2000/229/CE da Comissão de 7 de Março de 2000 (JO L 72 de 21.3.2000, p. 21).

⁽¹⁴⁾ O Tribunal já fez referência a este problema no seu Parecer n.º 10/98.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Autorizações

6.16. A utilização das dotações de autorização no exercício de 2000 é apresentada no **quadro 6.3**.

6.17. O **quadro 6.4** indica a repartição por país e por sector das decisões adoptadas e das autorizações efectuadas em 2000.

Quadro 6.3 — Utilização das dotações de autorização do IEPA em 2000

(milhões de euros)

Objectivo	Autorizações
Autorizações relativas a 75 projectos, 13 dos quais dizem respeito a assistência técnica (AT), num montante de 8 milhões de euros	997,5
Projecto de desobstrução da via navegável do Danúbio	7,5
Recurso a contratantes-quadro (seleccionados no âmbito do Fundo de Coesão) para assistir a Comissão (DG REGIO) na avaliação dos projectos	4,2
Atribuição de recursos aos chefes das delegações (DG RELEX) para financiar pessoal suplementar para a execução do modelo de desconcentração criado para o programa Phare a partir de 2001	7
Total das autorizações	1 016,2

Fonte: DG REGIO.

Quadro 6.4 — Repartição dos fundos do IEPA

(milhões de euros)

País candidato	Projectos ambientais		Projectos de transporte		Totais globais
	Montante total aprovado	Orçamento de 2000	Montante total aprovado	Orçamento de 2000	
Bulgária	77,98	52,05	80,00	52,00	
República Checa	34,77	27,82	66,22	42,17	
Estónia	19,76	15,81	15,51	12,41	
Hungria	71,72	43,83	190,11	44,16	
Letónia	37,69	26,57	43,44	20,18	
Lituânia	22,75	18,20	42,55	34,04	
Polónia	201,84	132,99	329,85	173,97	
Roménia	181,38	120,60	346,88	118,63	
Eslováquia	27,22	11,61	38,57	30,85	
Eslovénia	14,19	11,36	10,35	8,28	
Subtotal	689,30	460,82	1 163,48	536,70	
Total dos montantes aprovados					1 852,79
Total do orçamento de 2000					997,52

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.18. As decisões adoptadas pela Comissão em 2000 (75 projectos aprovados) fixam o montante máximo da contribuição IEPA em 1 863 milhões de euros. No total, foram apresentados à Comissão 143 projectos, tendo 19 sido rejeitados e 39 adiados para serem submetidos ao Comité de Gestão do IEPA nos próximos anos. O Comité de Gestão do IEPA emitiu ele próprio um parecer favorável em relação a 85 projectos. Destes 85 projectos, a Comissão tomou em 2000 uma decisão em relação a 77 e autorizou 75 deles. Nos termos do regulamento relativo ao IEPA, o montante não autorizado em 2000 (865,5 milhões de euros) deverá ser autorizado nos próximos anos.

6.19. A Comissão executa as despesas no âmbito do IEPA com base em acordos de financiamento redigidos pela Comissão e pelos países beneficiários para cada projecto. No final de 2000, foi assinada a maioria dos acordos relativos aos projectos que foram objecto de uma autorização durante o exercício.

Atrasos na preparação do quadro jurídico e administrativo

6.20. Tendo em conta a natureza híbrida do IEPA, situada entre a ajuda aos países candidatos (como Phare) e a ajuda financeira aos Estados-Membros (como o Fundo de Coesão), a elaboração do quadro jurídico e administrativo dentro do prazo fixado constituiu um verdadeiro desafio para a Comissão. Após os 18 meses necessários, a partir de Dezembro de 1997, para aprovar o regulamento relativo ao IEPA, foram necessários mais 9 meses, até Março de 2000, para tomar uma decisão sobre a repartição dos fundos pelos países candidatos. Apesar destes condicionalismos, foram aprovadas todas as estratégias nacionais IEPA bem como 75 projectos até ao fim de 2000, graças aos esforços consideráveis desenvolvidos pela DG REGIO.

6.21. A preparação da regulamentação relativa ao IEPA constitui um exercício moroso e complicado devido à intervenção de muitas direcções-gerais, que tiveram que encontrar o justo equilíbrio entre as regras aplicáveis aos Fundos Estruturais e às ajudas externas.

6.20. *A preparação dos países candidatos teve início em 1999: a negociação relativa às estratégias, aos projectos e procedimentos decorreu paralelamente à preparação do quadro jurídico e administrativo desde o princípio de 1999.*

A concessão da assistência recebeu um parecer favorável do Comité de Gestão do IEPA durante a sua reunião de 21 de Dezembro de 1999.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.22. Para além do tempo necessário para a adopção do regulamento, detectaram-se as seguintes lacunas no que se refere à adopção das normas de execução:

- a) As «regras comuns para a elegibilidade das despesas» (n.º 7 do artigo 7.º do regulamento relativo ao IEPA) foram adoptadas na reunião do Comité de Gestão do IEPA ⁽¹⁵⁾, de Dezembro de 1999;
- b) A DG REGIO teve de iniciar a preparação do IEPA com uma equipa muito pequena, ao mesmo tempo que se preparava o quadro jurídico necessário à execução. A própria direcção responsável pelo IEPA só ficou totalmente operacional a partir de Abril de 2000;
- c) Em Maio de 2000, foi apresentado aos países candidatos um «Manual IEPA», que estabelece as normas de execução do IEPA ⁽¹⁶⁾;
- d) As regras internas que definem as competências e os procedimentos de consulta entre serviços só foram aprovadas oficialmente em Julho de 2000;
- e) Ao contrário do que acontece no âmbito do Fundo de Coesão, os países candidatos não estão autorizados a aplicar as suas próprias regras em matéria de contratos públicos, devendo recorrer às que constam do «Guia prático» ⁽¹⁷⁾. O regulamento relativo ao

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.22. *As modalidades de execução das regras (anexadas às convenções de financiamento) também foram objecto de um parecer favorável do Comité de Gestão do IEPA, em 21 de Dezembro de 1999, e foram incorporadas nas primeiras convenções de financiamento aprovadas.*

- a) *As regras em matéria de elegibilidade das despesas foram adoptadas meio ano antes das medidas IEPA terem sido apresentadas ao Comité de Gestão.*
- c) *O «manual IEPA» centra-se na execução dos projectos e todos os aspectos relativos à preparação dos projectos tinham sido comunicados aos países beneficiários nos «formulários de pedido de assistência» desde o início do ano de 1999.*
- d) *As consultas interserviços regem-se pelas regras gerais em vigor na Comissão; o procedimento de habilitação do Comissário responsável pela política regional, que é certamente muito útil, não é estritamente necessário para permitir à Comissão tomar decisões (por procedimento quer escrito quer oral).*
- e) *O «manual prático» relativo aos procedimentos dos contratos públicos revê e substitui, para o conjunto da ajuda externa, um manual precedente plenamente aplicável ao IEPA até à entrada em vigor deste novo «manual prático» (1 de Março de 2001).*

⁽¹⁵⁾ Este comité deve emitir um parecer sobre o projecto da medida a financiar pelo IEPA. É composto por representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão; o BEI designa um representante sem direito de voto.

⁽¹⁶⁾ Certas questões, como a utilização dos juros gerados pelos adiantamentos previstos de 20 % do montante total do projecto só são abordadas no manual IEPA e não constam dos acordos de financiamento, o que sublinha a importância destas regras.

⁽¹⁷⁾ De acordo com os protocolos de financiamento, o manual do sistema de execução descentralizada elaborado para os programas Phare prevê procedimentos precisos aplicáveis aos concursos e aos contratos. Contudo, a parte relativa aos contratos de obras só foi parcialmente elaborada. O novo «Guia prático» ficou pronto no início de 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

IEPA já teve que ser alterado ⁽¹⁸⁾, porque não foi incluída no regulamento inicial relativo ao IEPA uma derrogação à aplicação das disposições do artigo 114.º do título IX do Regulamento Financeiro ⁽¹⁹⁾, semelhante à prevista no regulamento relativo ao programa Phare. Esta situação causou problemas no co-financiamento concedido pelo Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD);

- f) Os procedimentos administrativos internos não eram claros: a formulação confusa do regulamento relativo ao IEPA causou longos debates sobre o momento em que as autorizações deviam ser efectuadas e os acordos de financiamento assinados. Em consequência dos mal-entendidos de natureza administrativa, os cerca de 41 milhões de euros relativos a dois projectos polacos no domínio do ambiente ⁽²⁰⁾, que tinham recebido parecer favorável do Comité de Gestão do IEPA em Outubro de 2000, não foram autorizados neste exercício. Três acordos de financiamento ⁽²¹⁾ já tinham sido assinados pela Comissão e pelo país candidato antes de as respectivas dotações terem sido autorizadas. Assim, uma parte do processo interno de aprovação formal teve de ser reiniciada;
- g) Oito dos 10 protocolos de acordo (celebrados entre a Comissão e os países candidatos) relativos à utilização do Fundo Nacional ⁽²²⁾, condição prévia ao pagamento dos fundos IEPA pela Comissão a esses países, só foram assinados no final de 2000.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão reconhece que o regulamento IEPA comporta uma lacuna relativa à possibilidade de prever excepções às disposições do artigo 114.º do Regulamento Financeiro. Para contornar essa falha, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta de modificação do regulamento IEPA em 8 de Março de 2001 [COM(2001) 110].

- g) A assinatura tardia dos memorandos de entendimento não atrasou a execução dos projectos nos dois países em questão.*

⁽¹⁸⁾ COM(2001) 110 final.

⁽¹⁹⁾ Os proponentes que não são provenientes dos Estados-Membros ou dos países beneficiários podem, excepcionalmente, participar nos concursos.

⁽²⁰⁾ 2000/PL/16/P/PE002 e 019.

⁽²¹⁾ 2000/PL/16/P/PE001, PT002 e PT003.

⁽²²⁾ Organismo único, em cada país candidato, através do qual todos os fundos comunitários concedidos no âmbito do IEPA devem ser canalizados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.23. Embora o regulamento relativo ao IEPA não exija a aprovação das estratégias nacionais, o manual IEPA ⁽²³⁾ considera esta operação necessária. Uma parte das estratégias nacionais no domínio dos transportes e do ambiente, 60 %, foi apresentada na mesma reunião do Comité de Gestão do IEPA em que os respectivos projectos foram analisados. A outra parte foi apresentada apenas alguns meses antes. A fim de evitar mais atrasos, as estratégias e os projectos tiveram que ser preparados em paralelo. Embora este procedimento exigisse um esforço importante da parte da Comissão, não é contudo o método mais lógico, uma vez que comporta o risco de não estabelecer as estratégias mais pertinentes ou de não identificar os projectos mais adequados.

6.24. Os atrasos registados no processo de tomada de decisão causaram problemas a alguns países candidatos, tendo a parte do orçamento nacional relativa a um determinado projecto sido aprovada e devendo ser utilizada mediante o lançamento do projecto (muitas vezes preparado com o apoio do Phare) antes da aprovação da Comissão. Nenhuma das despesas incorridas antes da assinatura do acordo de financiamento era elegível.

Não recurso à assistência reembolsável

6.25. De acordo com o regulamento relativo ao IEPA, a assistência comunitária pode assumir a forma de assistência directa não reembolsável, de assistência reembolsável ou de qualquer outro tipo de assistência. Até agora, o financiamento do IEPA consistiu apenas em ajudas e 95 % dos projectos que foram objecto de uma autorização em 2000 foram subsidiados a uma taxa superior a 50 %. A taxa máxima prevista de 75 % foi aprovada para 41 projectos, 11 dos quais do domínio do ambiente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.23. *Com o objectivo de garantir que os investimentos financiados nos termos do IEPA se conformem com os objectivos estratégicos ligados à adesão, a Comissão pediu aos países candidatos que elaborem estratégias antes dos projectos serem apresentados aos comités de gestão. Geralmente, a preparação dessas estratégias começava muito antes da apresentação ao comité e antes dos pedidos serem apresentados à Comissão. A abordagem escolhida permitia apresentar ao comité um número suficiente de projectos de grande qualidade preenchendo os requisitos do regulamento IEPA bem como os objectivos estratégicos para a adesão.*

6.24. *A Comissão reconhece que os procedimentos de assinatura dos acordos de financiamento são complexos. Os países candidatos estão plenamente conscientes que nenhuma das despesas incorridas antes da assinatura do acordo de financiamento pela Comissão é elegível para o financiamento IEPA.*

6.25. *A Comissão gostaria de colocar a ênfase sobre o facto de que a taxa excepcional de assistência de 85 %, autorizada pelo regulamento IEPA, não foi aplicada a nenhum projecto em 2000. A taxa média aplicada em 2000, da ordem de 64 %, pode ser considerada como moderada se se considerar que numerosos projectos não são geradores de receitas.*

⁽²³⁾ É evidente que uma identificação eficaz dos projectos requer uma estratégia [...]. Cada um dos países beneficiários deve, portanto, definir uma estratégia nacional IEPA no domínio dos transportes, bem como uma estratégia nacional IEPA no domínio do ambiente. [...]. As estratégias nacionais IEPA deverão ser elaboradas com base nas parcerias para a adesão e fazer-lhes referência, bem como no programa nacional para a adopção do acervo, e ainda nos correspondentes documentos de programação nacionais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.26. A fim de reforçar o efeito de alavanca dos recursos disponíveis, o regulamento relativo ao IEPA prevê ou a redução da taxa de assistência para atender à disponibilidade de co-financiamento, à capacidade da medida para gerar receitas e a uma aplicação adequada do princípio do «poluidor-pagador» ou o reembolso da assistência concedida.

6.27. A DG Orçamento preconizava que se efectuasse uma análise mais rigorosa da capacidade de gerar receitas durante a fase de avaliação do projecto. Por exemplo, os níveis das tarifas ou dos encargos fixados deveriam ter em consideração o aumento previsto dos rendimentos das famílias. Até agora a Comissão não recorreu à assistência reembolsável. O regulamento relativo ao IEPA especifica que a assistência reembolsável à autoridade de gestão ou a outra autoridade pública deverá ser reafectada aos mesmos fins. Os acordos de financiamento deveriam estabelecer as modalidades aplicáveis a este tipo de afectações e os mecanismos aplicáveis em matéria de controlo, em particular.

Deficiências na assistência técnica

6.28. A assistência financeira aos países candidatos na preparação dos seus projectos (incluindo o reforço das capacidades institucionais) provinha de diferentes instrumentos ⁽²⁴⁾ financiados pelo Phare de acordo com as seguintes modalidades:

- a) Os «programas preparatórios especiais para os fundos Estruturais» foram lançados em 1998 a fim de contribuir para aumentar a capacidade dos países candidatos para desenvolverem as suas competências em matéria de definição de políticas, as estruturas administrativas e os processos orçamentais necessários à sua futura participação nos programas estruturais da União Europeia. Assim, o programa Phare contribuiu para a preparação da execução do

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.26. *A Comissão tem bem presente que os projectos devem ser adaptados aos recursos financeiros dos utilizadores das infra-estruturas e ter em consideração que os níveis de rendimentos nos países candidatos são inferiores aos dos Estados-Membros. Durante a apreciação de projectos ligados à protecção do ambiente, a Comissão avalia as receitas futuras, incluindo a aplicação do princípio do «poluidor-pagador» e decide qual a taxa de assistência que tornará o projecto financeiramente viável durante toda a duração do seu ciclo. Para os projectos ambientais, as taxas de assistência variam entre 49 % e 75 %. Os projectos no domínio dos transportes, e em especial dos transportes rodoviários, geralmente não geram receitas substanciais que permitam reduzir a taxa de assistência. A aplicação de uma taxa mais baixa é além disso artificial no caso dos projectos ligados aos corredores de transportes na medida em que o IEPA, habitualmente, apenas financia uma secção limitada do corredor.*

6.27. *A Comissão considera que a assistência reembolsável requer estruturas muito complexas de execução, de acompanhamento e de controlo que ainda não estão criadas nos países candidatos. O lançamento prematuro desses programas iria entrar em contradição com os princípios de boa gestão financeira da assistência comunitária. O efeito de alavanca também pode ser atingido através da redução da taxa de assistência, como tem acontecido em diversos projectos.*

Os candidatos devem levar a cabo uma análise financeira do projecto que inclui os aspectos salientados pelo Tribunal. A solidez e qualidade da análise financeira é analisada durante o processo de avaliação.

6.28. *Convém assinalar que os objectivos destes programas foram alcançados, a avaliar pelo número suficiente de projectos bem desenvolvidos que permitiram a afectação do total das dotações IEPA em 2000.*

⁽²⁴⁾ Executados sob a responsabilidade da DG ELARG e das delegações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

IEPA e do Sapard, bem como para a determinação das estratégias nacionais correspondentes. Os programas preparatórios especiais para os Fundos Estruturais podiam ser executados através dos designados «projectos de geminação»⁽²⁵⁾ como o principal instrumento de assistência ao reforço das capacidades institucionais;

- b) O mecanismo de apoio às grandes infra-estruturas, quarta parte (*Large Scale Infrastructure Facility*, LSIF IV)⁽²⁶⁾;
- c) Outros programas nacionais financiados pelo Phare prestaram assistência aos países candidatos na identificação e preparação dos projectos IEPA.

A execução destes programas foi atrasada devido a problemas com alguns consultores e a uma falta de empenhamento por parte dos próprios países candidatos. No caso de alguns projectos de geminação do IEPA no âmbito dos programas preparatórios especiais para os Fundos Estruturais, as directrizes da Comissão foram insuficientes.

6.29. A partir de 2000, o IEPA financiou também a assistência técnica. Alguns projectos foram preparados com apoio bilateral dos Estados-Membros e dos países candidatos ou só pelos próprios países candidatos.

6.30. A Comissão não avaliou correctamente as necessidades em termos de assistência técnica nem definiu prioridades. Não foi possível ao Tribunal obter uma visão global do financiamento comunitário concedido em 2000 para todas estas formas de assistência técnica relacionadas com a preparação dos projectos do IEPA.

6.30. *A Comissão coloca a ênfase sobre o facto de que a qualidade da assistência técnica só pode ser efectivamente medida através da qualidade da execução.*

Para o Phare, a Comissão pode apenas rapidamente extrair dados contratuais triados através dos códigos existentes. A preparação do IEPA não corresponde a nenhum dos códigos existentes. Consequentemente, a obtenção das informações pretendidas pelo Tribunal para todos os programas indicados no ponto 6.36 requer uma pesquisa manual ad hoc através das bases de dados de gestão contratual Désirée e Perseus. Essa operação, sendo tecnicamente possível, levaria contudo muito tempo e a Comissão considera que os benefícios dessa investigação seriam totalmente desproporcionados em relação ao seu custo. O desenvolvimento de um sistema informático de gestão mais sofisticado está previsto na revisão do programa Phare 2000.

⁽²⁵⁾ Prevê o quadro que permite que as administrações e os organismos semipúblicos dos países candidatos trabalhem com os seus homólogos dos Estados-Membros.

⁽²⁶⁾ Percursor do financiamento no âmbito do IEPA.

6.31. Por conseguinte, as estratégias nacionais e as candidaturas aos projectos IEPA finalmente apresentadas à Comissão não obedeciam aos critérios fixados por esta última e os vários serviços da Comissão envolvidos tiveram de desenvolver um trabalho considerável para lhes conferir um nível de qualidade aceitável. Verificaram-se sobretudo deficiências na preparação das análises económicas e financeiras.

Coordenação necessária para completar o processo de descentralização

6.32. A criação de dois novos instrumentos de pré-adesão (IEPA e Sapard), com regulamentações e normas de execução diferentes a par do programa Phare existente, constituiu um grande desafio para os países candidatos, que tiveram, paralelamente, de gerir estes fundos e tentar empreender uma reforma da sua administração interna ⁽²⁷⁾.

6.33. A identificação dos projectos no domínio dos transportes baseava-se na avaliação das necessidades de infra-estruturas de transportes (*Transport Infrastructure Needs Assessment, TINA*), que tinha como objectivo seleccionar componentes de rede para uma futura rede transeuropeia (RTE) nos países candidatos. Não foi efectuada uma avaliação equivalente das necessidades no domínio do ambiente. Por consequência, a Comissão decidiu concentrar-se — como para o Fundo de Coesão — em subsectores específicos. O programa prioritário para a adesão no domínio do ambiente (*Priority Environmental Programme for Accession, PEPA*), que tem um âmbito mais amplo do que o IEPA, está a desenvolver uma base de dados de eventuais projectos ambientais para ajudar os países candidatos a identificar os projectos prioritários a médio e a longo prazo. O PEPA foi lançado no final de 1999 e as primeiras análises nacionais foram apresentadas em finais de 2000.

6.34. Um dos factores-chave determinantes para o sucesso do IEPA é a criação de uma programação e de estruturas de gestão adequadas em cada um dos países beneficiários ⁽²⁸⁾. O regulamento relativo à coordenação prevê que a exigência de uma aprovação prévia, por parte da Comissão, da selecção de projectos, da realização de concursos e da adjudicação dos contratos possa ser abandonada logo que a capacidade de gestão do projecto, os procedimentos de controlo financeiro e as estruturas das finanças públicas nos países candidatos sejam considerados adequados.

⁽²⁷⁾ Ver as conclusões do Tribunal no ponto 5.73 do seu relatório anual relativo ao exercício de 1999 (JO C 342 de 1.12.2000).

⁽²⁸⁾ De acordo com o artigo 9.º do regulamento relativo ao IEPA, os países beneficiários deverão instituir sistemas de gestão e de controlo apropriados a partir de 1 de Janeiro de 2000 e, de qualquer modo, o mais tardar em 1 de Janeiro de 2002.

6.34. Desde o início, o IEPA foi executado com base num sistema de execução descentralizado (DIS) semelhante ao aplicável ao Phare. Isso significa que, além da aprovação ex ante do processo contratual e de adjudicação dos contratos que incumbe à Comissão, o país candidato é, por seu lado, responsável pela execução do projecto após a assinatura do acordo de financiamento e, em particular, pela gestão e controlo financeiros. O n.º 2 do artigo 12.º do regulamento de coordenação prevê a anulação do requisito de aprovação prévia dos procedimentos contratuais e de adjudicação dos contratos quando certos critérios e condições estiverem preenchidos, com base numa decisão da Comissão no sentido da utilização de um sistema alargado de execução descentralizada (EDIS). A preocupação da Comissão, em 2000, foi garantir que as autoridades responsáveis criassem as estruturas necessárias para gerir o IEPA em conformidade com o DIS, de maneira a que tudo estivesse pronto antes da data de início da execução dos projectos IEPA. Por essa razão, o pedido de Julho de 2000 foi transmitido aos países candidatos. A revisão do programa Phare definiu os princípios fundamentais do EDIS.

6.35. Esta questão está estreitamente ligada às negociações de adesão relativas ao «Capítulo 28 (Controlo financeiro)». Para os países em relação aos quais se chegou a acordo quanto ao encerramento provisório deste capítulo, é importante completar o processo de descentralização, de modo a que estejam preparados no momento da adesão. O documento «Revisão do programa Phare 2000»⁽²⁹⁾ prevê delegar inteiramente a responsabilidade pela execução do IEPA aos países candidatos a partir de 2002 e reforçar a assistência às autoridades responsáveis pela execução do mesmo, aprovadas pelos países candidatos e pela Comissão. Só em Julho de 2000 é que a DG REGIO solicitou de facto aos países candidatos que apresentassem uma avaliação da sua capacidade de assegurar uma gestão descentralizada.

Necessidade de melhorar a coordenação

6.36. O regulamento relativo à coordenação estabelece que a Comissão é responsável pela coordenação dos três instrumentos (Phare, IEPA e Sapard) e, em especial, pela elaboração de directrizes de pré-adesão para cada país. Na prática, essa exigência traduziu-se na elaboração do «Documento relativo à assistência geral» em Março de 2000 e Abril de 2001, que se limitou no entanto a descrever o nível de preparação dos países candidatos nessa data.

6.37. No que diz respeito aos projectos de infra-estruturas de transportes, não foi estabelecida inicialmente qualquer ligação entre os vários comités directores TINA/RTE e o Comité de Gestão do IEPA a fim de garantir uma uniformidade na execução dos projectos.

6.38. A coordenação entre os serviços, relativa à avaliação das estratégias nacionais do IEPA e das candidaturas de projectos, funciona bem, especialmente desde que estes procedimentos foram formalizados em meados de 2000.

Os serviços da Comissão prepararam um documento de trabalho único para o Phare e para o IEPA que inclui uma lista de controlo relativa a cada uma das condições prévias definidas no Regulamento (CE) n.º 1266/1999 do Conselho. Esta foi enviada aos países candidatos em Janeiro de 2001 para os auxiliar na aplicação do EDIS. Seguidamente realizaram-se, em 2001, reuniões com os países candidatos para lhes explicar pormenorizadamente os requisitos do EDIS e as acções que deveriam ser levadas a cabo.

6.35. O documento relativo à assistência geral de 2001 foi analisado e bem recebido pelo Comité de Gestão do Phare na sua reunião de 26 de Abril de 2001. Este documento fornece informações sobre as prioridades e dotações indicativas para cada país e cada instrumento, sobre a coordenação com o BEI e as instituições financeiras internacionais e sobre os progressos e perspectivas da gestão descentralizada.

6.36. Um número significativo de representantes dos Estados-Membros no Comité de Gestão do IEPA asseguram igualmente as funções de presidente ou de vice-presidente dos Comités Directores TINA/TEN. No que se refere à coordenação dos projectos, a Comissão designou no seu seio um responsável para cada um dos dez corredores e iniciou, assim, desde Setembro de 2000 uma cooperação com os comités directores dos diferentes corredores.

⁽²⁹⁾ Comunicação de Günther Verheugen, C(2000) 3103/2 de 27 de Outubro de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.39. O método adoptado no processo de avaliação variava de uma direcção-geral para outra:

- a) A DG ENV contratou um consultor para elaborar listas de controlo para o processo de aprovação. O mesmo consultor pode igualmente dar um parecer sobre projectos complexos;
- b) A DG TREN não dispõe dos recursos necessários que lhe permitam ocupar-se de outras questões para além da verificação da coerência entre os projectos e as estratégias comunitárias e nacionais em matéria de transporte;
- c) A direcção responsável pelo IEPA na DG REGIO recorre por vezes a consultores externos para assegurar a avaliação dos projectos. Além disso, foi celebrado um contrato-quadro com o BEL, que prevê a prestação de assistência técnica num número limitado de candidaturas de projectos.

6.40. Não foram identificadas linhas directrizes claras sobre os critérios de aprovação a não ser as exigências formuladas de modo geral nos anexos I e II do regulamento relativo ao IEPA. Não foi possível identificar na DG REGIO ou entre os diferentes serviços da Comissão um método uniforme no que diz respeito ao processo de avaliação nem um acompanhamento claro das observações apresentadas pelas diversas DG.

SAPARD

Consequências de um quadro jurídico complexo

6.41. O regulamento relativo ao Sapard é complexo porque reúne elementos de três domínios diferentes: a programação plurianual dos Fundos Estruturais, os procedimentos de controlo financeiro do FEOGA-Garantia e os acordos internacionais em matéria de ajuda externa. Além disso, como os países beneficiários não dispunham de procedimentos de gestão e de controlo deste género, a Comissão teve de preparar uma base legal.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.39.

- b) *A contribuição da DG TREN para as linhas directrizes relativas aos transportes IEPA foi extremamente útil, como se pode constatar num documento técnico datado de 28 de Agosto de 2000 e apresentado para informação ao Comité de Gestão do IEPA em Fevereiro de 2001. Para além disso, no decurso das consultas interserviços, a DG TREN verifica habitualmente a conformidade dos projectos dos transportes com um certo número de acordos europeus (AGR, AGTC, TEM) e com as disposições da Directiva 96/53/CE que fixa as dimensões máximas autorizadas no tráfego nacional e internacional e os pesos máximos autorizados no tráfego internacional para certos veículos rodoviários em circulação na Comunidade.*

6.40. *Os critérios de apreciação dos projectos estão claramente descritos no regulamento e nos formulários de pedido de assistência. A apreciação dos projectos é feita pelo conjunto dos serviços da Comissão em função das suas competências respectivas e de acordo com um procedimento interserviços perfeitamente rodado de dupla consulta. O acompanhamento dos comentários formulados pelas diversas DG rege-se por essas mesmas regras internas e está especificado no procedimento de habilitação estabelecido em favor do comissário responsável pela política regional.*

6.41. *A Comissão criou um quadro financeiro para a execução de programas de desenvolvimento rural em países terceiros que oferece garantias suficientes relativamente à utilização e à gestão dos fundos comunitários. O seu duplo objectivo consistia em gerir um sistema que já se tinha revelado eficaz no seio da Comunidade e em familiarizar os países candidatos com a aplicação das regras comunitárias internas antes da sua adesão.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.42. O regulamento relativo ao Sapard não definia claramente o quadro jurídico e de gestão e foram necessários sete meses à Comissão para conciliar exigências de natureza diversa e aplicar uma série de princípios para a execução do Sapard. A Comissão tinha mesmo considerado a hipótese de apresentar uma nova proposta ao Conselho que pudesse proporcionar uma base legal, mas não o fez partindo do princípio de que não era necessário.

6.43. O regulamento obrigava a Comissão a adoptar regras financeiras precisas, o que veio a acontecer em Junho de 2000. Como o regulamento não podia ser directamente aplicável nos países candidatos, a Comissão teve de transformar essas regras num acordo internacional (Acordo de Financiamento Plurianual). O processo de elaboração e negociação deste acordo com os dez países candidatos levou seis meses e o documento que estabelece as referidas regras foi aprovado pela Comissão em 29 de Novembro de 2000.

6.44. Os procedimentos de gestão e controlo financeiros previstos no acordo internacional são os que se aplicam ao FEOGA-Garantia (incluindo os organismos pagadores e o processo relativo ao apuramento de contas). Os procedimentos de gestão e controlo financeiros aplicáveis a programas semelhantes nos Estados-Membros são os que se aplicam aos Fundos Estruturais. Embora os sistemas que estão a ser instalados forneçam uma importante experiência aos países candidatos, parece que os procedimentos que estão actualmente a ser adoptados são temporários e que não serão necessários no momento da adesão.

Gestão da Comissão

6.45. A Comissão trabalhava manifestamente com um calendário muito apertado, a fim de preparar o quadro jurídico e lançar os programas de desenvolvimento rural no âmbito do Sapard. O facto de todos os programas de desenvolvimento rural terem sido aprovados dentro do prazo constitui um êxito tanto para a Comissão como para os países candidatos. Além disso, o processo de elaboração e de assinatura dos acordos internacionais foi concluído com sucesso.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.42. O Regulamento (CE) n.º 1268/1999 do Conselho estipula que a execução do Sapard segue os princípios do FEOGA e da legislação relativa à ajuda externa da Comunidade. Além disso o Regulamento Financeiro prevê, no âmbito do título IX (ajuda externa), a aprovação ex ante da Comissão para tarefas de gestão (tais como selecção de projectos, concursos e contratos). A execução do Regulamento (CE) n.º 1268/1999 implicará a apresentação de um grande número de pedidos para projectos frequentemente pequenos, razão pela qual a delegação das tarefas de gestão para os países candidatos, prevista no Regulamento (CE) n.º 1266/1999 do Conselho, surge como uma necessidade. A configuração deste novo sistema demorou inevitavelmente um certo tempo.

6.44. Depois da adesão, o sistema criado para o Sapard necessitará apenas de ligeiras modificações para ser compatível com os requisitos actuais dos fundos estruturais e do FEOGA-Garantia.

Problemas enfrentados pelos países candidatos na aplicação dos sistemas

6.46. Os países candidatos não tinham qualquer experiência em matéria de aplicação dos sistemas de gestão e de controlo exigidos no âmbito dos fundos comunitários. Além disso, tendo em conta as diferenças existentes entre estes sistemas e os dos Estados-Membros, a Comissão deveria ter elaborado métodos de trabalho específicos para ajudar os países candidatos a aplicarem os sistemas necessários, tal como tinha sido feito para os organismos pagadores do FEOGA-Garantia nos Estados-Membros. A Comissão deveria ter elaborado regras claras e simples, bem como as linhas directrizes que se impunham, antes de os países candidatos começarem a aplicar os seus sistemas.

6.47. Outra complicação diz respeito ao facto de a Comissão ter elaborado os regulamentos relativos às normas de execução e os acordos com os países candidatos (que constituem a base legal para a gestão e pagamento dos fundos) ao mesmo tempo que os países candidatos elaboravam os seus programas de desenvolvimento rural e aplicavam os seus sistemas. Isto significa que a gestão foi de facto assegurada numa base *ad hoc*, sendo os problemas abordados e os pareceres formulados apenas quando os países candidatos se viam efectivamente confrontados com eles.

6.48. Os dez países candidatos receberam um apoio financeiro considerável do programa Phare destinado a contribuir para a execução do Sapard. Por exemplo, no final de 2000, foram autorizados 3,6 milhões de euros para a Bulgária, estando previsto mais 1 milhão de euros para 2001. Esta situação reflecte a falta de pessoal experiente nas administrações dos países candidatos, tendo exigido uma vasta contribuição por parte de peritos da União Europeia, especialmente ao nível da aplicação dos sistemas de gestão. O programa Phare também financiou, num montante superior a 1 milhão de euros, os custos de manutenção dos organismos (pagadores) para o instrumento Sapard nos países beneficiários, por exemplo no que se refere a artigos de equipamento informático. Isto não está em conformidade com as observações formuladas na rubrica orçamental em causa (B7-0 3 0), que especifica que, «seja qual for o beneficiário», nenhuma despesa administrativa poderá ser imputada a este artigo. A Comissão interpreta isto como despesas administrativas de autorização. O Tribunal não concorda com esta interpretação.

6.46. O método de trabalho adoptado para os Estados-Membros foi proposto aos países candidatos, nomeadamente as linhas directrizes relativas à criação de organismos pagadores. A Comissão não considerou que fosse útil fornecer aos países candidatos outros métodos de trabalho. Contudo, nos casos em que um país candidato procurou orientação, cada problema abordado foi resolvido de uma forma apropriada.

O quadro para a execução financeira do Sapard já tinha sido definido pela Comissão na sua comunicação de 26 de Janeiro. O referido quadro foi completado pelo Regulamento (CE) n.º 2222/2000 da Comissão, de 7 de Junho de 2000. A Comissão considera que nesse quadro se encontram as «regras claras e simples» requeridas pelo Tribunal.

6.47. Os países candidatos teriam todo o interesse em proceder à execução do Sapard em paralelo com a elaboração e aprovação das regras financeiras e do Acordo Plurianual de Financiamento. Se a Comissão tivesse esperado pela aprovação final das regras financeiras e do Acordo Plurianual de Financiamento teria podido ser criticada não só pelo atraso mas também pelo facto de ter sido excessivamente formal e inflexível nas suas relações de cooperação com os países candidatos.

6.48. A Comissão considera que o apoio ao reforço das instituições para a preparação e execução do Sapard é uma condição essencial para o seu êxito. Visto que esse apoio não pode, de um ponto de vista jurídico, ser prestado pelo Sapard é proposto no âmbito do Phare, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1266/1999 do Conselho relativo à coordenação da assistência aos países candidatos no âmbito da estratégia de pré-adesão. A assistência Phare é concedida no contexto do apoio ao reforço das instituições, de forma a desenvolver uma capacidade efectiva para implementar o acervo. O fornecimento de equipamento informático aos organismos Sapard no decurso da fase inicial é uma parte integral desse apoio. O exemplo da Bulgária, referido pelo Tribunal, é correcto exceptuando o facto de que o projecto de 1 milhão de euros faz parte do programa Phare 2000 para a Bulgária e de que o programa Phare 2001 não inclui dotações suplementares para esse equipamento.

A observação relativa à linha orçamental B7-0 3 0 de que «independentemente do beneficiário, não é autorizada qualquer despesa administrativa nos termos deste artigo» deveria ser lida juntamente com as observações relativas à linha orçamental B7-0 3 0 A (despesas de gestão administrativa). Qualquer despesa administrativa relativa à gestão do Phare deve ser financiada nos termos da linha orçamental B7-0 3 0 A. No caso presente, o fornecimento inicial de equipamento informático não é uma despesa administrativa ligada à execução do projecto mas o próprio projecto Phare em si.

Deficiências na análise dos sistemas de gestão e de controlo efectuada pela Comissão

6.49. A base legal relativa ao Sapard exige que a decisão da Comissão em matéria de gestão descentralizada se baseie numa análise dos sistemas de gestão e de controlo do país candidato em questão. Tendo em conta a importância da decisão de aprovação e a fim de garantir que tais decisões sejam bem fundamentadas, esta tarefa deveria ser efectuada por pessoas hierarquicamente independentes das que assistiram os países candidatos na aplicação desses sistemas. Todavia, na Comissão, as actividades de consultoria e de controlo nem sempre têm estado claramente separadas no âmbito do programa Sapard.

6.50. É prática geral de auditoria que a análise de um sistema se baseie numa identificação dos riscos. No entanto, a lista de controlo utilizada pela Comissão para verificar se as condições do Acordo Plurianual de Financiamento (que inclui as regras financeiras) estão preenchidas, não se baseia numa análise de risco. Assim, várias áreas de risco não foram tidas em consideração, especialmente a sobreposição do programa Phare com o instrumento Sapard e a qualidade do pessoal das autoridades competentes em cada país candidato, que são responsáveis pela aprovação dos respectivos organismos (pagadores) nacionais do Sapard. Além disso, não é efectuada uma verificação específica em relação à exigência prevista no Acordo Plurianual de Financiamento, segundo a qual as despesas só serão elegíveis se a assistência for utilizada de acordo com os princípios de boa gestão financeira, especialmente os de economia e de relação custo/eficácia.

6.49. Além das suas competências operacionais, um auditor não pode nem assumir a gestão das actividades da entidade controlada nem participar de qualquer forma nessa gestão nem, neste caso específico, ser responsável pela criação das regras e das estruturas de gestão do programa Sapard. Isto significa que, de facto, um auditor pode:

- a) Efectuar qualquer trabalho relacionado com a auditoria e contabilidade e emitir pareceres relacionados com essas actividades,
- b) Emitir pareceres em domínios estreitamente ligados à auditoria e para os quais ele é forçosamente competente.

Tendo em conta a natureza da auditoria, efectuou-se uma troca de pontos de vista entre as autoridades e os auditores sobre os procedimentos e as estruturas que deveriam ser utilizadas durante missões de investigação e durante a auditoria, levada a cabo após decisão da autoridade competente.

6.50. A Comissão decidiu basear o seu controlo na verificação da totalidade das condições previstas no Acordo Plurianual de Financiamento em vez de se basear numa análise de risco.

A possibilidade de uma sobreposição do Phare com o Sapard está incluída no programa de auditoria relativo à recepção das propostas de projectos, verificação da contabilidade dos contratos e notificação da aprovação. A verificação dessas propostas, com base numa amostragem, permite, segundo a Comissão, detectar de uma forma relativamente segura eventuais sobreposições.

Os curricula vitae das pessoas que trabalham para o Fundo Nacional foram analisados para garantir a sua «qualidade», embora esse aspecto não esteja explicitamente mencionado na lista de controlo.

No que se refere aos princípios de economia e de relação custo/eficácia, o artigo 4.º do Acordo Plurianual de Financiamento especifica que os princípios de boa gestão financeira, especialmente os de economia e de relação custo/eficácia constituem critérios de elegibilidade. É efectuada uma verificação dos meios utilizados pelo organismo pagador para avaliar os processos e levar a cabo os respectivos controlos que, desde uma perspectiva operacional, abrangem este conceito. Apesar da lista de controlo não incluir especificamente este tipo de verificações, este aspecto é contudo controlado sob o ângulo dos critérios de elegibilidade.

CONCLUSÕES

6.51. Em 2000, a Comissão viu-se confrontada com a difícil tarefa de executar dois novos programas nos países candidatos ao mesmo tempo que preparava a adesão destes países. No entanto, conseguiu aprovar 75 projectos no âmbito do IEPA, 10 programas de desenvolvimento rural no âmbito do Sapard, tendo autorizado praticamente todas as dotações disponíveis. No entanto, não foi utilizada praticamente qualquer dotação de pagamento (ver pontos 6.12, 6.18 e 6.43).

6.52. Não foi possível lançar um único projecto em 2000 devido ao atraso verificado na aprovação do quadro jurídico e na criação das estruturas e dos procedimentos administrativos a aplicar pela Comissão, o que acabou por atrasar todo o trabalho preparatório. No que diz respeito ao Sapard, verificaram-se atrasos adicionais porque a Comissão teve inicialmente de precisar melhor o quadro jurídico e de gestão, que não tinha sido claramente definido no regulamento (ver pontos 6.20-6.24 e 6.39-6.41).

- A Comissão deverá analisar e aplicar as normas de execução dos novos programas de despesas, numa fase em que a base legal está a ser desenvolvida, por forma a garantir que estes programas possam ser executados eficazmente e nos prazos previstos.

6.51. *O nível de pagamentos não é anormal e reflecte as primeiras fases prévias da execução dos projectos. Os pagamentos aumentarão à medida que os projectos forem avançando e que as despesas forem efectuadas.*

6.52. *A utilização dos instrumentos IEPA e Sapard encontra-se em conformidade com as práticas comunitárias habituais: qualquer nova política é definida por um acto do Conselho que requer, posteriormente, a elaboração pela Comissão de manuais, disposições ou regulamentação para a sua execução. Nos termos dos procedimentos institucionais relevantes, a regulamentação da Comissão só foi adoptada depois de o Conselho ter definido o quadro jurídico de base.*

Depois da adopção do quadro jurídico do Conselho, tanto a Comissão como os países candidatos necessitaram um certo tempo para criar as estruturas administrativas apropriadas, para elaborar e aprovar os programas e para seleccionar os projectos. Este período pode ser facilmente comparável com aquele que seria necessário para efectuar tarefas semelhantes nos Estados-Membros.

O IEPA financia, através da assistência comunitária, investimentos em matéria de infra-estruturas a uma escala sem precedentes. Projectos de grande envergadura nesse domínio requerem geralmente uma fase inicial longa e bem preparada. Para vários projectos a execução já começou em 2000 com a preparação dos concursos e da adjudicação dos contratos.

A adopção de regras financeiras para o Sapard decorreu em paralelo com a avaliação e a aprovação pela Comissão dos programas Sapard, um processo que foi concluído muito antes de qualquer país estar pronto para iniciar a execução dos projectos. O facto de a maior parte dos países ter necessitado de um certo tempo para criar os organismos Sapard ficou a dever-se a várias causas, principalmente as que se prendem com a dimensão dessa tarefa. Presentemente, os organismos Sapard funcionam apenas em dois países enquanto nos outros países o processo de acreditação a nível nacional ainda não foi concluído.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.53. As administrações nacionais dos países candidatos enfrentaram grandes dificuldades ao tentar gerir um montante de ajuda de pré-adesão superior ao dobro do anterior, devendo simultaneamente familiarizar-se com regulamentos novos e diferentes e reformar as suas próprias administrações. Esta situação exigiu um forte empenhamento da parte de cada um dos países candidatos, que nem sempre foi fácil, e uma intervenção importante da Comissão, que nem sempre teve lugar na devida altura (ver pontos 6.27-6.31 e 6.44-6.45).

- A Comissão deverá fornecer o máximo de orientações e de assistência técnica em tempo útil, sob a forma de manuais, métodos de trabalho e regras específicas, a fim de ajudar os países candidatos a assumirem o compromisso em que se empenharam.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.53. *A Comissão forneceu aos países candidatos o quadro jurídico para a execução dos programas de assistência, bem como uma orientação e um apoio considerável a nível da assistência técnica fornecida pelos seus próprios serviços no âmbito de várias acções específicas financiadas pelo Phare e por outras fontes.*

A Comissão reconhece os esforços envidados pelos países candidatos confrontados com a criação das estruturas e procedimentos adaptados às suas próprias estruturas internas e conformes com o acervo comunitário. Manuais, métodos de trabalho ou regras específicas, por parte da Comissão, não poderiam deixar de incidir sobre elementos comuns enquanto os aspectos específicos de cada país teriam forçosamente de ser abordados no contexto de programas de assistência técnica financiados no âmbito do Phare.

CAPÍTULO 7

Despesas administrativas

7.0. ÍNDICE	Pontos
Despesas de funcionamento das instituições e organismos comunitários	7.1-7.90
Introdução	7.1
Gestão orçamental	7.2-7.3
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	7.4-7.36
Âmbito da auditoria	7.4
Fiabilidade das contas e legalidade e regularidade das operações subjacentes	7.5-7.7
Parlamento	7.8-7.11
Conselho	7.12
Tribunal de Justiça	7.13-7.14
Comissão	7.15-7.18
Procedimentos de adjudicação de contratos	7.19-7.32
Outras observações	7.33-7.36
Seguimento dado às observações anteriores	7.37-7.68
Seguimento dado ao Relatório Especial n.º 8/98 sobre os serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude	7.37-7.61
Seguimento dado às diversas observações anteriores do Tribunal relativas à gestão das despesas imobiliárias das instituições	7.62-7.68
Sistema de remuneração aplicável aos agentes da UE	7.69-7.90
Introdução	7.69-7.71
Sistema de remuneração actual	7.72-7.78
Comparação do sistema comunitário com outros sistemas	7.79-7.83
Avaliação do sistema comunitário	7.84-7.89
Conclusão	7.90
Auditoria dos organismos comunitários descentralizados	7.91-7.119
Introdução	7.91-7.93
Execução orçamental	7.94
Demonstrações financeiras e gestão contabilística	7.95-7.99
Disposições financeiras	7.99
Seguimento dado às observações anteriores	7.100-7.102
Emprego nos organismos comunitários descentralizados e evolução das suas actividades	7.103-7.119

Pessoal dos organismos comunitários descentralizados	7.104
Recrutamento e gestão do pessoal	7.105-7.108
Evolução do pessoal e das actividades dos organismos comunitários descentralizados	7.109-7.116
Conclusão	7.117-7.119
Auditoria das Escolas Europeias	7.120-7.127
Disposições financeiras	7.121-7.123
Contribuição para as despesas escolares	7.124-7.127

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

DESPESAS DE FUNCIONAMENTO DAS
INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS
COMUNITÁRIOS*Introdução*

7.1. A rubrica 5 das perspectivas financeiras, «Despesas administrativas», agrupa as dotações de funcionamento das instituições e dos organismos (parte A do orçamento no caso da Comissão), cuja execução é apresentada no **quadro 7.1**. Estas dotações são geridas directamente por essas entidades e servem essencialmente para pagar os vencimentos, subsídios e pensões dos seus membros e do seu pessoal, bem como as rendas, aquisições imobiliárias e despesas administrativas diversas. A repartição do pessoal assim remunerado é apresentada nos **quadros 7.2 e 7.3**. Estas dotações permitem igualmente, no caso da Comissão, subvencionar associações e organismos que contribuem para a realização de diversos aspectos das actividades da União Europeia.

Gestão orçamental

7.2. O Tribunal analisou as informações apresentadas nos volumes I a IV da conta de gestão. Os volumes I e III apresentam um comentário sobre a gestão orçamental do exercício e, em especial, explicações sobre as diferenças constatadas entre o orçamento inicialmente aprovado e as dotações finalmente disponíveis, bem como entre as dotações finalmente disponíveis e as utilizadas. Essa análise não procurou dar uma garantia da fiabilidade dessas explicações, mas identificar as diferenças significativas para as quais não são fornecidas explicações e detectar explicações que possam induzir o leitor em erro. A análise não revelou qualquer caso em que as explicações não parecessem plausíveis, excepto no Conselho, onde foram detectadas despesas de deslocações em serviço num montante total de cerca de 0,5 milhões de euros relativas a missões efectuadas em 1999 na ausência de dotações e de autorização prévia.

7.2. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento permanece disposto a prosseguir, juntamente com as demais instituições, com os esforços realizados no sentido de aumentar a transparência das informações apresentadas na conta de gestão. Chama, porém, a atenção do Tribunal de Contas sobre as informações que constam da conta de gestão e que justificam de forma sintética cada uma das variações entre as dotações iniciais e as dotações definitivas. De resto, tais variações resultam de transferências aprovadas pelas autoridades orçamentais, com base nas informações mais pormenorizadas que lhes foram transmitidas.

7.2. RESPOSTAS DO CONSELHO

No que se refere à gestão orçamental, o Tribunal salienta o caso das despesas de missão de um montante de 0,5 milhões de euros em 1999 que tiveram de ser financiadas pelo Orçamento de 2000. Com efeito, o Conselho pôde constatar que foram tomadas medidas internas — a nível dos serviços competentes — para que esse tipo de situação não se volte a repetir de futuro e só perante esta garantia é que pôde aprovar a transferência em questão.

Quadro 7.1 — Despesas administrativas em 2000 ⁽¹⁾ (recapitulação por secção)*(Milhões de euros)*

	Total	Secção I	Secção II	Secção III — Parte A (incluindo o Serviço das Publicações)	Secção IV	Secção V	Secção VI	Secção VII	Secção VIII
		Parlamento	Conselho	Comissão	Tribunal de Justiça	Tribunal de Contas	CES	CR	Provedor de Justiça
Limite máximo das perspectivas financeiras	4 798	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Evolução do orçamento de 2000									
Dotações iniciais	4 704	965	348	3 069	131	70	81	35	4
Dotações definitivas disponíveis ⁽²⁾ ⁽³⁾	4 725	980	354	3 069	131	70	81	35	4
Execução do orçamento de 2000 ⁽³⁾									
Dotações utilizadas ⁽⁴⁾	4 656	973	350	3 025	129	66	76	32	3
% das dotações definitivas disponíveis	99	99	99	99	99	94	94	91	82
Dotações transitadas para 2001 ⁽⁵⁾	0	0	0	0	0	0	0	0	0
% das dotações definitivas disponíveis	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dotações anuladas	71	7	5	44	2	4	5	3	1
% das dotações definitivas disponíveis	1	1	1	1	1	6	6	9	18

⁽¹⁾ Na acepção das perspectivas financeiras.

⁽²⁾ Dotações orçamentais alteradas após tomada em consideração dos orçamentos rectificativos e suplementares e das transferências.

⁽³⁾ Não inclui as dotações transitadas de 1999, as dotações provenientes da reafecção de receitas, bem como de receitas resultantes da participação de terceiros e de outras receitas correspondentes a um destino determinado e as dotações reconstituídas.

⁽⁴⁾ Montantes autorizados que deram lugar a pagamento durante o exercício ou a transição automática para o exercício de 2001.

⁽⁵⁾ Transições não automáticas.

Para mais informações relativas à execução orçamental, consultar os gráficos III e IV do anexo I do presente relatório.

Fonte: Conta de gestão 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.3. O método geralmente utilizado pelas instituições para analisarem a gestão orçamental não dá informações sobre as características mais salientes das despesas de determinado exercício. Todas as instituições se preocupam em explicar as diferenças entre o orçamento inicial e os resultados obtidos, por vezes em grande pormenor. Mas o modo como o fazem é, contudo, incoerente tanto em cada uma das instituições como no seu conjunto. A análise ignora frequentemente questões primordiais da gestão orçamental: por exemplo, o Parlamento não explica o procedimento segundo o qual afecta dotações não utilizadas em outras rubricas orçamentais ao reembolso de capital relativo à aquisição de imóveis; a Comissão não explica as diferenças significativas que afectam o capítulo 70 (Despesas de pessoal de apoio e despesas de funcionamento descentralizadas); nenhuma das instituições explica as diferenças entre os montantes autorizados e os pagamentos efectuados. As instituições deverão de futuro fornecer uma análise mais global, centralizada nas principais tendências das despesas e nos mais importantes temas orçamentais, propondo simultaneamente indicadores significativos de economia e eficácia.

7.3. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

Com respeito a este ponto, o Parlamento está igualmente disposto a continuar os seus esforços. No que diz respeito mais particularmente aos pagamentos antecipados efectuados no domínio dos edifícios, o Parlamento decidiu, tendo em vista uma utilização óptima das dotações colocadas à sua disposição e com a preocupação de uma boa gestão financeira, recorrer às dotações não utilizadas a fim de reforçar as dotações destinadas ao financiamento dos edifícios. Disso resultaram economias importantes, que permitem à instituição fazer frente a novas necessidades sem que haja necessidade de aumentar a parte respectiva das perspectivas financeiras. De qualquer forma, os reforços operados são aprovados, em primeiro lugar, pela autoridade orçamental, com base nas informações que lhe são transmitidas.

7.3. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão vai explorar com as outras instituições uma abordagem coordenada em matéria de despesas administrativas e

Quadro 7.2 — Situação dos efectivos por instituição e por categoria de pessoal em 31 de Dezembro de 2000

Instituições	Funcionários	Agentes temporários	Auxiliares	Agentes locais	JPD (7)	PND (8)	Conselheiros	Total
Parlamento Europeu e Provedor de Justiça (1)	3 283	587	219	32	—	—	—	4 121
Conselho	2 505	38	—	—	—	—	—	2 543
Comissão (2)								
— Funcionamento [Bruxelas, Luxemburgo (3), Estrasburgo]	15 414	512	976	—	—	529	26	17 457
— Centro Comum de Investigação (4)	759	922	219	—	—	—	—	1 900
— Investigação a custos partilhados	416	972	369	—	—	—	—	1 757
— Representações na União e pessoal destacado em organismos descentralizados	445	13	23	187	—	—	—	668
— Delegações, representações e gabinetes externos	690	3	—	2 142	—	10	—	2 845
Tribunal de Justiça	758	223	20	—	—	—	1	1 002
Tribunal de Contas	405	119	22	—	—	—	1	547
CES (5)	470	66	23	—	—	—	1	560
CR (6)	165	59	12	—	—	—	—	236
Total	25 310	3 514	1 883	2 361	—	539	29	33 636

(1) Provedor de Justiça: 11 agentes temporários e 6 agentes auxiliares.

(2) Total da Comissão: 24 627 (17 724 funcionários, 2 422 agentes temporários, 1 587 agentes auxiliares, 2 329 agentes locais, 0 jovens peritos em delegação, 539 funcionários nacionais destacados e 26 conselheiros especiais).

(3) Incluindo o Serviço das Publicações.

(4) Pessoal do CCI e da Comissão no CCI.

(5) Comité Económico e Social.

(6) Comité das Regiões.

(7) Jovens peritos colocados em delegações.

(8) Peritos nacionais destacados.

Fonte: Instituições em causa.

Quadro 7.3 — Situação dos efectivos por instituição e por local de afectação em 31 de Dezembro de 2000

Local de afectação	Parlamento Europeu e Provedor de Justiça		Conselho		Comissão Europeia										Tribunal de Justiça		Tribunal de Contas		CES/CR ⁽⁷⁾		Total				
	1999	2000 ⁽²⁾	1999	2000	Funcionamento ⁽⁴⁾		Representações na União e pessoal destacado em organismos descentralizados		Delegações ⁽⁵⁾		Investigação a custos partilhados ⁽⁶⁾		Centro de investigação ⁽⁶⁾		Total 1999	Total 2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	
					1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000													
Estados-Membros (sede)																									
— Bruxelas	1 641	1 716	2 495	2 515	14 623	14 548	—	—	—	—	1 570	1 554	63	59	16 256	16 161	—	—	1	1	762	796	21 155	21 189	
— Luxemburgo	2 252	2 202	—	—	2 884	2 909	—	—	—	—	64	79	1	1	2 949	2 989	966	1 002	552	546	—	—	6 719	6 739	
— Estrasburgo	53	63	3	3	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	57	66	
Estados-Membros (fora da sede)	132	140	—	—	—	—	721	668	—	—	104	107	1 911	1 840	2 736	2 615	—	—	—	—	—	—	2 868	2 755	
Total Estados-Membros ⁽¹⁾	4 078	4 121	2 498	2 518	17 508	17 457	721	668	—	—	1 738	1 740	1 975	1 900	21 774	21 765	966	1 002	553	547	762	796	30 799	30 749 ⁽¹⁾	
Fora dos Estados-Membros	—	—	24	25 ⁽³⁾	—	—	—	—	2 523	2 845	24	17	—	—	2 547	2 862	—	—	—	—	—	—	2 571	2 887	
Total geral	4 078	4 121	2 522	2 543	17 508	17 457	721	668	2 523	2 845	1 762	1 757	1 975	1 900	24 321	24 627	966	1 002	553	547	762	796	33 370	33 636	

⁽¹⁾ Estados-Membros: Bélgica: 21 377, Dinamarca: 34, Alemanha: 340, Grécia: 33, Espanha: 111, França: 168, Irlanda: 170, Itália: 1 422, Luxemburgo: 6730, Países Baixos: 185, Áustria: 33, Portugal: 29, Finlândia: 24, Suécia: 25, Reino Unido: 63.

⁽²⁾ Provedor de Justiça: Bruxelas 3, Estrasburgo 14.

⁽³⁾ Fora da União: Genebra 15, Nova Iorque 10.

⁽⁴⁾ Incluindo o Serviço das Publicações.

⁽⁵⁾ Delegações, representações e gabinetes externos.

⁽⁶⁾ Bruxelas: 1 613, Luxemburgo: 80, Ispra: 1 227, Karlsruhe: 216, Geel: 184, Petten: 157, Sevilha: 55, Naka: 17, Garching: 48, Culham: 3, Frascati: 8, Cadarache: 28, Jülich: 6, Pádua: 2, Viena: 2, Madrid: 4, Utrecht: 2, Bolonha: 1, Londres: 2, Roma 1, Estocolmo: 1 (incluindo o pessoal com custos partilhados).

⁽⁷⁾ Comité Económico e Social e Comité das Regiões.

Fonte: Instituições em causa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

desde que se possa obter um acordo, vai desenvolver uma abordagem coerente a aplicar por todos, respeitante às despesas dos programas.

As dotações inscritas no capítulo A-7 0 são geridas de forma descentralizada. No início do ano, cada DG/Serviço recebe uma «verba global» de dotações administrativas, incluindo dotações para o recurso a pessoal externo, repartidas segundo os diferentes números do capítulo A-7 0. Em seguida, cada DG/Serviço tem a possibilidade de reafectar as suas dotações entre diferentes números, ajustando-as às necessidades. São efectuadas transferências no decurso do exercício para reflectir esses ajustamentos. Globalmente, as rubricas «pessoal externo» foram reforçadas em 3,3 milhões de euros a partir das outras rubricas de dotações administrativas do título A-7. Na prática, o reforço concentrou-se na rubrica A-7 0 0 0 «Agentes auxiliares», também a partir da rubrica A-7 0 0 2 «Assistência técnica». Os reforços da rubrica A-7 0 0 0 foram, nomeadamente, devidos à realização de certas acções pontuais não previstas no momento da elaboração do anteprojecto de orçamento de 2000, ao esforço para acelerar a absorção do «saldo por liquidar» (RAL) no domínio das relações externas, à reintegração de determinadas tarefas anteriormente confiadas a gabinetes de assistência técnica, bem como a reforços para fazer face a necessidades pontuais relacionadas com importantes reafecções em diferentes serviços da Comissão.

Em 2000, também houve duas transferências no âmbito da autoridade orçamental. Foram transferidos 2 283 000 euros da rubrica A-7 0 0 0 «Agentes auxiliares» para o título A-6 «Delegações», a fim de acompanhar o processo de desconcentração da execução dos programas de ajuda aos países terceiros. A segunda transferência no âmbito da autoridade orçamental respeitava a 2 000 000 de euros transferidos do capítulo A-10 0, em que o Parlamento Europeu os havia colocado em reserva, para a rubrica A-7 0 0 3 «peritos nacionais destacados». O efeito líquido destas duas transferências foi uma diminuição de 283 000 euros das dotações disponíveis no capítulo A-7 0.

Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade

Âmbito da auditoria

7.4. A análise efectuada pelo Tribunal incidiu no conjunto das contas e operações relativas às despesas administrativas (rubrica 5 das perspectivas financeiras).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Fiabilidade das contas e legalidade e regularidade das operações subjacentes

7.5. As sondagens e testes analíticos efectuados demonstram uma situação que, sob reserva de algumas observações específicas, se mantém globalmente satisfatória.

7.6. As contas orçamentais e as demonstrações financeiras em apoio do balanço consolidado dão uma imagem fiel das despesas de funcionamento das instituições e organismos comunitários. As autorizações extrapatrimoniais garantem uma apresentação mais informativa dos encargos futuros relativos a pensões. Passou a ser indicado o custo anual dos direitos a pensão adquiridos durante o exercício. Contudo, o Tribunal é de opinião que seria melhor estas autorizações constarem do balanço e os encargos anuais serem tomados em conta no cálculo do resultado económico, de acordo com as normas internacionais de contabilidade (*International Accounting Standards*). A apresentação dos activos melhorou, mas continua a ser afectada pelo tratamento contabilístico incorrecto descrito nos pontos 7.8-7.10, 7.12, 7.13-7.14 e 7.17.

7.7. Excepto no que se refere às questões abordadas no ponto 7.6, o Tribunal considera, portanto, que as contas consolidadas das instituições da União Europeia são fiáveis quanto à apresentação das despesas administrativas e dos activos e passivos com elas relacionados. Considera além disso que as operações subjacentes são, no seu conjunto, legais e regulares. O Tribunal salienta que as suas próprias contas são objecto de um relatório semelhante elaborado por auditores independentes ⁽¹⁾.

7.6. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento dispõe-se a conformar-se com as recomendações do Tribunal relativas à apresentação do balanço financeiro se o conjunto das instituições decidirem adoptar a abordagem proposta. No que respeita às imobilizações, ver respostas aos pontos 7.8 a 7.10.

7.6. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que, nesta fase, o mais importante é dar uma informação completa nas demonstrações financeiras sobre os compromissos assumidos em matéria de pensões. Como o Tribunal reconhece, a Comissão incluiu uma informação exhaustiva no anexo às demonstrações financeiras.

O procedimento a seguir em relação à dívida em matéria de pensões das entidades públicas não é, neste momento, objecto de um consenso a nível internacional, exigindo uma análise contabilística muito aprofundada. O procedimento recomendado pelo Tribunal está longe de ser seguido pelos Estados-Membros ou por outros países terceiros muito avançados em matéria de contabilidade pública.

Além disso, a Comissão sublinha que a IFAC (Federação Internacional dos Contabilistas) ainda não adoptou uma norma aplicável ao sector público em matéria de pensões.

⁽¹⁾ JO C 312 de 7.11.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Parlamento

7.8. Pela primeira vez o Parlamento inscreveu no seu balanço o edifício Louise Weiss em Estrasburgo, na rubrica «Locação financeira» e por um valor líquido contabilístico de 367,4 milhões de euros, em conformidade com as disposições adoptadas pela Comissão em matéria de gestão contabilística das imobilizações não financeiras ⁽²⁾ e com as anteriores observações do Tribunal. As observações do balanço não referem que se trata de uma estimativa nem que um montante de cerca de 21,5 milhões de euros de custos é contestado pelo Parlamento. Além disso, o valor deste activo é afectado por uma determinada subavaliação. Na realidade, este montante inclui, até ao limite de 8,8 milhões de euros, o valor do terreno, em relação ao qual, contrariamente às regras aplicáveis, foram calculadas amortizações num montante acumulado de 1,2 milhões de euros. Por outro lado, é composto, até ao limite de 20 milhões de euros, pelo valor de equipamentos específicos em relação aos quais o Parlamento aplicou amortizações à taxa anual máxima de 25 %, num valor acumulado no final do exercício de 2000 de 60 milhões de euros, sem conhecer a natureza dos equipamentos em questão e as taxas de amortização que se deveriam realmente aplicar.

7.9. Verificou-se uma melhoria significativa na gestão das outras imobilizações corpóreas com a criação de um novo sistema de gestão de inventário (ELS) e a aplicação das amortizações, medidas que permitirão apresentar uma valorização mais fiável que no passado desses activos, nomeadamente quando a realização do programa de inventário físico, que já estava bastante avançada no final do exercício de 2000, tiver terminado e for tomada em conta nas bases de dados do inventário contabilístico. No final do exercício de 2000, os bens ainda não identificados num inventário físico representavam um valor total de 1,4 milhões de euros, ou seja cerca de 4,1 % do valor dos bens inventariáveis constantes do balanço.

7.10. Contudo, o inventário não inclui os bens adquiridos pelos grupos políticos do Parlamento com as dotações colocadas à sua disposição.

7.8. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

Caso o valor definitivo correspondente ao edifício não seja conhecido até ao final do exercício 2001, as observações do Tribunal de Contas seriam tomadas em consideração na preparação das notas ao balanço relativas à rubrica «Locação-financiamento do edifício Louise Weiss». Por outro lado, logo que a repartição dos bens esteja disponível, proceder-se-á ao cálculo da amortização em conformidade com as recomendações do Tribunal de Contas.

7.9. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

A melhoria trazida pelo novo sistema de gestão de inventário (ELS) é efectivamente significativa. A percentagem do valor dos bens sujeitos a inventário que figuram no balanço e não localizados refere-se unicamente aos bens móveis (sem incluir o valor dos bens imóveis igualmente retomados no balanço).

7.10. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento está consciente do problema levantado pelo Tribunal e empenhar-se-á em encontrar uma solução, com a ajuda dos grupos políticos.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão, de 29 de Dezembro de 2000, relativo à gestão contabilística das imobilizações não financeiras das Comunidades Europeias (JO L 336 de 30.12.2000, p. 75).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.11. Foram pagas horas extraordinárias remuneradas, cujo custo no exercício de 2000 se elevou a 0,54 milhões de euros, sem terem sido previamente autorizadas ou demonstrada a impossibilidade de proceder à recuperação de horas e, em cerca de um quarto dos casos, sem que a sua justificação tenha sido documentada.

Conselho

7.12. Se bem que esteja em serviço desde 1995, o edifício Justus Lipsius está inscrito, por um montante de 339,1 milhões de euros, na rubrica «Imobilizações em curso» por o documento autêntico ainda não ter sido assinado, não tendo portanto sido sujeito a amortizações. Este edifício foi, porém, integralmente pago, tendo os riscos e benefícios inerentes à propriedade sido de facto substancialmente transferidos para o Conselho. Este activo deveria, portanto, ter sido inscrito na rubrica «Terrenos e construções» por um valor líquido contabilístico de 257,7 milhões de euros, feita dedução das amortizações acumuladas de 81,4 milhões de euros. Além disso, a ausência de inventário físico não permite garantir que o inventário contabilístico (8,52 milhões de euros) das outras imobilizações corpóreas corresponda à realidade.

Tribunal de Justiça

7.13. Pela primeira vez, os edifícios em regime de locação financeira (*leasing*) estão inscritos no balanço. O seu valor líquido contabilístico, de 96 milhões de euros, está sobreavaliado em cerca de 2,1 milhões de euros, dado que, no caso do anexo B, a amortização foi calculada a partir do exercício seguinte ao que correspondeu à sua entrada em serviço. Além disso, as observações do balanço não referem o carácter provisório desse valor, dado estarem ainda em curso negociações no sentido de determinar o impacto financeiro de determinadas falhas de construção.

7.11. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

As horas extraordinárias são inerentes ao ritmo dos trabalhos impostos pela actividade parlamentar, sendo, por isso, inevitáveis, regulares e geridas dentro do limite de orçamentos globais, o que explica em parte a falta de autorização por escrito. As horas extraordinárias são, contudo, objecto de registos por menorizados, assinados pelo superior hierárquico, e o seu pagamento é limitado pelas disposições em vigor. De qualquer forma, foi chamada a atenção das Direcções-Gerais para a falta de justificação verificada pelo Tribunal, tendo as mesmas passado a cumprir as exigências na matéria.

7.12. RESPOSTAS DO CONSELHO

No que se refere às modalidades de inscrição do edifício Justus Lipsius, o Conselho partilha a análise do Tribunal mas insiste em explicar que a opção da inscrição na rubrica «Imobilizações em curso» se deve à complexidade jurídica da situação a que se acrescentou a data assaz tardia da ultimação da regra contabilística em causa. Além disso, o Conselho está actualmente a efectuar o inventário físico (no decorrer de 2001) o que resolverá o problema do inventário contabilístico.

7.13. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Na elaboração do balanço relativo a 31 de Dezembro de 2001, será feita uma correcção no valor líquido contabilístico para ter em conta a sobreavaliação do valor dos imóveis referida pelo Tribunal de Contas. Além disso, o impacto financeiro que possa resultar das negociações em curso relativas a certas falhas de construção será tomado em conta nesse balanço. Se as negociações não terminarem a tempo, será anexada ao balanço uma nota para esse efeito.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.14. A fiabilidade do valor das outras imobilizações corpóreas, num montante total de 9,8 milhões de euros, não pode ser garantida. Contrariamente ao que anunciara nas suas respostas às observações apresentadas pelo Tribunal no relatório anual relativo ao exercício de 1999 ⁽³⁾, o Tribunal de Justiça ainda não criou um novo sistema de gestão de inventário nem procedeu a um inventário físico completo. Além disso, não aplicou para a elaboração do seu balanço as amortizações que, segundo os elementos comunicados à Comissão para fins de elaboração do balanço consolidado, se elevam a 6,1 milhões de euros.

Comissão

7.15. As despesas administrativas da Comissão e os elementos de activo e de passivo com elas relacionados representam apenas uma pequena parte das demonstrações financeiras gerais consolidadas, cuja auditoria é apresentada no capítulo 9 do presente relatório. As observações seguintes incidem exclusivamente nos elementos relativos às despesas administrativas.

7.16. O Tribunal salienta que as demonstrações financeiras mencionam pela primeira vez as obrigações assumidas pela Comissão no âmbito dos trabalhos de renovação do edifício Berlaymont, avaliados em 374 milhões de euros. Esta operação imobiliária deverá, além disso, ser examinada sob o ponto de vista da boa gestão financeira, tendo nomeadamente em conta a ausência de controlo da Comissão sobre esses custos de renovação.

7.14. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No exercício de 2000, o Tribunal de Justiça procedeu à criação do seu novo sistema informatizado de imobilizações acompanhado de um inventário físico. Deste trabalho, que só ficou terminado no início do ano 2001, concluiu-se que subsistiam incoerências entre o inventário físico e o dados registados no novo sistema informatizado. Dada a insuficiente fiabilidade destes dados, decidiu-se, no mês de Fevereiro de 2001, não proceder ao cálculo do montante das amortizações de imobilizações corpóreas a registar no balanço do Tribunal de Justiça que foi então transmitido à Comissão Europeia. Todavia, tendo em conta o adiantamento do trabalho de comparação entre os dados do sistema de inventário e os do inventário físico, pôde fazer-se uma estimativa do montante da amortização no mês de Abril de 2001, que foi transmitida à Comissão para ser incluída no balanço consolidado. Deve também observar-se que as adaptações necessárias na base de dados informatizados estarão terminadas no fim do ano de 2001. Nestas condições, proceder-se-á, relativamente ao balanço de 31 de Dezembro de 2001, a um cálculo das amortizações através do novo sistema informatizado de imobilizações.

7.16. RESPOSTAS DA COMISSÃO

No âmbito do grupo de trabalho interinstitucional e interserviços, criado para definição das modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2909/2000, de 29 de Setembro de 2000, relativo à gestão contabilística das imobilizações não financeiras, a Comissão procurará que as normas contabilísticas previstas no regulamento mencionado sejam interpretadas de forma homogénea pelos diferentes serviços das instituições. No que diz respeito à formação, a Comissão considera pertinente a observação do Tribunal e estudará as possibilidades de organizar os referidos cursos.

⁽³⁾ JO C 342 de 1.12.2000, p. 172.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.17. A fiabilidade do valor das imobilizações incorpóreas não pode ser garantida. A Direcção-Geral das Relações Externas registou a totalidade dos programas informáticos instalados nas delegações, por um valor líquido contabilístico de 0,13 milhões de euros, embora, na sede da Comissão, apenas o tenham sido os que são cobertos por uma licença de instalação colectiva ou por um contrato previsto para um grande número de utilizadores. Opostamente, não foi incluído no balanço o custo de licenças para o serviço de tradução, que faz parte de um contrato no valor de 1,25 milhões de euros. A descentralização da gestão administrativa leva a um maior risco de heterogeneidade nas práticas dos diferentes serviços da Comissão, alguns dos quais não estão ainda provavelmente familiarizados com os trabalhos de elaboração das demonstrações financeiras. As DG Administração e Orçamento devem assegurar a coerência, a formação e a supervisão necessárias.

7.18. As dívidas a longo prazo incluem um montante de 8,8 milhões de euros para o fundo de desemprego dos agentes temporários, cuja fiabilidade não pode ser garantida na ausência de reconciliação, desde 1998, com as contribuições e os subsídios pagos.

7.18. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão reconhece a importância de um acompanhamento apropriado do fundo de desemprego a fim de garantir um equilíbrio orçamental a longo prazo. Compromete-se a tomar as medidas necessárias para absorver, nos próximos meses, o atraso incorrido na análise das receitas e das despesas do fundo de desemprego.

Procedimentos de adjudicação de contratos

Alcance do controlo

7.19. O Tribunal analisou a concepção e o funcionamento dos controlos a que estão sujeitos os procedimentos de adjudicação de contratos seguidos pelas instituições com vista a obter a prestação de serviços, o fornecimento de bens ou a execução de trabalhos. Essa análise incluiu:

- a) A verificação dos controlos efectuados nas instituições para garantir o respeito pelos artigos correspondentes do Regulamento Financeiro, das normas de execução e das directivas relativas à adjudicação de contratos públicos, com vista a obter a prestação de serviços, o fornecimento de bens ou a execução de trabalhos;
- b) A verificação dos procedimentos de adjudicação de contratos, bem como dos pagamentos correspondentes, baseada numa amostra intensificada de operações efectuadas pelas instituições.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Base jurídica dos procedimentos e controlos relativos à adjudicação de contratos

7.20. O Regulamento Financeiro define as responsabilidades conferidas aos diferentes intervenientes no procedimento de adjudicação de contratos, bem como o enquadramento a respeitar de modo a garantir que os procedimentos de concurso sejam devidamente aplicados:

- a) Compete inteiramente ao gestor orçamental conceder autorizações financeiras em nome de uma instituição e, nesse âmbito, providenciar para que sejam respeitados os procedimentos adequados. Estes últimos devem estar em conformidade com as directivas do Conselho relativas à coordenação dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos de trabalho, de fornecimentos e de serviços;
- b) O sistema de controlo previsto pelo Regulamento Financeiro baseia-se simultaneamente na existência de uma Comissão Consultiva de Compras e Contratos (CCCC) e de um auditor financeiro. Antes da adjudicação de um contrato, a CCCC emite um parecer sobre a regularidade do procedimento seguido para seleccionar o adjudicatário e sobre as condições propostas para a adjudicação do contrato;
- c) O auditor financeiro assiste às reuniões da CCCC na qualidade de observador e verifica se a autorização contabilística, a autorização da despesa e o pagamento são regulares e estão em conformidade com a regulamentação.

Constatações de auditoria

Funcionamento dos sistemas de controlo

Criação do sistema previsto pelo Regulamento Financeiro

7.21. Foi criado o sistema de controlo previsto pelo Regulamento Financeiro. Cada instituição dispõe de uma CCCC constituída em conformidade com o Regulamento Financeiro, que se reúne regularmente durante o ano. Em cada instituição, o auditor financeiro é representado nas reuniões da CCCC e verifica os procedimentos de concurso.

7.22. Apesar das numerosas necessidades comuns a várias instituições em matéria de adjudicação de contratos, não existe uma CCCC interinstitucional. Ocasionalmente, as maiores instituições lançam concursos interinstitucionais *ad hoc*, aos quais as mais pequenas são convidadas a se associarem.

7.22. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

A falta de uma CCCC (Comissão Consultiva para as Compras e Contratos) interinstitucional é compensada pelo reconhecimento de uma CCCC principal, que é a da instituição principal para um determinado concurso, sendo o parecer emitido por esta CCCC, em princípio, seguido pelas demais CCCC.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.22. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

O Comité Económico e Social recorre ocasionalmente aos resultados dos concursos públicos organizados por outras instituições. Contudo, acontece frequentemente o processo de celebração de contratos organizado por outras instituições não permitir que o CES utilize esses resultados por razões formais ou por não terem sido tidas em conta as suas necessidades específicas. O Comité propõe, pois, que os concursos públicos, designadamente os realizados por instituições de grande dimensão, sejam organizados mais sistematicamente de forma interinstitucional.

7.22. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

O Comité das Regiões recorre sempre que possível aos resultados dos concursos públicos organizados por outras instituições. Contudo, acontece frequentemente o processo de celebração de contratos organizado por outras instituições não permitir que o CR utilize esses resultados por razões formais ou por não terem sido tidas em conta as suas necessidades específicas. O Comité propõe, pois, que os concursos públicos, designadamente os realizados por instituições de grande dimensão, sejam organizados mais sistematicamente de forma interinstitucional.

Funcionamento destes controlos nas instituições

7.23. O Tribunal constatou que, de uma maneira geral, os sistemas funcionavam como previsto em cada uma das instituições, mas que todas apresentavam a deficiência seguinte: a CCCC e o auditor financeiro, se bem que funcionando *ex ante* (ou seja antes da concessão da autorização), exercem um controlo que visa detectar erros em procedimentos já encerrados. Quando são assinalados problemas de procedimento, as medidas correctivas que a instituição pode tomar são frequentemente muito onerosas ou dificilmente aplicáveis. Na prática, os pareceres das CCCC reflectem, portanto, os interesses gerais das instituições, não se limitando a ser simples apreciações relativas à regularidade dos procedimentos de concurso. Este é um elemento que contribui para o número reduzido de pareceres negativos emitidos nas maiores instituições e para a estratégia adoptada em várias outras instituições de nunca emitir um parecer negativo. Por consequência, em alguns casos, as CCCC emitiram pareceres favoráveis, embora criticando explicitamente alguns aspectos do procedimento de concurso e formulando recomendações quanto a futuras melhorias.

7.23. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

A observação do Tribunal de Contas segundo a qual as CCCC, preocupadas com o interesse global das instituições, emitiriam uma percentagem muito baixa de pareceres desfavoráveis, a fim de evitar, no estágio final, a necessidade de recomençar o processo, parece subestimar o processo das consultas prévias decidida pelo secretário-geral, em 1997. Assim, os ordenadores são obrigados a submeter à CCCC os textos dos anúncios de concurso regulados pelas directivas relativas aos concursos públicos antes do desencadeamento do processo, a fim de detectar os problemas a montante e assegurar, na medida do possível, que o processo adoptado é o mais adequado para o fornecimento do serviço ao melhor preço. No caso de surgir um problema nas fases ulteriores, proceder-se-á ao reenvio do dossier para uma nova análise das propostas permitindo a correcção da irregularidade verificada.

7.23. RESPOSTAS DA COMISSÃO

É verdade que, na grande maioria dos casos, a CCCC e o Controlo Financeiro dão o seu parecer relativamente a procedimentos já realizados. No entanto, os gestores orçamentais têm a possibilidade de apresentar os dossiers de concurso à CCCC em qualquer fase do procedimento, por exemplo, antes da publicação de um concurso ou do envio das especificações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.23. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Na medida em que possa estar abrangido pelas observações do Tribunal de Contas, o Tribunal de Justiça faz questão de observar que a comissão consultiva das compras e contratos (CCCC) desta instituição não tem de forma nenhuma por política nunca dar parecer negativo. É verdade que, em conformidade com o papel de aconselhamento que lhe cabe, o CCCC pode, em certos casos, acompanhar os seus pareceres de observações críticas sobre certos aspectos do processo seguido por ocasião de um ou outro projecto de contrato; mas os elementos que fundamentam estas observações não são de tal ordem que pudessem justificar um parecer negativo sobre o projecto de contrato em questão.

7.23. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

O texto do Tribunal de Contas poderia transmitir a ideia de que o CCCC do CES, enquanto instituição de pequena dimensão, nunca emitiria pareceres negativos. Na realidade, em 2000, o CCCC emitiu parecer não favorável em 5 % dos dossiers apresentados. Em 2001, o CCCC emitiu igualmente alguns pareceres negativos.

7.23. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

O texto do Tribunal de Contas poderia transmitir a ideia de que o CCCC do CR, enquanto instituição de pequena dimensão, nunca emitiria pareceres negativos. Na realidade, em 2000, o CCCC emitiu parecer não favorável em 4 % dos dossiers apresentados. Em 2001, o CCCC emitiu igualmente alguns pareceres negativos.

7.24. O funcionamento da CCCC e do controlo financeiro apresenta as seguintes particularidades em duas instituições:

- a) Na Comissão, a ausência de identificação das despesas de adjudicação de contratos no sistema contabilístico, combinada com o método de amostragem para seleccionar as propostas de autorização e de pagamento que serão controladas, tornam difícil para o auditor financeiro verificar se todos os contratos que deveriam ter sido submetidos à CCCC antes da assinatura realmente o foram e se as observações formuladas pela CCCC foram tomadas em consideração;

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.24. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

b) O Tribunal de Justiça interpreta o Regulamento Financeiro e a directiva relativa à adjudicação de contratos públicos de um modo diferente das outras instituições, aplicando um limiar de 200 000 direitos de saque especiais (DSE) em vez do limiar de 130 000 DSE, para determinar se a proposta de adjudicação de contrato se insere no âmbito das directivas relativas aos serviços e fornecimentos.

b) A interpretação em que se baseia a administração do Tribunal de Justiça para determinar o limiar aplicável assenta nas considerações seguintes.

O artigo 56.º do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias ⁽¹⁾, dispõe que «na celebração de contratos cujo montante atinja ou ultrapasse os limites previstos nas directivas do Conselho relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, de contratos públicos de fornecimento e de contratos públicos de prestação de serviços, cada instituição deve respeitar as mesmas obrigações que incumbem às entidades dos Estados-Membros por força das referidas directivas».

O artigo 7.º da Directiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços ⁽²⁾, alterada pela Directiva 97/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³⁾, e pelo artigo 5.º da Directiva 93/36/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimentos ⁽⁴⁾, alterada pela Directiva 97/52/CE, fixam os limites de aplicação da directiva respectivamente de 130 000 direitos especiais de saque (a seguir «DES»), e de 200 000 DES, consoante as entidades adjudicantes sejam ou não designadas no anexo I da Directiva 93/36/CEE.

Uma vez que as directivas relativas à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos se dirigem aos Estados-Membros e não às instituições comunitárias, o anexo I da Directiva 93/36/CEE apenas enumera as entidades adjudicantes dos Estados-Membros e não as instituições comunitárias na medida em que são entidades adjudicantes na acepção do artigo 128.º do Regulamento (Euratom, CECA, CE) n.º 3418/93 da Comissão, de 9 de Dezembro de 1993, que estabelece normas de execução de algumas disposições do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 ⁽⁵⁾.

Uma vez que as Directivas 92/50/CEE e 93/36/CEE, alteradas pela Directiva 97/52/CE, prevêem dois limites, deve determinar-se o limiar aplicável às instituições comunitárias (às quais compete, nos termos do artigo 56.º do Regulamento Financeiro já referido, cumprir as mesmas obrigações que as que incumbem às entidades dos Estados-Membros) a partir da origem dessa diferença de limiar. A instituição do limiar de 130 000 DES resulta do acordo relativo aos contratos públicos concluído em Marraquexe em 15 de Abril de 1994. O artigo 1.º, n.º 1, desse acordo define o seu âmbito de aplicação. O mesmo

⁽¹⁾ JO L 356 de 31.12.1977, p. 1.

⁽²⁾ JO L 209 de 24.7.1992, p. 1.

⁽³⁾ JO L 328 de 28.11.1997, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 199 de 9.8.1993, p. 1.

⁽⁵⁾ JO L 315 de 16.12.1993, p. 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

dispõe: «o presente acordo aplica-se a qualquer lei, regulamento, processo ou prática respeitante a qualquer contrato celebrado pelas entidades referidas no presente acordo, tal como são especificadas no apêndice I». O anexo I deste apêndice enumera as entidades a que se aplica o limiar de 130 000 DES. Na rubrica reservada às Comunidades Europeias, as entidades referidas são repartidas entre as entidades das Comunidades Europeias e as entidades adjudicantes dos Estados-Membros. O primeiro ponto, intitulado «European Community entities» apenas menciona o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia como entidades das Comunidades Europeias sujeitas ao limiar de 130 000 DES previsto neste acordo.

Finalmente, a interpretação que precede não pode ser contrariada pelas indicações que possam figurar no vade-mécum da CCCC da Comissão. Trata-se, com efeito, de um documento interno dessa instituição, que não pode, por isso, impor-se às outras instituições. De resto, este vade-mécum indica expressamente que a Comissão é um dos poderes adjudicantes sujeitos ao acordo sobre os contratos públicos de Marraquexe, sem se pronunciar quanto ao estatuto das outras instituições comunitárias a esse respeito.

Resultados dos testes de conformidade e das amostragens substantivas

7.25. O Tribunal analisou uma amostra de pagamentos relacionados com a prestação de serviços, o fornecimento de bens ou a execução de trabalhos, com vista a determinar se, nos respectivos casos, tinham sido aplicados os procedimentos de concurso adequados antes da adjudicação do contrato e se o sistema de controlo utilizado fora eficaz.

7.26. O Tribunal detectou um único caso em que o desenrolar do procedimento de concurso deu lugar a graves problemas: o do procedimento seguido para a constituição de um serviço de segurança nos edifícios do Parlamento Europeu em Estrasburgo, em relação ao qual o Parlamento solicitou a análise do Tribunal. A CCCC emitiu um parecer favorável. O auditor financeiro, no entanto, recusou o visto, por o candidato escolhido, já contratado, ter sido beneficiado por os serviços do Parlamento não terem comunicado a todos os candidatos a totalidade das informações relativas à remuneração dos empregados que outro contratante teria sido obrigado a contratar em aplicação da legislação nacional (em conformidade com a directiva relativa à transferências de empresas) se a sua candidatura tivesse sido aceite. As condições do anterior contrato não permitiam que o Parlamento obrigasse o contratante a fornecer informações que ele considerava confidenciais sob o ponto de vista comercial. A instituição ignorou a decisão do auditor financeiro. O Tribunal partilha as preocupações expressas pelo auditor financeiro e é de opinião que, de futuro, o Parlamento deverá ter em conta a legislação nacional e providenciar no sentido de todos os candidatos serem tratados em pé de igualdade.

7.26. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

No âmbito desse dossier, o ordenador, consciente da necessidade de assegurar, na medida do possível, a igualdade entre os proponentes, conseguiu obter do contratante a informação referente ao montante da massa salarial e ao índice de remuneração dos agentes em funções, apesar de não dispor de nenhum fundamento jurídico para obrigar o mesmo a prestar tais informações aos seus concorrentes. Em seguida, as informações foram comunicadas pelo ordenador a todos os proponentes. A CCCC considerou que tais informações permitiam assegurar a igualdade de tratamento e que as empresas que haviam renunciado tinham a possibilidade de apresentar uma proposta realista. Com base nesses factos e à luz de um parecer emitido pelo Serviço Jurídico que confirmava que o ordenador não dispunha de nenhum meio jurídico para exigir o fornecimento de informações suplementares e que tinha actuado em conformidade com a legislação aplicável, a Mesa do Parlamento Europeu decidiu não tomar em consideração a recusa de visto do controlador financeiro respeitante a esse dossier. O parecer do Serviço Jurídico do qual resulta a aplicação da directiva «transferência de empresas» após adjudicação do contrato encontra-se aliás confirmada na interpretação dada pelo Tribunal de Justiça num acórdão proferido, em

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

25 de Janeiro de 2001, no processo Oy Liikenne Ab/Pekka Liskojärvi e Pentti Juntunen.

Quanto ao futuro, em primeiro lugar, a CCCC recomendara aos ordenadores em questão que impusessem aos novos contratantes, no âmbito dos futuros concursos, no vencimento dos contratos em curso, a obrigação de comunicar aos proponentes as informações em questão, mas, ulteriormente, teve de voltar atrás quanto a essa recomendação, na sequência de um parecer do Serviço Jurídico que demonstrava que os ordenadores não dispõem de nenhum fundamento jurídico para forçar o adjudicatário de um concurso a fornecer tais informações e que semelhante obrigação seria inclusivamente susceptível de romper a igualdade de tratamento em detrimento do mesmo. Assim sendo, a instituição instaurou a prática, para todos os contratos desse tipo, de mencionar especificamente no caderno de encargos que as condições de qualquer eventual reaproveitamento do pessoal por um novo contratante serão reguladas pela legislação nacional aplicável.

Por último, há que especificar que, na forma indicada pelo Tribunal de Contas, o Parlamento considerou que as questões suscitadas por esse caso mereciam uma análise aprofundada por parte do Tribunal, ao qual, desse modo, foi transmitido o dossier, por carta da presidente com data de 8 de Maio de 2000. De resto, o problema foi levantado junto das autoridades nacionais interessadas.

7.27. O Tribunal constatou além disso vários casos de deficiências evidentes no sistema destinado a garantir a conformidade com a regulamentação e as directivas aplicáveis na matéria:

7.27. RESPOSTAS DO CONSELHO

No que se refere aos concursos públicos em que o Tribunal salientou determinados casos em que a legislação não foi correctamente observada, o Conselho insiste por seu turno em salientar que o secretário-geral adjunto efectuou uma reforma fundamental das práticas internas relativas aos concursos públicos e, muito especialmente, com o fito de assegurar que, para as aquisições de monta, a partir de 2002, a escolha prévia do procedimento a aplicar, bem como a respectiva execução, seja da responsabilidade de uma unidade totalmente independente dos gestores orçamentais delegados. Trata-se por conseguinte de uma precaução suplementar destinada a obter a conformidade regulamentar.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- a) Cinco casos em que os pedidos de isenção de procedimento de concurso eram discutíveis ou em relação aos quais os documentos justificativos não foram enviados à CCCC (Tribunal de Justiça: quatro, Conselho: um). Quatro desses casos diziam respeito a contratos de serviços em domínios técnicos, nos quais tinha sido apresentado um pedido de isenção nos termos do artigo 59.º, alínea d), do Regulamento Financeiro;
- b) Um caso em que um contrato foi dividido em vários subcontratos, não tendo por conseguinte o estipulado nas directivas sido aplicado a uma parte do procedimento de adjudicação de contratos (Tribunal de Justiça);
- c) Um caso em que um contrato de locação relativo a um imóvel incluía igualmente trabalhos de renovação que não tinham sido sujeitos a concurso (CES e CR);
- d) Quatro casos de contratos cujo montante excedia o limiar de competência da CCCC e que não lhe tinham sido apresentados (Comissão: dois, Conselho: um, CES e CR: um);
- e) Um caso em que foi publicado um parecer indicativo anual em meados de 1997, em vez de no início do exercício como indicam as directivas relativas à adjudicação de contratos públicos, para acelerar o procedimento de adjudicação de contratos (Comissão).

Conclusões e recomendações

7.28. Os procedimentos de adjudicação de contratos aplicados pelas instituições são, no seu conjunto, legais e regulares. Os casos de incumprimento, quando se verificam, resultam essencialmente da falta de experiência/competência no domínio dos concursos destinados a serviços específicos e das pressões exercidas sobre os serviços para que estes adoptem soluções que convenham às administrações, como as isenções de procedimento de concurso por «motivos técnicos» destinadas a facilitar a autorização de dotações antes do final do exercício.

7.27. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

- a) *Entre os quatro contratos que são objecto das observações, dois são de um montante total que ultrapassa o limiar de 130 000 DES mas que é inferior ao de 200 000 DES. Por isso, não se procedeu à publicação do anúncio de concurso para estes dois contratos como resulta da explicação dada anteriormente em resposta ao ponto 7.24, alínea b).*

No que respeita aos dois outros contratos, o Tribunal de Justiça não partilha a opinião do Tribunal de Contas segundo a qual foi feita errada aplicação do artigo 59.º, alínea d), do Regulamento Financeiro. O Tribunal de Justiça considera, com efeito, que num caso como no outro, a prestação apenas podia ser assegurada por um determinado fornecedor, o que justificava que se negociasse com ele por acordo directo.

- c) *O Tribunal de Justiça considera que as circunstâncias particulares do contrato que foi objecto dessa observação mostram que não houve fraccionamento de um contrato e que as disposições aplicáveis aos contratos públicos não foram violadas.*

7.27. RESPOSTAS DA COMISSÃO

- e) *Nem todos os programas de concursos são conhecidos no início do ano. Nestes casos, também podem ser publicados durante o ano pareceres indicativos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.29. De modo a melhorar o respeito pelas directivas, as instituições deverão instituir um sistema de medidas preventivas, como acções de formação dos gestores orçamentais no domínio dos procedimentos de adjudicação de contratos ou a elaboração de listas de verificação (*checklists*) em complemento das funções actualmente desempenhadas pela CCCC e pelo auditor financeiro. Devido ao desaparecimento da CCCC e do controlo financeiro, que já se encontra planeado, as verificações dos sistemas de controlo interno e os testes de conformidade efectuados pelos auditores internos ganharão importância no futuro.

7.29. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento propõe actualmente um curso sobre os processos dos contratos públicos, cujo conteúdo deverá ser ainda mais amplo no futuro. Por outro lado, o sistema das consultas prévias instituído em 1997 (ver ponto 7.23 supra) permite evitar os problemas a jusante do processo.

7.29. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Já está a ter lugar no que diz respeito ao serviços da Comissão uma formação intensiva em matéria de procedimentos de concursos e de adjudicação de contratos públicos.

7.29. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A administração do Tribunal de Justiça já organizou, no mês de Maio de 2001, uma acção de formação relativa ao processo dos contratos públicos destinada nomeadamente aos gestores dos serviços ordenadores. Esta formação incidiu, por um lado, sobre o Regulamento Financeiro e sobre as modalidades da respectiva execução e, por outro lado, sobre as diversas directivas em matéria de adjudicação de contratos públicos.

7.29-7.30. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas instituiu há já alguns anos um sistema de controlo interno com vista a garantir a regularidade dos procedimentos de adjudicação dos seus contratos.

Em primeiro lugar formou um especialista na matéria com a função de aconselhar e acompanhar os diversos gestores orçamentais implicados. Se bem que este agente esteja colocado num serviço específico do Secretariado-Geral, encontra-se igualmente à disposição dos outros serviços em caso de necessidade; cite-se, a título de exemplo recente, o concurso relativo ao «Audit Automation Project».

Além disso, antes de lançar formalmente um concurso, os gestores orçamentais consultam o Serviço Jurídico sobre o seu projecto de concurso, tanto no que se refere ao caderno de encargos propriamente dito como à conformidade do procedimento em questão com as disposições regulamentares em vigor, em especial as directivas aplicáveis aos concursos públicos (informação prévia no Jornal Oficial, publicação no Jornal Oficial, etc.).

7.29. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

O CES aceita as sugestões do Tribunal de introduzir medidas destinadas a melhorar os conhecimentos técnicos no domínio da prospecção de mercados (formação de ordenadores e gestores orçamentais e elaboração de listas de verificação).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Dado que os conhecimentos técnicos no domínio da prospecção de mercados estão concentrados na Comissão Europeia e face à necessidade de uma harmonização interinstitucional, o Comité propõe a execução de medidas em estreita colaboração com a Comissão.

7.29. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

O CR aceita as sugestões do Tribunal de introduzir medidas destinadas a melhorar os conhecimentos técnicos no domínio da prospecção de mercados (formação de ordenadores e gestores orçamentais e elaboração de listas de verificação).

Dado que os conhecimentos técnicos no domínio da prospecção de mercados estão concentrados na Comissão Europeia e face à necessidade de uma harmonização interinstitucional, o Comité propõe a execução de medidas em estreita colaboração com a Comissão.

7.30. Todas as instituições deverão respeitar os mesmos limiares para determinar se a adjudicação de contratos de serviços ou de fornecimentos se integra no âmbito das directivas 92/50/CEE e 93/36/CEE relativas à adjudicação de contratos públicos.

7.30. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento apoia toda e qualquer iniciativa visando harmonizar as práticas das instituições. Assim sendo, entende que o montante máximo que determina se o concurso se inscreve no quadro das directivas relativas aos serviços e fornecimentos é de 200 000 euros. Este parecer alicerça-se no facto de o acordo relativo sobre contratos públicos (anexo 4 do Acordo que institui a Organização Mundial de Comércio) apenas se reportar expressamente ao Conselho e à Comissão, entre as entidades adjudicantes das Comunidades abrangidas pelo acordo. Esta distinção é retomada no Regulamento (CE) n.º 1687/2001 da Comissão que altera as modalidades de execução.

7.30. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ver a resposta dada ao ponto 7.24, alínea b).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.31. Dado que as alterações propostas às normas de execução prevêem o aumento do limiar de competência das CCCC para entre 300 000 e 500 000 euros, as instituições deverão considerar a criação de uma CCCC interinstitucional, que teria a vantagem de concentrar competências, simplificar procedimentos, aumentar a independência da CCCC em relação aos objectivos institucionais específicos e melhorar a coerência da interpretação do Regulamento Financeiro e das directivas.

7.32. De modo a melhorar o respeito pelo Regulamento Financeiro e pelas directivas relativas à adjudicação de contratos, as instituições deverão nomeadamente concentrar os seus esforços nos seguintes domínios de risco:

- a) Identificação tardia e avaliação errónea das necessidades em matéria de aquisições;
- b) Recurso a procedimentos negociados sem demonstrar completamente que o fornecimento de bens ou a prestação de serviços apenas podem ser efectuados por um contratante ou fornecedor específico.

7.31. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O conceito de uma CCCC interinstitucional tem sido um tema constante de debate interinstitucional. A conclusão global é a de que uma CCCC interinstitucional, embora oferecendo vantagens potenciais evidentes em termos económicos, tende a ser complicada na prática. Também suscita questões de responsabilidade e de autonomia institucional. No entanto, a Comissão concorda que os benefícios potenciais de uma cooperação interinstitucional poderão ser explorados mais a fundo, por exemplo, mediante a utilização de cláusulas contratuais que permitam às outras instituições basear-se em contratos existentes.

7.31. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Face aos conhecimentos técnicos exigidos e à necessidade de resolver questões em harmonia com as outras instituições, o CES apoia, em princípio, a proposta do Tribunal de criar um CCCC interinstitucional.

7.31. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

Face aos conhecimentos técnicos exigidos e à necessidade de resolver questões em harmonia com as outras instituições, o CR apoia, em princípio, a proposta do Tribunal de criar um CCCC interinstitucional.

7.32. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

A CCCC dedica toda a atenção necessária aos pontos a) e b), sendo os processos negociados objecto de um controlo muito rigoroso, independentemente da sua fundamentação.

7.32. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas concorda plenamente com esta recomendação e já está a aplicá-la.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Outras observações

7.33. O Comité Económico e Social (CES) e o Comité das Regiões (CR) não incluíram nos respectivos balanços o valor dos edifícios, correspondente a 225 milhões de euros, em relação aos quais subscreveram contratos de arrendamento enfiteútico com opção de compra em Dezembro de 2000, nem mesmo o montante do adiantamento de 26 milhões de euros já pago (que a Comissão incluiu, contudo, no balanço consolidado). O critério de repartição desses activos comuns entre o CES e o CR ainda não foi determinado.

7.34. A Comissão retirou do seu património equipamentos informáticos num valor contabilístico líquido de 80 000 euros, furtados durante os últimos cinco anos. Tal operação não suscita observações sob o ponto de vista da fiabilidade do balanço, mas suscita preocupações quanto à própria existência desses furtos, alguns dos quais relativos a material novo logo por ocasião do seu fornecimento, dado o valor de aquisição desses equipamentos, no período de cinco anos, ser superior a 1 milhão de euros. Embora o equipamento furtado apenas represente em cada ano 0,15 % do número e 0,126 % do valor do *hardware* total, a perda de equipamento

7.33. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Os valores dos edifícios Montoyer e Belliard serão inscritos no orçamento de 2001, desde que as autorizações urbanas e ambientais necessárias à execução das obras tenham sido concedidas. Além disso, o Comité incluiu nas observações ao orçamento referências aos dois contratos de arrendamento de longa duração.

O orçamento rectificativo e suplementar relativo ao pagamento antecipado de 26 milhões de euros, aprovado pela Comissão durante a consolidação, portanto após o encerramento da escrita do CES, será transcrito para a contabilidade do CES.

A chave de repartição destes elementos do activo comuns ao CES e CR será determinada antes do encerramento do exercício de 2001.

7.33. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

Os valores dos edifícios Montoyer e Belliard serão inscritos no orçamento de 2001, desde que as autorizações urbanas e ambientais necessárias à execução das obras tenham sido concedidas.

O orçamento rectificativo e suplementar relativo ao pagamento antecipado de 26 milhões de euros, aprovado pela Comissão durante a consolidação, portanto após o encerramento da escrita do CR, será transcrito para a contabilidade do CR.

A chave de repartição destes elementos do activo comuns ao CES e CR será determinada antes do encerramento do exercício de 2001.

7.34. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Com vista a conformar-se às recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas na declaração de fiabilidade de 1999, a Comissão alterou, em vista da declaração de fiabilidade de 2000, o tratamento dos equipamentos informáticos roubados.

De futuro, a Comissão conformar-se-á com as recomendações do Tribunal de Contas, bem como com as prescrições do

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

novo ainda não instalado mostra que a Comissão deve tomar as medidas necessárias para garantir a protecção desse tipo de activos.

regulamento de inventário, e procederá, ao menos uma vez por ano, à introdução de um dossier de desclassificação para os equipamentos roubados durante esse período.

No que diz respeito à protecção contra os roubos, a prevenção e a protecção contra o roubo são da competência do Serviço de Protocolo e Segurança da Comissão (DG ADMIN). Para além das medidas directas, como por exemplo a vigilância reforçada durante as mudanças, este serviço realiza regularmente campanhas de sensibilização, alertando para a problemática dos roubos. Estas campanhas visam os funcionários e outros agentes da Comissão, sendo realizadas nomeadamente por meio de cartazes e correio interno.

7.35. A nomenclatura orçamental e os problemas de imputação, que o Tribunal referiu no seu relatório anual relativo ao exercício de 1998 ⁽⁴⁾, implicam uma falta de transparência na natureza das despesas imobiliárias das instituições. A nomenclatura orçamental deverá ser alterada de modo a que, a exemplo do Tribunal de Justiça ⁽⁵⁾, as contas permitam distinguir os arrendamentos, as despesas de aquisição e os outros tipos de despesas, como os foros enfitêuticos, que se inserem no âmbito de uma eventual futura compra.

7.35. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

A fim de dar resposta ao desejo manifestado pelo Tribunal de Contas, o Parlamento havia criado no orçamento 1998 um «subnúmero» para cada tipo de despesa. Posteriormente, a autoridade orçamental decidiu suprimir todos os subnúmeros do orçamento, conservando-se apenas a distinção entre «Rendas e foros enfitêuticos» e «Aquisição de bens imóveis». No entanto, os subnúmeros foram mantidos nas contas da instituição, permitindo que se disponha de informações segundo a natureza da despesa. Sendo assim, o Parlamento consultará as outras instituições relativamente a uma modificação da nomenclatura, a fim de tornar mais transparentes as despesas imobiliárias e apresentará uma proposta para o orçamento 2003 às autoridades orçamentais.

7.35. RESPOSTAS DO CONSELHO

No que se refere à nomenclatura orçamental o Conselho estudará a questão no âmbito da preparação do APO para 2003.

7.35. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão examinará a possibilidade de se conformar à recomendação do Tribunal e alterará, caso necessário, a sua nomenclatura orçamental a partir do exercício de 2003, a fim de criar uma distinção entre as despesas relacionadas com:

- arrendamentos,
- aquisições,
- foros enfitêuticos.

⁽⁴⁾ JO C 349 de 3.12.1999, ponto 6.5.

⁽⁵⁾ Cujo orçamento distingue os arrendamentos (rubrica 2 0 0 0) e as prestações de locação-compra (rubrica 2 0 0 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.36. Existem diferenças entre as instituições quanto ao cálculo da pensão de base mínima e à interpretação a dar ao quarto parágrafo do artigo 77.º do Estatuto, o qual estipula que «o montante da pensão de aposentação não pode ser inferior a 4 % do mínimo vital por ano de serviço». O Tribunal de Justiça e, em menor medida, o Conselho têm uma interpretação mais abrangente que as outras instituições, dado tomarem em conta como anos de serviço as bonificações de anuidades eventualmente adquiridas na sequência de transferências de direitos de pensão adquiridos fora do tempo de serviço prestado nas Comunidades. Torna-se necessária uma harmonização para pôr fim a um tratamento discriminatório entre os agentes das diferentes instituições.

7.35. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

No seguimento da sugestão do Tribunal, no quadro da preparação do orçamento para 2003, o Comité proporá a criação de um rubrica orçamental intitulada «Renda»

7.35. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

No seguimento da sugestão do Tribunal, no quadro da preparação do orçamento para 2003, o Comité proporá a criação de um rubrica orçamental intitulada «Renda».

7.36. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento efectuará diligências junto das outras instituições a fim de chegar a uma harmonização na matéria.

7.36. RESPOSTAS DO CONSELHO

Por último, no que se refere às discrepâncias de interpretação no cálculo da pensão de base mínima, o Conselho não pode senão estar de acordo com a necessidade de harmonização nesta matéria e os seus serviços estão prontos a participar em todos os debates interinstitucionais organizados com este intuito.

7.36. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Podem efectivamente verificar-se divergências na aplicação de algumas disposições. A fim de limitar esse fenómeno e os seus efeitos negativos, são regularmente organizadas reuniões interinstitucionais com os serviços envolvidos. A Comissão compromete-se a relançar o debate interinstitucional sobre a questão da interpretação específica dada pelo Conselho e o Tribunal de Justiça ao n.º 4 do artigo 77.º

7.36. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

As observações do Tribunal de Contas relativas à interpretação feita pelo Tribunal de Justiça do n.º 4 do artigo 77.º do Estatuto dos Funcionários são exactas. O Tribunal de Justiça entende que tomar em consideração de forma menos favorável as anuidades bonificadas para efeitos de transferência de

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

direitos a pensão resultaria em privar o funcionário de uma parte do benefício das contribuições que pagou para o regime nacional de pensões antes da sua entrada ao serviço das Comunidades e que foram transferidas para o regime comunitário para serem tomadas em consideração no cálculo da sua pensão comunitária. Sem prejuízo dos dez anos de serviço necessários para a aquisição do direito a pensão, o Estatuto não faz, aliás, distinção entre as anuidades que resultam dos anos de serviço comunitário e as que resultam de anuidades bonificadas na sequência de uma transferência.

A questão foi objecto de discussões em 1995 a nível interinstitucional, durante as quais se revelou que a interpretação do Tribunal de Justiça era partilhada pelo Conselho, mas não pelas outras instituições. Dado o número limitado de casos (no Tribunal, por exemplo, houve três), as instituições limitaram-se a reconhecer interpretações divergentes. A administração do Tribunal de Justiça está, naturalmente, disposta a participar de novo numa concertação entre as instituições com o objectivo de proceder a uma nova tentativa de chegar a uma posição comum.

Seguimento dado às observações anteriores

Seguimento dado ao Relatório Especial n.º 8/98 sobre os serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude, especialmente a Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF)

Introdução

7.37. O Tribunal analisou em 1997 o funcionamento dos serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude, tendo publicado os seus resultados, acompanhados das respostas da Comissão, no Relatório Especial n.º 8/98 ⁽⁶⁾. Este relatório contribuiu para o debate sobre o futuro da Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF), que levou à Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de Abril de 1999, a qual substituiu a UCLAF pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) ⁽⁷⁾. No início de 2001 o Tribunal visitou o OLAF com vista a avaliar os progressos realizados nos domínios assinalados no seu relatório de 1998.

⁽⁶⁾ JO C 230 de 22.7.1998.

⁽⁷⁾ JO L 136 de 31.5.1999, p. 20.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Principais conclusões do Relatório Especial n.º 8/98

7.38. As principais conclusões do Relatório Especial n.º 8/98 foram as seguintes:

- a) A estrutura administrativa em que a UCLAF funcionava, bem como a sua própria estrutura organizativa, nem sempre eram adequadas;
- b) A UCLAF não dispunha dos efectivos adequados;
- c) As bases de dados nem sempre estavam operacionais ou eram eficazes, as informações de gestão eram insuficientes e algumas informações publicadas sobre a luta contra a fraude não eram fiáveis;
- d) Os procedimentos relativos aos casos de corrupção e de fraude interna estavam mal definidos e incompletos.

Progressos realizados desde 1998

Criação do OLAF

7.39. No início de 1999 a Comissão apresentou propostas para a substituição da UCLAF por um organismo independente de luta contra a fraude. Após várias consultas com o Conselho e com o Parlamento, e tendo em conta o Relatório Especial n.º 8/98 e o Parecer n.º 2/99 do Tribunal⁽⁸⁾, a Comissão aprovou a Decisão n.º 1999/352/CE, CECA, Euratom⁽⁹⁾, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) como serviço da Comissão. A Comissão transferiu todo o pessoal da UCLAF para o OLAF quando da aprovação da decisão em Abril de 1999. Foi atribuído ao OLAF um director (com o estatuto de director-geral), o qual ocupou funções em 1 de Março de 2000, na sequência de um procedimento que implicou o Conselho e o Parlamento.

As novas disposições que regem o Organismo Europeu de Luta Antifraude dispõem de uma estrutura administrativa mais adequada

7.40. O OLAF faz parte da Comissão e pode exercer as competências atribuídas pelo Tratado à Comissão. Depende dos serviços da Comissão no que se refere a elementos significativos de natureza logística (por exemplo o fornecimento de espaço para gabinetes). Contudo, as disposições relativas à nomeação do director, a

⁽⁸⁾ JO C 154 de 1.6.1999.

⁽⁹⁾ JO L 136 de 31.5.1999, p. 20.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

existência de um comité de fiscalização e o exercício pelo director dos poderes conferidos à entidade competente para proceder a nomeações concorrem para reforçar a independência do OLAF na sua função de investigação.

O aumento de efectivos foi mais lento do que o previsto

7.41. O director do OLAF está habilitado a recrutar o pessoal e a permutá-lo no interior do OLAF. Não dispõe de grande margem de manobra para dele retirar pessoal. As dificuldades de nomeação do pessoal para o OLAF devem-se essencialmente aos três factos seguintes:

- a) A Comissão transferiu todo o pessoal da UCLAF para o OLAF antes da nomeação do director;
- b) O recrutamento de novos agentes progrediu lentamente;
- c) O OLAF e o secretário-geral da Comissão apenas chegaram a acordo passado bastante tempo sobre o procedimento de nomeação para os lugares de directores.

7.41. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O director do OLAF está sujeito ao Estatuto do pessoal e, portanto, em princípio, também às regras que prevêem o afastamento de pessoal. O OLAF tem mais agentes temporários do que outras DG, o que torna a gestão do pessoal mais flexível.

- a) *Note-se que o pessoal da UCLAF foi transferido em bloco para o novo organismo recentemente criado a fim de assegurar a continuidade. Não havia alternativa realista no momento da criação do OLAF, dado que qualquer outra solução teria significado uma ruptura total das actividades dos organismos durante um período considerável de tempo;*
- b) *Pouco após a sua criação, em meados de 1999, o OLAF dispunha de um total de 149 pessoas no seu organograma. De acordo com o relatório do Tribunal, 126 estavam em funções em 15 de Setembro de 1999. Em 2000, o organograma foi elevado para 224 lugares e em 30 de Março de 2001 o pessoal em funções totalizava 189 pessoas. A elevada taxa de preenchimento de lugares em 1999 não teria sido possível sem transferência do pessoal da UCLAF para o OLAF.*

No início do ano de 2000, quando o director do OLAF assumiu as suas funções, a DG ADMIN lançou juntamente com o OLAF algumas selecções de agentes temporários a fim de permitir ao OLAF recrutar os agentes especializados necessários. As referidas selecções, que envolveram cerca de 1 100 candidatos, levaram à criação de listas de reserva com um total de 150 candidatos dos graus A e B, em Dezembro de 2000;

- c) *Note-se que a Comissão no seu conjunto, e não apenas o secretário-geral, insistiu que os candidatos para os lugares a nível de director no OLAF, ao realizarem tarefas típicas da Comissão, ao representarem a Comissão perante outras instituições bem como no exterior e ao trabalharem eventualmente mais tarde noutros serviços da Comissão que não o OLAF, deveriam também ser avaliados no quadro dos procedimentos em vigor da Comissão, nomeadamente o CCN, sendo a decisão final quanto aos candidatos*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

inteiramente da responsabilidade do director do OLAF. Além disso, a maior parte dos lugares de responsabilidade foram, por fim, atribuídos numa base temporária o que significa que a Comissão não participou de forma alguma nestas nomeações.

7.42. A transferência para o OLAF de todo o pessoal anteriormente afecto à UCLAF pode considerar-se em contraste com as medidas tomadas no que respeita à criação do novo serviço de auditoria interna. No caso deste último, a Comissão não transferiu automaticamente o pessoal dos serviços existentes. Em vez disso, criou uma pequena equipa (incluindo peritos de outras organizações) que encarregou de recrutar o núcleo do futuro serviço com base nas candidaturas de resposta a um aviso de vaga de lugar. No caso do OLAF, contudo, era essencial manter uma certa continuidade, não se revelando uma opção viável interromper as investigações em curso até ao final do processo de reorganização. Mas essa transferência tornou difícil que o novo director escolhesse a sua própria equipa e substituísse o pessoal cujas habilitações e competências não eram adequadas.

7.43. Tal como mostra o **quadro 7.4**, o recrutamento de novos agentes não progrediu, portanto, tão rapidamente como se previra. Entretanto, a autoridade orçamental alterou a proporção entre lugares permanentes e temporários de um modo não coerente com o recrutamento efectivamente levado a cabo pelo OLAF.

Quadro 7.4 — Recursos humanos

	Pessoal em 15.9.1998 (UCLAF)	Lugares autorizados em 1999 (UCLAF)	Pessoal em 31.12.1999 (UCLAF)	Lugares autorizados em 2000	Pessoal em 31.12.2000 (OLAF)	Lugares autorizados em 2001 após SAB n.º 3/2001	Pessoal em 30.6.2001 (OLAF)
Permanentes A	26	64	50	83	71	59	69 ⁽²⁾
Temporários A	38	7	1	15	1	61	37
Permanentes B	18	43	33	60	41	50	40
Temporários B	17	5	1	15	1	66	21
Outros	27	30	21	51	39	64	40
Total	126	149	106	224	153	300 ⁽¹⁾	207 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Dos 300 lugares, um total de 38 permanecem bloqueados.

⁽²⁾ Inclui 10 agentes colocados em outros locais da Comissão que terão deixado o OLAF antes de 1.10.2001.

Fonte: OLAF.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.44. Como o OLAF tem actualmente o estatuto de Direcção-Geral, é-lhe concedido pessoal suplementar destinado a reforçar serviços como a Administração, os Recursos Humanos e o Orçamento (19 lugares em Março de 2001). Embora disponha de dotações orçamentais correspondentes a 300 lugares em 2001, o Parlamento bloqueou 76 desses lugares até que o OLAF verifique a aptidão de todo o pessoal actual para as tarefas a desempenhar e a Comissão aceite a decisão de transferência daí resultante ⁽¹⁰⁾. O carácter condicional desta atribuição de pessoal limita a independência tanto do director como do OLAF no seu conjunto.

7.45. Os problemas relativos à nomeação dos directores prendem-se com o facto de um director nomeado no OLAF se tornar director na Comissão: o secretário-geral da Comissão considerou, portanto, dever estar representado no processo de recrutamento de modo a garantir que os candidatos nomeados apresentem as qualificações necessárias para assumirem as funções de Director em outros serviços da Comissão.

A qualidade das bases de dados e das informações de gestão não melhorou significativamente desde a publicação do Relatório Especial n.º 8/98

7.46. No Relatório Especial n.º 8/98 o Tribunal observou que a UCLAF não utilizava suficientemente as suas bases de dados (IRENE), o que levava a que o seu conteúdo não fosse fiável. A UCLAF esperava resolver os problemas encontrados utilizando exaustivamente um novo sistema que integrasse o sistema anterior.

7.47. No âmbito da sua análise dos Recursos Próprios ⁽¹¹⁾ e dos Fundos Estruturais ⁽¹²⁾, o Tribunal constatou que nem a UCLAF nem o OLAF actualizaram as suas bases de dados com os casos notificados pelos Estados-Membros no período de 1997 a 2000. Em 2001 a utilização das bases de dados começou a melhorar e os novos procedimentos utilizados na direcção responsável pelas investigações permite que o pessoal registe os novos casos de maneira mais sistemática. Contudo, as bases de dados ainda não eram fiáveis nem exaustivas, não fornecendo todas as informações necessárias a uma eficiente gestão dos inquéritos.

7.44. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Dada a adopção, em 12 de Julho de 2001, do orçamento rectificativo e suplementar n.º 3/2001, foram desbloqueados 38 lugares.

7.45. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A independência operacional do OLAF, juntamente com a necessidade de adaptar o recrutamento à especificidade das funções exercidas pelo OLAF, militam a favor de uma composição ad hoc do Comité Consultivo das Nomeações (CCN) no quadro dos procedimentos para preenchimento de lugares de enquadramento, tal como foi confirmado pela Comissão em 24 de Janeiro de 2001.

7.47. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Desde a introdução do sistema de gestão de processos (SGP), em Maio de 2001, melhorou significativamente a fiabilidade e a exaustividade dos dados relativos aos casos recentemente sob investigação do OLAF.

A unidade de apoio está actualmente a procurar limpar os dados importados de IRENE para SGP e a completar a actualização de todos os dados registados no referido sistema.

Com a introdução do ECR (a anterior «parte externa» do antigo sistema IRENE) em Março de 2001, a situação relativa aos casos comunicados pelos Estados-Membros também progrediu.

As observações do Tribunal relativas ao ECR apenas se referem à actualização de dados referentes aos recursos próprios e aos fundos estruturais. Na sequência da migração para o sistema ECR, os referidos dados estão a ser actualizados e completados.

⁽¹⁰⁾ JO L 56 de 26.2.2001, p. 159.

⁽¹¹⁾ Relatório anual, capítulo 1, pontos 1.88 a 1.90.

⁽¹²⁾ Relatório especial n.º 10/2001 relativo ao controlo financeiro dos Fundos Estruturais (JO C 314 de 8.11.2001).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.48. O OLAF espera actualmente conseguir as necessárias melhorias através de duas iniciativas: o sistema de gestão de processos («Case Management System»), instituído em Maio de 2001, e a plataforma de serviços, que permite às DG da Comissão e às administrações nacionais o acesso, desde Março de 2001, às comunicações oficiais previstas nas regulamentações sectoriais. O sistema de gestão de processos visa fornecer aos gestores um meio de acompanhar os progressos efectuados. No **quadro 7.5** são apresentadas as estatísticas gerais relativas aos casos sob investigação em Março de 2001.

7.48. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A base de dados SGP procura não apenas proporcionar aos gestores um meio de seguir os avanços, mas também se destina a registar sistematicamente todas as actividades de investigação do OLAF.

De acordo com o procedimento previsto no manual do OLAF, todo o correio que entra relativo a investigações é agora enviado para unidade de apoio, que gere o SGP. O registo dos casos é agora centralizado na unidade de apoio (os investigadores por si só já não têm a possibilidade de abrir ou encerrar processos), sendo realizado independentemente dos grupos dos investigadores. Caso seja necessário criar um novo caso, este é sistematicamente criado no mesmo dia em que a correspondência é recebida pela unidade de apoio. São realizadas reconciliações periódicas entre o sistema de registo do correio interno e as novas entradas na base de dados SGP para assegurar que todos os dados pertinentes estão registados na base de dados SGP.

Dado que a base de dados apenas entrou em funcionamento em Maio de 2001, sublinhe-se que os números indicados no quadro 7.5 (estatísticas de base para casos sob investigação em Março de 2001) não estão registados no SGP.

A «plataforma de serviços» é um conceito com vista a uma maior cooperação com outros serviços e com os Estados-Membros. No âmbito da plataforma de serviços, foi criada uma base de dados (ECR) que permite o acesso a comunicações oficiais previstas nas regulamentações sectoriais. Os Estados-Membros ainda não têm acesso directo aos dados registados no ECR. Actualmente, tal apenas se aplica aos outros serviços da Comissão.

Quadro 7.5 — Recursos humanos e casos sob investigação em 21 de Março de 2001

Sector	Aguardando confirmação	Sob investigação	(dos quais casos internos)	Casos apresentados às autoridades judiciais/outras	(dos quais casos internos)	Número de Investigadores
Anti-corrupção + Despesas	42	136	(33)	213	(14)	31
Ajuda externa	159	39	(5)	32	(1)	
Comércio	24	108	(1)	51	(0)	
Agricultura	19	20	(0)	7	(0)	
Alfândegas	101	78	(0)	102	(0)	
Total	345	381	(39)	405	(15)	83

Fonte: OLAF.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.49. O novo director procurou garantir a realização de um controlo de gestão claro sobre a atribuição dos processos aos investigadores e as prioridades a conferir às investigações, impedindo que as decisões sejam deixadas à discrição das equipas de investigação. Contudo, o OLAF não dispõe de qualquer sistema de registo de horas prestadas que permita avaliar directamente os recursos utilizados em cada investigação. Além disso, falta-lhe actualmente um sistema de registo completo dos resultados das diferentes investigações, bem como dos montantes recuperados. Por altura da auditoria, o OLAF não planeava registar essas informações no sistema de gestão de processos.

7.50. Em 1998, o Tribunal criticou a qualidade das informações apresentadas no relatório anual da OLAF. O relatório anual sobre a luta contra a fraude relativo ao ano 2000 apresentou valores mais prudentes. O OLAF deixou de apresentar avaliações não credíveis sobre o alcance da fraude e o impacto das investigações, por exemplo no domínio das fraudes relacionadas com o imposto de consumo e o IVA. A fiabilidade das informações publicadas deverá continuar a melhorar se o OLAF conseguir criar o planeado sistema de gestão de processos e se registar sistematicamente o resultado de todos os inquéritos.

As investigações têm actualmente uma base jurídica e os procedimentos registam melhorias

7.51. O Regulamento (CE) n.º 1073/1999 confere uma base jurídica às investigações efectuadas pelo OLAF, determinando os seus direitos e responsabilidades. Com base nesse regulamento, o director do OLAF deverá decidir se existe um caso de suspeita de fraude que exija investigação. Embora o director tenha dado instruções ao pessoal no sentido de apresentar a proposta sobre a abertura de um inquérito no prazo de uma semana após a recepção de uma indicação ou suspeita de fraude, no início de 2001 as decisões eram tomadas após um prazo médio de 16 semanas, o que se explicava parcialmente pela existência de certo número de processos antigos, anteriores à introdução dos novos procedimentos.

7.49. RESPOSTAS DA COMISSÃO

No que diz respeito à definição de prioridades de investigação e à atribuição de casos individuais aos investigadores, o conselho da direcção operacional realiza uma reunião, uma vez por semana, na qual participa pelo menos um representante da unidade dos magistrados. Uma parte das obrigações deste conselho consiste em assegurar uma função de controlo de qualidade mediante a análise de todas as propostas de abertura e encerramento de investigações e em avaliar se é adequado o pessoal proposto para uma investigação determinada.

Com vista a registar o resultados das investigações e os montantes recuperados, estão actualmente a ser definidas duas outras secções do SGP — uma secção de acompanhamento e uma secção de cobrança.

7.51. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O período de uma semana referido é uma indicação óptima. Nalguns casos, não é possível satisfazer esse prazo devido, por exemplo, ao facto de a informação recebida poder exigir mais de cinco dias a analisar. O manual declara especificamente: «Como o tempo necessário para uma avaliação inicial depende amplamente do volume de material recebido e da sua acessibilidade linguística, não se aplica um prazo formal». Há uma clara tendência para uma redução dos prazos necessários para a avaliação inicial de um caso. Desde a introdução do manual do OLAF, o tempo médio necessário para uma avaliação inicial foi reduzido para metade. Esta tendência para a redução dos prazos deverá continuar à medida que for recrutado o novo pessoal e que for gradualmente reduzido o atraso acumulado dos casos antigos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.52. O OLAF começou a criar uma unidade formada por peritos judiciais oriundos de todos os Estados-Membros. Tal unidade deverá garantir que as investigações constituam sempre provas admissíveis pelos tribunais nacionais e que as informações sejam comunicadas aos serviços judiciais competentes dos Estados-Membros sob uma forma utilizável. Na altura da auditoria, este projecto não tinha avançado, contudo, significativamente em relação a 1997.

A investigação nas instituições não implica a utilização de recursos significativos, mas é dificultada pelas disposições e procedimentos administrativos aplicáveis aos agentes

7.53. A investigação no seio das instituições não exigiu até à data a utilização de recursos humanos significativos. Por altura da auditoria do Tribunal em Março de 2001, apenas sete agentes do OLAF tinham participado na investigação de casos de corrupção e de fraude interna. Nenhum desses agentes trabalhava aliás a tempo completo nos inquéritos internos. Esses casos representavam menos de 5 % do volume de trabalho.

7.54. As novas disposições relativas aos inquéritos internos ⁽¹³⁾ prevêm que o OLAF informe a instituição em causa quando a investigação implicar um membro do seu pessoal (embora essa notificação possa ser eliminada quando se exigir segredo absoluto). A notificação de um inquérito constitui um dilema para a instituição em causa, dado ser difícil suspender um funcionário simplesmente por estar a decorrer um inquérito a seu respeito. Por outro lado, o facto de não o fazer e de permitir que o funcionário em causa tenha acesso ao seu gabinete pode levar à destruição de provas importantes. As disposições do Estatuto não encorajam uma acção administrativa rápida no caso de um inquérito. Embora permitam que o agente seja suspenso com efeitos imediatos e recebendo apenas metade do vencimento no caso de se suspeitar da prática de falta grave, a situação do funcionário deve ser definitivamente regulada no prazo de quatro meses ⁽¹⁴⁾, o que é frequentemente difícil de cumprir. Se não tiver sido tomada nenhuma decisão no termo desse prazo, o interessado receberá, de novo, a sua remuneração completa,

7.52. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O pessoal da unidade de peritos judiciais aumentou consideravelmente. Para além do chefe de Unidade, cinco peritos judiciais começaram a trabalhar nesta unidade. Três outros peritos judiciais entram em funções em Outubro e dois outros começarão a trabalhar antes do final do ano. No que diz respeito aos peritos judiciais dos quatro restantes Estados-Membros, voltou a ser lançado o processo de recrutamento.

7.53. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Pelo menos 16 pessoas estão actualmente a trabalhar ou trabalharam em investigações internas. Está actualmente em vigor uma política de «tolerância zero» relativa aos casos suspeitos de fraude nas instituições, significando que todos os casos suspeitos serão investigados sem excepção.

7.54. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os Regulamentos (CE) n.º 1073/1999 e (Euratom) n.º 1074/1999 prevêm que as investigações do OLAF abrangam os factos graves ligados ao exercício de actividades profissionais susceptíveis de processos disciplinares ou penais. Na prática, as investigações internas do OLAF traduzem-se frequentemente em processos disciplinares. No entanto, estes processos, incluindo a possibilidade de suspensão dos funcionários, são da competência da entidade para proceder a nomeações (ECPN) ⁽⁶⁾. A questão da suspensão foi tratada no documento consultivo relativo à disciplina [SEC(2000) 2079/5], em que se propõe aumentar o prazo de quatro para seis meses. O artigo 88.º do Estatuto do pessoal prevê que um funcionário apenas pode ser suspenso se a autoridade competente para proceder a nomeações suscitar relativamente a esse funcionário uma alegação de falta profissional grave. Tendo em vista as consequências graves que uma suspensão pode ter para a pessoa em questão, o Estatuto do pessoal estabelece um compromisso entre a presunção de inocência de que

⁽¹³⁾ Artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁽¹⁴⁾ Artigo 88.º do Estatuto.

⁽⁶⁾ O director-geral do Pessoal e da Administração relativamente aos funcionários de grau A 3 e abaixo e o Comissário responsável pelo pessoal relativamente aos graus A 1 e A 2. Relativamente aos funcionários de grau A 3 e abaixo remunerados pelo orçamento da investigação, a autoridade competente para proceder a nomeações é o director-geral da IDT ou do CCI.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

tendo igualmente direito ao reembolso dos descontos feitos na sua remuneração. Nesta situação, as instituições têm aparentemente preferido aguardar até dispo-rem de informações mais completas, antes de suspender o funcionário.

7.55. Além disso, o Estatuto ⁽¹⁴⁾ exclui qualquer acção disciplinar, no caso de procedimento penal, até que a situação fique definitivamente resolvida, o que dá origem a grandes atrasos. Como as provas não são as mesmas no caso de um processo disciplinar ou de uma acção penal e como se pode manifestar grande negligência em relação a um caso em que a intenção criminal seja difícil de provar, tal regra limita desnecessariamente a liberdade de acção da instituição.

Conclusões

O OLAF necessita maior liberdade de acção em matéria de gestão do pessoal

7.56. O OLAF deverá dispor de maior liberdade de acção em matéria de gestão do pessoal, o que pode levar à celebração de um acordo com a Comissão no seu todo, no sentido de possibilitar transferências de pessoal do OLAF, maior flexibilidade na nomeação dos directores, a possibilidade de utilizar mais pessoal temporário e o direito de determinar a proporção adequada de lugares permanentes e temporários. O Tribunal constatou que o orçamento rectificativo e suplementar n.º 3/2001 converteu três dos cinco lugares permanentes de director em lugares temporários, excluindo assim qualquer possibilidade de os agentes nomeados para esses lugares terem direito a trabalhar em outros serviços da Comissão no termo dos seus contratos a prazo.

os funcionários devem gozar e a necessidade de assegurar que as investigações sejam conduzidas de forma eficiente.

Note-se que o OLAF é obrigado a informar a instituição envolvida quando uma investigação implicar um membro do seu pessoal mas não é obrigada a informar o membro do pessoal em questão.

7.56. RESPOSTAS DA COMISSÃO

No que diz respeito à política de pessoal, a decisão da Comissão de 28 de Abril de 1999 (artigo 6.º) conferiu o poder de autoridade investida do poder de nomeação (AIPN) ao director do OLAF no que diz respeito ao seu pessoal. Por conseguinte, o director goza da independência necessária na nomeação e gestão do pessoal. O director do OLAF utiliza este poder no total respeito do Estatuto e, em princípio, de acordo com as regras e práticas estabelecidas pela Comissão. São possíveis derrogações a estas regras sempre que aquelas sejam indispensáveis para o cumprimento do mandato específico do OLAF.

Na linha destes princípios, foram dados alguns passos para acolher os pontos de vista do Tribunal relativamente à política de pessoal do OLAF:

- um certo número de funcionários foram reafectados a outros serviços da Comissão,*
- foi adaptado o procedimento para a nomeação dos directores do OLAF,*
- o organismo dispõe actualmente de mais de metade dos seus recursos totais de grau A sob a forma de lugares temporários.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

O OLAF deverá definir prioridades e estratégias com base nas competências da Comissão e no risco directo a que o orçamento está exposto

7.57. O valor acrescentado produzido pelo OLAF varia significativamente em função dos domínios de actividade. No domínio das despesas, em especial nas despesas directas, o OLAF assume uma responsabilidade directa e desempenha um papel fundamental. Em domínios como o imposto de consumo e o IVA, o OLAF não tem competência directa mas pode dar apoio aos Estados-Membros, apesar de o orçamento comunitário ser a maior parte das vezes apenas indirectamente afectado por fraudes nestes domínios. O OLAF deverá poder dispor de maior autonomia para efectuar inquéritos em domínios relativos às despesas, baseando-se por exemplo nos riscos identificados em outros casos.

O Estatuto deverá ser alterado no sentido de facilitar a suspensão dos funcionários sujeitos a inquéritos e de acelerar os processos disciplinares

7.58. Será conveniente alterar as disposições do Estatuto no sentido de:

- a) Prolongar o período durante o qual os funcionários sujeitos a um inquérito podem permanecer suspensos, perdendo eventualmente o benefício de metade do seu vencimento;
- b) Providenciar para que os referidos funcionários sejam imediatamente impedidos de aceder às instalações, reduzindo assim o risco de destruição de provas importantes.

As informações de gestão e as informações publicadas devem tornar-se mais fiáveis, pertinentes e exaustivas

7.59. De uma maneira geral, as deficiências constatadas nas bases de dados em 1998 permanecem, embora estejam em preparação várias acções. As informações de gestão deverão ser suficientes para permitirem acompanhar todos os casos durante o processo de investigação, registar os recursos destinados às diferentes categorias de inquéritos e até aos casos individuais (por exemplo através da criação de um sistema de registo do tempo de trabalho), bem como o resultado integral dos inquéritos.

7.57. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O OLAF concorda com a necessidade de adoptar uma atitude pró-activa para o lançamento de investigações em domínios de despesas, com base nos riscos identificados noutros casos. Este objectivo deverá ser melhorado graças à recente criação de uma direcção específica em matéria de informação, que, com base na análise do risco, estabelecerá directrizes para as prioridades de investigação.

7.58. RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) *A questão da suspensão foi tratada no documento consultivo relativo à disciplina [SEC(2000) 2079/5], em que se propõe aumentar o prazo de quatro para seis meses.*

7.59. RESPOSTAS DA COMISSÃO

As deficiências identificadas em 1998 foram corrigidas na sua maior parte. O novo SGP, juntamente com o manual do OLAF, prevêem melhoramentos significativos na fiabilidade e exaustividade da informação de gestão (ver comentários aos pontos 7.48 a 7.50 acima).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Impõe-se um período de estabilidade

7.60. As unidades da Comissão responsáveis pela realização de inquéritos foram reorganizadas por duas vezes nos últimos sete anos. Em cada uma dessas reorganizações verificou-se uma alteração no topo da hierarquia, sendo o impacto relativamente reduzido a nível dos investigadores. Após a criação do OLAF em Abril de 1999, decorreu aproximadamente um ano até um Director poder assumir funções, estando as correspondentes alterações em termos de procedimentos e de recursos humanos apenas actualmente a ser efectuadas. Dada a extensão da maior parte dos inquéritos, decorrerá muito tempo até que essas alterações tenham um impacto significativo sobre o desempenho do OLAF. Na opinião do Tribunal, o OLAF terá sempre necessidade de um número substancial de peritos temporários destacados a médio prazo pelas autoridades nacionais responsáveis pela investigação e sanção de fraudes.

7.61. O Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁵⁾ prevê um controlo do funcionamento do OLAF antes de 31 de Maio de 2002. Dados os prazos que se revelaram necessários para a nomeação do director e para o aumento do pessoal do OLAF, tal controlo afigura-se por enquanto prematuro, pois será difícil determinar, até pelo menos ao segundo semestre de 2002, se o novo método de investigação em matéria de fraude será um êxito.

7.60. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O OLAF também necessita de um número razoável de pessoal permanente, tendo em conta o papel específico do organismo, que não é apenas um organismo de investigação, e a necessidade de gerir a rotação do pessoal. Como o próprio Tribunal sublinhou nas suas conclusões do Relatório Especial n.º 8/98, tem que se encontrar um equilíbrio entre o volume do pessoal permanente e temporário a fim de assegurar a estabilidade, a continuidade e a independência necessárias do OLAF.

Para além dos lugares permanentes, o OLAF dispõe de um número elevado de lugares temporários e tem a possibilidade de utilizar 13 peritos nacionais destacados.

O lapso de um ano que levou para nomear o director do OLAF pode ser explicado, em parte, pelo desejo do Parlamento Europeu de que fosse a nova Comissão, que entrou em funções em Setembro de 1999, e não a anterior, a participar na decisão de nomeação. A decisão sobre a pessoa do novo director foi tomada antes do final de 1999; o novo director, no entanto, não pôde entrar em funções antes de Março de 2000.

7.61. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Embora a Comissão partilhe o ponto de vista de que acima de tudo é necessário um quadro regulamentar e institucional estável para que o OLAF desenvolva todo o seu potencial, a Comissão, no entanto, acredita que o controlo previsto no Regulamento (CE) n.º 1073/1999 oferece uma boa oportunidade para avaliar a evolução verificada até à altura e os possíveis melhoramentos.

⁽¹⁵⁾ JO L 136 de 31.5.1999, p. 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Seguimento dado às diversas observações anteriores do Tribunal relativas à gestão das despesas imobiliárias das instituições

7.62. No seu relatório especial n.º 5/2000 ⁽¹⁶⁾ relativo às despesas imobiliárias do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, o Tribunal apresentou a todas as instituições as seguintes recomendações:

- a) As instituições comunitárias devem obter sempre a autorização prévia da autoridade orçamental antes de assumirem qualquer compromisso num importante projecto imobiliário;
- b) As Comunidades devem criar um orçamento pluri-anual de investimento e estudar as vantagens do recurso directo ao empréstimo para financiar os programas imobiliários;
- c) As Comunidades devem ter o total controlo administrativo, técnico e financeiro dos seus projectos imobiliários;
- d) Na hipótese de as Comunidades desejarem delegar as funções de dono da obra, as modalidades da delegação, o preço máximo e os direitos e obrigações dos mandatários deverão ser obrigatoriamente estabelecidos previamente.

7.62-7.65. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

O Parlamento subscreve as recomendações do Tribunal de Contas, uma vez adoptadas as alterações necessárias ao Regulamento Financeiro, no que respeita às implantações imobiliárias das instituições, nomeadamente a possibilidade de as mesmas tomarem empréstimos directamente para a aquisição de bens imóveis.

O Parlamento está a dedicar, desde logo, toda a atenção necessária a fim de conservar um pleno controlo sobre os seus projectos imobiliários, nomeadamente em Bruxelas e no Luxemburgo, e empenhar-se-á no prosseguimento dos seus esforços nesse sentido.

7.62. RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) Qualquer dossier imobiliário ou sensível é já objecto de uma comunicação à autoridade orçamental, antes de qualquer autorização. Além disso, está a ser preparada uma comunicação de N. Kinnock ao colégio sobre a política imobiliária e a sua execução, devendo ser apresentada no Outono de 2001.
- b) Ver os comentários relativos ao ponto 7.64.
- c) A Comissão partilha a opinião do Tribunal no que respeita ao controlo dos projectos imobiliários, tendo tido esse aspecto em conta no seu plano de acção relativo à criação de um organismo para a logística e o apoio operacional sobre o qual se vai pronunciar brevemente.
- d) Caso a Comissão delegue a sua função de dono-da-obra, as alterações efectuadas pelo mandatário são feitas em seu próprio nome, dentro de uma verba orçamental fixa para um programa de obras estabelecido contratualmente.

⁽¹⁶⁾ JO C 109 de 14.4.2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.63. Na sequência destas recomendações, a Comissão retomou na sua proposta de alteração do regulamento financeiro a possibilidade, se necessário, de recorrer ao empréstimo para financiar estas despesas ⁽¹⁷⁾.

7.64. Esta ideia, igualmente retomada pelo Tribunal no parecer que emitiu antes da alteração dos Tratados comunitários em Nice, não foi retomada nem pela conferência intergovernamental nem pelo Conselho, o que leva a que várias instituições continuem a financiar as suas aquisições imobiliárias recorrendo a «*special purpose vehicles*». Estes apresentam as características principais de empréstimos, mas a custos mais elevados que se tivessem contraído empréstimos directos.

7.65. O processo de revisão da regulamentação financeira não facilita a rápida introdução da generalização das dotações diferenciadas. Actualmente, as dotações autorizadas para efectuar operações imobiliárias continuam a ter uma duração de vida limitada a dois anos (um ano mais um ano de verbas transitadas), durante os quais devem ser concedidas as autorizações, assinados os contratos, executados os trabalhos e efectuados os pagamentos correspondentes. Nenhuma instituição tem

7.62. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

A administração do Tribunal de Contas concorda plenamente com as recomendações apresentadas neste ponto, as quais aliás já utilizou, nos limites da regulamentação actual, no seu processo imobiliário em curso. Assim:

a) *A autorização prévia da autoridade orçamental foi obtida antes do compromisso assumido no projecto.*

b) *Sem efeito, tendo em conta a regulamentação actual.*

c) d) *Como o Tribunal não dispunha dos recursos humanos para assegurar o total controlo administrativo, técnico e financeiro, delegou as suas funções por via contratual.*

7.63, 7.64 e 7.65. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão, apesar das dificuldades assinaladas pelo Tribunal, mantém a possibilidade de recorrer à contracção de empréstimos para financiar as despesas imobiliárias. Na sua proposta alterada de reformulação do Regulamento Financeiro, a Comissão mantém e especifica a proposta (n.º 2 do artigo 14.º: «As Comunidades não podem contrair empréstimos para cobrir um défice do orçamento. Contudo, são autorizadas a contrair empréstimos exclusivamente com vista a adquirir terrenos e edifícios e na estrita medida em que estes empréstimos oferecem todas as garantias de uma melhor gestão financeira»).

7.63-7.65. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas encontrou-se efectivamente na obrigação de despendar as dotações sob a forma de adiantamentos relativos a trabalhos futuros por as actuais disposições do Regulamento Financeiro não preverem nem dotações diferenciadas nem o recurso ao empréstimo.

⁽¹⁷⁾ Ver igualmente o Parecer n.º 4/97.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

possibilidades de efectuar uma realização imobiliária num prazo tão curto. Os Comitês (CES e CR) e o próprio Tribunal encontraram-se assim na situação de despende as suas dotações autorizadas para operações imobiliárias sob a forma de adiantamentos relativos a trabalhos futuros.

7.66. As instituições presentes no Luxemburgo (Parlamento, Tribunal de Justiça, Comissão e Tribunal de Contas) começaram a explorar a possibilidade de criação de uma estrutura comum para tomarem a seu cargo os diversos aspectos técnicos e financeiros das questões imobiliárias. O Tribunal espera que uma metodologia semelhante seja aplicada em Bruxelas.

7.66. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

De facto, existe igualmente em Bruxelas um grupo técnico de trabalho, no qual os representantes das instituições presentes no local trocam informações, confrontam as suas posições e procuram chegar a uma posição comum sobre as questões pontuais de interesse comum.

7.66. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A reunião entre os secretários-gerais das instituições, que teve lugar em 9 de Julho de 2001, confirmou as recomendações (ver abaixo) contidas no relatório preparado pelo grupo de trabalho interinstitucional relativo à política imobiliária. Os secretários-gerais convidam o grupo de trabalho a prosseguir as suas reflexões no que diz respeito à possível partilha de recursos, tendo sido estabelecido um relatório específico sobre a política imobiliária no Luxemburgo que será comunicado aos secretários-gerais para comentários.

O grupo de trabalho recomenda as seguintes medidas de acção aos secretários-gerais:

- as instituições devem aprofundar uma estratégia conjunta em questões de interesse comum perante as autoridades públicas competentes dos Estados-Membros de acolhimento. Em especial, devem fazer causa comum em Bruxelas para a conclusão de um «acordo de sede» a fim de constituir um quadro estável para as suas relações colectivas com as autoridades belgas,*
- deverá ser estabelecida uma informação regular e uma estrutura consultiva através da qual as instituições trocam informações em matéria de política imobiliária e de intenções quanto ao mercado imobiliário. Para garantir um fluxo de informações contínuo, as reuniões formais e informais existentes sobre a troca de informações a nível administrativo deveriam ser mais estruturadas e organizadas regularmente (isto é, duas vezes por ano) com uma ordem de trabalhos fixa e uma presidência rotativa. Tal poderá evoluir no sentido de um comité consultivo, seguindo o exemplo do sector informático,*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- as instituições devem estabelecer uma carta de princípios para a prestação de assistência mútua no âmbito da política imobiliária. Tal assistência deve tomar a forma de prestações de serviços relacionados com os dossiers específicos em matéria imobiliária e permitir a todos a utilização de conhecimentos técnicos disponíveis em cada instituição: contratos-quadro, empreiteiros já conhecidos ou especialistas individuais,
- as instituições deverão negociar conjuntamente futuros contratos de prestação de serviços de utilidade pública em que o seu peso colectivo permitirá a obtenção de muito melhores condições, tendo em vista, em especial, a liberalização prevista do mercado em determinados sectores,
- deverão ser envidados novos esforços para que se alcance um reconhecimento mútuo entre as várias instituições relativamente aos procedimentos em matéria de concursos públicos e outras disposições pré-contratuais e contratuais. Deverá ser solicitado aos presidentes das CCCC de cada instituição que elaborem um documento comum relativo às condições necessárias a preencher para obter esse reconhecimento mútuo em total conformidade com os regulamentos financeiros e as directivas pertinentes em matéria de contratos públicos,
- as instituições devem aprofundar a forma como as suas obrigações em matéria de legislação da saúde e da segurança poderão ser aplicadas numa base interinstitucional de uma maneira eficaz e legal, ao mesmo tempo que respeitam a obrigação legal que cabe a cada instituição de ser responsável pelas suas próprias instalações,
- dado que as obrigações e as normas ambientais são comuns para todos, cada instituição beneficiará dos resultados do estudo interinstitucional, a efectuar neste momento, sobre a avaliação do impacto ambiental dos imóveis. Este estudo faz parte das actividades globais de «Green House Keeping» que já são objecto de consultas interinstitucionais regulares. O resultado do estudo deverá levar a propostas e iniciativas específicas em matéria de equipamento e gestão dos edifícios com uma dimensão ambiental interinstitucional,
- o sistema informático comum para a gestão dos inventários destinado a uma utilização interinstitucional deverá ser aplicado em todas as instituições o mais brevemente possível.

É necessário criar um quadro regulamentar específico para a aquisição de imóveis por parte das instituições. Os mecanismos financeiros e orçamentais actualmente em vigor não são adaptados ao financiamento de uma política imobiliária, especialmente dado que existe uma transição de uma política puramente de arrendamento para uma política de aquisição de imóveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.67. O relatório do Tribunal (ponto 20 f) chamava igualmente a atenção para as anomalias na facturação que deveriam ser objecto de novas investigações. O Tribunal de Justiça respondeu que tinha a intenção de efectuar as referidas investigações a fim de verificar se fora cometida alguma irregularidade. O Tribunal de Contas constata que, em Junho de 2001, as investigações em questão estavam apenas no seu início.

7.68. O Tribunal observa que os Comitês, quando da retomada e da renegociação do contrato relativo ao edifício Belliard anteriormente ocupado pelo Parlamento, foram colocados numa posição difícil pela obrigação que lhes era imposta pelo Parlamento no sentido de retomarem esse edifício em relação ao qual o Parlamento celebrara um contrato de arrendamento até 2007.

7.66. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

A Administração do Tribunal comprometeu-se claramente a, juntamente com as outras instituições presentes no Luxemburgo, criar uma estrutura logística em matéria imobiliária agrupando todos os recursos disponíveis de cada uma delas. Anunciou, aliás, no âmbito do colégio dos secretários-gerais, a sua preferência por uma estrutura interinstitucional tecnicamente comum aos principais locais de trabalho das instituições (Bruxelas, Luxemburgo, Estrasburgo).

7.66. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

O CES apoia a sugestão do Tribunal de criar uma estrutura comum encarregue dos diversos aspectos técnicos e financeiros dos assuntos imobiliários em Bruxelas.

7.66. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

O CR apoia a sugestão do Tribunal de criar uma estrutura comum encarregue dos diversos aspectos técnicos e financeiros dos assuntos imobiliários em Bruxelas.

7.67. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Foi nomeado um perito, de comum acordo com as autoridades luxemburguesas, para proceder a investigações complementares respeitantes às anomalias de facturação, a fim de dar sequência às observações que constam do ponto 20 f) do relatório especial n.º 5/2000 do Tribunal de Contas relativo às despesas imobiliárias do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. No mês de Outubro de 2001, estas investigações complementares ainda decorriam.

7.68. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

No seguimento da sugestão do Tribunal, o CES e o CR retomaram as negociações com o proprietário, tendo em vista uma eventual aquisição antecipada em condições economicamente favoráveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Conseguiram contudo reintroduzir um elemento de negociação, decidindo consultar o mercado durante o Verão de 2000. Os preços finalmente adoptados estão assim mais de acordo com os que o mercado de Bruxelas oferecia para esse tipo de edifício. Nesse novo contrato, está prevista uma cláusula de resgate antecipado, mas que não é acompanhada de um mecanismo de redução do saldo a pagar que tome em conta o reembolso antecipado do capital imobilizado pelo proprietário. Será desejável renegociar desde já esse aspecto do contrato, de modo a permitir a eventual realização de um resgate antecipado em condições economicamente razoáveis.

*Sistema de remuneração aplicável aos agentes da UE***Introdução**

7.69. Como mostram os **quadros 7.2 e 7.3**, as Comunidades Europeias empregam cerca de 33 600 agentes permanentes e temporários. O custo anual global dos vencimentos eleva-se a cerca de 2 500 milhões de euros, ou seja cerca de 3 % do orçamento. Os impostos e outros encargos descontados na remuneração dos agentes representam cerca de 500 milhões de euros, sendo considerados como receita orçamental.

7.70. O Tribunal analisa anualmente o pagamento das remunerações, apenas raramente tendo constatado erros. Este ano, o Tribunal procedeu igualmente a uma análise de alguns aspectos da eficiência e eficácia do sistema de remuneração. Reconhece-se que o sistema de remuneração está intimamente ligado a outros aspectos da gestão do pessoal, nomeadamente à política de promoções e às disposições aplicáveis em matéria de avaliação dos serviços prestados. A análise do Tribunal teve como finalidade determinar se o sistema de remuneração, juntamente com outras disposições aplicáveis em matéria de gestão do pessoal, favorece o recrutamento eficaz, bem como a necessária motivação e estabilidade dos agentes⁽¹⁸⁾. Não foi objectivo do Tribunal pronunciar-se sobre a adequação do nível geral das remunerações.

7.68. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

No seguimento da sugestão do Tribunal, o CES e o CR retomaram as negociações com o proprietário, tendo em vista um eventual pagamento antecipado em condições economicamente mais favoráveis.

⁽¹⁸⁾ Uma política eficaz em matéria de estabilidade deverá permitir dispor de recursos humanos repartidos de modo adequado em termos etários, de experiência e de sexo, não devendo necessariamente garantir que todos os agentes se mantenham em serviço até à idade da reforma.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.71. No âmbito da sua auditoria, o Tribunal analisou o dispositivo regulamentar ⁽¹⁹⁾ que define o regime aplicável aos agentes. Tentou igualmente identificar os domínios em que a aplicação desse dispositivo não permitiu a realização dos objectivos visados. Para apreciar o sistema comunitário, o Tribunal visitou cinco Estados-Membros que representam o conjunto das diferentes tradições administrativas existentes na Comunidade. Visitou igualmente algumas organizações internacionais que se vêem confrontadas com casos semelhantes aos das instituições. As informações foram recolhidas com base em entrevistas aos representantes dessas administrações e organizações.

Sistema de remuneração actual

7.72. O sistema de remuneração actualmente em vigor é relativamente simples. Compõe-se essencialmente dos seguintes elementos:

- a) Vencimento de base (determinado em função da categoria, grau e escalão em que o agente se encontra colocado) (ver adiante);
- b) Mais prestações familiares:
 - abono de lar (5 % do vencimento de base),
 - abono por filho a cargo (correspondente, em 1 de Julho de 2000, a 2 688 euros por ano e por filho);
- c) Mais outros subsídios:
 - subsídio de expatriação (16 % do vencimento de base, pago aos agentes cujo país de origem não seja o do seu local de trabalho, ou
 - 4 % pago aos agentes recrutados localmente mas que não tenham a nacionalidade do seu local de trabalho);
 - subsídio de secretariado (para os agentes com competências específicas de secretariado);

⁽¹⁹⁾ O Regulamento (CEE) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de Fevereiro de 1968 (JO L 56 de 4.3.1968, p. 1), com as numerosas alterações que lhe têm sido introduzidas, contém as disposições essenciais relativas ao Estatuto dos funcionários e ao regime aplicável aos outros agentes. A última alteração foi-lhe introduzida pelo Regulamento (CE, CECA, Euratom) n.º 2805/2000 (JO L 326 de 22.12.2000, p. 7).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) Menos contribuições para a segurança social:
- pensão,
 - assistência na doença (1,7 % do vencimento de base),
 - assistência em caso de acidentes (0,1 % do vencimento de base),
 - subsídios de desemprego (para funcionários temporários) (0,4 % do vencimento de base);
- e) Fora de Bruxelas e do Luxemburgo, aplica-se um coeficiente de correcção (superior, igual ou inferior a 100 %), juntamente com uma taxa de conversão fixada anualmente para os países que não adoptaram o euro, para compensar a diferença relativamente ao nível de vida de Bruxelas;
- f) Todos os agentes, permanentes e temporários, estão sujeitos a um imposto de rendimento progressivo (taxa marginal máxima de 45 %) sobre a sua remuneração, revertendo essa receita para o orçamento da UE. Para além disso, pagam uma contribuição temporária de 5,83 % sobre todas as remunerações que ultrapassem um valor mínimo de base.

7.73. O grau e o escalão dependem em grande parte do nível em que o agente foi recrutado e da sua antiguidade. O pessoal é geralmente recrutado nos graus de base (A 7/A 8, B 5, C 5, D 3/D 4), conforme o seu nível de estudos. Teoricamente, de dois em dois anos dá-se um aumento automático (escalão) até se atingir o escalão máximo correspondente ao grau. Assim, os agentes têm o direito a beneficiar, por nomeação ou promoção, de um aumento de escalão dentro do mesmo grau, o que representa um aumento de 25 % a 30 % da sua remuneração. A maioria dos agentes recebe crédito pela sua experiência anterior e, se forem promovidos, são colocados num escalão acima do correspondente ao seu salário anterior, sendo assim remunerados acima do mínimo da escala. É, portanto, raro os agentes passarem por mais de quatro escalões de antiguidade em qualquer grau, o que implica um aumento de 20 % do vencimento. Os montantes da remuneração correspondente aos diversos graus e escalões constam do **quadro 7.6**.

7.74. A promoção baseia-se em princípio nas competências e serviços prestados. O Estatuto prevê que os funcionários são susceptíveis de promoção após um mínimo de dois anos de antiguidade em determinado grau. A Comissão considera necessário um período

Quadro 7.6 — Grelha das remunerações indexada na base 100

Lugares tipo	Grau	Escala								Percentagem total de aumento disponível
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Quadro administrativo (A) e linguístico (LA) Nível universitário										
Director-geral	A 1	580,03	610,85	641,66	672,47	703,28	734,10			26,6
Director	A 2	514,73	544,13	573,54	602,94	632,34	661,74			28,6
Chefe de divisão	A 3/LA 3	426,29	452,01	477,73	503,45	529,16	554,88	580,60	606,32	42,2
Administrador principal	A 4/LA 4	358,13	378,20	398,28	418,35	438,43	458,50	478,57	498,65	39,2
Administrador principal	A 5/LA 5	295,26	312,75	330,24	347,74	365,23	382,72	400,21	417,71	41,5
Administrador	A 6/LA 6	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Administrador	A 7/LA 7	219,64	230,57	241,50	252,43	263,36	274,29			24,9
Administrador adjunto	A 8/LA 8	194,25	202,09							4,0
Quadro de execução administrativa e técnica (B) Nível secundário longo										
Assistente principal	B 1	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Assistente	B 2	221,08	231,44	241,81	252,17	262,54	272,90	283,26	293,63	32,8
Assistente	B 3	185,44	194,06	202,67	211,29	219,91	228,53	237,15	245,76	32,5
Assistente adjunto	B 4	160,39	167,86	175,33	182,81	190,28	197,76	205,23	212,70	32,6
Assistente adjunto	B 5	143,36	149,41	155,46	161,51					12,7
Quadro de secretariado e de escriturários (C) Nível secundário curto										
Secretário/escriturário principal	C 1	163,59	170,18	176,78	183,38	189,97	196,57	203,17	209,76	28,2
Secretário/escriturário	C 2	142,29	148,33	154,38	160,42	166,47	172,51	178,56	184,60	29,7
Secretário/escriturário	C 3	132,73	137,91	143,09	148,27	153,44	158,62	163,80	168,98	27,3
Dactilógrafo/escriturário adjunto	C 4	119,93	124,79	129,64	134,50	139,36	144,22	149,08	153,93	28,3
Dactilógrafo/escriturário adjunto	C 5	110,58	115,11	119,64	124,18					12,3
Quadro de contínuos e motoristas (D) Nível primário										
Chefe de grupo	D 1	124,97	130,44	135,90	141,37	146,84	152,30	157,77	163,23	30,6
Agente/operário qualificado	D 2	113,95	118,81	123,66	128,51	133,37	138,22	143,07	147,93	29,8
Agente/operário qualificado	D 3	106,06	110,60	115,14	119,68	124,22	128,76	133,30	137,84	29,3
Agente/operário não qualificado	D 4	100,00	104,10	108,20	112,30					12,3
Aumento médio (%)										28,3

NB: A indexação na base 100 foi efectuada pelo Tribunal por referência à remuneração do vencimento mínimo (D 4 escala 1).

Com efeito, a 1 de Julho de 2000, o valor mensal do ponto de índice é de 19,8129 euros, ou seja 1 981,29 euros para um D 4/1 (índice 100,00).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

médio de pouco mais de 15 anos para que um agente passe do grau A 7 ao grau A 4. Os agentes que chegam ao grau A 3 têm em geral 18 anos de experiência na Comissão, sendo poucos os que conseguem alcançar esse grau em menos de 14 anos. Se bem que o Estatuto inclua algumas disposições relativas ao recrutamento de pessoal a níveis superiores aos graus de base, a prática mostra que, por razões estratégicas, as instituições têm utilizado relativamente pouco essa possibilidade. Nos últimos anos, a Comissão organizou contudo vários concursos de nível A 4/A 5 destinados a recrutar diferentes categorias de agentes especializados.

Recrutamento

7.75. Regra geral, as instituições não têm dificuldade em recrutar um número suficiente de candidatos para a maioria dos lugares vagos: frequentemente, apresentam-se várias centenas de candidatos para cada lugar. Contudo, algumas nacionalidades estão sub-representadas nos concursos destinados a lugares permanentes⁽²⁰⁾ correspondentes a serviços gerais. Em geral, a estrutura das remunerações, vista no contexto económico e fiscal local, torna um emprego nas instituições muito atractivo para os candidatos que vivam próximo de um centro de actividades comunitário, mas menos atractivo para os candidatos que tenham que mudar de residência para exercerem as suas funções. Os candidatos provenientes de regiões com elevado nível de remuneração são menos numerosos. No caso de concursos destinados ao recrutamento de agentes com habilitações específicas bem remuneradas em toda a UE, observa-se igualmente um número mais reduzido de candidatos, bem como desequilíbrios geográficos.

7.75. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão reconhece este problema (sub-representação de determinadas nacionalidades) no seu documento consultivo sobre a política de recrutamento, de 28 de Fevereiro de 2001, mas deseja continuar a envidar esforços para alcançar um melhor equilíbrio geográfico. São regularmente organizadas visitas nos Estados-Membros para sensibilizar possíveis candidatos de todos os países.

O Tribunal refere-se aos números mais baixos de candidatos provenientes de regiões com níveis salariais mais elevados, o que é verdade no que diz respeito ao Reino Unido, Países Baixos, Alemanha e Suécia apesar dos grandes esforços publicitários da Comissão. O desequilíbrio em matéria de candidatos oriundos de diferentes regiões leva inevitavelmente a posteriores desequilíbrios nos recrutamentos. Portanto, existe uma relação estreita com o nível salarial e não apenas com o recrutamento.

Uma outra razão relaciona-se com a situação familiar: o facto de se deslocar a partir de regiões remotas implica frequentemente que os cônjuges ou os parceiros tenham que desistir dos respectivos empregos sem nenhuma garantia de possibilidades equivalentes de carreira no local onde estão instaladas as instituições europeias.

⁽²⁰⁾ A Comissão informou que há nitidamente menos candidatos originários de regiões em que o nível de remuneração é elevado. Por exemplo no caso do último concurso B para gestão financeira, de entre 2 056 candidatos apenas havia 26 provenientes do Reino Unido e 117 da Alemanha; e no último concurso B relativo às tecnologias da informação, de entre 1 228 candidatos apenas havia 14 do Reino Unido e 50 da Alemanha.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Motivação

7.76. Além das perspectivas de promoção, o sistema de remuneração da Comunidade não motiva os seus agentes através de gratificações financeiras com determinado objectivo. Não existe qualquer disposição sobre subsídios de responsabilidade ou prémios de produção. Não há também qualquer relação clara entre os graus e os níveis de responsabilidade específicos. Na Comissão podem encontrar-se, por exemplo, chefes de unidade dos graus A 3, A 4 ou A 5. Alguns podem mesmo ter agentes de grau superior ao seu (e melhor remunerados) nas suas equipas.

7.76. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em resposta à afirmação relativa à motivação, gratificações financeiras, prémios de produção, é necessário assinalar que é excepcional a situação em que os superiores dispõem de pessoal de categoria mais elevada nas respectivas equipas e o facto de dispor de pessoal com salários superiores é sobretudo o resultado das diuturnidades.

No seu documento de orientação de 28 de Fevereiro de 2001, a Comissão comprometeu-se a introduzir prémios em função da posição hierárquica. No que diz respeito aos prémios, tem que se aguardar os resultados da concertação com os representantes do pessoal. Em especial, os prémios poderão ser pertinentes para recompensar os chefes de Unidade.

A introdução de prémios de produção foi expressamente rejeitada, como sendo inadequada no contexto multicultural das instituições.

O n.º 2 do artigo 7.º do Estatuto do pessoal permite, em princípio, uma remuneração mais elevada de acordo com uma função que não seja conforme com o grau possuído. Além disso, o artigo 99.º do Estatuto do pessoal prevê um sistema de prémios para o pessoal científico.

Em termos de pessoal, dois terços de todas as pessoas a trabalhar para a Comissão beneficiam do Estatuto de pessoal. A necessidade de chefes de Unidade (quase 800 actualmente) é maior do que em qualquer outra instituição. Outra opção seria a de conferir a todos os chefes de Unidade o nível A 3, como noutras instituições, o que aumentaria os encargos salariais.

As carreiras não devem ser vista apenas do ponto de vista das funções de enquadramento. Em primeiro lugar, um sistema baseado na carreira deverá permitir a cada funcionário médio da categoria A atingir o grau A 4. Em segundo lugar, é importante prever carreiras para especialistas até um nível A 3.

De acordo com o documento de consulta sobre as funções de enquadramento, a Comissão tenciona transitar, a médio prazo e depois de uma reforma da estrutura das carreiras, para um sistema em que as nomeações A 3 são apenas promoções de chefes de Unidade ou conselheiros de grau A 4, excluindo, portanto, o recrutamento para lugares vagos A 3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Estabilidade

7.77. A mobilidade do pessoal é muito reduzida entre os funcionários permanentes. Durante o ano 2000, saíram da Comissão 532 agentes, valor que representa cerca de 3 % do número total dos funcionários da Comissão no final do ano 2000. Esta situação revela um sistema de remuneração que permite que os agentes que apenas tenham beneficiado de um número limitado de promoções continuem a receber aumentos automáticos até ao final da sua carreira; além disso, adquirem-se mais rapidamente direitos a pensão entre os 60 e os 65 anos. Não existe actualmente qualquer regime de reforma antecipada: os agentes com mais de 50 anos de idade e mais de 10 anos de serviço podem cessar as suas funções beneficiando de uma pensão imediata actuarialmente reduzida, mas essas condições não são atractivas, o que faz com que na Comissão menos de 10 pessoas por ano optem por essa possibilidade, contra 350 reformas normais e 130 por invalidez.

7.78. São numerosos os funcionários com uma longa experiência das instituições. Na Comissão, por exemplo, 54 % dos agentes de grau A 4 e superior trabalham nas instituições há pelo menos 20 anos. As percentagens correspondentes para os agentes dos graus B 1 e B 2, bem como C 1 e C 2, são de respectivamente 58 % e 70 %.

Comparação do sistema comunitário com outros sistemas

7.79. O Tribunal procurou comparar o sistema comunitário com os sistemas de alguns Estados-Membros e de algumas organizações internacionais. Essa análise teve por objectivo determinar:

- a) Se, de uma maneira geral, os agentes podem contar com um emprego para toda a vida;
- b) Se os agentes beneficiam automaticamente de aumentos de remuneração em função da sua idade/antiguidade;
- c) Se são pagos prémios de produção;
- d) Se são pagos subsídios de responsabilidade;
- e) Se é possível recrutar agentes a todos os níveis.

7.77. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão gostaria de acrescentar que, dado que as primeiras gerações de pessoal estão agora a atingir a reforma, deverá ainda aguardar-se os números futuros (problemas de pensões) antes de considerar representativos os números de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.80. As estruturas de remuneração variam consideravelmente entre as organizações analisadas. Todos os Estados-Membros dispõem de um determinado factor de flexibilidade, ausente no sistema comunitário, na medida em que recorrem a um sistema que combina prémios de produção, subsídios de responsabilidade e possibilidade de recrutamento a todos os níveis. Muitas dessas características encontram-se igualmente nas instituições financeiras internacionais, que tendem a utilizar com muita generosidade os prémios de produção. As outras organizações internacionais têm sistemas mais próximos do da Comunidade, tendo optado por um método mais flexível em relação a pelo menos um dos factores acima referidos.

7.81. Nos sistemas de todos os Estados-Membros analisados, à excepção do da Suécia, os funcionários têm a perspectiva de um emprego para toda a vida; no Reino Unido, contudo, o número de funcionários diminuiu consideravelmente devido a indemnizações obrigatórias por despedimento, a reformas antecipadas ou ainda à privatização de determinadas funções. Nenhum Estado-Membro dispõe de um sistema de aumentos completamente automáticos, exclusivamente baseado na idade ou na antiguidade. Os sistemas francês e alemão são os mais semelhantes ao sistema comunitário, mas as datas dos aumentos dependem dos serviços prestados. Todos os Estados-Membros em causa pagam prémios de produção sob determinada forma, sendo estes menos frequentes na Suécia; neste Estado-Membro, contudo, a remuneração é fixada individualmente em cada ano, tendo em conta os serviços prestados. Na Alemanha não existem prémios de produção para os agentes que trabalham nos Ministérios federais, dado ser pago um subsídio fixo a todos esses agentes. Todos os Estados-Membros pagam subsídios de responsabilidade sob determinada forma. Em Itália, na Suécia e no Reino Unido, o recrutamento é possível a todos os níveis. Na Alemanha, essa situação apenas se verifica para os agentes do sector público que não beneficiam do estatuto de funcionários. A situação comunitária é a mais clara sob todos os pontos de vista: os funcionários comunitários têm um emprego garantido para toda a vida; beneficiam de aumentos automáticos de dois em dois anos independentemente dos serviços prestados; não recebem prémios de produção nem subsídios de responsabilidade; finalmente, o recrutamento realiza-se no grau de base.

7.82. De entre as organizações internacionais, apenas o BEI oferece aos seus agentes a garantia de um lugar para toda a vida. Na ONU, os agentes são geralmente recrutados por um período de seis anos com base em contratos temporários, que podem transformar-se posteriormente em contratos de duração indeterminada. A Europol, a OCDE e as Nações Unidas oferecem aumentos automáticos em função da antiguidade, o que não é o caso dos bancos de investimento. Estes pagam, porém, prémios de produção. Nenhuma destas organizações paga subsídios de responsabilidade e todas recrutam agentes a todos os níveis. De uma maneira geral, a ONU

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

não contrata agentes expatriados para os serviços gerais, recrutando pessoal a nível local para o provimento da maior parte desses lugares.

7.83. Os quadros 7.7 e 7.8 constituem uma tentativa de comparação dos sistemas segundo um esquema binário simples (sim/não). Na prática, as disposições aplicáveis ao pessoal formam um conjunto homogéneo, sendo a classificação dos sistemas portanto esquematizada ao máximo. As notas de rodapé destes quadros indicam em que medida alguns Estados-Membros e organizações internacionais ocupam uma posição intermédia.

Quadro 7.7 — Sistemas de remuneração em vigor em alguns Estados-Membros e na UE

	Emprego para toda a vida	Aumentos automáticos baseados exclusivamente na idade/antiguidade	Prémios de produção	Subsídios de responsabilidade	Recrutamento possível a todos os níveis
França	S	N ⁽¹⁾	S	S	N
Alemanha	S	N ⁽¹⁾ , ⁽²⁾	S ⁽³⁾	S	N ⁽⁴⁾
Itália	S	N	S	S	S ⁽⁵⁾
Suécia	N	N	S ⁽⁶⁾	S	S
Reino Unido	S ⁽⁷⁾	N	S	S	S
UE	S	S	N	N	N ⁽⁸⁾

⁽¹⁾ A data do aumento é variável, dependendo das prestações efectuadas.

⁽²⁾ Deixa de haver aumentos a partir dos 53 anos.

⁽³⁾ Não se aplica aos funcionários dos Ministérios federais.

⁽⁴⁾ Trata-se, porém, de uma opção para a maioria dos agentes do sector público, que não tem o estatuto de funcionários.

⁽⁵⁾ A Itália reduziu radicalmente o número de graus, aumentou o montante dos subsídios de responsabilidade e permitiu o recrutamento de gestores externos na base de contratos de duração fixa.

⁽⁶⁾ Embora previstos, não se trata de uma prática comum.

⁽⁷⁾ Na prática, a maioria dos funcionários tem contratos de duração indeterminada e a perspectiva de um emprego para toda a vida se pretenderem manter-se na função pública; no entanto, verifica-se uma grande mobilidade interna e externa nos serviços públicos.

⁽⁸⁾ O recrutamento realiza-se essencialmente nos graus de base, excepto em relação aos lugares de muito alta responsabilidade; no entanto, a Comissão organizou recentemente concursos A 4/A 5.

Quadro 7.8 — Sistemas de remuneração em vigor em algumas organizações internacionais e na UE

	Emprego para toda a vida	Aumentos automáticos baseados exclusivamente na idade/antiguidade	Prémios de produção	Subsídios de responsabilidade	Recrutamento possível a todos os níveis
BERD	N	N	S	N	S
BEI	S	N	S	N	S
Europol	N	S	N	N	S
OCDE	N	S	N	N	S
ONU	N ⁽¹⁾	S ⁽²⁾	N	N	S
UE	S	S	N	N	N ⁽³⁾

⁽¹⁾ Em geral os agentes são recrutados através de contratos temporários com uma duração de seis anos e só depois lhes é proposto um contrato de duração indeterminada.

⁽²⁾ Teoricamente os aumentos dependem do carácter satisfatório dos serviços prestados, mas na prática a progressão é quase automática.

⁽³⁾ O recrutamento realiza-se essencialmente nos graus de base, excepto em relação aos lugares de muito alta responsabilidade; no entanto, a Comissão organizou recentemente concursos A 4/A 5.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Avaliação do sistema comunitário

Pontos fortes do sistema comunitário

7.84. A remuneração é, regra geral, transparente a todos os níveis. As regras aplicáveis são relativamente simples, verificando-se poucos erros na determinação da remuneração. De uma maneira geral, o nível de remuneração atrai um número suficiente de candidatos adequados por ocasião de concursos gerais.

7.85. A importância concedida à antiguidade pode considerar-se uma protecção contra o tratamento discriminatório dos agentes. Este elemento pode na realidade constituir um risco específico no contexto comunitário, dada a dificuldade em definir instrumentos objectivos de aferição de serviços prestados e o descrédito de que visivelmente sofrem os sistemas de avaliação do pessoal.

7.86. A dissociação entre grau e responsabilidade, especialmente notória na Comissão, pode considerar-se um reconhecimento do mérito dos agentes superior às estruturas de grau e de remuneração.

Deficiências do sistema comunitário

7.87. Além das perspectivas incertas no que se refere a uma eventual promoção, o sistema actual não incentiva financeiramente os agentes a aceitarem responsabilidades acrescidas, não recompensando os agentes que asseguram bons desempenhos, mas que, por qualquer razão, não podem aspirar a uma promoção. As amplas possibilidades de aumentos automáticos e as sobreposições consideráveis entre os graus favorecem um sistema que atribui muito peso à antiguidade em comparação com outros factores.

7.87. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Na realidade, dado que notou deficiências na actual política de pessoal, a Comissão envolveu-se num processo de reforma, sendo um dos respectivos objectivos estabelecer uma maior ligação entre o desenvolvimento da carreira e o desempenho e o mérito dos funcionários, ao mesmo tempo que continua a premiar a experiência. Embora seja verdade que no actual sistema salarial não existam prémios baseados na produção, as propostas incluídas no documento de consulta sobre um novo sistema de avaliação e promoção do pessoal prevêem prémios de produção através de uma avaliação anual do mérito. O mérito deverá ser apreciado com base no rendimento, competência e conduta do pessoal. Pelo seu lado, o rendimento deverá ser avaliado em função de objectivos pré-definidos. Os efeitos do rendimento sobre os relatórios de progressão na carreira pessoal, bem como a ligação directa entre mérito e promoção, traduzir-se-ão numa compensação significativa do rendimento. Não é inteiramente verdadeiro que a mesma tabela salarial se aplique a todo o pessoal, tanto aos generalistas como àqueles que dispõem de qualificações especiais, dado que os artigos 92.º a 101.º do Estatuto do pessoal prevêem disposições especiais para os funcionários dos serviços científicos ou técnicos das Comunidades. Além disso, as propostas de reforma incluem mais flexibilidade para os graus de base.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.88. Ao passo que o sistema permite que as instituições conservem o seu pessoal e contribui para a continuidade das suas actividades, a reduzida mobilidade do pessoal significa menores possibilidades de promoção e menor espaço para a integração de ideias novas. As disposições existentes não facilitam reformas antecipadas, o que permitiria que os agentes mais jovens desempenhassem mais rapidamente funções de chefia.

7.89. A mesma grelha de remunerações aplica-se a todos os agentes, quer sejam generalistas ou disponham de competências específicas. É relativamente mais difícil recrutar pessoas cujas competências específicas são melhor remuneradas no mercado do trabalho em sentido mais amplo.

Conclusão

7.90. A Comissão considera actualmente a oportunidade de introduzir eventuais alterações na estrutura da remuneração e das carreiras. Quando adoptar decisões sobre eventuais alterações, a Comissão deverá proceder com prudência e respeitar um cuidadoso equilíbrio, ocupando-se de algumas deficiências do sistema actual, sem colocar em questão os seus pontos fortes essenciais.

**AUDITORIA DOS ORGANISMOS
COMUNITÁRIOS DESCENTRALIZADOS***Introdução*

7.91. A auditoria anual dos organismos comunitários descentralizados (OCD) foi objecto de relatórios anuais específicos ⁽²¹⁾.

7.88. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão não partilha inteiramente o parecer do Tribunal de Contas e gostaria de emitir as seguintes observações:

- *As ideias novas não estão intrinsecamente ligadas aos novos recrutados. Foi sublinhado no documento de orientação sobre as carreiras o princípio da aprendizagem ao longo da vida. Este princípio também é expressamente apoiado pelos Estados-Membros. Além disso, os peritos nacionais destacados dão um importante contributo neste contexto.*
- *A Comissão está sempre aberta ao recrutamento a nível intermédio, em especial A 5/A 4. Está a organizar concursos externos em 2001 para o recrutamento de especialistas.*
- *Um «regime permanente de pré-reforma» está previsto entre as ideias da reforma da Comissão.*

7.90. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão concorda basicamente com a observação de conclusão emitida pelo Tribunal de Contas no ponto 7.90. Nos documentos consultivos de 28 de Fevereiro de 2001 sobre a reforma da política de pessoal, foi colocado o ênfase na resolução dos problemas da actual estrutura de carreiras e de remunerações, ao mesmo tempo que não se eliminavam os aspectos positivos da política de pessoal. Continua a dar-se uma atenção especial a este ponto durante o processo de consulta em curso.

⁽²¹⁾ Em curso de publicação no JO.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.92. Os OCD podem agrupar-se em três categorias:

- a) OCD «da primeira geração», cujos conselhos de administração recebem quitação do Conselho e do Parlamento Europeu;
- b) OCD «da segunda geração» não autofinanciados, cuja autoridade de quitação é o seu próprio conselho de direcção ou de administração;
- c) OCD «da segunda geração» autofinanciados ou parcialmente autofinanciados, cuja autoridade de quitação é o seu próprio conselho de administração.

7.93. A Agência Europeia de Reconstrução recebe, tal como os OCD da primeira geração, quitação do Conselho e do Parlamento Europeu. Esta agência tem por objectivo realizar os programas de ajuda comunitária ao Kosovo e a outras regiões da ex-Jugoslávia (ver pontos 5.96-5.98).

Execução orçamental

7.94. A execução orçamental da maior parte dos OCD é afectada por transições de dotações, que continuam a ser muito consideráveis apesar dos esforços envidados. Esta situação deve-se a maior parte das vezes à diferença entre o ritmo da tomada de decisões e de execução dos programas de trabalho pelos quais estes organismos são responsáveis e o do orçamento. Deverá efectuar-se uma reflexão sobre a metodologia a seguir para conseguir uma melhor adequação entre a programação dos trabalhos e o princípio da anualidade do orçamento.

Demonstrações financeiras e gestão contabilística

7.95. O total dos orçamentos dos OCD elevou-se no ano 2000 a 976,8 milhões de euros, contra 266,9 milhões de euros em 1999 (ver **quadro 7.9**). Este aumento deve-se à criação da Agência Europeia de Reconstrução (orçamento de 682,3 milhões de euros). Uma evolução semelhante verificou-se nos efectivos dos

7.94. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Todos os organismos descentralizados (com excepção do Centro de Tradução do Luxemburgo) dispõem de dotações operacionais inscritas no título 3 do respectivo orçamento. Uma parte muito grande destas dotações é utilizada para concluir contratos de prestação de serviços ou para efectuar contribuições financeiras a terceiros em execução do respectivo programa de trabalho. A duração desses contratos ultrapassa muitas vezes o final do ano em que foram concluídos, o que origina a transição de uma parte das dotações autorizadas. Dado que na maior parte dos casos se trata de acções plurianuais, seria desejável que os organismos descentralizados tomassem a iniciativa de propor uma alteração do respectivo regulamento financeiro para que as dotações do respectivo título 3 possam ser inscritas como dotações diferenciadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

organismos, que foram de 1 634 agentes no ano 2000, contra 1 304 em 1999, ou seja mais 330 agentes, 258 dos quais nos organismos com vocação de autofinanciamento. O aumento do número de lugares nos outros OCD deve-se essencialmente à criação da Agência Europeia de Reconstrução.

7.96. Os controlos efectuados pelo Tribunal permitiram concluir pela fiabilidade das demonstrações financeiras dos diversos OCD, não tendo suscitado observações significativas no que se refere à legalidade e regularidade das operações subjacentes.

Quadro 7.9 — Orçamento e efectivos em 1999 e 2000 — Organismos comunitários descentralizados (OCD)

Nome	Sede	Ano de criação	Orçamento (Mio EUR)		Lugares estatutários	
			1999	2000	1999 ⁽¹⁾	2000
I. OCD da primeira geração						
Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop)	Salónica	1975	15,3	13,3	81	81
Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho	Dublin	1975	14,8	15,0	84	85
II. OCD da segunda geração não autofinanciados						
Agência Europeia do Ambiente (AEA)	Copenhaga	1990	18,5	18,9	68	76
Fundação Europeia para a Formação (FEF)	Turim	1990	16,2	16,2	130	130
Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT)	Lisboa	1993	8,2	8,2	45	48
Agência Europeia para a Saúde e a Segurança no Trabalho (AESST)	Bilbau	1995	6,6	7,0	24	26
Observatório Europeu dos Fenómenos Racistas e Xenófobos	Viena	1997	3,9	4,9	19	26
III. OCD da segunda geração autofinanciados ou parcialmente autofinanciados						
Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM)	Londres	1993	42,6	55,3	203	210
Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI)	Alicante	1994	115,4	133,0	490	713
Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV)	Angers	1994	8,1	7,2	29	44
Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU)	Luxemburgo	1994	17,3	20,7	131	144
IV. OCD de execução de programas comunitários						
Agência Europeia para a Reconstrução	Salónica	2000	—	682,3	—	51
Total			266,9	981,9	1 304	1 634

⁽¹⁾ Os valores relativos a 1999 tiveram de ser ajustados em relação aos publicados no relatório anterior de modo a ter em conta as informações recebidas após a publicação do relatório.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.97. A apresentação das demonstrações financeiras dos OCD deverá ser objecto de uma harmonização. Com vista a uma apresentação homogénea das demonstrações financeiras, os OCD deverão considerar a elaboração em comum dos seus planos contabilísticos, bem como dos princípios, métodos e regras subjacentes à gestão da sua contabilidade. A semelhança do que o Tribunal recomendou no seu Parecer n.º 2/2001 (título VI) ⁽²²⁾, o quadro contabilístico de base deverá alinhar-se pelas normas geralmente aceites.

7.98. Na maior parte dos OCD verificam-se lacunas na actualização dos inventários. A fim de apresentarem um método coerente, os OCD deverão tomar as disposições necessárias para melhorarem os seus sistemas de inventário e integrarem, através das necessárias adaptações, na sua própria regulamentação financeira as disposições adoptadas pela Comissão em Dezembro de 2000 ⁽²³⁾ relativas à gestão contabilística das imobilizações não financeiras.

Disposições financeiras

7.99. No seu conjunto, os OCD respeitam as disposições dos seus regulamentos financeiros. A Agência Europeia de Reconstrução obteve uma flexibilidade considerável das regras relativas ao visto prévio do auditor financeiro. Contudo, foram tomadas medidas no sentido de garantir um controlo prévio a partir do segundo semestre de 2001.

Seguimento dado às observações anteriores

7.100. Até Dezembro de 1998, o Regulamento Financeiro geral previa a imputação das despesas incluindo o IVA, podendo este ser reafectado após o reembolso. Desde essa altura ⁽²⁴⁾, o Regulamento Financeiro geral impõe que as despesas sejam imputadas sem IVA. Alguns OCD, como as agências de Alicante e de Angers, decidiram adaptar o seu regulamento financeiro. O Tribunal solicita de novo ⁽²⁵⁾ que os OCD que ainda não o fizeram tomem as disposições necessárias no sentido de alterarem os seus respectivos regulamentos financeiros.

⁽²²⁾ JO C 62 de 5.6.2001, p. 1.

⁽²³⁾ Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão, de 29 de Dezembro de 2000.

⁽²⁴⁾ Ver o n.º 2, alínea a), do artigo 27.º do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, alterado pelo Regulamento (CE, CECA, Euratom) n.º 2548/98 do Conselho, de 23 de Novembro de 1998 (JO L 320 de 28.11.1998, p. 1).

⁽²⁵⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 6.38 (JO L 342 de 1.12.2000, p. 166).

7.97. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão convidará os organismos descentralizados a tomar uma iniciativa a este respeito.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.101. Durante o ano 2000, a maior parte dos OCD adoptou o sistema de contabilidade orçamental SI2, que passou a fazer parte dos seus sistemas de contabilidade geral ⁽²⁶⁾. Os OCD devem continuar a melhorar os seus sistemas de contabilidade e nomeadamente providenciar no sentido de desenvolver sistemas de contabilidade analítica, a fim de melhor avaliar o custo das suas actividades, bem como assegurar o seu melhor acompanhamento. No caso das agências com vocação de autofinanciamento, estes sistemas deverão igualmente permitir-lhes uma melhor base para a tarifação dos seus serviços.

7.102. Os regulamentos financeiros de todos os OCD estipulam que os seus orçamentos sejam publicados no Jornal Oficial. De 12 organismos, apenas oito publicaram o seu orçamento relativo ao ano 2000, sete em 23 de Outubro de 2000 ⁽²⁷⁾ e um em 22 de Dezembro de 1999 ⁽²⁸⁾. Apesar de a data de publicação ter sido antecipada, continua a ser muito tardia, sendo a situação pouco mais satisfatória que em 1999 ⁽²⁹⁾.

Emprego nos organismos comunitários descentralizados e evolução das suas actividades

7.103. Por ocasião dos controlos relativos ao exercício de 2000, foi analisada em maior pormenor a evolução do emprego nos OCD. Os resultados dessas análises foram comparados com os dados disponíveis sobre a actividade dos OCD, a fim de tirar conclusões sobre a sua produtividade global.

Pessoal dos organismos comunitários descentralizados

7.104. O **quadro 7.10** descreve a situação do emprego nos OCD em 31 de Dezembro de 2000. Mostra que, de uma maneira geral, os OCD têm possibilidades de ocupar a maior parte dos lugares previstos pelos seus quadros de efectivos e de suprir eventuais défices através do recurso a agentes auxiliares (AA), agentes locais (AL) ou ainda a peritos nacionais destacados (PND). De uma maneira geral, no ano 2000 os OCD dispuseram de um efectivo comparável ao previsto pelos respectivos quadros de efectivos, recorrendo por vezes a pessoal complementar, designadamente a agentes auxiliares. A considerável subocupação que se observa no ICVV (Angers) deve-se essencialmente ao facto de os procedimentos de recrutamento iniciados no ano 2000 não estarem ainda

⁽²⁶⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 6.37 e 6.38 (JO C 342 de 1.12.2000, p. 166).

⁽²⁷⁾ JO L 270 de 23.10.2000, p. 1.

⁽²⁸⁾ JO L 330 de 22.12.1999, p. 13.

⁽²⁹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 6.40 (JO C 342 de 1.12.2000, p. 167).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

concluídos no final desse mesmo ano. No caso da Agência Europeia de Reconstrução, o número considerável de agentes recrutados fora do quadro de efectivos deve-se às modalidades de gestão específica das despesas de funcionamento previstas pelo seu regulamento.

Recrutamento e gestão do pessoal

7.105. De uma maneira geral, os procedimentos de recrutamento dos OCD deverão tornar-se mais claros e transparentes, de maneira a favorecer o princípio de igualdade de acesso à função pública europeia.

7.106. Alguns OCD, dos quais o IHMI (Alicante) é o exemplo mais característico, desenvolveram um modelo de recrutamento em que o pessoal é primeiro recrutado numa base precária (agentes auxiliares ou mesmo interinos). Em seguida, esse pessoal é recrutado, através de procedimentos internos no âmbito de convites à apresentação de candidaturas de divulgação limitada, como agentes temporários e posteriormente como funcionários permanentes se o quadro de efectivos o permitir.

7.107. Outros OCD, como a AEA (Copenhaga) afastam-se desse modelo e efectuam uma grande parte dos seus recrutamentos de um modo semelhante ao das instituições, baseando-se em concursos externos cuja organização é objecto da maior divulgação possível.

Quadro 7.10 — Emprego nos organismos comunitários descentralizados — Situação em 31 de Dezembro de 2000

Organismos	Lugares previstos (quadro de efectivos)	Lugares ocupados	Taxa de ocupação (%)	Outros agentes	Emprego total	Taxa de ocupação efectiva (%)
	a	b	c = b / a	d	e = b + d	f = e / a
AEAM — Londres	210	189	90	9	198	94
IHMI — Alicante	713	540	76	87	627	88
ICVV — Angers	44	26	59	2	28	64
CTOU — Luxemburgo	144	125	87	5	130	90
Cedefop — Salónica	81	82	101	26	108	133
Fundação de Dublin	85	72	85	3	75	88
AEA — Copenhaga	76	61	80	16	77	101
FEF — Turim	130	115	88	13	128	98
OEDT — Lisboa	48	47	98	18	65	135
AESST — Bilbao	26	24	92	9,5	33,5	129
Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia — Viena	26	24	92	2	26	100
Agência Europeia para a Reconstrução — Salónica	51	47	92	50	97	190
Total	1 634	1 352	83	240,5	1 592,5	97

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.108. A melhoria da gestão do pessoal das agências passa pela melhoria dos sistemas de informação sobre esse mesmo pessoal. A manutenção dos processos do pessoal deve ser mais sistematizada e garantir uma maior exaustividade dos dados necessários a uma correcta gestão.

Evolução do pessoal e das actividades dos organismos comunitários descentralizados

7.109. Para fins de auditoria, os agentes foram classificados em duas categorias:

- a) Agentes responsáveis por actividades de apoio (agentes de apoio), ou seja actividades que asseguram a continuidade do funcionamento dos OCD (por exemplo serviços administrativos, de contabilidade, de secretariado, etc.);
- b) Outros agentes, ditos operacionais, que contribuem directamente para a realização dos objectivos dos OCD.

7.110. O **quadro 7.11** mostra a repartição entre agentes afectos a actividades operacionais e a actividades de apoio, tanto a nível dos agentes A como do conjunto dos agentes. De uma maneira geral, a proporção de agentes operacionais tende a ser mais elevada nos OCD com vocação de autofinanciamento. A situação é mais variável nos outros OCD. Pode observar-se uma tendência nos efectivos dos OCD: quanto menor é a sua dimensão, mais o OCD em causa pode afectar os seus agentes a actividades operacionais. A nível do conjunto do pessoal, a repartição entre agentes operacionais e outros parece depender da natureza e do tipo das actividades do OCD em causa.

7.111. O **quadro 7.12** apresenta o montante das receitas efectivas *per capita* para os OCD com vocação de autofinanciamento. Dada a variedade das actividades destes OCD, as diferenças constatadas não podem ser consideradas como realmente significativas.

7.112. No caso dos outros OCD, cuja vocação é fornecer apoio a políticas específicas da União, o quadro apresenta o montante das despesas operacionais efectivas *per capita*. As diferenças observadas reflectem vários factores, tais como a eficiência da gestão das dotações operacionais, ou o grau de exteriorização adoptado pelos vários OCD para a aplicação dos seus programas de trabalho. No caso da Fundação de Turim, o nível de despesas *per capita* particularmente reduzido explica-se nomeadamente pelo facto de os dados não fazerem parte dos programas da Comissão geridos por este OCD.

Quadro 7.11 — Número de agentes operacionais — Situação em 31 de Dezembro de 2000

Organismos	Agentes A operacionais	Agentes A	Percentagem de agentes operacionais (%)	Agentes operacionais de todas as categorias (%)
	a	b	c = a / b	d
AEAM — Londres	89	102	87	72 ⁽¹⁾
IHMI — Alicante	90	132	68	57 ⁽¹⁾
ICVV — Angers	4	4	100	33 ⁽¹⁾
CTOU — Luxemburgo	71	73	97	60 ⁽²⁾
Cedefop — Salónica	28	44	64	30 ⁽¹⁾
Fundação de Dublin	19	27	70	23 ⁽²⁾
AEA — Copenhaga	32	36	89	43 ⁽²⁾
FEF — Turim	33	48	69	60 ⁽¹⁾
OEDT — Lisboa	23	27	85	35 ⁽²⁾
AESST — Bilbao	11	12	92	40 ⁽¹⁾
Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia — Viena	8	10	80	55 ⁽¹⁾
Agência Europeia para a Reconstrução — Salónica	28	34	82	29 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Percentagem avaliada com base no conjunto dos efectivos

⁽²⁾ Percentagem avaliada com base numa amostra

Quadro 7.12 — Receitas e/ou despesas por título — 2000

Organismos ⁽¹⁾	Indicador	Montante (Mio EUR)	Efectivos totais	Montante per capita (1 000 EUR)
		a	b	c = a / b
AEAM — Londres	Receita efectiva	38,0	198	192
IHMI — Alicante	Receita efectiva	108,9	627	174
ICVV — Angers	Receita efectiva	6,8	28	245
CTOU — Luxemburgo	Receita efectiva	20,6	130	158
Cedefop — Salónica	Despesas operacionais ⁽²⁾	4,8	108	44
Fundação de Dublin	Despesas operacionais ⁽²⁾	6,0	75	80
AEA — Copenhaga	Despesas operacionais ⁽²⁾	9,4	77	122
FEF — Turim	Despesas operacionais ⁽²⁾	4,7	128	37
OEDT — Lisboa	Despesas operacionais ⁽²⁾	3,4	65	52
AESST — Bilbao	Despesas operacionais ⁽²⁾	3,1	33,5	92
Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia — Viena	Despesas operacionais ⁽²⁾	1,5	26	56

⁽¹⁾ A Agência Europeia para a Reconstrução não foi incluída devido à natureza muito específica das suas actividades em relação aos outros OCD.

⁽²⁾ Despesas operacionais efectivas a partir das dotações do exercício e dotações transitadas do exercício anterior (título III).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.113. O **quadro 7.13** compara no período 1998-2000 a evolução média dos efectivos dos OCD, a das suas despesas de apoio, ou seja as despesas necessárias para que a actividade do OCD se possa efectuar (despesas dos títulos I e II) e a das suas receitas, no caso dos OCD com vocação de autofinanciamento, e das suas despesas operacionais (despesas do título III), para os outros OCD.

7.114. De uma maneira geral, para a maioria dos OCD, o aumento das despesas de apoio é maior que o dos efectivos. As causas desta diferença de crescimento são atribuíveis em parte a factores inevitáveis como as adaptações ao custo de vida, os aumentos por antiguidade, a proporção crescente de agentes permanentes e temporários cujo custo salarial é mais elevado e em alguns casos ao peso dos investimentos que os OCD tiveram de efectuar durante os últimos anos.

7.115. No caso de dois OCD com vocação de autofinanciamento, o IHMI (Alicante) e a AEAM (Londres), as suas receitas efectivas aumentaram a um ritmo igual ou superior ao das despesas de apoio. Esta tendência pode ser considerada satisfatória, devendo permitir que estes OCD enfrentem mais facilmente uma mudança da conjuntura. No caso do ICVV (Angers) e do CTOU (Luxemburgo), é difícil tirar conclusões devido ao peso nas despesas de apoio dos investimentos realizados durante o período estudado.

Quadro 7.13 — Taxa de crescimento anual médio (1998-2000): efectivos totais, despesas de apoio e despesas operacionais/receitas

	Organismos ⁽¹⁾	Efectivos totais (%)	Despesas de apoio (%) ⁽²⁾	Receitas / Despesas operacionais (%) ⁽³⁾
Organismos com vocação de autofinanciamento	AEAM — Londres	11	23	53
	IHMI — Alicante	30	27	27
	ICVV — Angers	33	47	20
	CTOU — Luxemburgo	29	46	33
Outros organismos	Cedefop — Salónica	6	9	9
	Fundação de Dublin	-2	3	2
	AEA — Copenhaga	6	7	5
	FEF — Turim	-1	-2	12
	OEDT — Lisboa	17	8	7
	AESST — Bilbao	58	20	67

⁽¹⁾ Tendo em conta a sua recente criação, os dados relativos ao Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (Viena) e à Agência Europeia para a Reconstrução não podem ser considerados significativos.

⁽²⁾ Despesas efectivas de pessoal e de funcionamento a partir das dotações do exercício e dotações transitadas do exercício anterior (títulos I e II).

⁽³⁾ Despesas operacionais efectivas a partir das dotações do exercício e dotações transitadas do exercício anterior (título III).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.116. Nos outros OCD, em quatro casos (Cedefop, Fundação de Dublin, AEA-Copenhaga e OEDT-Lisboa) as taxas de crescimento médias das suas despesas de apoio e operacionais são da mesma ordem de grandeza durante o período estudado. Esta situação deixa pensar que o grau de exteriorização por estes OCD permaneceu estável. Em três destes OCD (Cedefop, Fundação de Dublin e AEA-Copenhaga) o crescimento dos efectivos é inferior ou da mesma ordem de grandeza, o que tende a sugerir uma situação estável, ou até mesmo de melhoria, em termos de produtividade. Em outros dois casos (FEF-Turim e sobretudo AESST-Bilbau), a progressão das despesas operacionais foi em média maior que a das despesas de apoio, o que sugere um reforço do grau de exteriorização. Nos dois casos, a comparação da evolução dos efectivos com a dos vários tipos de despesas sugere antes uma melhoria da produtividade.

Conclusão

7.117. Na maior parte dos casos, os OCD dispõem do pessoal necessário para a realização das suas actividades, recorrendo por vezes a pessoal auxiliar. De uma maneira geral, os OCD deverão providenciar no sentido de tornar mais claros e transparentes os seus procedimentos de recrutamento, a fim de aplicarem com maior eficácia o princípio de igualdade de acesso à função pública europeia. Deverão igualmente melhorar o sistema de gestão e de acompanhamento dos seus efectivos. Será desejável que, tanto no âmbito da reforma do Estatuto como de uma regulamentação específica para o conjunto dos OCD, a política de recrutamento das instituições e dos OCD seja mais harmonizada e, eventualmente, coordenada no respeito pelas especificidades dos OCD.

7.118. Em termos de produtividade, os OCD deverão vigiar a estrutura dos seus efectivos com vista a otimizar a relação entre o número de agentes operacionais e de apoio. A evolução dos custos de funcionamento e dos custos salariais em especial deverá igualmente ser objecto de um acompanhamento atento, tendo por objectivo que os aumentos de produtividade compensem pelo menos o aumento da massa salarial *per capita*.

7.117. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os organismos descentralizados têm uma personalidade jurídica distinta da Comunidade e, por esse facto, gozam de uma total autonomia, dispondo da sua própria ECPN. É claro que devem exercer este poder no pleno respeito das disposições do Estatuto.

A Comissão desempenha um papel de aconselhamento, tendo como objectivo assegurar uma coerência no domínio das respectivas políticas de recursos humanos, sem dispor, no entanto, dos meios regulamentares para as impor.

Dado que os organismos descentralizados têm missões e situações extremamente diferentes, parece difícil, nesta fase, prever uma harmonização para além do que está previsto no Estatuto. A Comissão entende continuar a exercer o seu papel de aconselhamento nesta matéria, no pleno respeito do Estatuto, e favorecer uma coordenação das agências na respectiva política de pessoal.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.119. Para alcançar esse objectivo, os OCD devem dispor de uma programação mais rigorosa (ver ponto 7.94) e desenvolver sistemas de contabilidade analítica a fim de melhor acompanharem a evolução dos seus custos (ver ponto 7.101). Saliente-se que este objectivo necessita uma atenção mais específica nos OCD de menores dimensões que, devido à sua dimensão, não podem beneficiar de economias de escala substanciais.

AUDITORIA DAS ESCOLAS EUROPEIAS

7.120. A auditoria das escolas europeias é objecto de um relatório anual específico enviado ao Conselho Superior das Escolas Europeias. No âmbito dos controlos periódicos previstos para as escolas europeias, os controlos efectuados no ano 2000 incidiram sobre as escolas de Karlsruhe, Luxemburgo e Mol. Os resultados desses controlos, bem como os dos anos anteriores, permitem concluir que o sistema de gestão financeira das escolas apresenta uma qualidade suficiente. Os controlos efectuados durante o exercício de 2000 suscitam, no entanto, as seguintes observações.

Disposições financeiras

7.121. Os controlos revelaram lacunas na manutenção do inventário. Os procedimentos de inventário deverão ser mais rigorosos e aplicados correctamente. A esse respeito, será desejável que as escolas revejam, através das necessárias adaptações, as suas regras nessa matéria com base no regulamento da Comissão adoptado em Dezembro de 2000 ⁽³⁰⁾, que enuncia as disposições contabilísticas relativas às imobilizações corpóreas e incorpóreas.

7.122. Uma parte considerável das aquisições de bens por parte de algumas escolas refere-se a equipamentos informáticos. Para além das três escolas controladas, o Tribunal recomenda que as escolas estudem a possibilidade de agruparem as suas aquisições, de maneira a beneficiarem da realização de concursos e melhorarem assim a gestão das suas aquisições.

⁽³⁰⁾ Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão, de 29 de Dezembro de 2000 (JO L 336 de 30.12.2000, p. 75).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.123. Os professores destacados de um Estado-Membro apenas recebem deste o seu vencimento de base nacional, ao passo que os vencimentos que recebem no seu país são compostos pelo vencimento de base acrescido de diversos complementos em função da antiguidade, nível de formação, função nas suas escolas, etc. Esta situação tem a consequência de aumentar a quota parte do seu vencimento a financiar pelas escolas. Com vista à harmonização das práticas dos Estados-Membros no que se refere ao pagamento dos vencimentos nacionais dos professores destacados no estrangeiro, o Conselho Superior das Escolas Europeias deverá submeter esta questão a nova análise.

Contribuição para as despesas escolares

7.124. A população escolar de algumas escolas caracteriza-se por uma nítida predominância de alunos (até 90 %) cujos pais não têm uma relação de trabalho com as instituições e organismos comunitários. Os encargos escolares destes alunos são suportados por um acordo de financiamento com a escola ou pelos próprios pais. Esta última categoria, que é a mais numerosa, beneficia contudo de isenções ou reduções de propinas em função do rendimento dos pais.

7.125. No que se refere aos limiares de isenção, variam segundo as escolas sem justificação aparente, como mostra o **quadro 7.14**, que compara os limiares em vigor com os limiares aplicáveis se fosse adoptado como limiar de isenção o de Bruxelas, tendo em conta o coeficiente corrector aplicado nos locais onde as escolas se situam. Deverá efectuar-se uma reflexão no sentido de determinar os limiares de isenção de maneira racional e equitativa.

7.126. No ano 2000, o custo de funcionamento das escolas elevou-se a 187 milhões de euros, ou seja 11 357 euros por aluno. A contribuição por aluno «terceiro» é muito diferente, oscilando entre 7 966 euros para a categoria II e 1 556 euros para a categoria III. A parte dos alunos desta última categoria é especialmente importante em várias escolas (cerca de 80 % em quatro escolas), o que explica em grande parte o facto de a subvenção da Comissão às diferentes escolas variar entre 6 126 (Luxemburgo) e 10 698 euros (Bergen) por aluno.

7.125. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os limiares de isenção foram fixados pelos diferentes Conselhos de Administração das Escolas Europeias. A respectiva revisão — no sentido desejado pelo Tribunal — só poderá ser iniciado pelo Conselho Superior sob iniciativa da Comissão.

7.126. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Segundo as regras aprovadas pelo Conselho Superior, em aplicação dos poderes conferidos pela convenção de 15 de Abril de 1957, os alunos de categoria I estão isentos de pagar a contribuição escolar, os alunos de categoria II pagam uma contribuição fixada nos acordos assinados pelos organismos e pelo Conselho Superior e os alunos de categoria III pagam uma contribuição (propina) cujo montante é determinado segundo uma fórmula aprovada pelo Conselho Superior. É lógico que os montantes destas contribuições registem diferenças entre si.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.127. Nestas condições e à luz do objectivo das escolas, que é favorecer o funcionamento das instituições e dos organismos comunitários, deverá analisar-se o fundamento da manutenção de algumas escolas. É igualmente necessário garantir que os custos, que deveriam normalmente ser suportados pelo Estado de acolhimento, não recaiam sobre o orçamento comunitário.

O facto de a parte da subvenção da Comissão correspondente a cada aluno da categoria III variar de uma escola para a outra explica-se pelo diferente número de alunos dessa categoria nas diferentes escolas. A admissão desses alunos nas escolas europeias, prevista na convenção citada de 1957, realiza-se na medida dos lugares disponíveis, o que explica as diferenças existentes, por exemplo, entre as escolas do Luxemburgo e de Bergen.

7.127. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Segundo os critérios utilizados para a criação e o encerramento das escolas europeias, aprovados pelo Conselho Superior, em 24 e 25 de Outubro de 2000, a existência de uma escola europeia justifica-se enquanto se verificar ser indispensável para assegurar o bom funcionamento de uma actividade comunitária essencial, podendo a respectiva existência ser posta em causa quando deixar de contribuir para assegurar o referido objectivo.

Na opinião da Comissão, as dez escolas europeias actualmente existentes continuam a ser indispensáveis.

As escolas europeias, e muito especialmente a Comissão, procuram que os Estados de acolhimento assumam os custos que lhes correspondem no que diz respeito às escolas situadas nos seus territórios.

Quadro 7.14 — Comparação dos limiares de isenção

(euros)

Escolas	Limiar de isenção em relação ao primeiro filho	Coeficiente corrector	Limiar calculado com base no limiar de Bruxelas e no coeficiente corrector	Diferença
	Valor			
	(a)		(d) = 15 528 * (c)	
Bruxelas I, II, III	15 528	100,0	15 528	0
Mol	19 555	100,0	15 528	4 027
Luxemburgo	17 325	100,0	15 528	1 797
Karlsruhe	20 486	97,4	15 124	5 362
Munique	20 486	108,0	16 770	3 716
Bergen	17 078	114,5	17 780	-702
Culham	22 203	127,6	19 814	2 389
Varese	13 919	95,3	14 798	-879

(a): Rendimento líquido, excepto em relação a Culham, onde é o rendimento bruto que serve de base à isenção.

CAPÍTULO 8

Instrumentos financeiros e actividades bancárias

8.0. ÍNDICE	Pontos
Fundo de Garantia relativo às acções externas	8.1-8.9
Introdução	8.1-8.2
Situação e evolução do fundo	8.3-8.8
Seguimento dado às observações anteriores	8.9
Fundo Europeu de Investimento (FEI)	8.10-8.26
Introdução	8.10
Reforma do FEI	8.11-8.15
Gestão orçamental das medidas no âmbito de um mandato	8.16-8.22
Facilidade tecnológica europeia — Apoio ao arranque (« <i>ETF Start Up</i> »)	8.18-8.19
Mecanismo de garantia às PME	8.20-8.21
Projecto-piloto «Crescimento e ambiente»	8.22
Gestão dos fundos próprios	8.23
Seguimento dado às observações anteriores	8.24-8.26

FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS ACCÇÕES EXTERNAS

Introdução

8.1. A decisão de criar o Fundo de Garantia relativo às acções externas foi tomada no Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992. O fundo foi instituído em 31 de Outubro de 1994 pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94 do Conselho ⁽¹⁾ e foi alimentado pelas contribuições do orçamento nos anos seguintes. Intervém em caso de incumprimento por parte do beneficiário de um empréstimo concedido ou garantido pela Comunidade a ou num país terceiro. Se o beneficiário continuar em mora três meses após a data de vencimento, o fundo reembolsa a tesouraria comunitária que, entretanto, assegurou o serviço do empréstimo.

8.2. O Tribunal efectuou uma auditoria ao fundo no âmbito do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000, por um lado a nível da Comissão, no que diz respeito à gestão administrativa e, por outro, do Banco Europeu de Investimento (BEI), no que se refere à gestão financeira. Sem prejuízo das observações que constam do ponto 8.9, o Tribunal não tem quaisquer outras observações a formular.

Situação e evolução do fundo

8.3. Desde a sua criação, o Fundo de Garantia foi provisionado por transferências do orçamento, que totalizavam 1 824,7 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2000 (ver **quadro 8.1**). Foram accionadas garantias num montante de 458,9 milhões de euros (dos quais 16,5 milhões de euros de juros de mora) e os reembolsos em atraso obtidos dos devedores em mora representaram 327 milhões de euros (dos quais 41,3 milhões de euros de juros de mora).

8.4. Em 31 de Dezembro de 2000, o saldo dos incumprimentos ascendia a 215,1 milhões de euros, o que representa a diferença entre as garantias accionadas e as cobranças de capital e de juros, acrescida do saldo dos juros de mora. O **quadro 8.2** dá indicações pormenorizadas sobre a situação do fundo.

⁽¹⁾ JO L 293 de 12.11.1994, p. 1.

Quadro 8.1 — Movimentos e situação do Fundo de Garantia

(milhões de euros)

Exercício	Pagamentos ⁽¹⁾	Accionamento das garantias ⁽²⁾	Restituições em atraso	Resultado ⁽³⁾	Remuneração do BEI	Restituições ao orçamento	Disponibilidades totais do fundo em 31.12 ⁽⁴⁾	Montante total das garantias ⁽⁵⁾	Taxa de cobertura (em %)
1994	293,7	—	—	0,5	—	—	294,2	6 017	4,9
1995	250,8	(303,1)	35,6	23,4	0,2	—	300,9	5 882	5,1
1996	235,4	(52,5)	55,7	18,0	0,2	—	557,4	6 715	8,3
1997	286,1	(54,3)	45,0	27,5	0,3	—	861,8	7 960	10,8
1998	272,4	(15,4)	185,3	42,6	0,5	(66,0)	1 280,7	9 834	13,0
1999	300,1	(16,3)	5,3	41,1	0,6	(297,8)	1 313,1	12 052	10,9
2000	186,3	(17,4)	—	57,4	0,7	(107,9)	1 431,6	14 069	10,2
Total	1 824,7	(458,9)	327,0	210,5	2,5	(471,7)			

⁽¹⁾ Aprovisionamento do Fundo de Garantia nos termos do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94 de 31 de Outubro de 1994.

⁽²⁾ A partir de Janeiro de 1995, o Fundo de Garantia foi accionado para reembolsar casos de falta de pagamento.

⁽³⁾ O resultado representa a diferença entre os juros que remuneram os depósitos do fundo e a comissão de gestão cobrada pelo BEI.

⁽⁴⁾ Após dedução das comissões do BEI não pagas em 31 de Dezembro.

⁽⁵⁾ Incluindo os juros de mora vencidos e não cobrados em 31 de Dezembro.

Fonte: Comissão.

Quadro 8.2 — Movimentos cumulados desde a criação do Fundo de Garantia e situação dos pagamentos em falta em 31 de Dezembro de 2000

(milhões de euros)

País	Mobilização do fundo			Reembolsos ao fundo			Saldo dos pagamentos em falta		
	Capital	Juros	Juros de mora	Capital	Juros	Juros de mora	Capital	Juros	Juros de mora ⁽¹⁾
	(1)	(2)		(3)	(4)		(5) = (1) - (3)	(6) = (2) - (4)	
Arménia	57,6		0,9	57,6		9,3			
Geórgia	113,3	14,9	2,1	113,3	14,9	17,0	0,0		
Cazaquistão		1,6	0,0		1,6	0,0			
Quirguizistão		0,7	0,0		0,7	0,0			
Tajiquistão	54,5	8,7	1,3			3,5	54,5	8,7	14,9
Turquemenistão	44,9	1,0	0,8	44,9	1,0	2,7			
Ucrânia	31,9		1,0	31,9		1,6			
Ex-Jugoslávia	46,3	67,0	10,3	6,2	13,6	7,2	40,1	53,5	43,5
Subtotal	348,6	93,9	16,5	253,9	31,8	41,3	94,6	62,1	58,4
Total		458,9			327,0			215,1	

⁽¹⁾ Esta coluna inclui os juros vencidos entre a data de intervenção do fundo e o encerramento do exercício, pelo que não é possível efectuar uma reconciliação entre as três colunas de juros de mora.

Fonte: Comissão.

8.5. No ano 2000, foram transferidos para o fundo a partir da reserva para garantias 186,3 milhões de euros, tendo-lhe sido restituídos 107,9 milhões de euros em Março de 2000, que correspondem à diferença entre o montante efectivamente detido pelo fundo em 31 de Dezembro de 1999 (1 313,1 milhões de euros, ou seja 10,9 % do montante total das garantias) antes da remuneração do BEI (0,6 milhões de euros) e o montante-objectivo de 1 205,2 milhões de euros, ou seja 10 % do montante total das garantias em 31 de Dezembro de 1999 ⁽²⁾.

8.6. Em 31 de Dezembro de 2000, a relação entre as disponibilidades do fundo (1 431,6 milhões de euros) e o montante global das operações de empréstimo e de garantia de empréstimo em benefício de países terceiros, acrescida dos juros devidos e não pagos (14 068,8 milhões de euros), atingiu 10,2 % (ver **quadro 8.1**). Com base num montante-objectivo de 1 266,2 milhões de euros (9 % do montante total das garantias em 31 de Dezembro de 2000), 165,4 milhões de euros terão de ser restituídos ao orçamento em 2001.

8.7. Durante o exercício, foram accionadas garantias por três ocasiões num montante total de 17,4 milhões de euros (dos quais 1,6 milhões de euros de juros de mora). Nos três casos tratou-se essencialmente de empréstimos em divisas diferentes do euro. A evolução das taxas de câmbio durante os três meses entre a constatação do incumprimento e a intervenção do fundo implicou um encargo suplementar de 1,1 milhões de euros a pagar pelo fundo nos termos do regulamento.

8.8. No ano 2000, as actividades do Fundo de Garantia renderam juros líquidos num montante de 57,4 milhões de euros, ou seja tiveram um rendimento global médio de 4,2 %.

⁽²⁾ Segundo o artigo 3.º do regulamento: «O montante do fundo deve atingir um nível adequado, adiante designado "montante-objectivo". O montante-objectivo é fixado em 10 % do montante total em capital da totalidade das autorizações da Comunidade decorrentes de cada operação acrescido dos juros devidos e não pagos. Sempre que o montante-objectivo for ultrapassado no final do ano, o excedente reverterá para uma rubrica específica do mapa das receitas do orçamento geral das Comunidades Europeias». A partir de 1997, esta relação tem sistematicamente ultrapassado a taxa de 10 % fixada como montante-objectivo. A partir de 1 de Janeiro de 2000, a taxa do montante-objectivo passou para 9 %, nos termos do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1149/1999 do Conselho, de 25 de Maio de 1999, que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94 que institui um Fundo de Garantia relativa às acções externas (JO L 139 de 2.6.1999, p. 1).

Seguimento dado às observações anteriores

8.9. A comissão anual de 0,05 % devida ao BEI no ano 2000 enquanto remuneração pela gestão financeira do fundo ascendeu a 0,7 milhões de euros. Esta taxa de remuneração é idêntica desde 1995 ⁽³⁾. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1999, o Tribunal recomendava que «tendo em conta a experiência adquirida pelo BEI na gestão financeira e o montante atingido pelo fundo, o nível da comissão anual deverá ser revisito» ⁽⁴⁾. Apesar das expectativas da Comissão, o BEI ainda não apresentou qualquer resumo das despesas incorridas. A taxa manteve-se inalterada no ano 2000.

8.9. *Uma nova estrutura relativa às comissões para o ano 2001 deverá ser acordada brevemente entre o BEI e os serviços da Comissão.*

FUNDO EUROPEU DE INVESTIMENTO (FEI)

Introdução

8.10. O Fundo Europeu de Investimento (FEI) foi criado em 1994 em resposta ao desejo manifestado pelo Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992. São seus accionários o Banco Europeu de Investimento (BEI), a Comunidade e vários estabelecimentos financeiros (ver ponto 8.11). Foi criado com o objectivo de oferecer uma capacidade financeira adicional visando contribuir para a realização de objectivos comunitários como o desenvolvimento das redes transeuropeias (RTE) e das pequenas e médias empresas (PME). No ano 2000 sofreu, pela primeira vez desde a sua criação, uma profunda reforma.

Reforma do FEI

8.11. Através da aquisição de acções não subscritas e de acções de estabelecimentos financeiros, o BEI tornou-se o maior accionário do FEI. Este pertence, portanto, em mais de 90 % a instituições e organismos públicos europeus. 20 % desses títulos foram pagos antes da reforma e a mesma percentagem manteve-se após a reforma.

⁽³⁾ Como o fundo atingiu 300 milhões de ecus em 31 de Dezembro de 1995, a taxa de remuneração do BEI passou de 0,125 % para 0,05 % dos activos mensais médios do fundo, com efeitos retroactivos a 31 de Dezembro de 1994. Desde o início, o fundo pagou ao BEI 2,5 milhões de euros de comissões de gestão.

⁽⁴⁾ JO L 342 de 1.12.2000, p. 175.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Accionários do FEI (capital total: 2 000 milhões de euros)

	Antes da reforma (%)	Após a reforma (%)
Bei	40	60,75
Comunidade Europeia	30	30
Instituições financeiras	19,25	9,25
Acções não subscritas	10,75	0
Total	100	100

8.12. Na sequência da reforma, o FEI transformou-se num ramo do BEI especializado nas actividades de capital de risco. A gestão da carteira de investimentos em capital de risco detida pelo BEI no seu próprio nome (922 milhões de euros) foi transferida para o FEI. Além disso, um montante até 1 000 milhões de euros das reservas do BEI foi colocado à disposição do FEI com vista a apoiar as novas operações de capital de risco a celebrar pelo FEI. No final do ano 2000, foi confiada ao FEI a gestão de participações representando um montante até 2 493 milhões de euros.

8.13. Nos termos da decisão do Conselho de 1994 ⁽⁵⁾, a Comunidade é membro do Fundo Europeu de Investimento, sendo nele representada pela Comissão. Os representantes da Comunidade devem portanto garantir o equilíbrio entre os objectivos da Comunidade e o carácter comercial ⁽⁶⁾ das actividades do fundo.

8.14. Em Junho de 2000, a Assembleia Geral do FEI aprovou os novos estatutos e o regulamento interno propostos pelo Conselho de Fiscalização.

8.15. Os novos estatutos introduziram as seguintes alterações:

- a) O órgão de gestão do FEI era o Comité Financeiro, composto por três membros, um dos quais representava a Comissão. Nenhuma decisão podia ser tomada sem a presença deste último. Actualmente o Comité Financeiro foi substituído por um único Director-Geral, nomeado pelo membro do fundo que tiver o maior número de acções ⁽⁷⁾ (ou seja o BEI);

8.15. *Os novos estatutos foram alinhados pelas regras normais de administração das sociedades. O Conselho de Administração decide actualmente de todas as operações com a possibilidade de delegar estes poderes no todo ou em parte.*

O Comité Financeiro foi substituído por um director-geral, que age autonomamente, serve os melhores interesses do fundo e responde apenas perante o Conselho de Administração.

A Comunidade está representada no Conselho de Administração por dois membros. A disposição segundo a qual estes dois membros agem autonomamente e servem os melhores interesses do FEI está em conformidade com a administração habitual (ver BEI e BERD).

Os estatutos do FEI determinam que os membros do fundo podem dispor das suas acções mediante a respectiva transferência quer para um outro membro, quer para terceiros. A necessária aprovação do BEI, como accionista maioritário, reflecte, como já foi mencionado, a prática habitual de administração.

⁽⁵⁾ Decisão 94/375/CE de 6 de Junho de 1994.

⁽⁶⁾ N.º 2 do artigo 3.º dos novos estatutos: as actividades do fundo baseiam-se nas boas práticas bancárias ou comerciais, conforme os casos.

⁽⁷⁾ Artigos 10.º e 24.º dos estatutos originais e 17.º do regulamento interno original e artigos 21.º dos novos estatutos e 16.º do novo regulamento interno.

- b) O Conselho de Fiscalização foi substituído por um Conselho de Administração. A noção de representação da Comissão nesse Conselho, referida nos estatutos originais, foi eliminada nos novos estatutos ⁽⁸⁾. De entre os sete membros, os dois designados pela Comissão devem agora agir de maneira independente e servir do melhor modo os interesses do FEI. Apenas devem prestar contas à Assembleia Geral (do FEI);
- c) A Comissão deixou de poder dispor das suas acções sem o consentimento do BEI, ao passo que nos estatutos originais não se encontrava qualquer disposição sobre esta matéria ⁽⁹⁾.

Gestão orçamental das medidas no âmbito de um mandato

8.16. No ano 2000, o FEI geriu três medidas financiadas pelo orçamento comunitário: o projecto-piloto «Crescimento e ambiente» ⁽¹⁰⁾, a facilidade tecnológica europeia — Apoio ao arranque («*ETF Start Up*») e o mecanismo de garantia às PME. Estas duas últimas e a medida «Empresa comum europeia», gerida directamente pela Comissão, formam o programa de assistência financeira às PME inovadoras e criadoras de emprego ⁽¹¹⁾.

8.17. O montante das dotações orçamentais, que se elevava a 391,56 milhões de euros ⁽¹²⁾, foi integralmente autorizado pela Comissão. Os pagamentos do orçamento comunitário ao FEI relativos a estas medidas elevaram-se no final do ano 2000 ao mesmo montante que em 1999, ou seja 145 milhões de euros, dos quais 60 milhões de euros para a «*ETF Start Up*», 60 milhões de euros para o mecanismo de garantia às PME e 25 milhões de euros para o projecto-piloto «Crescimento e ambiente». No ano 2000 não foram efectuados novos pagamentos.

⁽⁸⁾ Artigo 16.º dos estatutos originais e artigo 18.º dos novos estatutos.

⁽⁹⁾ Artigo 7.º dos novos estatutos.

⁽¹⁰⁾ Alteração n.º 0233 do Parlamento ao projecto de orçamento da Comunidade para 1995 (JO C 18 de 23.1.1995, p. 317).

⁽¹¹⁾ Decisão 98/347/CE do Conselho, de 19 de Maio de 1998, relativa a medidas de assistência financeira às pequenas e médias empresas (PME) inovadoras e criadoras de emprego — Iniciativa a favor do crescimento e do emprego (JO L 155 de 29.5.1998, p. 43).

⁽¹²⁾ «*ETF Start Up*»: 168 milhões de euros em 1998, 1999 e 2000; mecanismo de garantia às PME: 198,56 milhões de euros em 1998, 1999 e 2000; projecto-piloto «Crescimento e ambiente»: 25 milhões de euros no período de 1995 a 1997.

Facilidade tecnológica europeia — Apoio ao arranque
(«ETF Start Up»)

8.18. O objectivo desta medida é promover as tomadas de participação sob a forma de capital de risco nas PME inovadoras e criadoras de emprego através de investimentos em fundos de capital de risco especializados, nomeadamente fundos de pequena dimensão ou de criação recente, fundos com um raio de acção regional, fundos orientados para sectores ou tecnologias específicas ou fundos de capital de risco que financiam a exploração de resultados de I & D (investigação e desenvolvimento). O FEI recebe fundos comunitários e adquire participações em fundos de capital de risco que investem nas PME.

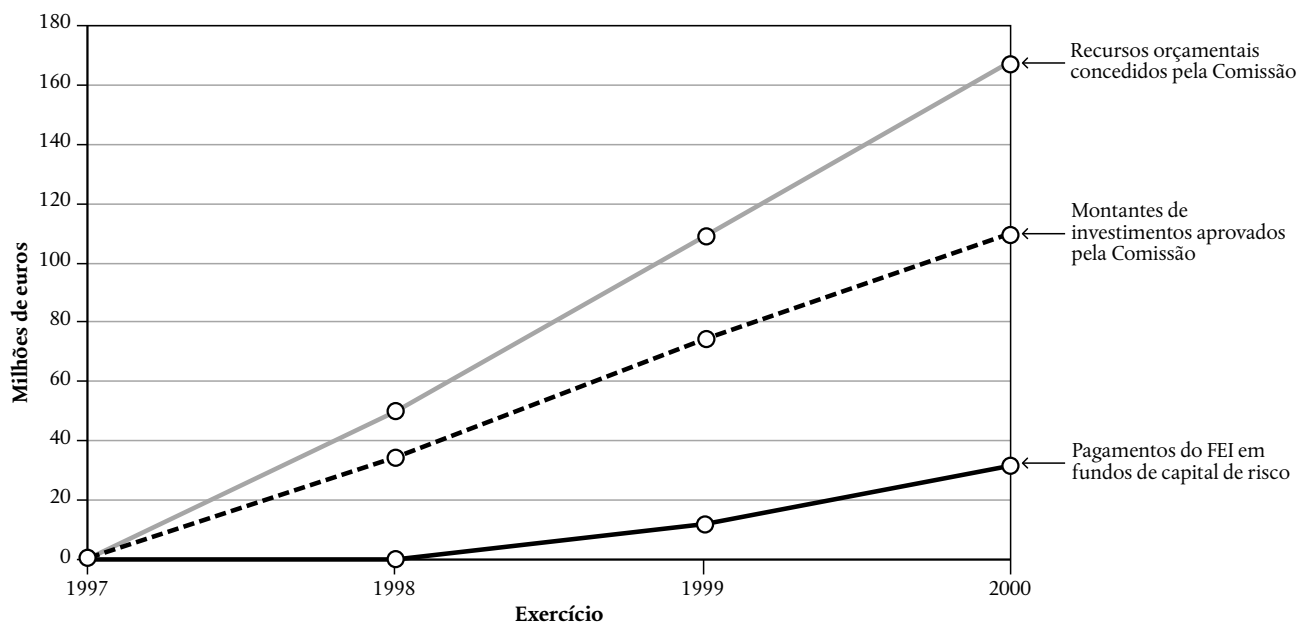
8.19. No período 1998-2000, o montante total dos recursos orçamentais autorizado pela Comissão para esta facilidade elevou-se a 168 milhões de euros, ou seja 100 % da dotação concedida. Em 31 de Dezembro de 2000 o FEI tinha já pago 32,2 milhões de euros em fundos de capital de risco (ver **quadro 8.3**).

8.19. *No final de 2000, o FEI assinara contratos com fundos de capital de risco num total de 71,7 milhões de euros dos quais 12,8 milhões de euros dependem de mais angariação de fundos por parte dos fundos de capital de risco. Dos 58,9 milhões de euros de compromissos «incondicionais», o FEI pagara 32,2 milhões de euros.*

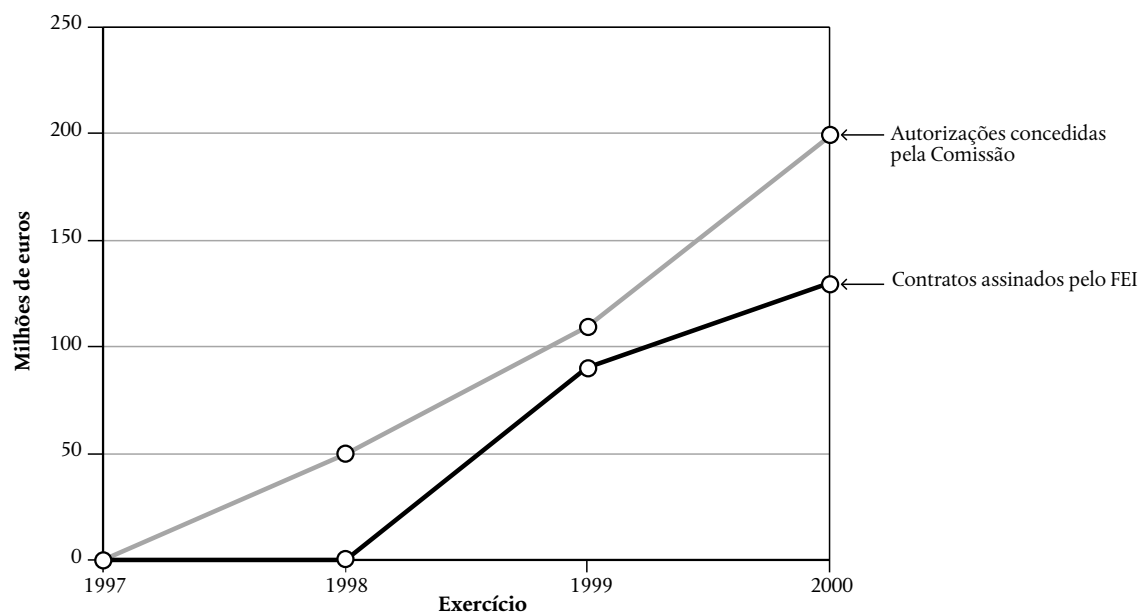
Mecanismo de garantia às PME

8.20. O objectivo deste mecanismo é cobrir o custo de garantias e de subgarantias concedidas pelo FEI a fim de aumentar os empréstimos às PME inovadoras e criadoras de emprego, através do aumento da capacidade dos sistemas de garantias dos sectores público ou privado dos Estados-Membros, incluindo sistemas de garantia mútua. A dotação orçamental abrangerá a totalidade do custo do mecanismo, que inclui os prejuízos suportados pelo FEI por força das garantias concedidas, bem como qualquer outro custo ou despesa elegível. O custo do mecanismo para o orçamento comunitário está sujeito a um limite máximo para cada intermediário financeiro, de modo a que não possa, em caso algum, exceder as dotações orçamentais disponibilizadas ao FEI.

8.21. No período 1998-2000, o montante orçamental total autorizado pela Comissão para este mecanismo elevou-se a 198,56 milhões de euros, ou seja 100 % da dotação concedida. No final do ano 2000, os contratos celebrados pelo FEI totalizavam 130 milhões de euros (ver **quadro 8.4**). As despesas incorridas até aí elevavam-se a 0,45 milhões de euros dos devedores em mora e 2,6 milhões de euros de despesas de gestão.

Quadro 8.3 — «ETF Startup» — Autorizações e investimentos cumulados em fundos de capital de risco

Fonte: Comissão/FEI.

Quadro 8.4 — Mecanismo de garantia às PME — Autorizações cumuladas

Fonte: Comissão.

Projecto-piloto «Crescimento e ambiente»

8.22. O projecto-piloto «Crescimento e ambiente» foi criado em 1995 por iniciativa do Parlamento Europeu. O objectivo deste projecto é facilitar o acesso das PME ao financiamento bancário para novos investimentos favoráveis ao ambiente. O projecto prevê a concessão de garantias para os financiamentos concedidos pelos estabelecimentos financeiros dos Estados-Membros, até ao limite de 50 %. A Comissão fornece subvenções destinadas essencialmente a cobrir os prémios relativos às garantias, bem como os custos de promoção do projecto. Durante o período 1995-1997, a Comissão autorizou e pagou integralmente ao fundo 25 milhões de euros, ou seja 100 % das dotações concedidas a este projecto. No final do ano 2000, o FEI tinha celebrado contratos de garantia envolvendo despesas de garantia potenciais de 24,4 milhões de euros, correspondentes a um montante máximo garantido de 674,6 milhões de euros e a um volume de empréstimo máximo de 1 353,5 milhões de euros. O total das despesas de garantia e dos custos de promoção ascendia a cerca de 9,4 milhões de euros, dos quais 6,4 milhões de euros tinham sido pagos ao FEI até ao final do ano 2000.

Gestão dos fundos próprios

8.23. O controlo das operações financeiras sobre fundos próprios do FEI foi objecto de um acordo entre este e a Comissão, que é accionária por conta da Comunidade até ao limite de 30 % do capital. Esse acordo, assinado em Setembro de 2001 e relativo a um período de dez anos, define nomeadamente o acesso do Tribunal aos documentos e às informações necessárias, incluindo os de outros auditores. O Tribunal considera que este acordo constitui uma base útil para conferir um carácter concreto ao controlo da participação comunitária, tendo em conta o contexto específico em que ela se insere.

Seguimento dado às observações anteriores

8.24. Nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 1998 e 1999, o Tribunal afirmara que uma taxa de execução orçamental de 100 % calculada apenas a partir do orçamento comunitário podia ocultar uma subutilização dos fundos orçamentais pelo mandatário e, concretamente, um baixo nível de execução do programa financiado.

8.23. *A Comissão está satisfeita com o facto de ter sido assinado um acordo.*

8.24. *A Comissão está consciente do problema de desfazamento entre a execução orçamental e a execução real. A fim de melhorar a informação dada nos mapas financeiros e aperfeiçoar a respectiva legibilidade, a Comissão apresentou, no anexo, a informação relativa aos fundos concedidos a intermediários financeiros públicos ou privados que, até 31 de Dezembro de 2000, ainda não tinham sido utilizados por aqueles. Pela primeira vez, a Comissão apresentou esta informação por título orçamental, por forma a que possa ser conhecida a execução orçamental real.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.25. A Comissão comprometeu-se ⁽¹³⁾ a inserir uma nota explicativa no balanço que permita identificar os montantes correspondentes a fundos detidos pelo FEI. Essa nota não foi, no entanto, incluída no balanço do ano 2000. Na conta de gestão e balanço financeiro para o exercício de 2000, as informações são limitadas e não são transparentes. Este documento não apresenta, nas contas de tesouraria de cada intermediário financeiro, os montantes que ainda não tenham sido transferidos para os beneficiários.

8.26. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1998 ⁽¹⁴⁾, o Tribunal chamou a atenção da Comissão para a necessidade de melhorar o controlo do projecto-piloto «Crescimento e ambiente», em especial os custos de execução e os critérios de elegibilidade. No ano 2000 a Comissão efectuou uma auditoria interna com base nas recomendações do Tribunal. Posteriormente iniciou com o FEI a renegociação da convenção de gestão relativa ao projecto-piloto «Crescimento e ambiente», definiu procedimentos que lhe permitissem um controlo sistemático e decidiu proceder a uma avaliação do projecto. No final do ano 2000, a execução dessas medidas não se tinha, no entanto, ainda iniciado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.25. *É certo que a Comissão se comprometeu, na resposta ao relatório anual de 1999, a indicar o montante gerido pelo FEI. No entanto, deve sublinhar-se que, dado que os intermediários que gerem fundos são numerosos e numa preocupação de transparência e de harmonização, a Comissão preferiu apresentar no anexo do volume IV da conta de gestão e do balanço financeiro consolidados (ver páginas 68 e 91) uma nota explicativa global para todos estes intermediários em vez de citar apenas certos intermediários. Os fundos detidos pelo FEI em 31 de Dezembro de 2000 estão incluídos nos títulos B5-3 e B5-5, elevando-se a 112 milhões de euros, o que representa apenas 17 % do montante total dos fundos detidos pelos intermediários.*

8.26. *A Comissão deseja assinalar que em 2001 as medidas mencionadas pelo Tribunal se tornaram efectivas: na sequência de longas negociações, está em vias de ser assinada uma alteração à convenção de gestão, a avaliação do mecanismo já teve início e estão em curso controlos por amostragem a nível dos intermediários financeiros.*

⁽¹³⁾ JO C 342 de 1.12.2000, p. 183.

⁽¹⁴⁾ JO C 349 de 3.12.1999.

CAPÍTULO 9

Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio

9.0. ÍNDICE	Pontos
Declaração de fiabilidade relativa ao orçamento geral para o exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	I-IV
Introdução	9.1-9.3
Fiabilidade das contas	9.4-9.43
Comentários sobre as demonstrações financeiras consolidadas	9.4-9.15
Aspectos relativos à execução orçamental	9.16-9.26
Quadro e práticas contabilísticas	9.27-9.37
Seguimento dado às observações sobre o sistema contabilístico Sincom 2	9.38-9.43
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	9.44-9.69
Introdução	9.44-9.47
Recursos próprios	9.48-9.51
Política agrícola	9.52-9.56
Acções estruturais	9.57-9.61
Políticas internas	9.62-9.65
Acções externas	9.66-9.68
Despesas administrativas	9.69
Conclusão	9.70-9.76
Fiabilidade das contas	9.70-9.72
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	9.73-9.76

DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE RELATIVA AO ORÇAMENTO GERAL PARA O EXERCÍCIO ENCERRADO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2000

I. O Tribunal de Contas Europeu («o Tribunal») examinou as contas consolidadas das Comunidades Europeias relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000. Essas contas, que consistem na conta de gestão e balanço consolidados e nas notas anexas ⁽¹⁾, são da responsabilidade da Comissão. Em conformidade com os Tratados ⁽²⁾, o Tribunal deverá enviar ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem.

II. O Tribunal efectuou a auditoria em conformidade com as suas políticas e normas de auditoria, que adaptam as normas de auditoria internacionais geralmente aceites ao contexto comunitário. A auditoria incluiu uma série de procedimentos destinados a analisar, por sondagem, tanto os montantes e as informações constantes das contas consolidadas como a regularidade e a legalidade das operações a que as contas se referem. A auditoria incluiu igualmente uma avaliação dos princípios contabilísticos utilizados pelos gestores e das principais estimativas por estes efectuadas, bem como da apresentação das contas. A auditoria efectuada constitui um fundamento suficiente para o Tribunal emitir a opinião a seguir apresentada, cujo âmbito é limitado no que se refere aos recursos próprios (ver pontos 1.11 e 1.69) e às acções externas (ver pontos 5.25-5.26).

*
* *

Fiabilidade das contas

III. Com excepção das consequências decorrentes dos factos resumidos em seguida, o Tribunal é de opinião que as contas revistas no exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000, conforme publicadas no Jornal Oficial, reflectem fielmente as receitas e as despesas das Comunidades, bem como a sua situação financeira no final do exercício:

- a) Subavaliação líquida das imobilizações em cerca de 140 milhões de euros (ver ponto 9.5);
- b) Apresentação incompleta dos adiantamentos e pagamentos por conta no final do exercício (ver pontos 9.9-9.10);
- c) Sobreavaliação das autorizações ainda por liquidar em cerca de 1 680 milhões de euros (ver ponto 9.12);
- d) Omissão de determinados compromissos jurídicos no valor de 213 milhões de euros (ver ponto 9.15) e sobreavaliação líquida em 1 343 milhões de euros (ver ponto 9.16);
- e) Falta de um certo número de informações necessárias para o cálculo do resultado económico (ver pontos 9.34-9.37).

⁽¹⁾ O volume IV dos documentos foi apresentado oficialmente pela Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal em 1 de Maio de 2001 (a sua publicação está em curso no Jornal Oficial; o relatório está disponível no sítio Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_pt.html).

⁽²⁾ Artigo 248.º do Tratado CE, artigo 160.º C do Tratado CEEA e artigo 45.º C do Tratado CECA, no que se refere ao antigo orçamento administrativo da CECA, incorporado no orçamento geral pelo Tratado de Fusão de 8 de Abril de 1965.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

IV. A auditoria dos principais sistemas de gestão e de controlo ⁽³⁾ aplicáveis à agricultura e às medidas estruturais (ver pontos 9.52-9.65 e 9.73-9.76), revelou deficiências no funcionamento dos procedimentos de controlo que se destinam a garantir a legalidade e regularidade das operações.

A auditoria das despesas operacionais revelou uma incidência inaceitável de erros que afectam o montante dos pagamentos ou a realidade ou elegibilidade das operações subjacentes. (ver pontos 9.56, 9.60 e 9.75).

Tendo em conta todos os resultados da sua auditoria, o Tribunal considera que as operações subjacentes às demonstrações financeiras, no seu conjunto, são legais e regulares no que se refere às receitas, autorizações e despesas administrativas mas não pode garantir o mesmo no que se refere aos outros pagamentos.

10 de Outubro de 2001

Jan O. KARLSSON
Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

⁽³⁾ Sistema Integrado de Gestão e de Controlo para a Agricultura, Regulamento (CE) n.º 2064/97 para os fundos estruturais e quinto programa-quadro para a investigação e desenvolvimento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

9.1. Nos termos do artigo 248.º do Tratado, o Tribunal de Contas envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem (DAS). O método aplicado pelo Tribunal evoluiu, embora respeitando as práticas de auditoria geralmente aceites, a fim de alargar o leque das provas de auditoria destinadas a apoiar as suas conclusões. Para o exercício de 2000, o objectivo foi fornecer informações mais diversificadas sobre a natureza, localização e causas dos problemas que afectam a gestão dos fundos comunitários.

9.2. Os trabalhos relativos à fiabilidade das contas têm o objectivo de obter a garantia razoável de que todas as receitas, despesas, activo e passivo foram contabilizados correctamente e exactamente. Incluem, nomeadamente, o exame analítico e uma verificação pormenorizada da Conta de Gestão e do balanço consolidados das Comunidades.

9.3. Os trabalhos relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes têm o objectivo de obter elementos suficientes, directos ou indirectos, que provem que as operações subjacentes foram tratadas em conformidade com a regulamentação ou as disposições contratuais em vigor e que os fundos comunitários correspondentes foram calculados correctamente. Utilizam-se diversas técnicas, tais como auditorias aprofundadas de determinados domínios ou sistemas seleccionados, a avaliação de procedimentos de auditoria horizontais e testes substantivos sobre as operações. Os resultados pormenorizados destes trabalhos figuram nas apreciações específicas às diferentes rubricas das perspectivas financeiras contidas nos capítulos anteriores.

FIABILIDADE DAS CONTAS

Comentários sobre as demonstrações financeiras consolidadas

9.4. O Tribunal observa os esforços empreendidos pelos serviços contabilísticos da Comissão em matéria de apresentação e exploração dos dados contidos nas demonstrações financeiras consolidadas. Contudo, a versão oficial das demonstrações financeiras apresentada pela Comissão na data regulamentar de 1 de Maio de

9.4. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Com efeito, a Comissão introduziu importantes melhoramentos nas demonstrações financeiras consolidadas, apresentadas em 1 de Maio de 2001. No entanto, tendo em conta determinadas imperfeições verificadas nessa versão, a Comissão

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2001 apresentava lacunas e incoerências que requeriam a apresentação de uma versão corrigida em Setembro de 2001, com vista à sua publicação no Jornal Oficial.

Activo immobilizado

9.5. O valor total das immobilizações corpóreas (3 261 milhões de euros) apresentadas no balanço é simultaneamente subavaliado (em 225 milhões de euros) por não ter devidamente em conta os edifícios arrendados pelo Comité Económico e Social (CES) e pelo Comité das Regiões (CR), com opção de compra, e sobreavaliado (em cerca de 81 milhões de euros) por não tomar em consideração as amortizações relativas ao edifício do Conselho. A ausência de um controlo físico dos bens móveis, nomeadamente nos diferentes locais do Centro Comum de Investigação (CCI) à parte o de Ispra, relativa a bens de um valor de compra de cerca de 96 milhões de euros, prejudica a qualidade do inventário contabilístico.

preferiu elaborar uma nova versão com vista à sua publicação no Jornal Oficial.

9.5. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão insiste nos progressos realizados por todas as instituições para melhorar a fiabilidade e a exactidão do montante indicado no balanço, no que diz respeito às immobilizações não financeiras, o que constitui um avanço significativo em relação aos exercícios anteriores.

Os dois imóveis em regime de locação com opção de compra detidos pelos Comités não foram incluídos no activo do balanço dado que, em 31 de Dezembro de 2000, não reuniam as condições necessárias fixadas pelo regulamento relativo à gestão contabilística das immobilizações não financeiras das Comunidades Europeias. O valor de um dos imóveis será incluído no balanço de 2001, visto que o contrato entra em vigor em 1 de Janeiro de 2001. O outro imóvel será incluído no balanço a partir da transferência dos riscos e vantagens para os Comités. Entretanto, as informações sobre estes dois imóveis foram indicadas nos compromissos extrapatrimoniais.

No que diz respeito ao imóvel do Conselho, a Comissão explicou nas notas ao balanço a razão pela qual o referido imóvel não pôde ser amortizado.

Quanto ao inventário físico nas diferentes instalações do CCI que não Ispra, a Comissão indica que o controlo físico completo dos bens se encontra em curso. O objectivo é de finalizar este exercício antes do final de 2001 e inscrever o resultado no balanço de 2001.

Créditos e créditos potenciais

9.6. Em resposta a uma observação do Tribunal ⁽⁴⁾, foi aplicada pela primeira vez uma redução de valor forfetária baseada na antiguidade (139 milhões de euros), para devedores diversos (2 217 milhões de euros) que não foram objecto de uma redução de valor específico. A Comissão não conseguiu indicar o pormenor do

9.6. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão tomou medidas para que no futuro a informação relativa à correcção do valor das dívidas diversas seja fornecida de forma clara e completa.

⁽⁴⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 8.5 (JO C 342 de 1.12.2000, p. 187).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

cálculo desta redução, mas os créditos relativos às multas aplicadas por infracção à livre concorrência (973 milhões de euros) foram excluídos. A Comissão, após ter procedido a uma análise, deveria estabelecer regras específicas para esta categoria de créditos.

9.7. O Tribunal observa os esforços da Comissão no sentido de identificar os intermediários financeiros que gerem fundos comunitários e de determinar o montante inscrito no balanço na rubrica devedores diversos (792 milhões de euros). Contudo, este registo é incompleto e, tratando-se de um montante inscrito no balanço com base num registo extracontabilístico, os serviços contabilísticos centrais também não estão em posição de garantir um controlo adequado. O Tribunal tomou em consideração o compromisso da Comissão ⁽⁵⁾ de determinar, para as contas do exercício de 2001, regras mínimas de gestão e de controlo destes fundos. Considera contudo que a Comissão deverá igualmente dispor de saldos actualizados na contabilidade de uma forma contínua e evitar os registos extracontabilísticos (ver pontos 9.28-9.29).

9.8. O montante apresentado como autorizações extrapatrimoniais dos créditos potenciais relativos às fraudes e irregularidades no domínio do FEOGA-Garantia (1 099 milhões de euros) é afectado por várias imperfeições. Assim, na expectativa da entrada em vigor da regulamentação em causa, os montantes que podem constituir uma duplicação dos montantes inscritos no registo dos devedores FEOGA-Garantia só foram deduzidos para os Estados-Membros que apresentaram estes dados. Além disso, os dados respectivos não são elaborados na mesma data e a dedução foi feita sem uma reconciliação individual.

As dívidas relativas às coimas aplicadas por infracção à livre concorrência foram excluídas do cálculo da correcção de valor dado que a cobrança das referidas coimas se realiza, segundo a experiência do passado e salvo excepções, sem perdas. As coimas, que não são objecto de um recurso por parte das empresas em questão, são cobradas na data indicada na decisão que aplica a coima. As coimas, que são objecto de um recurso diante da jurisdição competente, são cobradas após o julgamento definitivo. Além disso, é limitado o risco de insolvabilidade das empresas a que foi aplicada uma coima, não justificando uma redução de valor forfetário. A Comissão fixará regras no manual de contabilização e de consolidação.

9.7. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão deseja pôr em evidência um importante progresso introduzido nas demonstrações financeiras, tanto a nível da apresentação do conteúdo, em relação aos anos anteriores. Como a Comissão se comprometera, realizou, nomeadamente, o recenseamento dos intermediários financeiros que gerem fundos comunitários e incluiu informações suplementares e pertinentes sobre este tipo de actividade nas demonstrações financeiras. A Comissão prosseguirá os seus esforços a fim de fixar o procedimento adequado para recolher e verificar as informações, bem como para melhorar a exaustividade do montante a incluir no balanço do ano de 2001.

Este problema será tratado no quadro do projecto de modernização da contabilidade da Comissão a fim de evoluir para um novo sistema contabilístico integrado.

9.8. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A partir do ano de 2001 em diante, são introduzidas alterações na informação a comunicar por parte dos Estados-Membros ao FEOGA-Garantia que permitirão a identificação dos devedores que também foram notificados ao OLAF como envolvidos em casos de fraude ou de irregularidade. Esta informação ajudará a eliminar qualquer possível duplicação de registos.

⁽⁵⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, respostas da Comissão, ponto 8.8 (JO C 342 de 1.12.2000, p. 196).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Adiantamentos e pagamentos por conta

9.9. As únicas informações sobre o carácter definitivo ou não definitivo dos pagamentos a cargo do orçamento referem-se, por um lado, aos pagamentos aos intermediários financeiros ainda não pagos aos beneficiários finais (ver ponto 9.7) e, por outro, aos adiantamentos relativos ao novo período de programação (2000-2006) pagos a cargo do orçamento do exercício 2000 para os fundos estruturais.

9.10. Nas suas respostas às observações do Tribunal relativas ao exercício de 1999 ⁽⁶⁾, a Comissão indicara que consultaria os serviços gestores no intuito de estabelecer regras pormenorizadas para cada domínio de actividade e que aplicaria a codificação dos diferentes tipos de pagamento previstos na proposta de reformulação do Regulamento Financeiro ⁽⁷⁾ antes mesmo da sua adopção. O Tribunal não constatou qualquer progresso nestes domínios.

Autorizações e dívidas potenciais

9.11. Em 31 de Dezembro de 2000, as autorizações ainda por liquidar respeitantes a dotações diferenciadas representavam um montante total de 65 596 milhões de euros, dos quais 2 166 milhões de euros estavam cobertos por dotações de pagamento transitadas de 2000 para 2001.

9.12. No final do exercício, os montantes relativos às autorizações por liquidar anteriores a 1999 elevam-se a cerca de 18 574 milhões de euros, dos quais cerca de 7 400 milhões de euros não foram objecto de qualquer pagamento em 1999 e 2000. Deste último montante, o Tribunal calcula que cerca de 1 680 milhões de euros (23 %) já não representam qualquer obrigação de efectuar pagamentos.

9.10. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão reconhece a existência deste problema. Assim, no projecto do novo quadro contabilístico, os serviços do tesoureiro da Comissão trabalham conjuntamente com as principais DG envolvidas a fim de encontrar o melhor procedimento contabilístico a seguir no futuro.

9.12. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão iniciou um exercício de análise e de gestão das autorizações por liquidar a fim de eliminar a componente anormal. Além disso, a Comissão comprometeu-se a informar regularmente a autoridade orçamental sobre os progressos efectuados neste domínio.

Com o objectivo de dar uma informação pertinente, a Comissão especificou nas demonstrações financeiras que o montante das autorizações por liquidar correspondia a uma autorização potencial máxima, tendo avaliado a componente anormal do RAL em 4,9 mil milhões de euros (fora fundos estruturais).

⁽⁶⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, respostas da Comissão, pontos 8.11-8.13 (JO C 342 de 1.12.2000, p. 197).

⁽⁷⁾ Proposta de Regulamento (CE, CECA, Euratom) do Conselho, apresentado pela Comissão em 17 de Outubro de 2000, que reformula o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias [COM(2000) 461 final], e nomeadamente o seu artigo 75.º

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.13. No domínio das acções estruturais, as autorizações orçamentais da Comissão apenas reflectem, em conformidade com a regulamentação, as fracções anuais em curso e vencidas. Os montantes dos compromissos jurídicos plurianuais incorridos são contudo apresentados como dívidas potenciais. Em todos os outros domínios de despesas, a regulamentação não prevê qualquer distinção entre compromissos jurídicos e autorizações orçamentais. Estas diferenças de definição conduzem a incoerências nas demonstrações financeiras.

9.14. Também no que se refere às acções estruturais, subsistem ainda algumas práticas que dão lugar a críticas ⁽⁸⁾. Por um lado, em certos domínios, os pagamentos intermédios são imputados sistematicamente à fracção anual mais antiga, determinando assim o encerramento das autorizações por liquidar antes do pagamento final do saldo. Por outro lado, a Comissão não procede sistematicamente ao ajustamento das autorizações em caso de reprogramação.

9.15. Nas rubricas orçamentais relativas aos acordos internacionais no domínio da pesca, a Comissão registou obrigações jurídicas por montantes que excedem as dotações disponíveis em 39 milhões de euros. O mesmo se passa no domínio das acções externas, em que está implicado um montante de 174 milhões de euros. Por consequência, as obrigações jurídicas registadas pela Comissão excedem em 213 milhões de euros, no total, as dotações disponíveis. Os montantes em causa são contudo apresentados como dívidas potenciais.

9.13. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Nos termos da regulamentação, as acções estruturais são autorizadas por fracções anuais, o que provoca uma diferença entre os compromissos jurídicos e as autorizações orçamentais. Por esta razão, a Comissão apresenta nas contas os compromissos jurídicos ainda não autorizados, no âmbito dos «compromissos extrapatrimoniais».

9.14. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão mantém o ponto de vista segundo o qual teria sido difícil proceder de outra forma. Para o período de 2000-2006, o Regulamento n.º 1260/1999 prevê especificamente a imputação dos pagamentos sobre a autorização em aberto mais antiga. A questão do ajustamento das autorizações em caso de nova programação já não se coloca, dado que as alterações dos planos financeiros de um programa apenas podem corrigir os anos futuros.

9.15. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os acordos de pesca e determinadas convenções relativas ao domínio das relações externas constituem quadros jurídicos que, embora se estendam ao longo de vários exercícios, definem, ano a ano, as obrigações de cada uma das partes (Comunidades — Estados terceiros). A obrigação financeira da Comunidade é, assim, claramente repartida em fracções anuais no texto de base (protocolo financeiro). É a razão pela qual a Comissão apenas procede, no decurso do exercício em questão, à autorização da fracção individual correspondente.

Consciente das observações repetidas do Tribunal e por razões de transparência, desde 1997 a Comissão tem vindo a incluir todos os anos nos compromissos extrapatrimoniais todos os montantes ainda não autorizados correspondentes às obrigações jurídicas dos acordos em vigor.

Além disso, a fim de dar uma solução definitiva a este problema, a Comissão inseriu na sua proposta de reformulação do Regulamento Financeiro, tanto no título I «Disposições gerais» como no título II «Execução do orçamento» a possibilidade de fraccionamento anual relativamente às autorizações cuja realização se estende por vários exercícios, desde que o acto de base o preveja, o que é o caso dos acordos internacionais de pesca.

⁽⁸⁾ Ver por exemplo o relatório anual relativo ao exercício de 1998, ponto 8.17 (JO C 349 de 3.12.1999), relatório anual relativo ao exercício de 1997, pontos 8.23 e 8.56 (JO C 349 de 17.11.1998) e relatório anual relativo ao exercício de 1993, ponto 14.10 b) (JO C 327 de 24.11.1994).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Aspectos relativos à execução orçamental

9.16. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1999, o Tribunal assinalava que as decisões de reprogramação (2 377 milhões de euros) adoptadas antes de 31 de Dezembro não tinham dado lugar às autorizações orçamentais exigidas⁽⁹⁾. Do mesmo modo, 1 034 milhões de euros que correspondiam à fracção 2000 de 16 programas do novo período 2000-2006 que tinha sido objecto de decisões da Comissão antes de 31 de Dezembro de 2000, não deram lugar a autorizações orçamentais em 2000. Os montantes não autorizados são indicados num anexo ao balanço. A falta de uma autorização orçamental paralela ao compromisso jurídico é contrária ao artigo 36.º do Regulamento Financeiro. As transições de dotações efectuadas do exercício 2000 para 2001 com o fim de cobrir estas decisões não correspondem às condições estipuladas pelo n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro. A transição não automática de dotações de autorização é um efeito reservado aos casos de processos praticamente concluídos em 31 de Dezembro, o que não é aplicável às decisões tomadas.

9.17. Os pagamentos por conta efectuados na parte não autorizada dos programas decididos em 2000 (ver ponto 3.32), que se elevam a 507,4 milhões de euros, foram transitados *de facto* para o exercício 2001. Além disso, em 15 dessas intervenções e 10 programas cuja fracção 2000 foi autorizada para todos os fundos em causa, os pagamentos por conta correspondentes não foram efectuados logo que a autorização teve lugar, o que não está em conformidade com o n.º 2 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999. Daí resulta que 1 027,1 milhões de euros de pagamentos devidos em 2000 não foram transitados para 2001.

9.16. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O Tribunal assinala, a justo título, que foram concluídos compromissos jurídicos sem que a autorização orçamental correspondente da primeira fracção tenha sido efectuada. A Comissão reconhece a existência deste problema que é o resultado de práticas diferentes no processo de adopção dos programas.

Nestas circunstâncias, é normal que os referidos compromissos ainda não autorizados na contabilidade sejam incluídos entre os compromissos extrapatrimoniais.

A Comissão procedeu seguidamente às transições das dotações correspondentes a fim de proceder à autorização contabilística em 2001. De um ponto de vista operacional e para o caso em análise, não existem outras soluções no quadro das perspectivas financeiras existentes.

A partir do momento em que determinados compromissos jurídicos não eram cobertos pelas autorizações orçamentais no final do exercício, as únicas alternativas às transições de dotações teriam sido deixar os compromissos jurídicos não cobertos por autorizações orçamentais — o que teria sido inaceitável — ou proceder a uma revisão das perspectivas financeiras.

9.17. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A falta de realização de pagamentos por conta em 2000 relativamente a alguns programas já aprovados no decurso desse exercício pode ser explicada pelo facto de esses programas terem sido autorizados no final do ano de 2000. O breve lapso de tempo disponível e o número importante de decisões no final do ano não permitiam materialmente proceder a todos os pagamentos por conta correspondentes, que acabaram por ser efectuados no início do ano de 2001.

⁽⁹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 3.41 e 8.17 (JO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.18. No orçamento 2000 foi adoptada uma nova nomenclatura orçamental. O título B2-1, «fundos estruturais», está subdividido em capítulos, não já por fundo, mas por objectivos prioritários dos fundos estruturais. Esta nova organização apresenta a vantagem de identificar melhor as dotações do novo período de programação e é coerente com o co-financiamento de programas plurifundos por objectivo. Contudo, no que se refere aos períodos anteriores, para os quais continuavam por liquidar no final de 1999 autorizações que se elevam a 41 600 milhões de euros, a nova nomenclatura determina que, por exemplo, num único artigo (conclusão objectivo 1), sejam indicadas todas as dotações de pagamento para os quatro fundos estruturais a título do objectivo 1 (12 000 milhões de euros). Como o Tribunal já assinalou ⁽¹⁰⁾, para as rubricas dotadas de tais montantes, o princípio da especialização orçamental deixa de ter significado.

9.19. As despesas negativas em matéria agrícola elevaram-se no exercício 2000 a um total de 3 798 milhões de euros, de acordo com as demonstrações financeiras consolidadas. A fim de eliminar esta prática, que prejudica a transparência orçamental e contabilística, a Comissão propôs tratar futuramente estas despesas negativas como receitas afectadas e imputá-las indiscriminadamente ao FEOGA a fim de financiar qualquer rubrica de despesa independentemente da sua natureza, a partir do momento em que pode ser atribuída à secção «garantia» ⁽¹¹⁾. Segundo o Tribunal, a solução conforme à ortodoxia orçamental consiste em inscrever as receitas agrícolas, que figuram até agora no orçamento como despesas negativas, no mapa geral das receitas ⁽¹²⁾ (ver pontos 2.12-2.16).

9.20. Devido ao facto de a Itália não ter pago a imposição suplementar devida em função da superação das quotas leiteiras, foram impostas reduções dos

9.18. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A estrutura orçamental serve para agrupar as dotações destinadas a uma categoria determinada de intervenções. As rubricas do tipo «conclusão» mencionadas pelo Tribunal agrupam os programas decididos antes do período actual para um objectivo determinado, o que representa a ligação lógica entre eles. Em contrapartida, a ordem de grandeza das rubricas orçamentais não constitui um critério tão importante. Além disso, as dotações a inscrever nestas rubricas deveriam baixar rapidamente no decurso dos próximos anos, sendo conveniente evitar alterações frequentes na nomenclatura. Além disso, o acompanhamento da execução pode ser efectuado, se necessário, a um nível mais descentralizado porque existem subdivisões na contabilidade.

9.19. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão não partilha a opinião do Tribunal segundo a qual as despesas negativas deveriam ser inscritas no mapa das receitas gerais. Em alternativa, a Comissão considera que estes montantes, que constituem reembolsos de montantes que já foram financiados pelo FEOGA, deveriam ser tratados como receitas reservadas para utilização do FEOGA, como proposto na reformulação do Regulamento Financeiro.

9.20. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caso o Estado-Membro não respeite a legislação comunitária, a Comissão, mediante aplicação das disposições relativas à disciplina orçamental, recupera os montantes devidos através de reduções dos adiantamentos. Em tais casos, a Comissão não tem outra solução senão a de imputar os montantes recuperados à rubrica orçamental especialmente prevista para o efeito no orçamento da Comunidade (B1-3 7 0 1).

⁽¹⁰⁾ Parecer n.º 2/2001 sobre uma proposta de regulamento do Conselho que reformula o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia (apresentado nos termos do artigo 279.º/CE), ponto 6 (a publicar). Parecer n.º 4/97 sobre a proposta de Regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, ponto 15 e anexos 1.20 e 1.21 (JO C 57 de 23.2.1998).

⁽¹¹⁾ Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1258/1999 relativo ao financiamento da política agrícola comum, assim como diversos outros regulamentos em matéria de política agrícola comum. Documento da Comissão, referência 2000/0204 (CNS) — COM(2000) 494 final.

⁽¹²⁾ Parecer n.º 1/2001 do Tribunal de Contas (JO C 55 de 21.2.2001).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

adiantamentos num montante total de 380,6 milhões de euros (134,7 milhões de euros para a campanha 1998-1999 e 245,9 milhões de euros para a campanha 1999-2000). A contabilização na rubrica «reduções de adiantamentos» e não na rubrica «imposições suplementares» constitui uma violação do princípio da especialização das dotações e conduz a uma falta de transparência das contas. Além disso, a redução verificada num adiantamento de 134,7 milhões de euros, devida a um atraso no envio dos dados relativos ao exercício 1999, foi contabilizada nas contas do exercício 2000, o que constitui uma violação do princípio da anualidade orçamental (ver ponto 2.18).

9.21. O exame da transferência de dotações n.º 79/2000 relativa ao FEOGA-Garantia, que teve que ser submetida à decisão da autoridade orçamental e que envolveu um total de 544 milhões de euros, dos quais 310 milhões de euros para a reserva monetária, requer várias observações (ver pontos 2.9-2.11).

9.22. A Comissão enviou esta proposta ao Conselho em 10 de Janeiro de 2001 se bem que, de acordo com a regulamentação, devesse tê-la enviado até ao final de Outubro de 2000 relativamente à parte transferida para a reserva monetária ⁽¹³⁾. Como consequência desta transmissão tardia, a Comissão teve que registar a transferência antes da sua aprovação formal pelo Conselho a fim de poder contabilizar as operações orçamentais antes da data-limite regulamentar.

9.23. Além disso, quando da transferência para a reserva monetária, a Comissão retirou a maior parte dos 310 milhões de euros do capítulo B1-3 7 «Apuramento dos exercícios anteriores e redução/suspensão dos adiantamentos» e não das rubricas onde estas economias, na sequência da evolução favorável da paridade dólar-euro, tinham sido realizadas. Este procedimento, que já deu lugar a uma observação do Tribunal ⁽¹⁴⁾, não permite apresentar à autoridade orçamental todas as

A transmissão tardia dos dados por parte dos Estados-Membros tornou impossível registar a redução de 134,7 milhões de euros em 1999. Foram dados passos em 2000 para evitar uma repetição deste problema (ver 2.18).

9.21-9.22. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A transferência para a reserva monetária foi efectuada após recepção e análise das declarações finais de despesas dos Estados-Membros que permitiram a identificação das rubricas orçamentais a partir das quais era adequado transferir as referidas dotações (ver ponto 2.10). Esta abordagem evitou o recurso desnecessário a outros procedimentos tais como o orçamento rectificativo e suplementar.

No respeitante às outras transferências, a proposta foi transmitida ao Conselho, respeitando o prazo de 10 de Janeiro de 2001 como previsto no artigo 104.º do Regulamento Financeiro. As transferências, que consistiram em transferências de regularização destinadas a permitir a inscrição de despesas que já tinham tido lugar, foram registadas após aprovação pelo Coreper em 25 de Janeiro de 2001, cerca de quatro dias antes da aprovação formal pelo Conselho. Tal permitiu aos serviços da Comissão dar seguimento às transferências necessárias para o encerramento das contas dentro do prazo de 31 de Janeiro, como previsto no Regulamento Financeiro.

9.23. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Uma leitura e comparação cuidadosas das segunda e terceira frases do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 2040/2000 do Conselho indica que o regulamento relativo à disciplina orçamental não exige que as transferências para a reserva monetária sejam efectuadas única e exclusivamente a partir das rubricas em que as despesas são influenciadas por alterações na paridade euro/dólar (ver ponto 2.11).

⁽¹³⁾ Artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 2040/2000 do Conselho relativo à disciplina orçamental (JO L 244 de 29.9.2000, p. 27).

⁽¹⁴⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 1998, ponto 2.28 (JO C 349 de 1.12.1999).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

transferências entre capítulos que lhe deveriam ter sido apresentadas (ver ponto 2.11) e determina o financiamento de despesas por diferenciais de câmbio provenientes de outras rubricas.

9.24. Algumas despesas foram declaradas antes do seu pagamento efectivo ou com muito atraso e foram portanto imputadas a um outro exercício diferente daquele a que a referida despesa dizia efectivamente respeito. Deste modo, a Espanha declarou como regularizadas no exercício algumas despesas que foram pagas no exercício seguinte (ajuda à apicultura). Pelo contrário, a Itália e a Espanha procederam ao pagamento, com um atraso considerável em relação às disposições regulamentares, de adiantamentos (ajuda à transformação de citrinos e ajuda às frutas e produtos hortícolas), o que adiou a contabilização das despesas para o exercício seguinte. Finalmente, em França, houve despesas de transporte ligadas à armazenagem pública que foram declaradas com mais de seis meses de atraso em relação à sua data de regularização efectiva, o que deu origem a um desvio de imputação para um outro exercício. Além disso, nestes três últimos casos, a Comissão teria podido, fora do âmbito das disposições específicas do Regulamento n.º 296/96 da Comissão efectuar uma redução correspondente no montante dos adiantamentos, nos termos dos Regulamentos (CE) n.º 2040/00 e (CE) n.º 1258/99 do Conselho.

No caso de uma desvalorização do dólar em relação ao euro, o regulamento estipula claramente que «[...] serão efectuadas transferências para as rubricas do FEOGA-Garantia afectadas pela queda do dólar» (terceira frase do artigo 11.º). No entanto, no caso do ano 2000, em que o dólar se reforçou em relação ao euro, o regulamento apenas refere que «[...] as economias realizadas na secção Garantia darão origem a uma transferência para a reserva monetária até ao limite de 500 milhões de euros [...]» (segunda frase do artigo 11.º), sem especificar a origem dessas economias. Esta formulação contrasta com a redacção mais precisa da terceira frase do artigo 11.º. A ordem das duas frases também é significativa nesta matéria.

A Comissão assinalou, em propostas anteriores de transições e de transferências relativas ao impacto das oscilações da taxa de câmbio do dólar [por exemplo na proposta de transição e de transferência para 1998 — SEC (1998) 1893 final de 13 de Novembro 1998], que as economias de cada sector não têm necessariamente que se traduzir em disponibilidades idênticas no final do ano. Com efeito, a Comissão chamou a atenção para esses factores na sua resposta ao ponto 2.28 do relatório anual do Tribunal de 1998 (JO C 349 de 3.12.1999, p. 53).

9.24. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 2040/2000 prevê a redução ou a suspensão dos adiantamentos sempre que as despesas não sejam conformes com as regras comunitárias; e as referidas redução ou suspensão são aplicadas, em conjugação com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 296/96, aos casos de não observância dos prazos de pagamento previstos na legislação. Relativamente a 2000 havia 233 rubricas orçamentais sob controlo, tendo sido efectuadas reduções de 15,7 milhões de euros no quadro dos adiantamentos mensais.

No entanto, o prazo de determinados pagamentos depende da data em que os pedidos são recebidos ou controlados nos Estados-Membros, só podendo ser verificados a nível dos processos individuais nos Estados-Membros. Os casos referidos pelo Tribunal apenas poderão ser descobertos no quadro do apuramento de contas nos termos do n.º 4 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999, se, com base na análise do risco, o sector em questão tiver sido seleccionado para uma auditoria e se a operação em questão for seleccionada na amostra escolhida para a auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.25. Como nos anos anteriores, a análise do registo orçamental das ordens de pagamento mensais de regularização para as operações FEOGA-Garantia mostrou que, num período de 12 meses, em oito (que correspondem a um total de 33 286 milhões de euros, isto é 82,4 % dos pagamentos) estas ordens de pagamento foram aprovadas e validadas fora dos prazos regulamentares. Os atrasos que se observaram variam entre 16 e 70 dias (ver ponto 2.47).

9.26. No termos do artigo 10.º do Regulamento Financeiro ⁽¹⁵⁾, o orçamento e os orçamentos rectificativos e suplementares (ORS) serão publicados no Jornal Oficial, a pedido do Presidente do Parlamento Europeu, «em princípio no prazo de um mês após a data em que for declarada a aprovação definitiva do orçamento». O ORS n.º 1/2000, aprovado em 2 de Agosto de 2000, só foi publicado em 17 de Abril de 2001, ou seja com um atraso de mais de sete meses em relação à data-limite regulamentar prevista. O ORS n.º 2/2000, aprovado em 6 de Julho de 2000, só foi publicado em 2 de Outubro de 2000, isto é quase dois meses mais tarde.

Quadro e práticas contabilísticas

Contabilidade

9.27. Por força das disposições do Regulamento Financeiro e das suas normas de execução ⁽¹⁶⁾, o contabilista deve efectuar uma contabilidade orçamental, segundo o método da contabilidade de caixa, para a elaboração da Conta de Gestão consolidada e uma contabilidade geral para a elaboração do balanço financeiro consolidado. As operações são inicialmente imputadas numa rubrica orçamental e depois, para as operações susceptíveis de figurar no balanço, registadas na contabilidade geral e no balanço consolidado, com base em dados extracontabilísticos.

9.25. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Por várias razões administrativas e técnicas, o registo contabilístico dos pagamentos de regularização mensal durante oito meses registaram atrasos de 39 dias em média. No entanto, os referidos problemas já foram tratados e, desde Agosto de 2000, apenas foram detectados dois atrasos de um e cinco dias, respectivamente.

9.26. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão esforça-se por dar toda a assistência técnica necessária aos serviços competentes do Parlamento Europeu a fim de acelerar a publicação dos ORS.

9.27. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão está consciente de que não dispõe de um quadro contabilístico adequado e conforme às normas, com base no qual as contas das instituições poderiam ser elaboradas de forma harmonizada e constante. Esta falha será resolvida pela criação de um novo quadro contabilístico que constitui doravante uma tarefa incontornável. A respectiva concretização passará por fases sucessivas que incidirão nas demonstrações financeiras de vários exercícios.

⁽¹⁵⁾ Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 356 de 31.12.1977) com a redacção que lhe foi dada por vários regulamentos.

⁽¹⁶⁾ Artigos 6.º, 69.º, 70.º, 70.ºA e 72.º do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 356 de 31.12.1977) com a redacção que lhe foi dada por vários regulamentos. Artigos 133.º a 136.º do Regulamento (Euratom, CEEA, CE) n.º 3418/93 da Comissão das normas de execução de determinadas disposições do Regulamento Financeiro (JO L 315 de 16.12.1993).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.28. Estes registos extracontabilísticos, designadamente no que respeita às despesas de investimento, às existências ou ainda aos fundos adiantados aos intermediários financeiros mas ainda não transferidos aos beneficiários finais (ver ponto 9.7), são elaborados pelos serviços operacionais sem qualquer reconciliação com as imputações orçamentais correspondentes. As dívidas, que constituem um elemento necessário para o cálculo do resultado económico (ver pontos 9.34-9.37), não são sistematicamente registadas.

9.29. A falta de um registo contínuo e pormenorizado na contabilidade geral impede de proceder a encerramentos de contas a intervalos regulares e em prazos razoáveis, uma vez que falta uma parte significativa das informações necessárias no sistema contabilístico central.

Evolução do quadro contabilístico

9.30. A partir de 1994, a parte da declaração de fiabilidade (DAS) relativa à fiabilidade das contas tem incluído reservas e observações, muitas das quais se têm repetido de ano para ano. São muitas vezes provenientes do facto de não existir definição de um quadro contabilístico adequado para as operações orçamentais e operações patrimoniais.

9.28. RESPOSTAS DA COMISSÃO

As informações relativas aos recenseamentos extracontabilísticos foram estabelecidas pelos gestores com base em normas precisas e determinadas, e, nomeadamente, no regulamento relativo à gestão contabilística das imobilizações não financeiras e no manual de contabilização e de consolidação (manual destinado a estabelecer o conjunto uniforme de regras de contabilização e apresentação das contas das instituições europeias) mesmo se, com efeito, não foram comparadas com a contabilidade orçamental.

Graças ao novo quadro contabilístico integrado, os recenseamentos extracontabilísticos serão progressivamente eliminados.

Dado que a contabilidade se baseia no princípio de caixa, as dívidas não são registadas regularmente. O registo central das facturas (projecto em curso) permitirá no futuro efectuar a contabilização sistemática das dívidas, o que a organização contabilística actual não permite (ver ponto 9.36).

9.29. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Como explicado nos pontos seguintes, o novo quadro contabilístico trará soluções às imperfeições actuais da contabilidade das Comunidades Europeias.

9.30. RESPOSTAS DO PARLAMENTO

A aprovação definitiva do orçamento rectificativo e suplementar (ORS) n.º 2/2000 teve lugar em 6 de Julho de 2000. Os serviços responsáveis do Parlamento transmitiram-no ao Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias (SPOCE) na semana seguinte.

Em virtude do facto de o Parlamento ter aprovado uma alteração ao ORS n.º 1/2000 que necessitava do acordo do Conselho, a aprovação definitiva do ORS n.º 1/2000 só teve lugar em 2 de Agosto de 2000, tendo sido transmitido ao SPOCE no início de Setembro.

No entanto, a inversão da ordem «natural» dos dois orçamentos rectificativos e suplementares deu origem a dificuldades técnicas referentes aos montantes de base; o processo de publicação do ORS n.º 1/2000 foi suspenso a pedido da Comissão Europeia, a fim de lhe permitir proceder

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

às verificações necessárias, juntamente com a Comissão dos Orçamentos do Parlamento. Os textos definitivos foram transmitidos, para publicação, ao SPOCE em 26 de Fevereiro de 2001. Após um certo número de correcções ulteriores, a Comissão validou o ficheiro orçamental em 5 de Abril de 2001.

O Parlamento velará por que tais atrasos na publicação do orçamento ou de S ORS sejam evitados, seguindo atentamente o processo material de publicação e convidando os órgãos incumbidos por esta publicação a tomarem as devidas providências caso se vislumbre um risco de atraso.

9.30. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão iniciou um processo de modernização da contabilidade das Comunidades Europeias a fim de a fazer evoluir de um sistema contabilístico centrado unicamente na descrição das incidências da execução orçamental em termos de movimentos de caixa para uma contabilidade patrimonial e integrada cujo objectivo é de apresentar a situação financeira das Comunidades de maneira mais completa e fiável. Graças ao novo quadro contabilístico integrado, o recurso aos recenseamentos extracontabilísticos será progressivamente eliminado.

9.31. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O novo quadro contabilístico deve evoluir segundo diferentes níveis:

1. Evolução para uma contabilidade integrada que contenha todas as informações necessárias à prestação de contas;
2. Adopção dos princípios contabilísticos geralmente admitidos;
3. Evolução para uma contabilidade geral baseada no princípio do exercício (accrual accounting) e manutenção da contabilidade orçamental com base na caixa, o que implicará uma articulação completa entre a contabilidade orçamental e a contabilidade geral;
4. Adopção de métodos de contabilização e de regras de avaliação que desenvolvam em pormenor os princípios contabilísticos escolhidos;

9.31. A Comissão tem-se empenhado, há vários anos, em definir um novo quadro contabilístico baseado nos princípios de uma contabilidade patrimonial. Um grupo de peritos independentes de alto nível concluiu e apresentou um estudo em Julho de 2000. O calendário definido pela Comissão não lhe permitiu incluir na sua proposta de alteração do Regulamento Financeiro de 17 de Outubro de 2000 ⁽¹⁷⁾ as propostas contidas neste estudo ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Proposta de Regulamento (CE, CECA, Euratom) do Conselho, apresentada pela Comissão em 17 de Outubro de 2000, que reformula o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias [COM(2000) 461 final].

⁽¹⁸⁾ Ver igualmente o Parecer n.º 2/2001 do Tribunal de Contas sobre uma proposta de regulamento do Conselho que reformula o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, pontos 41-43 (JO C 162 de 5.6.2001).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5. *Melhoramento das demonstrações financeiras a fim de que reflectam a imagem fiel do património da situação financeira, da execução do orçamento, dos resultados da entidade e do cash flow do ano. O objectivo é o de seguir as recomendações da IFAC;*

6. *Alargamento do perímetro de consolidação.*

Todos estes elementos serão incluídos na proposta alterada de reformulação do Regulamento Financeiro e no regulamento relativo às modalidades de execução.

Como assinala muito justamente o Tribunal, o projecto do quadro contabilístico necessita de tempo. É primordial prepará-lo bem, analisá-lo e avaliá-lo antes de o tornar efectivo. Os serviços do tesoureiro da Comissão acabam de elaborar um plano de acção. Será constituído um grupo de especialistas em contabilidade formado por funcionários, por um lado, e consultores externos, por outro lado, para levar a cabo este projecto contabilístico.

Além disso, tiveram lugar, e prosseguirão ao longo do projecto, contactos com administrações nacionais dos Estados-Membros mais avançados no domínio da contabilidade pública. É muito útil aproveitar as experiências adquiridas por estes países.

Em conclusão, a reforma da contabilidade das Comunidades Europeias é um projecto ambicioso que se inscreve na mesma direcção que a evolução contabilística empreendida por diferentes países e recomendada pelas instituições internacionais de contabilidade.

9.32. Desde então, os progressos nesta matéria têm sido lentos. O plano de acção pormenorizado ainda não foi aprovado e as disposições relativas ao quadro contabilístico de base, à contabilidade e à apresentação das demonstrações financeiras para inclusão no projecto de reformulação do Regulamento Financeiro ainda não foram finalizadas.

9.33. A Comissão é solicitada a tomar medidas urgentes no sentido de colmatar estas lacunas, tomando simultaneamente em conta as incidências práticas que um projecto desta envergadura e desta complexidade poderá ter quer em termos de recursos humanos e técnicas a aplicar quer ao nível organizacional, dado que todos os serviços da Comissão estarão implicados.

9.32. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Este projecto foi objecto de um relatório que especifica os diferentes aspectos do projecto, incluindo um plano de acção pormenorizado que será validado pelo novo tesoureiro da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Resultado económico

9.34. Este ano, pela primeira vez, as instituições calcularam um resultado contabilístico alargado, designado «resultado económico, nas demonstrações financeiras consolidadas». Nos termos das alterações introduzidas no Regulamento Financeiro em Novembro de 1998 ⁽¹⁹⁾, inclui o saldo do exercício orçamental e o resultado dos ajustamentos. Visa estabelecer a ligação entre, por um lado, a contabilidade orçamental de caixa e, por outro, a contabilidade geral, que evolui para uma contabilidade patrimonial. Reflecte o impacto no balanço dos proveitos e encargos que não têm origem na gestão orçamental.

9.35. Os ajustamentos introduzidos no saldo do exercício orçamental referem-se principalmente ao novo registo das aquisições e transferências das imobilizações e das existências imputadas em primeiro lugar na contabilidade orçamental, aos pagamentos e reembolsos de empréstimos ou às tomadas de participação em dotações orçamentais, bem como às dotações, levantamentos de amortizações e reduções de valor que se lhes referem. Referem-se igualmente à contabilização dos créditos orçamentais, às dotações e levantamentos de reduções de valor a partir destes créditos bem como às dotações e levantamentos relativos às provisões.

9.36. O cálculo de um resultado económico constitui um progresso, que se inscreve nas tendências observadas no sector público a nível internacional. Contudo, falta um certo número de informações devido, nomeadamente, ao sistema contabilístico actual que não permite o registo exaustivo de todos os elementos necessários para o seu cálculo. Por exemplo, a Comissão não está em condições de quantificar o montante das dívidas a registar no balanço consolidado. Das autorizações extrapatrimoniais, algumas provisões para riscos e encargos não são tomadas em consideração para o cálculo do resultado económico, como a provisão a constituir para custos de desmantelamento das instalações que ainda estão em actividade e de eliminação de desperdícios nucleares do CCI (em 31 de Dezembro de 2000, 220 milhões de euros) ou como as autorizações para pensões, a prever na base de um cálculo actuarial (ver ponto 7.6).

9.36. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão analisará atentamente os exemplos indicados pelo Tribunal a fim de determinar o melhor procedimento a seguir, tendo em conta as observações abaixo indicadas:

As dívidas: Como foi indicado, a contabilidade das Comunidades Europeias baseia-se no princípio de caixa. Por esse facto, as dívidas não são sistematicamente registadas. A Comissão está em vias de desenvolver o projecto de um registo central das facturas que permitirá no futuro a contabilização das dívidas. Além disso, como já explicado, o projecto do novo quadro contabilístico integrado prevê, entre outros, a contabilização das dívidas.

As pensões: A Comissão pensa que nesta fase o mais importante é dar uma informação completa nas demonstrações financeiras sobre os compromissos assumidos em matéria de pensões. Como o Tribunal reconhece, a Comissão incluiu uma informação exaustiva no anexo das demonstrações financeiras. O procedimento a seguir para a dívida das entidades públicas em matéria de pensões ainda não é, neste momento, objecto de um consenso a nível internacional e exige uma análise contabilística muito aprofundada. O procedimento

⁽¹⁹⁾ Ver o artigo 70.º do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, CECA, Euratom) n.º 2548/98 do Conselho, de 23 de Novembro de 1998 (JO L 320 de 28.11.1998, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

recomendado pelo Tribunal está longe de ser seguido pelos Estados-Membros ou por outros países terceiros muito avançados em matéria de contabilidade pública.

Além disso, a Comissão sublinha que a IFAC ainda não adoptou uma norma aplicável às pensões do sector público.

As despesas de desmantelamento das instalações nucleares do CCI: a Comissão constituiu uma provisão num montante de 230 milhões de euros para o custo relativo ao desmantelamento das instalações já encerradas (incluindo as despesas de eliminação dos resíduos nucleares).

Para as outras instalações que continuam em actividade, a Comissão compromete-se a contabilizar uma provisão desde que disponha de suficientes informações para o fazer. Entretanto, a Comissão calculou o respectivo custo nos compromissos extrapatrimoniais.

9.37. O Tribunal está consciente de que a evolução para uma contabilidade patrimonial, que produz um resultado económico, só se poderá fazer progressivamente. Na expectativa da sua realização integral, o resultado apresentado só reflecte parcialmente a verdadeira situação económica.

Seguimento dado às observações sobre o sistema contabilístico Sincom 2

9.38. A maioria das observações efectuadas pelo Tribunal no seu relatório anual relativo ao exercício de 1999 ⁽²⁰⁾ continua a ser relevante.

9.37. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O cálculo do resultado económico representa uma evolução importante da contabilidade das Comunidades Europeias. Será ainda melhorado progressivamente em função do estado de evolução do projecto do novo quadro contabilístico.

9.38. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão deseja observar que a qualidade de Sincom 2 constitui uma preocupação constante e que investe de forma regular e importante com vista a melhorar o rendimento das aplicações financeiras horizontais.

No entanto, a Comissão reconhece que certas acções anunciadas sofreram atrasos em razão da complexidade técnica das soluções a aplicar. Porém, são tomadas medidas a fim de reforçar a gestão dos sistemas de informação financeiros.

⁽²⁰⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 8.41-8.56 (JO C 342 de 1.12.2000, p. 193).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.39. Apesar da complexidade do sistema contabilístico Sincom 2, a Comissão nem sempre efectuou reconciliações exaustivas e periódicas entre os dados dos três subsistemas de Sincom 2. Os serviços centrais da Comissão também não deram instruções escritas aos serviços gestores nem efectuaram reconciliações sistemáticas entre todos os sistemas locais e o sistema central, apesar do compromisso tomado nas respostas às observações do Tribunal ⁽²¹⁾. Existe, por consequência, uma falta de coerência entre os dados dos subsistemas e a fiabilidade das informações postas à disposição dos gestores para fins de gestão.

9.40. As deficiências operacionais assinaladas pelo Tribunal só foram rectificadas parcialmente. Os problemas relativos ao processamento dos dados e dos períodos contabilísticos, à gestão dos pagamentos parciais em matéria de recursos próprios ou ainda ao processamento das alterações introduzidas nas autorizações, de uma forma que oculta a pista de auditoria, são problemas que ainda subsistem. Parece não se ter ainda previsto a integração de certas funções contabilísticas fundamentais, disponíveis no programa informático, como as contas de controlo dos devedores e credores ou dos valores imobilizados. A elaboração dos relatórios, nomeadamente em matéria de receitas e de acompanhamento dos créditos, continua a colocar problemas.

9.39. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão iniciou a análise de uma nova abordagem para uma reconciliação regular dos dados dos três subsistemas de Sincom 2. Foi feito um primeiro teste, no contexto do encerramento de 2000, sobre o consumo das dotações de autorização.

A Comissão reconhece que se atrasou no envio das instruções escritas aos serviços para que procedam a controlos regulares entre os dados dos sistemas locais e os de Sincom 2. Dado que a validação das transacções introduzidas a partir dos sistemas locais se faz unicamente no sistema central (Sincom 2), cabe, portanto, aos gestores orçamentais assegurar que o respectivo sistema local reproduziu correctamente os dados centrais. Serão transmitidas instruções escritas aos serviços em Outubro de 2001.

9.40. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão deseja observar que fez progressos importantes em 2001 para minorar as deficiências operacionais assinaladas pelo Tribunal, embora tenha havido atrasos em relação aos prazos anunciados anteriormente.

A Comissão planificou medidas para melhorar a gestão das transacções relativa às datas e aos períodos contabilísticos. O fornecedor do software pôs à disposição da Comissão uma nova versão que permite, desde Agosto de 2000, obter o histórico das transacções. Está em vias de produção um instrumento para a interrogação dos dados. Arrancou em 2001 a reprodução dos dados históricos de Sincom 1 (1990-1998) e Sincom 2 na Data Warehouse: os dados relativos às autorizações e aos pagamentos estão disponíveis desde Maio de 2001, e os dados relativos às dotações estarão disponíveis em finais de 2001. Por conseguinte, um relatório permite seguir as diferentes alterações introduzidas numa autorização.

Já foram empreendidas diferentes acções por parte da Comissão a fim de integrar determinadas funcionalidades contabilísticas disponíveis no software. Foi lançado no Outono de 2001 um primeiro protótipo da aplicação «registro central das facturas» (acção 11 do livro branco). Trata-se de uma primeira etapa para a introdução de uma contabilidade de «terceiros».

A gestão dos encaixes parciais em matéria de recursos próprios e de outras funcionalidades relativas à gestão das receitas foram iniciadas parcialmente em Setembro de 2001.

⁽²¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, respostas da Comissão, ponto 8.48 (JO C 342 de 1.12.2000, p. 200).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.41. O teste de salvaguarda dos dados, que a Comissão se propusera executar até ao final do ano 2000, foi adiado várias vezes, pela última para o final de Julho de 2001. Por falta de um plano de emergência operacional, a Comissão não estava portanto em condições de recuperar os dados e de prosseguir as funções em curso, caso se produzisse um incidente importante. Na base de uma análise de risco efectuada pelos serviços da Comissão, pode calcular-se que uma tal ruptura do sistema poderia determinar uma perda directa devida nomeadamente a juros de mora, penalizações e duplicação de pagamentos, da ordem dos 100 milhões de euros.

9.42. Se bem que a Comissão tenha começado a tomar medidas correctivas no domínio da segurança de acesso, persiste um grande número de importantes lacunas, confirmadas pelo produtor do programa informático do sistema de referência Sincom 2 após um estudo efectuado em Fevereiro de 2001. Continua a não haver um procedimento estrito de supervisão e acompanhamento dos defeitos registados pelo sistema, a gestão do acesso não está correctamente documentada e o número de utilizadores que dispõem de perfis de administrador ou de programador continua a ser muito elevado.

9.43. O Tribunal constatou a aparição frequente de intervenções técnicas no sistema que podem consistir em suprimir bloqueios devidos a incoerências na sua concepção e ainda em notificar atributos-chave das operações tais como o montante ou a rubrica orçamental. Estas intervenções caracterizam-se na maior parte das vezes por uma falta quase total de documentação e por um risco de perda da pista de auditoria. Além disso, o auditor financeiro e o contabilista já não têm que conceder o seu visto. O Tribunal verificou igualmente que continuavam a atribuir-se perfis de utilizadores demasiado amplos. É urgente que a Comissão passe a dar mais prioridade ao reforço do dispositivo de controlo interno relativo a este sistema.

9.41. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O teste completo do plano de emergência teve que ser adiado na sequência da substituição de certos computadores no centro de cálculo, dado que o plano de emergência só pode ser plenamente realizado na nova configuração. Neste contexto, a Comissão informou o Tribunal com toda a transparência. No entanto, foram realizados testes parciais enquanto se aguarda a execução definitiva do plano de emergência global.

9.42. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão estabeleceu um plano de acção para reforçar a segurança. Foi realizado um grande número de acções individuais no primeiro semestre de 2001 (por exemplo, o bloqueamento dos utilizadores inactivos e o reforço da gestão das senhas). A Comissão continuará a envidar os esforços necessários para concluir este plano de acção.

A Comissão desenvolverá relatórios-tipo que permitam identificar os direitos de acesso dos utilizadores da aplicação.

A Comissão iniciou acções para reduzir ao estritamente necessário o número de utilizadores que dispõem dos perfis de acesso mais amplos.

9.43. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A complexidade do sistema torna necessárias intervenções técnicas a fim de, por um lado, desbloquear as transacções e, por outro lado, alinhar os dados do módulo do gestor orçamental (SI2) a partir dos dados da contabilidade (R/3).

As operações a que o Tribunal faz referência dizem respeito principalmente a dois tipos de operações: a sincronização das autorizações por liquidar e as reimputações. No que diz respeito à recondução das autorizações por liquidar, no início do exercício as autorizações expressas em moeda nacional, que são objecto de uma reavaliação mensal em euros, são reconduzidas do exercício anterior para o exercício corrente. Em razão de um mecanismo de reavaliação próprio de cada moeda nacional, podem produzir-se diferenças a nível dos centimos de euros, o que implica uma sincronização do valor das autorizações por liquidar no módulo do gestor orçamental (SI2) a partir dos valores definidos no módulo contabilístico (R/3).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Esta sincronização não modifica em nada os elementos que são objecto do visto do auditor financeiro e da validação do tesoureiro.

Uma outra categoria de intervenções diz respeito às operações de reimputação que consistem em deslocar uma autorização de uma rubrica orçamental para uma outra, quer para ter em conta as transferências de competência entre direcções-gerais decididas pela Comissão no início do exercício, quer para ter em conta alterações da nomenclatura orçamental. A Comissão procurará incluir o visto do controlo financeiro no workflow.

No que diz respeito à documentação dessas intervenções, embora toda uma série de informações sobre essas intervenções estejam presentes no sistema, a Comissão dará toda a prioridade necessária para melhorar a qualidade da respectiva documentação e formalizar estes procedimentos para facilitar a pista da auditoria.

No que diz respeito à possibilidade de submeter ao auditor financeiro e ao tesoureiro os outros tipos de alterações, serão iniciadas consultas rapidamente para definir melhor os tipos de intervenção para as operações que entram no âmbito da respectiva competência. Se forem necessárias alterações de Sincom 2, estas serão executadas, sendo-lhes atribuída a prioridade necessária.

A Comissão deseja recordar que qualquer aplicação informática deve permitir intervenções técnicas para desbloquear as transacções ou corrigir os programas. Portanto, há que atribuir esta possibilidade a um número limitado de administradores do sistema ou aos funcionários encarregados da segurança dos acessos alargados.

A Comissão já limitou o número dos seus acessos aos utilizadores. A fim de garantir a segurança dessas intervenções, estas limitam-se a um módulo determinado; nunca se referem ao conjunto dos dois módulos que compõem a aplicação Sincom 2. A Comissão procurará limitar ainda o número destes acessos ao estritamente necessário.

LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES SUBJACENTES

Introdução

9.44. A execução do orçamento da União Europeia caracteriza-se pela sobreposição de vários níveis de intervenientes de natureza muito diversa. Varia da gestão

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

centralizada dos gestores orçamentais da Comissão ao grande número de beneficiários locais muito dispersos tanto em termos geográficos como funcionais. Entre os dois inserem-se vários tipos de gestões descentralizadas nacionais ou mesmo regionais. Nos domínios da política agrícola e das acções estruturais, que representam mais de 80 % do orçamento, as medidas comunitárias são geridas, ao seu nível, por serviços e organismos nacionais e regionais. Nos domínios das políticas internas, da investigação e das acções externas, os serviços da Comissão gerem directamente os fundos e as operações a eles relativas através de numerosos organismos intermédios ou destinatários na Europa ou em outras partes do mundo.

9.45. Esta fragmentação do processo de realização do orçamento no espaço e no tempo faz com que o controlo da legalidade e da regularidade de todas as operações seja particularmente complexo. A Comissão que, nos termos do artigo 274.º do Tratado CE, é responsável pela execução do orçamento, é tributária da boa cooperação das administrações nacionais e outros organismos intervenientes. Este sistema caracteriza-se por uma grande diversidade de culturas, de tradições e de práticas administrativas e contabilísticas.

9.46. Um dos meios à disposição da Comissão para assegurar o bom funcionamento de todo o processo é a adopção de regulamentos ou de disposições-quadro que estipulem que os controlos mínimos sejam executados pelas autoridades nacionais, acompanhados, se necessário, de procedimentos de credenciamento de organismos competentes e de penalizações. Tais regulamentos existem no domínio da agricultura, com o apuramento das contas, incluindo o procedimento de certificação das contas dos organismos pagadores, e com o Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) ⁽²²⁾, e no domínio das acções estruturais, com os Regulamentos (CE) n.º 2064/97 e (CE) n.º 438/2001 ⁽²³⁾ que estabelecem normas de execução no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo da ajuda concedida. Os outros domínios das perspectivas financeiras não são geridos por uma regulamentação-quadro desse tipo.

⁽²²⁾ Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992 (JO L 355 de 5.12.1992, p. 1). O Regulamento (CEE) n.º 3887/92 da Comissão (JO L 391 de 31.12.1992, p. 36) estabeleceu as normas de execução.

⁽²³⁾ JO L 290 de 23.10.1997, p. 1 e JO L 63 de 3.3.2001, p. 21.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.47. Os trabalhos do Tribunal para o exercício 2000, nomeadamente uma auditoria das operações subjacentes e uma análise de certos sistemas de gestão e de controlo (ver pontos 9.1-9.3) revelaram a presença de importantes riscos de disfuncionamento, nomeadamente ao nível dos beneficiários finais. Apresenta-se seguidamente uma síntese dos resultados, por grandes domínios orçamentais.

Recursos próprios

9.48. A maioria dos recursos próprios (cerca de 83 % do total) provém do IVA e do PNB. Os montantes correspondentes são estabelecidos com base em modelos financeiros complexos que se apoiam nas estatísticas comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão. Dois factores principais afectam o cálculo destes recursos: a fiabilidade das estatísticas propriamente ditas e a qualidade do sistema de processamento de dados da Comissão. Na medida em que as receitas globais provenientes dos recursos próprios têm que combinar as despesas globais com o recurso PNB que serve para financiar o saldo, os erros de cálculo só têm incidência na participação de cada Estado-Membro na contribuição total.

9.49. O Tribunal examinou o método adoptado pela Comissão com vista a garantir a qualidade dos dados e sistemas de controlo estabelecidos nos Estados-Membros para a cobrança do IVA, incluindo a prevenção, detecção e correcção das fraudes ou outras irregularidades. Chegou à conclusão de que a Comissão podia melhorar a coordenação e a execução dos seus trabalhos neste domínio, nomeadamente ao efectuar um acompanhamento e uma avaliação dos resultados dos sistemas nacionais (ver pontos 1.19-1.36).

9.50. Na sequência dos seus trabalhos anteriores sobre o controlo, efectuado pela Comissão, da fiabilidade e da comparabilidade dos dados relativos ao PNB dos Estados-Membros, o Tribunal efectuou uma auditoria de acompanhamento relativa às medidas correctivas adoptadas pela Comissão. O Tribunal chegou à conclusão de que existe actualmente um quadro são e modulável para a gestão do controlo da qualidade dos dados do PNB, embora não sistematicamente respeitado. Além disso, a comunicação destes dados aos utilizadores é muitas vezes incompleta, o que cria um risco de má interpretação (ver pontos 1.50-1.65).

9.47. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Ver conclusões. A Comissão considera que envida importantes esforços com vista a introduzir sistemas de controlo coerentes e a assegurar uma execução eficaz dos mesmos, nomeadamente nos domínios da agricultura, das acções estruturais, da investigação e das acções externas. A reforma da Comissão e a reformulação do Regulamento Financeiro são elementos importantes desta acção.

9.49. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão não tem a obrigação, nem os recursos para fazer mais nesta área. A Comissão explicou o seu papel respeitante aos recursos próprios IVA nas observações ao capítulo 1 do presente relatório. A Comissão continuará a desempenhar o seu papel nesta área sempre que considere que uma dimensão comunitária reforçará a acção das administrações nacionais dos Estados-Membros. No entanto, com excepção da obrigação específica decorrente do artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 1553/89, o actual quadro jurídico comunitário não confere à Comissão um papel de acompanhamento e de avaliação do controlo do IVA nos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.51. Os recursos próprios tradicionais representam cerca de 14 % do total dos recursos próprios e consistem essencialmente em direitos aduaneiros pagos na importação de mercadorias para o território comunitário. A responsabilidade da cobrança destes direitos cabe às autoridades aduaneiras dos Estados-Membros. Um dos aspectos críticos deste procedimento consiste em garantir que estes direitos são integralmente e exactamente apurados e pagos. Cabe às autoridades aduaneiras estabelecer os procedimentos e controlos necessários para dar cobertura a este risco de modo adequado. Ao efectuar os seus trabalhos de auditoria relativos às medidas antidumping, que incluem um dos tipos de direitos aduaneiros, o Tribunal examinou os sistemas aplicados para neutralizar o risco elevado que representam os operadores que exportam para a União Europeia e tentam uma evasão destes direitos. Os trabalhos do Tribunal revelaram um determinado número de lacunas que afectam a concepção e a aplicação dos sistemas existentes quer ao nível da Comissão quer ao nível dos Estados-Membros, nomeadamente a utilização de meios técnicos inadequados para a selecção, com base numa análise de risco, de declarações aduaneiras que devam ser objecto de um controlo aprofundado.

Política agrícola

9.52. O Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção «garantia», constitui o domínio orçamental mais importante (representa cerca de 47 % do total). As despesas são geridas indirectamente, em cooperação com os Estados-Membros por intermédio dos seus organismos pagadores. Estes efectuam milhões de pagamentos a favor de uma multidão de beneficiários, em geral exploradores agrícolas individuais ou empresas agrícolas. Os pagamentos baseiam-se nas declarações apresentadas, em que os requerentes certificam a elegibilidade das suas acções, como a sementeira de parcelas de terreno com um ou outro tipo de produto agrícola ou a detenção de um certo número de animais durante um dado período. Nestas condições, os sistemas de gestão e de controlo devem ser suficientemente fortes para tratar diferentes categorias de riscos de erros que afectam a legalidade/regularidade. As avaliações de sistemas e os resultados da auditoria do Tribunal confirmam uma gestão insuficiente destes riscos em 2000. Apresenta-se a seguir uma breve análise de um sistema-chave.

9.53. No âmbito do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) criado na sequência da reforma da política agrícola comum de 1992, as autoridades nacionais devem submeter sistematicamente os pedidos de ajuda a controlos de coerência e de razoabilidade, efectuar controlos cruzados sistemáticos entre os pedidos

9.51. RESPOSTAS DA COMISSÃO

No que diz respeito às observações relativas às «deficiências de aplicação e instrumentos técnicos inadequados», a Comissão especifica que, como já mencionado nos pontos 1.31 a 1.34 e no ponto 1.40 do capítulo 1, através de TARIC torna disponíveis aos Estados-Membros dados específicos relativos à legislação anti-dumping publicada a fim de assegurar uma aplicação uniforme e simultânea das medidas anti-dumping.

Além disso, desde 1997, foi publicado um «Guia relativo à análise de risco e ao controlo aduaneiro», sendo definidos neste guia indicadores específicos de risco para mercadorias sujeitas a direitos anti-dumping e de compensação (capítulo 3, subsecção 3). Os referidos indicadores devem cobrir o risco apontado na auditoria do Tribunal.

Além disso, dado que a análise do risco é um importante instrumento para o controlo aduaneiro, a Comissão, ao abrigo do programa Alfândega 2002, promove uma abordagem comunitária da gestão do risco, o que inclui o desenvolvimento de indicadores de risco em matéria de procedimentos dedesalfandegamento na importação, exportação e no âmbito do regime de trânsito.

9.52. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Na base do seu próprio trabalho de auditoria, bem como da sua análise do exercício DAS 2000, a Comissão não concorda que tenha havido uma gestão insuficiente dos riscos relacionados com erros de legalidade ou de regularidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

de ajuda e uma base de dados actualizada em permanência onde são registadas as parcelas agrícolas ou os animais, aplicar procedimentos uniformes em matéria de cálculo, de contabilidade e de pagamento das ajudas, proceder a verificações por amostragem de requerentes, efectuadas no local e em tempo oportuno, a fim de verificar a realidade física dos pedidos de ajuda e de prever um sistema de penalizações em caso de declaração incorrecta.

9.54. O risco de declarações incorrectas por parte dos beneficiários só está parcialmente coberto, porque os erros relativos à realidade física das declarações, isto é o verdadeiro tipo de produto agrícola semeado no conjunto da parcela em causa ou o número de animais realmente detidos, só podem ser detectados por controlos físicos efectuados no local. O regulamento apenas prevê uma cobertura mínima limitada (5-10 %) por este tipo de controlos físicos.

9.55. Em vários Estados-Membros (ver relatório especial n.º 4/2001), continua a verificar-se um certo número de insuficiências, não se respeitando sempre uma parte das obrigações mais importantes. Globalmente, o SIGC pode ser considerado como uma base válida para gerir o risco de declarações incorrectas ou inexactas mas a Comissão deve dar melhores garantias de uma aplicação integral e uniforme. Além disso, o SIGC só se aplica a algumas rubricas orçamentais (que representam cerca de 60 % do total das despesas) e não ao conjunto das despesas agrícolas.

9.54. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O exame físico continua a ser o método-chave para assegurar a conformidade com as regras e dar garantias de que as bases de dados foram devidamente registadas. O Tribunal cita as condições mínimas para os controlos no local, como sendo apenas 5 % para a culturas arvenses e 10 % para os animais. No entanto, estes níveis constituem um mínimo legal absoluto expresso em percentagem de pedidos de ajuda, sendo a proporção das zonas ou animais efectivamente inspeccionados sempre superior e, por vezes, muito superior. Sublinhe-se também que os controlos no local são geralmente baseados no risco, sendo necessário que a taxa de controlos nas explorações seja maior se se verificarem irregularidades significativas.

O sistema para a concessão de ajudas directas baseia-se nos pedidos dos produtores, mas o Tribunal parece menosprezar o controlo cruzado de dados muito completo (100 % administrativo) e outras verificações permitidas pelas bases de dados a que os pedidos estão sujeitos. Os referidos controlos administrativos exaustivos dão lugar à escolha de um controlo no local, traduzem-se na aplicação de sanções e podem resultar em pagamentos em mora relativamente a produtores em infracção. Portanto, o efeito dissuasivo do controlo administrativo pode ser considerado como um dos elementos-chave do SIGC (Sistema Integrado de Gestão e de Controlo).

9.55. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão regozija-se com a apreciação positiva do Tribunal relativamente ao SIGC. A Comissão também verificou a existência de imperfeições que permanecem nalguns Estados-Membros, abordando-as integralmente no contexto do apuramento de contas, que o Tribunal considerou num outro âmbito (projecto de relatório recente do Tribunal sobre a BSE — ponto 1.69) ser uma boa maneira de incitar os Estados-Membros a tomar acções correctivas.

Uma vez estabelecido o quadro regulamentar para a realização nas despesas no âmbito do SIGC e uma vez definidas as directrizes e o aconselhamento aos Estados-Membros quanto aos respectivos sistemas SIGC, a Comissão acompanha

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.56. A título de conclusão, o sistema fornece uma base segura para o controlo da maior parte das despesas do FEOGA-secção Garantia, mas actualmente não funciona de modo a obter uma garantia suficiente. Os resultados dos controlos efectuados pelo Tribunal sobre as operações do FEOGA confirmam as insuficiências identificadas no que se refere ao funcionamento do SIGC e à gestão de outros mercados agrícolas (ver pontos 2.29-2.52).

Acções estruturais

9.57. O objectivo dos Fundos Estruturais (FSE, FEDER, FEOGA-Orientação e IFOP) e do Fundo de Coesão, que representam cerca de 35 % do orçamento, é contribuir para o reforço da coesão económica e social da União Europeia. As despesas no âmbito dos fundos estruturais passam por uma estrutura complexa que envolve um grande número de entidades de gestão que executam milhares de projectos. As regras dos fundos estruturais são muitas vezes complicadas, difíceis de aplicar e susceptíveis de ser mal interpretadas. No âmbito da regulamentação relativa ao período de programação 1994-1999, cujo encerramento está em curso, a Comissão não dispõe de uma base legal claramente definida para aplicar sanções ou impor correcções financeiras quando constata deficiências nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros. O quadro jurídico relativo ao período de programação 2000-2006 permite solucionar esta insuficiência.

estritamente o trabalho, o que permite que sejam identificadas algumas deficiências no funcionamento do sistema, possibilitando assim que os Estados-Membros tomem os passos necessários para resolver a situação. Se os sistemas SIGC introduzidos por um Estado-Membro revelarem ser insatisfatórios, a Comissão recusa, no âmbito do processo de apuramento de contas, financiar todas ou parte das despesas em questão.

Além disso, a Comissão tem vindo a rever a legislação SIGC desde finais de 2000, o que se traduzirá num novo regulamento codificado em 2002. A Comissão também favorecerá as reuniões regulares do grupo de peritos que constituem um excelente fórum para a harmonização, melhoramento e troca de informações.

9.56. RESPOSTAS DA COMISSÃO

No que respeita às deficiências identificadas pelo Tribunal em matéria de despesas agrícolas em geral, a Comissão considera que estas deveriam ser colocadas no contexto adequado, tanto qualitativa como quantitativamente. Há que sublinhar especialmente, no que respeita à medição das superfícies, que os agricultores por vezes enfrentam grandes dificuldades na medição precisa das suas parcelas. Portanto, não é de surpreender que os controlos do Tribunal no local levados a cabo 18 meses após a declaração de ajuda, quando as parcelas podem ter sido agrupadas ou reorganizadas, muitas vezes revelem diferenças (habitualmente relativamente pequenas) — daí a necessidade de tolerâncias regulamentares e técnicas.

9.57. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal de que a execução dos fundos estruturais é um processo complexo que envolve necessariamente uma multiplicidade de organismos diferentes na execução de muitos milhares de projectos que são co-financiados a partir do orçamento comunitário. Tem que haver regras pormenorizadas para assegurar que os objectivos dos fundos são atingidos, havendo riscos de que surjam problemas relativos à respectiva interpretação. A Comissão enviou esforços para melhorar a clareza das regras em relação ao período 2000-2006, por exemplo através da adopção do Regulamento (CE) n.º 1685/2000, e presta conselhos aos Estados-Membros quanto às questões que são suscitadas.

Nos termos do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88, a Comissão considera que pode não apenas

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.58. Anteriores auditorias do Tribunal revelaram que, antes da apresentação das declarações de despesas ou do encerramento das formas de intervenção, os Estados-Membros não efectuaram as verificações necessárias ou que apenas uma parte deles o fez. A adopção do Regulamento (CE) n.º 2064/97, que estabelece as exigências que os procedimentos de controlo e de gestão efectuados pelos Estados-Membros devem satisfazer, constitui da parte da Comissão uma iniciativa importante com vista ao reforço do controlo financeiro dos fundos estruturais pelos Estados-Membros.

9.59. O regulamento estipula que os controlos a efectuar antes do encerramento de cada forma de intervenção devem cobrir no mínimo 5 % do total das despesas elegíveis. Não foi fornecida qualquer orientação precisa sobre os objectivos destes controlos ou a selecção das operações cobertas. Com efeito, deve encontrar-se um equilíbrio entre os controlos baseados numa análise de risco, que oferecem as melhores oportunidades de detectar e corrigir os erros, e os controlos representativos, que permitem simultaneamente determinar a incidência dos erros e evitar os pedidos incorrectos. A auditoria do Tribunal relativa à aplicação deste dispositivo de controlo demonstrou que, embora tenha havido um progresso, continua a verificar-se nos Estados-Membros visitados um determinado número de deficiências significativas no que se refere à execução dos controlos previstos. A Comissão não deu orientações suficientemente claras e em tempo oportuno, excepto nos dois anexos do Manual de Auditoria divulgado em Outubro de 1999, que constituem uma base útil para a execução do regulamento em causa. No final de 2000, a Comissão efectuara apenas uma avaliação limitada da acção dos Estados-Membros (ver pontos 3.47-3.52).

9.60. Os resultados do exame das operações subjacentes às declarações de despesas bem como as auditorias aprofundadas que o Tribunal efectuou relativamente a uma selecção de programas encerrados permitiram confirmar a existência destas deficiências. As declarações finais apresentadas pelos Estados-Membros incluíam uma percentagem elevada de despesas inelegíveis, o que determinou um prejuízo para o orçamento comunitário (ver ponto 3.39).

impor correcções para casos individuais de irregularidades, mas também pode aplicar correcções mais importantes em casos devidamente justificados que implicam maiores riscos para os fundos comunitários. Estes aspectos são indicados nas directrizes internas relativa às correcções financeiras de 15 de Outubro de 1997.

9.58-9.59. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os controlos dos Estados-Membros foram uma imposição do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, embora o Regulamento (CE) n.º 2064/97 estabeleça em pormenor a natureza e a quantidade mínima de controlos necessários a efectuar. Desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a Comissão envidou grandes esforços para dar orientações pormenorizadas aos Estados-Membros sobre a aplicação das suas disposições, nomeadamente através do manual de auditoria dos fundos estruturais, apresentado primeiramente em Junho de 1998, e através do tratamento sistemático de questões relativas ao regulamento no quadro das reuniões de coordenação bilateral com os Estados-Membros, na reunião anual dos auditores financeiros da UE em 1998, 1999 e 2000 e noutras ocasiões.

Em especial, a Comissão deu orientações quanto aos controlos a efectuar e à selecção das operações num manual de auditoria dos fundos estruturais. Actualmente, a Comissão está a rever o manual. Terá em conta os resultados do seu próprio trabalho de auditoria, bem como as observações do Tribunal e vai discutir com os Estados-Membros a metodologia em pormenor.

No que diz respeito à avaliação da aplicação do regulamento desde 1999, os serviços dos fundos estruturais efectuaram um certo número de missões de auditoria, abrangendo a conformidade com determinados aspectos do regulamento. Em vista do encerramento dos programas do período de 1994-1999, teve início no princípio de 2001 um inquérito global sobre a aplicação do regulamento em todos os Estados-Membros. Sempre que sejam identificados problemas no decurso deste inquérito, as autoridades nacionais são informadas por forma a poder tomar medidas correctivas.

9.60. RESPOSTAS DA COMISSÃO

No que diz respeito aos programas encerrados e citados no ponto 3.39, encontram-se em análise as consequências financeiras com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros. Num caso, o Tribunal aceita que não existe impacto sobre o orçamento comunitário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.61. Se a Comissão e os Estados-Membros não tomarem rapidamente medidas no sentido de garantir uma aplicação correcta do regulamento pelos Estados-Membros, não disporão de informações fiáveis suficientes que constituam uma base que permita encerrar as formas de intervenção do quadro comunitário de apoio (QCA) para o período 1994-1999 de modo a evitar o co-financiamento de despesas inelegíveis.

Políticas internas

9.62. O domínio orçamental das políticas internas, que representa cerca de 6 % do orçamento, caracteriza-se pelo grande número e diversidade de medidas e regras aplicáveis na matéria. A dispersão geográfica dos numerosos beneficiários constitui um nível adicional de complexidade à gestão e controlo efectuados ao nível central. A auditoria do Tribunal concentrou-se no quinto programa-quadro da Comunidade Europeia para a Investigação e o Desenvolvimento Tecnológico (5.º PQ) que constitui, em termos financeiros, o sistema de gestão mais importante das políticas internas.

9.63. No caso dos programas-quadro de investigação, as ajudas financeiras são concedidas com base nas despesas realmente incorridas. O elevado nível de precisão e a complexidade das disposições contratuais, que se baseiam num sistema de reembolso das despesas, exigem um esforço significativo no plano da gestão, tanto da parte dos contratantes como da parte da Comissão, nomeadamente no que se refere à gestão das propostas, dos contratos e dos projectos em matéria de acções de investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT) indirectas. Se bem que a verificação das declarações de despesas pelos serviços da Comissão se limite essencialmente a controlos de razoabilidade, a verificação da realidade e da exactidão das declarações em causa requer normalmente controlos no local. Para efectuar este tipo de controlo, a Comissão recorreu a gabinetes de auditoria privados.

9.61. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Como indicado nas respostas aos pontos 3.47 e 9.59, a Comissão está actualmente a efectuar um inquérito sobre a aplicação do regulamento. O encerramento das formas de intervenção depende da apresentação da declaração de encerramento por parte do organismo independente nos termos do artigo 8.º do regulamento. Caso as obrigações do controlo não tenham sido cumpridas, o referido organismo deverá emitir um parecer com reservas. A Comissão tem poderes, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do regulamento, para exigir a realização de mais controlos e tem a responsabilidade de efectuar correcções financeiras sempre que adequado e justificado.

9.63. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O sistema de financiamento dos programas-quadro da investigação tem vantagens e limites. A Comissão tem vindo a abordar progressivamente os referidos limites. No entanto, dado o carácter evolutivo do sistema, os participantes e os serviços da Comissão estão bastante familiarizados com o sistema.

Relativamente ao próximo programa-quadro o sistema de financiamento está novamente a ser revisto para o tornar mais simples no que diz respeito aos participantes do projecto, para melhorar os controlos dentro dos limites dos recursos humanos e financeiros da Comissão, para o centrar nos resultados e para dissuadir a sobre facturação e a fraude.

A Comissão aumentou significativamente o número de auditorias no local junto dos contratantes do programa-quadro da investigação recorrendo, em particular, a auditores profissionais externos que trabalham sob a responsabilidade da Comissão. Além disso, a Comissão lançou acções-piloto de acordo com as quais um número limitado de projectos deve apresentar os pedidos de reembolso de custos acompanhados de certificados de auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.64. Nos termos do quinto programa-quadro, a Comissão não dispõe de qualquer outro meio para sancionar as entidades que sobredeclararam os seus custos, que não seja reclamar o reembolso das somas indevidamente cobradas, agravadas de juros. Deste modo, existe apenas um risco pequeno para os beneficiários ao declararem em excesso os seus encargos reais.

9.65. A Comissão não criou um dispositivo de controlo de modo a garantir a execução das políticas adoptadas pelos responsáveis e a aplicação das medidas necessárias para fazer face aos riscos identificados. Por consequência, não se aplicaram alguns procedimentos importantes do sistema de controlo, de modo uniforme, quer para o conjunto quer para algumas partes do quinto programa-quadro. Os subsistemas e os procedimentos auditados deram sistematicamente lugar a testes dos controlos operacionais-chave, que mostraram que um determinado número de controlos não foi efectuado de maneira eficaz e coerente por todas as DG e no âmbito de todos os programas. Em particular, a verificação da viabilidade jurídica e da liquidez dos contratantes, bem como a autorização prévia das cláusulas contratuais, não existia ou não era aplicada de modo uniforme. Por consequência, no caso do quinto programa-quadro no seu conjunto, os procedimentos de controlo existentes só permitem obter uma garantia limitada. A existência destas deficiências é confirmada pelos resultados da auditoria do Tribunal relativa às operações subjacentes.

9.64. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O quadro jurídico para as despesas directas, e especialmente os contratos no âmbito do quinto programa-quadro da Comunidade Europeia, já inclui medidas para proteger os interesses financeiros da Comunidade. No caso de suspeita de fraude ou de irregularidade financeira grave o n.º 2 do artigo 3.º e o n.º 6 do artigo 7.º do anexo II do contrato permitem expressamente à Comissão não só reduzir a sua contribuição financeira mas também recuperar a totalidade da contribuição.

No entanto, a Comissão considera que o reforço das disposições em matéria de controlo constitui uma elevada prioridade. É por esta razão que o programa de trabalho do OLAF inclui medidas e sanções administrativas no domínio das despesas directas. Para além das disposições já existentes respeitantes ao reembolso da contribuição financeira da Comunidade, encontra-se em discussão uma cláusula relativa a uma penalidade financeira complementar no caso de serem deliberadamente solicitadas despesas excessivas ou no caso de negligência no domínio das despesas directas.

9.65. RESPOSTAS DA COMISSÃO

No âmbito do quinto programa-quadro, a Comissão introduziu melhorias significativas para fazer face a riscos potenciais, em especial no respeitante à escolha das propostas, a uma nova estratégia para reforçar os controlos no local e a medidas mais eficazes no caso de irregularidades financeiras.

Foram reforçados os controlos internos (nalgumas DG juntamente com organogramas adaptados), foi descentralizada a gestão financeira ao mesmo tempo que se formalizavam os circuitos financeiros e se reforçava a gestão financeira e as actividades de auditoria interna.

Relativamente à verificação a priori da viabilidade jurídica e financeira das entidades participantes, foi desenvolvida uma metodologia mais elaborada a fim de garantir a coerência da aplicação de critérios-tipo para a determinação do risco financeiro. No que diz respeito aos sistemas de custo dos contratantes, o documento intitulado «A escolha dos participantes quanto ao sistema de reembolso dos custos relativamente a projectos em matéria de investigação, desenvolvimento e demonstração» fornece directrizes aos participantes. Os controlos no local constituem o único meio para verificar a adequação dessa escolha. A verificação de um modelo de reembolso dos custos coerente para cada contratante é realizada como parte da certificação da viabilidade jurídica e financeira dentro de cada programa. Esta verificação será alargada para além dos programas de investigação específicos mediante o desenvolvimento de uma base de dados comum.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Acções externas

9.66. O domínio das acções externas representa cerca de 6 % do orçamento. Caracteriza-se por uma grande diversidade de medidas e por uma dispersão geográfica das acções a nível mundial. O quadro geral de controlo neste domínio está a ser desenvolvido pelo serviço de cooperação EuropAid, criado em 1 de Janeiro de 2001.

9.67. Para o exercício financeiro de 2000, o Tribunal efectuou uma auditoria do programa Tacis, essencialmente ao nível da Comissão (ver pontos 5.24-5.44). Este programa constitui uma das componentes da rubrica «acções externas» das perspectivas financeiras e destina-se em particular aos novos Estados independentes e à Mongólia. A assistência comunitária no âmbito do programa Tacis consiste geralmente na concepção de ajudas para o financiamento de contratos de assistência técnica, cujo objectivo é encorajar a passagem dos países beneficiários para uma economia de mercado competitiva. Isto implica o financiamento das despesas incorridas pelos consultores, que correspondem na sua maioria ao tempo de trabalho, facturado na base de tabelas estabelecidas, juntamente com outras despesas, nomeadamente de viagem e de estadia. O risco inerente a este tipo de contratos é a possibilidade de a realidade e a qualidade dos serviços prestados não corresponderem às declarações de despesas apresentadas pelo consultor e comprovadas por registos das horas trabalhadas e por relatórios de execução.

9.68. A Comissão dispõe de um sistema relativamente bem desenvolvido que cobre o processo desde a recepção da factura do consultor até ao seu pagamento. Este sistema inclui um controlo aprofundado do teor de cada factura, a fim de garantir a sua exactidão aritmética, a sua conformidade com as cláusulas contratuais (incluindo as taxas de financiamento aplicadas), a recepção dos relatórios ou outros elementos a fornecer e a sua razoabilidade. Os trabalhos do Tribunal permitiram constatar que estes controlos eram geralmente eficazes; contudo, recomenda que o exame dos relatórios fornecidos aos gestores de projectos pelas unidades de acompanhamento antes de os pagamentos serem autorizados faça parte integrante do processo de pagamento. Os controlos efectuados no local e em tempo útil deverão igualmente processar-se numa escala mais alargada.

O resultado das negociações é sujeito a uma autorização, por vezes implícita, dado que exige o acordo de diferentes serviços científicos e financeiros dentro da direcção-geral a fim de lançar a decisão de selecção da Comissão para cada projecto.

9.66. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Desde Janeiro de 2001, após a introdução do guia prático dos procedimentos contratuais relativos à ajuda externa da CE, os mesmos procedimentos, formatos-tipo de publicação e contratos-tipo passaram a ser aplicáveis em todo o mundo para todas as despesas orçamentais — uma evolução que foi altamente apreciada pelos proponentes potenciais. Encontra-se em preparação um guia financeiro complementar relativo às ajudas externas da CE.

9.67. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Existe em qualquer contrato o risco de que o contratante possa apresentar um pedido incorrecto. Nos termos das novas disposições, o gestor do projecto é responsável pela confirmação de que os custos facturados pelo contratante são aceitáveis. O novo contrato de prestação de serviços inclui uma previsão mensal do cashflow, que será utilizada para garantir que os desvios em relação à previsão correspondem a alterações conhecidas do tempo de trabalho efectivo dos peritos e das despesas acessórias.

9.68. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Ao abrigo das novas disposições-tipo introduzidas em 2001, é identificado para cada contrato um gestor do projecto, representando os interesses da autoridade contratual. O gestor do projecto é responsável pelo acompanhamento da evolução do contrato e pelos resultados alcançados. Além disso, os programas são avaliados independentemente para abordar questões de eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade.

Os gestores de projecto têm que confirmar que as facturas reflectem as actividades efectivamente realizadas pelos contratantes (com base no conhecimento pessoal do projecto através de relatórios de acompanhamento) antes da aprovação

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

para pagamento. O facto de se ter retirado do novo contrato de prestação de serviços a necessidade de verificar a documentação comprovativa antes do pagamento das facturas deverá permitir, no futuro, aos gestores do projecto acompanhar mais de perto a evolução dos contratos.

Despesas administrativas

9.69. Ao planificar a sua auditoria das despesas administrativas, que representam cerca de 5 % do conjunto do orçamento, o Tribunal tomou em consideração os resultados globalmente satisfatórios do exame dos principais sistemas de remuneração e das operações imobiliárias, efectuado anteriormente. Este ano, o Tribunal examinou exaustivamente os controlos relativos aos concursos para adjudicação de contratos aplicados pelas instituições no âmbito das suas compras de bens e serviços; os resultados correspondentes são expostos nos pontos 7.20-7.33. O Tribunal chegou à conclusão de que, do ponto de vista da legalidade e da regularidade, as despesas administrativas da Comissão — o elemento dominante nesta rubrica das perspectivas financeiras — e as despesas do Parlamento, do Conselho e do Tribunal de Justiça eram satisfatórias (ver ponto 7.7). As contas do Tribunal de Contas deram lugar a um relatório separado elaborado por auditores independentes, que foi publicado separadamente no Jornal Oficial (ver ponto 7.7).

CONCLUSÃO

Fiabilidade das contas

9.70. O Tribunal considera que as contas são fiáveis, sob reserva dos problemas mencionados anteriormente relativos às imobilizações, à falta de informação sobre os adiantamentos e os pagamentos por conta, à sobreavaliação das autorizações por liquidar e à falta de autorizações orçamentais em especial nos fundos estruturais bem como à avaliação do resultado económico.

9.70. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão sublinha os melhoramentos introduzidos em matéria de fiabilidade das contas, nomeadamente em matéria de imobilizações, de dívidas, de resultado económico e de informações incluídas nos anexos das demonstrações financeiras (perspectivas financeiras, RAL anormal, pensões, intermediários financeiros, etc.). A Comissão não concorda com determinadas observações metodológicas desenvolvidas pelo Tribunal a propósito das imobilizações e do resultado económico. Prosseguirá os seus esforços quanto à fiabilidade das contas e à introdução do novo quadro contabilístico.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.71. Além disso, no âmbito da adopção de uma nova nomenclatura orçamental, as autorizações por liquidar para os quatro fundos estruturais no final de 1999 foram incluídas num único artigo para cada objectivo. Para as rubricas a que estão atribuídos montantes substanciais deste tipo, o princípio da especialização orçamental deixa de ter significado.

9.72. Solicita-se à Comissão que reveja a parte da sua proposta de alteração do Regulamento Financeiro relativa à contabilidade e à apresentação das contas, de modo a tomar em consideração as propostas contidas no estudo realizado pelos peritos. Além disso, deve dar início à execução dos trabalhos que visam definir o novo quadro contabilístico baseado nos princípios de uma contabilidade patrimonial, afectando-lhe ao mesmo tempo os recursos necessários. Na expectativa da realização integral do trabalho de modernização da contabilidade, o resultado económico só reflecte parcialmente a realidade económica.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

9.73. À excepção da gestão interna da UE, os sistemas de controlo ou de gestão examinados reflectem insuficiências, nomeadamente em termos da sua execução.

9.71. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A estrutura orçamental serve para agrupar as dotações destinadas a uma determinada categoria de intervenções. As rubricas «conclusão» mencionadas pelo Tribunal agrupam programas decididos antes do período actual para um objectivo determinado o que representa a relação lógica entre eles. Em contrapartida, a ordem de grandeza das rubricas orçamentais não constitui um critério tão importante. Além disso, as dotações a inscrever nestas rubricas deverão registar uma rápida diminuição no decurso dos próximos anos, sendo conveniente evitar alterações frequentes na nomenclatura. Além disso, o acompanhamento da execução pode ser efectuado, se necessário, a um nível mais descentralizado pois existem subdivisões na contabilidade.

9.72. RESPOSTAS DA COMISSÃO

No que diz respeito ao projecto de modernização da contabilidade, foi elaborado um documento de trabalho que especifica os diferentes eixos do projecto e pormenoriza um plano de acção. Na proposta alterada de Regulamento Financeiro, a Comissão incluiu os princípios contabilísticos geralmente admitidos, especificou a composição das contas anuais e teve em conta as propostas do estudo realizado pelo peritos. A fim de reforçar a fiabilidade das contas, a Comissão procura todos os anos introduzir melhorias nas demonstrações financeiras, nomeadamente no que diz respeito ao resultado económico.

9.73. a 9.76. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que envida esforços importantes com vista a introduzir sistemas de controlo coerentes e a assegurar uma aplicação eficaz dos mesmos, nomeadamente no domínio da agricultura, das acções estruturais, da investigação e das acções externas. A reforma da Comissão e a reformulação do Regulamento Financeiro são elementos importantes desta acção.

Mediante a revisão anual das políticas de gestão, há a tentação de aumentar continuamente as normas de tal forma que, embora possa haver um melhoramento líquido da situação relativamente ao ano anterior, o resultado ainda poderá ser visto de forma negativa dado que a norma terá sido colocada num ponto mais elevado. As instituições devem precaver-se contra as mudanças de nível dos resultados pretendidos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A probabilidade de ocorrência de erros e a respectiva gravidade está relacionada com a complexidade do conjunto dos regulamentos. Este aspecto deverá ser tido em conta quando tiver que ser prestada uma garantia razoável.

Por último, a referida avaliação também deverá ter em conta os custos das medidas de correcção necessárias para obter um nível aceitável de irregularidades. Quando apenas se previrem benefícios marginais resultantes de novos controlos, o respectivo custo/benefício poderá ser posto em causa.

9.73. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão reconheceu que há uma margem para um maior desenvolvimento dos seus sistemas de controlo interno, constituindo esta acção uma parte importante das reformas actuais da gestão financeira. No entanto, o processo de melhoria da gestão financeira não pode ser completado de um dia para o outro e o Tribunal deverá estar consciente de que muitos dos sistemas referidos foram efectivamente introduzidos antes do processo de reforma ter tido início. Pode prever-se que as acções tomadas no âmbito da reforma, nomeadamente o desenvolvimento das normas de controlo mínimas a realizar pelos serviços da Comissão juntamente com a responsabilização dos gestores orçamentais e a auto-avaliação dos sistemas de controlo interno, se traduzam, no futuro, em melhorias significativas dos sistemas.

Naturalmente, a Comissão também tem que estar atenta aos seus parceiros que geram despesas indirectas por sua conta, a fim de partilhar os procedimentos em matéria de melhoria dos controlos. Neste contexto, a Comissão está a tomar medidas para melhorar o controlo relativo às referidas despesas. A Comissão também continuará a tomar medidas para melhorar os sistemas, como resposta aos relatórios especiais do Tribunal.

9.74. Assim, as disposições gerais do dispositivo de controlo no domínio das acções estruturais (Regulamento (CE) n.º 2064/97) não conseguiram instaurar um controlo completo, coerente e eficaz, não prevêm sanções suficientemente dissuasivas em caso de declaração incorrecta pelos beneficiários e estão longe de ser aplicadas integralmente. No domínio da agricultura, verificaram-se deficiências a nível da aplicação do SIGC que se referem por vezes a elementos do sistema que não estavam ainda suficientemente finalizados por forma a permitirem, por consequência, a realização de controlos eficazes ou mesmo a outros elementos que ainda não estavam a ser aplicados (ver relatório especial n.º 4/2001, pontos 74-80, JO C 214 de 31.7.2001).

9.74. RESPOSTAS DA COMISSÃO

As obrigações de controlo relativas às acções estruturais foram reforçadas e mais especificamente definidas no Regulamento (CE) n.º 2064/97. Relativamente ao novo período de programação 2000-2006, os Regulamentos (CE) n.º 438/2001 e (CE) n.º 448/2001 prevêm obrigações mais específicas em relação à gestão e controlo dos fundos estruturais por parte dos Estados-Membros, bem como a definição dos procedimentos para aplicação das correcções financeiras. As sanções contra beneficiários individuais, no caso de irregularidades, são da responsabilidade dos Estados-Membros que são obrigados a conformar-se com as disposições do artigo 280.º do Tratado. O procedimento para o encerramento de programas

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Relativamente à parte da política agrícola comum não coberta pelo SIGC, importa desenvolver melhor o dispositivo de controlo. No que se refere às políticas internas e às acções externas, domínios onde a Comissão assume directamente a responsabilidade pela execução dos programas, o sistema de controlo deve ser ainda consideravelmente melhorado e rigorosamente aplicado, como demonstraram as auditorias do Tribunal.

9.75. Os controlos efectuados pelo Tribunal sobre as operações de pagamentos revelam que os dispositivos de controlo não evitam utilizações irregulares demasiado frequentes dos fundos comunitários.

9.76. Por consequência, o controlo insuficiente efectuado pela Comissão relativamente aos procedimentos de controlo interno, nomeadamente aos níveis descentralizados, não permite dar uma garantia razoável de que as operações subjacentes aos pagamentos são no seu conjunto legais e regulares. A Comissão deverá desenvolver mais os regulamentos e disposições de enquadramento em matéria de controlo, reforçando os dispositivos existentes, assegurando a sua aplicação integral e introduzindo mecanismos desse tipo nos casos em que ainda não existem.

previsto no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97 ajudará a garantir que as deficiências e as irregularidades previamente identificadas sejam rectificadas antes da apresentação da declaração final de despesas. A Comissão continuará a desenvolver as suas próprias actividades de auditoria, em especial através da realização de mais controlos sobre os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros para garantir que estão em conformidade com as exigências comunitárias e que oferecem as devidas salvaguardas dos fundos comunitários.

No que diz respeito à agricultura, a Comissão concorda que os Estados-Membros deverão procurar a integração dos respectivos sistemas de controlo. A Comissão encoraja a referida abordagem tanto por meios legislativos como práticos. Para este efeito, já existem disposições específicas na legislação actual que estão ser aprofundadas na actual revisão do SIGC. Frequentemente as auditorias no local dão origem a recomendações aos Estados-Membros. No respeitante a outras despesas da PAC, os sectores não abrangidos pelo SIGC têm os seus próprios meios de controlo. Além disso, a Comissão esforçou-se por conformar a abordagem de controlo com o SIGC sempre que adequado, prevendo os mesmos sistemas de identificação de terras e animais, controlos cruzados com as bases de dados, análise de risco e procedimentos de controlo semelhantes aos utilizados no SIGC. Neste contexto, a Comissão decidiu importantes correcções financeiras sempre que foi detectado o não cumprimento das disposições de controlo.

No que diz respeito às políticas internas, na área da investigação, a Comissão, no âmbito do quinto programa-quadro, introduziu melhoramentos significativos para fazer face a riscos potenciais nas disposições de controlo, em especial no que diz respeito ao processo de selecção, à fase de negociação e à preparação dos contratos. Ao mesmo tempo, os controlos internos foram reforçados e estão a ser melhorados no contexto da reforma da Comissão. Estão previstos mais melhoramentos no próximo programa-quadro.

No respeitante às acções externas, a Comissão continua a desenvolver o quadro de controlo, nomeadamente através da introdução, a partir de Janeiro de 2001, de procedimentos-tipo (especialmente para a publicação de concursos e contratos-tipo) que são actualmente aplicáveis a todas as despesas orçamentais relativas a programas de desenvolvimento externo. Além disso, encontra-se em preparação um guia financeiro complementar relativo às ajudas externas da CE.

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES
DOS SEXTO, SÉTIMO E OITAVO FUNDOS
EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO (FED)

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES DOS SEXTO, SÉTIMO E OITAVO
FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO (FED)

ÍNDICE	Pontos
Capítulo I — Execução dos sexto, sétimo e oitavo FED até 31 de Dezembro de 2000	1-29
Situação no final do exercício de 2000	1-10
Factos significativos da execução orçamental do exercício	11-27
Reservas gerais criadas para os três FED em fase de execução	12
Nível de pagamento aquém dos objectivos	13
Dimensão relativa das autorizações do oitavo FED	14-16
Incidência dos atrasos de execução na revisão intercalar da ajuda programável	17-20
Grau efectivo de mobilização dos fundos Stabex	21-27
Conclusões e recomendações	28-29
Capítulo II — Declaração de fiabilidade relativa aos Fundos Europeus de Desenvolvimento	30-38
Declaração de fiabilidade relativa aos sexto, sétimo e oitavo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativa ao exercício de 2000	I-IV
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	30-38
Introdução	30-32
Fiabilidade das contas	33-37
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	38
Capítulo III — Seguimento dado às observações anteriores: Secretariado ACP	39-51
Introdução	39
Relatório do Tribunal de Contas relativo a 1990 e relatório de 2000 da DG Controlo Orçamental	40-41
Dotação forfetária incluída no acordo de financiamento 2000-2004	42-44
Aumento do nível da dotação	45-46
Dotação não relacionada com o volume de trabalho	47
Controlo efectuado pela Comissão	48
Conclusões	49-50
Recomendação	51

Capítulo IV — Principais observações dos relatórios especiais publicados pelo Tribunal desde o último procedimento de quitação	52-54
Relatório especial n.º 5/2001 sobre os fundos de contrapartida dos apoios ao ajustamento estrutural afectados a ajudas orçamentais (sétimo e oitavo FED)	52-54
Auditoria do Tribunal	52
Conclusão e recomendações	53-54
Capítulo V — Outras observações	55-61
Tendência para delegar a gestão das dotações não prevista pelo Regulamento Financeiro	55
Adaptação das modalidades de cooperação com os países ACP sujeitos a conflitos armados	56
Auditorias externas efectuadas pelos serviços da Comissão	57-61

CAPÍTULO I — EXECUÇÃO DOS SEXTO, SÉTIMO E OITAVO FED ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2000

Situação no final do exercício de 2000

1. Os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) resultam de convenções internacionais ⁽¹⁾ entre os Estados-Membros da União Europeia e 71 Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) ⁽²⁾, bem como de decisões do Conselho relativas à associação de 24 Países e Territórios Ultramarinos (PTU). A gestão dos FED é da competência da Comissão, em associação com os Estados ACP, sem prejuízo das responsabilidades do Banco Europeu de Investimento (BEI) na aplicação de determinados instrumentos financeiros ⁽³⁾.

2. Cada FED é composto por uma dotação financeira global, resultante das contribuições dos Estados-Membros, dividida em quatro subdotações:

- a) *A ajuda programável*, em princípio destinada à execução de projectos de desenvolvimento no âmbito de programas indicativos nacionais (PIN) celebrados com cada país ACP. A partir do oitavo FED, o envelope financeiro dos PIN é liberado em duas parcelas (ver ponto 18);
- b) *A ajuda não programável* reservada a domínios específicos da cooperação, como o apoio aos produtos agrícolas e mineiros;
- c) *O apoio ao ajustamento* estrutural ligado à ajuda orçamental e ao apoio à balança de pagamentos dos Estados beneficiários;
- d) *Uma reserva geral* criada no exercício de 2000, que inclui todos os montantes ainda não afectados.

A co-gestão constitui o princípio básico da execução dos FED, que associa à Comissão (gestora orçamental principal), um gestor orçamental nacional em cada país. A aprovação das decisões de financiamento (autorizações primárias) é da competência exclusiva da

⁽¹⁾ A primeira das quais, a Convenção de Iaundé, data de 1964.

⁽²⁾ O Acordo de Cotonou, de 23 de Junho de 2000, eleva o número destes países a 77.

⁽³⁾ Capitais de risco e bonificações de juros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Comissão que, além do limiar de dois milhões de euros, submete previamente as propostas de financiamento ao parecer do Comité do FED, composto por representantes dos Estados-Membros da União Europeia. As decisões de financiamento são em seguida executadas sob a forma de dotações imputadas pelos gestores orçamentais nacionais (autorizações secundárias ou contratos).

3. Em 2000, a execução dos sexto ⁽⁴⁾, sétimo ⁽⁵⁾ e oitavo ⁽⁶⁾ FED decorreu em simultâneo, uma vez que, embora cada um tenha em princípio uma duração de cinco anos, as dotações neles inscritas podem ser utilizadas sem limite de prazo ⁽⁷⁾. A Comissão só transfere o saldo de um determinado fundo para o fundo seguinte, quando considera que a sua execução está suficientemente avançada. Na sequência da celebração, em 23 de Junho de 2000, do acordo de Cotonou, pelo qual se deve reger o nono FED, e enquanto se aguarda a sua ratificação, o Conselho ACP-CE decidiu, em 27 de Julho de 2000, aplicar antecipadamente o referido acordo a partir de 2 de Agosto de 2000. Em virtude desta decisão, a Comissão foi autorizada a iniciar a programação do nono FED, a aplicar os novos procedimentos à maior parte dos recursos não afectados dos FED em fase de execução e a prosseguir o financiamento das ajudas não programáveis, bem como das instituições e organismos criados pela quarta Convenção de Lomé. Segundo as orientações do acordo de Cotonou, a mobilização dos recursos colocados em reserva dos FED em fase de execução ⁽⁸⁾ só poderá ocorrer quando o Conselho adoptar o regulamento financeiro aplicável ao nono FED (ver ponto 12).

4. Nos termos do n.º 2 do artigo 67.º do regulamento financeiro do oitavo FED, a Comissão forneceu uma análise da gestão financeira para o exercício de 2000. Trata-se de uma evolução positiva, uma vez que este documento, que é suposto clarificar a leitura da conta de gestão, não fora elaborado nos dois exercícios anteriores. Contudo, esta análise pode ainda ser bastante melhorada, uma vez que se limita a uma descrição dos sectores de intervenção do FED.

3. Logo que entre em vigor o Acordo de Parceria ACP-CE resultante do Acordo de Cotonou que deve reger o nono FED, os saldos não utilizados dos FED anteriores serão transferidos para o nono FED. O regulamento financeiro do nono FED está actualmente em preparação e estará pronto antes da entrada em vigor do Acordo de Parceria.

4. Ao abrigo do n.º 2 do artigo 67.º do regulamento financeiro, a Comissão efectuou uma análise da gestão financeira para o exercício de 2000. A Comissão está consciente de que esta análise poderá ser aprofundada no futuro, altura em que serão tidos em conta os elementos indicados pelo Tribunal.

⁽⁴⁾ Terceira Convenção de Lomé (JO L 86 de 31.3.1986).

⁽⁵⁾ Quarta Convenção de Lomé (JO L 229 de 17.8.1991).

⁽⁶⁾ Acordo que altera a quarta Convenção de Lomé, assinado na Maurícia (JO L 156 de 29.5.1998).

⁽⁷⁾ Ver n.º 1 do artigo 7.º do acordo interno de 20 de Dezembro de 1995 (JO L 156 de 29.5.1998).

⁽⁸⁾ Recursos em relação aos quais não se equaciona a ratificação do acordo de Cotonou.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5. Assim, não é explicada a aplicação prática das acções integradas nos objectivos de luta contra a pobreza. Não é abordado o lançamento de novos programas transversais no domínio da saúde e das empresas privadas, apesar da especificidade dos procedimentos adoptados para estes programas. As dificuldades encontradas em termos de taxa de execução (autorizações secundárias, pagamentos) não são objecto de uma análise aprofundada e as conclusões tiradas nem sempre são justificadas. A reduzida taxa de execução dos pagamentos é minimizada, sendo apresentada essencialmente como um problema conjuntural resultante do baixo nível das autorizações registado em 1999, que deverá ser resolvido em 2001 e 2002 graças ao nível das autorizações obtido em 2000. As causas estruturais profundas deste baixo nível de execução dos pagamentos (programação e concepção dos projectos por vezes deficientes, procedimentos morosos, deficiências das administrações nacionais), que reflectem elas próprias as dificuldades de aplicação das Convenções de Lomé, são abordadas ao de leve ou nem sequer são referidas. Neste âmbito, a «tradução das decisões em contratos» é qualificada de «particularmente positiva» embora, comparativamente ao montante dos recursos líquidos ou das dotações da ajuda programável, a taxa das autorizações secundárias (globais e relativas aos PIN) continue a ser preocupante, tanto no que se refere ao sétimo como ao oitavo FED (ver pontos 9 e 14). Não é efectuado qualquer comentário acerca dos instrumentos financeiros de execução diferida, como os quadros de obrigações mútuas Stabex e os protocolos de acordo para mobilização das ajudas orçamentais relativas ao apoio ao ajustamento estrutural. A incidência dos conflitos ou das tensões que se registam em determinados países na área dos direitos humanos e da democracia, e que levam à suspensão das ajudas, é apenas referida mas não é analisada. Além disso, convém salientar que a apresentação do orçamento dos FED não registou qualquer evolução, contrariamente às recomendações efectuadas pelo Tribunal em 1999⁽⁹⁾ para que a sua apresentação fosse simplificada e mais compreensível.

6. O **quadro 1** apresenta a execução dos sexto, sétimo e oitavo FED em 31 de Dezembro de 2000. Os pagamentos do exercício de 2000 elevaram-se a 1 548 milhões de euros, contra 1 275,4 milhões de euros em 1999. As autorizações⁽¹⁰⁾ do exercício de 2000, após dedução das anulações de autorizações, ascenderam a 3 758 milhões de euros, contra 2 692,8 milhões de euros em 1999.

⁽⁹⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1999 sobre as actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED, ponto 9 (JO C 342 de 1.12.2000).

⁽¹⁰⁾ Decisões de financiamento. Estas decisões não são claramente indicadas no quadro 1, uma vez que são objecto de sucessivos pagamentos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5. *Entre as causas da baixa taxa de pagamentos e autorizações secundárias, há que citar nomeadamente:*

- *a fraca capacidade de absorção de um bom número de administrações dos países ACP,*
- *a aplicação do princípio da boa governança, que bloqueou as intervenções da Comissão em certos países,*
- *a importância conferida pela Comissão aos aspectos qualitativos (resultados e impactos), bem como aos aspectos quantitativos,*
- *a reforma da gestão das ajudas externas, que não produziu imediatamente todos os seus efeitos,*
- *a reafecção dos efectivos das Delegações dos países ACP para outras zonas; convém recordar também que o número de funcionários responsáveis pela gestão da ajuda a nível da Comissão é insuficiente.*

Em muitas ocasiões, o Tribunal fez comentários aquando da apresentação das contas, alguns dos quais foram adoptados pela Comissão. No decurso da contabilização correspondente ao exercício financeiro de 2000, a Comissão encomendou um estudo a fim de melhorar e modernizar a apresentação das contas do FED, na sequência de um estudo semelhante elaborado para a contabilidade orçamental da Comissão. Este estudo já está concluído e as conclusões serão, se possível, incluídas na elaboração da contabilidade correspondente ao exercício financeiro de 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7. O saldo disponível para novas decisões registou uma grande diminuição (37,4 %), uma vez que passou de 9 822,3 milhões de euros no final de 1999 para 6 147,7 milhões de euros no final de 2000. Esta evolução resulta sobretudo de um aumento considerável das decisões de financiamento no âmbito do oitavo FED. Assim, o montante acumulado das decisões não liquidadas registou uma progressão de 71 % num ano. A redução líquida do saldo disponível para novas decisões poderá dar a ideia que o ritmo de execução dos FED foi mais rápido que nos exercícios anteriores. No entanto, esta impressão não resiste à análise das taxas de desembolso (pagamentos/recursos líquidos) e das taxas de celebração de contratos (dotações imputadas/recursos líquidos), que confirmam a lentidão da mobilização dos fundos do FED (ver **quadro 2**).

7. Apesar de inferiores às previsões, os pagamentos correspondentes a 2000 aumentaram em 21 % relativamente a 1999, o que revela uma tendência nítida para o aumento dos pagamentos. Esta tendência deverá confirmar-se no futuro, já que, além do nível elevado das dotações delegadas em 2000, a Comissão recorrerá, sempre que possível (qualidade da cadeia de despesas, controlos adequados), à ajuda orçamental directa a fim de apoiar determinados sectores (apoios a programas nacionais de políticas sectoriais).

Quadro 1 — Execução dos sexto, sétimo e oitavo FED em 31 de Dezembro de 2000

(milhões de euros)

Recursos e utilização (ACP + PTU)	6º FED (termo 1990)	7º FED (termo 1995)	8º FED (termo 2002)	Total 31.12.2000	Total 31.12.1999
Dotação inicial	7 500,0	10 940,0	12 840,0	31 280,0	31 280,0
Contribuição especial BEI	60,0			60,0	60,0
Recursos cobrados	8 104,8 ⁽¹⁾	9 676,3 ⁽²⁾	1 859,6 ⁽⁴⁾	19 640,7	17 720,2
Recursos por cobrar dos Estados-Membros	—	2 065,5 ⁽³⁾	11 040,2 ⁽³⁾	13 105,7	14 943,1
Transferência de recursos entre o 6º e o 7º FED	(181,7)	181,7	—	0,0	0,0
Transferência de recursos entre o 7º e o 8º FED	—	(315,0)	315,0	0,0	0,0
Transferência de recursos entre o 6º e o 8º FED	(94,0)		94,0	0,0	0,0
Recursos líquidos	7 829,1	11 608,5	13 308,8	32 746,4	32 663,3
Pagamentos anteriores a 2000	7 035,3	8 021,2	1 011,2	16 067,7	14 792,2
Pagamentos de 2000	100,8	478,2	969,1	1 548,1	1 275,4
Decisões por liquidar	360,0	2 255,1	6 367,8	8 982,9	6 773,4
Utilização	7 496,1	10 754,5	8 348,1	26 598,7	22 841,0
Saldo disponível para novas decisões	333,0	854,0	4 960,7	6 147,7	9 822,3

⁽¹⁾ Incluindo recursos transferidos do 4º FED e juros vencidos por depósitos bancários.

⁽²⁾ Incluindo recursos transferidos do 5º FED e juros vencidos por depósitos bancários.

⁽³⁾ Incluindo o IVA a recuperar dos Estados-Membros.

⁽⁴⁾ Incluindo os juros vencidos por fundos STABEX.

Fonte: Tribunal de Contas.

Quadro 2 — Autorizações e pagamentos em 31 de Dezembro de 2000 dos sexto, sétimo e oitavo FED

(milhões de euros)

Tipo de dotações	6º FED		7º FED		8º FED	
Recursos líquidos (RL)	7 829,1		11 608,5		13 308,8	
	Total	% RL	Total	% RL	Total	% RL
Autorizações primárias	7 496,1	96	10 754,4	93	8 348,1	63
Autorizações secundárias	7 258,5	93	9 363,1	81	3 796,3	29
Pagamentos	7 136,1	91	8 499,4	73	1 980,3	15

Fonte: Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8. Quinze anos após a sua entrada em vigor, os pagamentos do sexto FED representavam 91 % dos seus recursos líquidos e a sua progressão em 2000 foi de apenas dois pontos. No final do seu décimo ano de execução, a taxa de pagamentos do sétimo FED era de 73 %, ou seja registou uma progressão de quatro pontos, inferior à registada em 1999 (5,3 pontos). A taxa de pagamentos do oitavo FED, embora tenha aumentado oito pontos, atinge apenas 15 % no final do terceiro ano de execução, apesar dos adiantamentos, num montante de 350 milhões de euros, concedidos a instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e BEI) no âmbito da iniciativa de anulação da dívida de certos países pobres altamente endividados (PPAE). As taxas das autorizações secundárias (contratos), respectivamente 81 % e 29 % dos sétimo e oitavo FED, revelam que o ritmo de execução das acções continua a constituir um problema ainda não resolvido.

9. A lentidão constante da execução dos FED tem diversas causas. A suspensão, *de facto* ou *de jure*, da ajuda concedida nos Estados ACP nos quais existem conflitos (Angola, Etiópia, Eritreia...) ou problemas internos (Haiti, Fiji, Costa do Marfim...) constitui um dos factores que explicam esta situação. De uma maneira mais geral, a reduzida capacidade de absorção das administrações nacionais dos Estados ACP, apesar dos apoios de assistência técnica recebidos do FED e de outros financiadores, contribui para a inércia da cooperação financeira e técnica. Esta inércia é igualmente imputável à gestão da ajuda por parte da Comissão, que se caracteriza por intervenções dispersas, apesar da existência de sectores de concentração, por procedimentos de execução (contratos, pagamentos) que continuam a ser morosos e por uma qualidade da preparação dos projectos ainda insuficiente ⁽¹¹⁾, apesar dos progressos registados neste domínio graças à recente criação de um grupo interserviços de apoio à qualidade ⁽¹²⁾.

9. O Tribunal cita três causas estruturais profundas para o baixo nível de pagamentos: a programação e a concepção dos projectos por vezes deficiente, os procedimentos pesados e as fraquezas das administrações nacionais.

Programação e concepção dos projectos

Programação: A Comissão, na sua Comunicação de 26 de Abril de 2000, estabeleceu domínios prioritários para a ajuda ao desenvolvimento prestada pela Comunidade. Foram escolhidos seis sectores de concentração para os quais a acção da Comunidade apresenta um valor acrescentado em relação à de outras entidades financiadoras. A programação das estratégias de cooperação com os Estados ACP para a execução do nono FED, em curso de realização, segue esta orientação política. A médio prazo, o resultado será um número limitado de projectos/programas por país em apoio a políticas sectoriais e a diminuição, ou até mesmo o desaparecimento, das intervenções dispersas.

Concepção dos projectos: Estão a ser desenvolvidos esforços para melhorar a concepção dos projectos. A reunificação a partir de 1 de Janeiro de 2001 do ciclo do projecto (identificação, execução e avaliação) no quadro do Serviço de Cooperação EuropeAid integra-se nesse esforço (ver ponto 7 do relatório do Tribunal) que introduziu sistemas de controlo da qualidade dos projectos e programas (QSG). Paralelamente, é

⁽¹¹⁾ Ver pontos 28-47 do relatório especial n.º 21/2000 sobre a gestão dos programas de ajuda externa da Comissão (JO C 57 de 22.2.2001).

⁽¹²⁾ Grupo de apoio à qualidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

salientada a importância da formação contínua do pessoal encarregado dos processos (gestor do projecto).

Procedimentos de execução

A Comissão empreendeu com êxito uma simplificação dos procedimentos que regem a adjudicação de contratos no âmbito da cooperação com os países terceiros. Estas novas regras simplificadas serão aplicáveis logo que seja ratificado o Acordo de Cotonou. Paralelamente, a Comissão iniciou este ano o exercício de desconcentração dos poderes da sede para as delegações nos países terceiros, entre as quais seis em países ACP. A curto prazo, estão a ser reforçados os serviços na sede encarregados da gestão financeira e contratual dos projectos ACP.

Fraquezas das administrações nacionais

A fraqueza das administrações nacionais dificultou frequentemente a boa execução dos projectos e programas. A Comissão considera que a falta de capacidade institucional constitui um obstáculo ao desenvolvimento duradouro e à luta contra a pobreza. Por esta razão, decidiu que o reforço das capacidades institucionais deveria ser um sector de concentração para a ajuda ao desenvolvimento ao abrigo do nono FED. Durante o exercício de programação em curso, certos Estados ACP escolhem o reforço institucional como sector de concentração.

Para o Acordo de Cotonou e a execução do 9º FED, foram adoptadas várias medidas a fim de melhorar a programação (concentração reforçada), simplificar os procedimentos e tornar a preparação dos projectos mais rigorosa.

10. A reforma da gestão da ajuda externa, decidida pela Comissão durante o exercício de 2000, constitui assim um elemento fundamental. Esta reforma assenta numa racionalização dos métodos (programação mais rigorosa e descentralização da gestão), bem como das estruturas (criação do Serviço de Cooperação EuropeAid e reforço das delegações externas da Comissão), cujo objectivo principal é garantir a rapidez e a melhoria da qualidade da concepção e da gestão dos projectos. Contudo, é pouco provável que ela tenha uma incidência quantificável a curto prazo. Convém igualmente salientar que, em Fevereiro de 2000, a DG Controlo Orçamental da Comissão apresentou um relatório sobre a gestão financeira do FED que incluía propostas de acções em diversos domínios (harmonização da regulamentação financeira e das instruções internas, racionalização dos circuitos de assinatura dos acordos de financiamento e dos contratos, etc ...). No final de Maio

10. *A reforma da gestão da ajuda externa constitui uma etapa fundamental, cujos resultados não serão visíveis a curto prazo mas só à medida que as principais componentes na base da reforma alcancem os objectivos estabelecidos. Neste contexto, o espírito da reforma, nomeadamente no que diz respeito à desconcentração dos poderes da sede para as delegações, não poderá produzir efeitos significativos a curto prazo. Há que recordar que o processo para a primeira vaga de desconcentração das delegações estará concluído em 2004, pelo que só nessa data será possível avaliar os efeitos desse exercício.*

A estrutura organizacional do Serviço de Cooperação EuropeAid prevê uma direcção de apoio operacional encarregada da elaboração dos procedimentos e dos circuitos financeiros, tendo estes últimos sido modificados a fim de realizar os objectivos da reforma. Contudo, no que diz respeito à

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

de 2001, os serviços de gestão orçamental da Comissão não tinham ainda dado qualquer seguimento concreto a este relatório.

Factos significativos da execução orçamental do exercício

11. No **quadro 3** é apresentada a execução orçamental dos sexto, sétimo e oitavo FED por instrumento financeiro em 31 de Dezembro de 2000.

Reservas gerais criadas para os três FED em fase de execução

12. Baseando-se nas disposições do n.º 3, alínea b) do artigo 3.º da Decisão do Conselho ACP-CE de 27 de Julho de 2000, a Comissão decidiu, em 15 de Dezembro de 2000, constituir uma reserva geral no montante de 1 433,4 milhões de euros (ver **quadro 3**). No âmbito do oitavo FED esta reserva (10,7 % da dotação global

RESPOSTAS DA COMISSÃO

harmonização dos procedimentos relativos aos contratos para o FED, é necessário que o Acordo de Cotonou seja ratificado pelos Estados-Membros antes da sua entrada em vigor.

12. *No que diz respeito à nota de pé de página 14, a Comissão tomou nota das observações dos revisores de contas do CDI/CDE para os exercícios de 1997/1998/1999 do Centro. Examinou as respostas dadas a estas observações pelo actual director do CDE e propôs ao grupo ACP do Conselho que seja realizada uma auditoria dos três exercícios.*

Quadro 3 — Execução orçamental por instrumento financeiro em 31 de Dezembro de 2000 ⁽¹⁾

(milhões de euros)

	6º FED		7º FED		8º FED	
	5 174,3		6 070,6		6 547,9	
Dotação PIN + PIR ⁽²⁾	Total geral	% Dotação	Total geral	% Dotação	Total geral	% Dotação
Autorizações primárias	4 891,4	95	5 531,3	91	4 360,9	67
Autorizações secundárias	4 682,6	90	4 562,0	75	931,7	14
Pagamentos	4 578,4	88	3 953,5	65	453,9	7
Dotação ajustamento estrutural	6,0		1 152,6		1 650,0	
Autorizações primárias	6,0	100	1 152,6	100	1 352,0	82
Autorizações secundárias	6,0	100	1 149,3	100	848,4	51
Pagamentos	5,4	90	1 137,5	99	641,9	39
Dotação ajuda não programável	2 529,2		3 778,7		3 770,8	
Autorizações primárias	2 509,4	99	3 702,4	98	2 635,1	70
Autorizações secundárias	2 485,1	98	3 362,5	89	2 016,2	53
Pagamentos	2 468,7	98	3 168,5	84	884,5	23
Reserva geral	9,5		47,4		1 376,5	

⁽¹⁾ A execução de operações diversas e dos saldos pendentes dos 4º e 5º FED, que constam das contas do FED, não foi aqui indicada por uma questão de simplificação. Por conseguinte, este quadro não pode ser comparado com os quadros 1 e 2.

⁽²⁾ PIN = Programa indicativo nacional; PIR = Programa indicativo regional.

Fonte: Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

inicial) foi estabelecida na sequência da diminuição drástica das dotações correspondentes aos saldos pendentes disponíveis dos instrumentos financeiros de apoio aos produtos básicos agrícolas (Stabex: -63 %) e mineiros (Sysmin: -79 %). Esta reserva deverá servir para financiar as decisões tomadas pelo Conselho ACP-CE no final de 2000 ⁽¹³⁾, num montante global de 299 milhões de euros, em particular a favor do programa de promoção comercial regional (100 milhões de euros), do programa «Proinvest» (110 milhões de euros), dos orçamentos do Centro de Desenvolvimento das Empresas (20 milhões de euros) ⁽¹⁴⁾, do Centro Técnico de Cooperação Agrícola (12 milhões de euros) e do Secretariado dos Estados ACP (8 milhões de euros).

Nível de pagamento aquém dos objectivos

13. Segundo o relatório do Comité ACP-CE de cooperação para o financiamento do desenvolvimento ⁽¹⁵⁾ de Junho de 2000, a Comissão definira como objectivo para os pagamentos anuais um montante de 1 985 milhões de euros, excluindo as operações da iniciativa relativa à anulação da dívida de certos países pobres altamente endividados (PPAE). Os pagamentos globais, incluindo todos os FED, elevaram-se na realidade a 1 198 milhões de euros (excluindo os PPAE). O nível dos pagamentos é particularmente baixo no que se refere às dotações dos programas indicativos nacionais e regionais: 719 milhões de euros, ou seja um défice de 28 % em relação ao objectivo de 1 000 milhões de euros ⁽¹⁶⁾. Esta situação pode, em grande parte, ser atribuída aos prazos de celebração dos contratos (autorizações secundárias) no que se refere ao sétimo e sobretudo ao oitavo FED. Em relação a este último, o total geral das autorizações secundárias representava, em 31 de Dezembro de 2000, apenas 14 % da dotação global da ajuda programável (ver **quadro 3**).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Deste modo, o grupo ACP do Conselho decidiu recusar a quitação para os exercícios de 1997/1998/1999; aprovou as condições de uma auditoria financeira e organizacional, preparadas pela Comissão, e incumbiu o representante da Comissão de as comunicar à parte ACP. Esta auditoria é financiada pela Comissão, estando para começar a qualquer momento, e será realizada por consultores independentes, através da mobilização do contrato-quadro estabelecido pela unidade de auditoria do Serviço de Cooperação EuropeAid. A Comissão propôs que os trabalhos de auditoria e a execução destas recomendações sejam acompanhados por um grupo de trabalho paritário ad hoc.

13. Ver respostas aos pontos 7 e 9.

⁽¹³⁾ Decisão n.º 3/2000 do Conselho de Ministros ACP-CE, de 15.12.2000 (JO L 8 de 12.1.2001, p. 38).

⁽¹⁴⁾ O último relatório dos comissários de contas do CDI/CDE relativo ao exercício de 1999 refere deficiências graves a nível da gestão do CDI e recomenda às autoridades de tutela que façam elaborar um relatório sobre a forma como foram geridos os quatro anos precedentes.

⁽¹⁵⁾ 2112/2/00 Rév. 2 de 9 de Junho de 2000.

⁽¹⁶⁾ Ver declaração do Comissário Nielson na reunião do Conselho de Ministros sobre o «Desenvolvimento», de 10 de Novembro de 2000.

Dimensão relativa das autorizações do oitavo FED

14. Durante o exercício de 2000 as decisões de financiamento referentes apenas ao oitavo FED elevam-se a 3 614 milhões de euros, contra 2 510 milhões de euros em 1999, ou seja registou-se uma progressão de 43 %. No que se refere às dotações imputadas, esta progressão é ainda mais acentuada (111 %). No entanto, este dinamismo deve-se essencialmente ao peso das decisões de financiamento aprovadas no âmbito dos instrumentos de desembolso rápido (ajustamento estrutural e iniciativa de anulação da dívida dos PPAE). Trata-se de uma alteração fundamental na abordagem da cooperação UE-ACP. No exercício de 2000, a iniciativa PPAE representa, por si só, 1 000 milhões de euros de autorizações primárias e secundárias. Não tendo em conta estes valores, a progressão anual das autorizações primárias e secundárias do oitavo FED é de apenas 4 %.

15. Impõe-se igualmente uma leitura prudente dos bons resultados em matéria das autorizações do oitavo FED no que se refere à ajuda não programável, rubrica que inclui em particular os instrumentos Stabex, Sysmin e a Iniciativa PPAE. Em 31 de Dezembro de 2000, as autorizações primárias e secundárias acumuladas relativas a esta ajuda não programável representavam 70 % e 53 % respectivamente da dotação que lhe foi afectada (ver *quadro 3*). Contudo, esta dotação teve uma redução de 1 290 milhões de euros correspondentes aos saldos pendentes afectados à reserva geral (ver ponto 12). Se a dotação se tivesse mantido no nível de 1999, as taxas de execução da ajuda não programável do oitavo FED seriam de apenas 52 % para as autorizações primárias e 40 % para as autorizações secundárias.

16. A análise revela que, em 2000, foi essencialmente através de acções que não dependem de procedimentos individuais que envolvam os gestores orçamentais nacionais dos FED que a Comissão conseguiu dinamizar, em certa medida, a mobilização das ajudas dos FED.

Incidência dos atrasos de execução na revisão intercalar da ajuda programável

17. A conta de gestão do exercício de 2000 dos FED confirma a lentidão da mobilização por país da ajuda programável, já assinalada no relatório anual do Tribunal relativo a 1999. No que se refere ao sexto FED, em

14. A Comissão está consciente de que o dinamismo observado em 2000 em relação às decisões de financiamento e às dotações delegadas é, em larga medida, imputável ao peso das decisões de financiamento aprovadas no quadro dos instrumentos de pagamento rápido. Esta evolução está em conformidade com a nova política da Comissão, que tem por objectivo, no contexto da sua estratégia global, concentrar cada vez mais as intervenções comunitárias num número limitado de domínios e sectores prioritários, incluindo um maior recurso às ajudas orçamentais. Esta concentração facilita igualmente a complementaridade, a coordenação e as operações de co-financiamento com outras entidades financiadoras, como é o caso da realização da iniciativa respeitante à dívida dos países pobres muito endividados (PPME/HIPC) em que a Comunidade, juntamente com os Estados-Membros, contribuiu consideravelmente na qualidade de credor, mas sobretudo como dador, de acordo com os desejos expressos pelos países ACP.

17. Entre os países que figuram no quadro 4, quatro deles estiveram implicados em conflitos internacionais: o Congo (Brazzaville), a República Democrática do Congo (Kinshasa), a Etiópia e o Ruanda.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

finais de 2000, treze países apresentavam ainda pagamentos inferiores a 85 % do montante do seu programa indicativo. No caso do sétimo FED, após 10 anos de execução, os pagamentos referentes a 25 países não atingiam 70 % do envelope programável. No **quadro 4** são indicados os países que se enquadram simultaneamente nestas duas categorias. Quanto ao oitavo FED, no final do terceiro ano de execução, efectuando uma análise de todos os países ACP por grande zona geográfica, o atraso de execução é já manifesto, uma vez que os pagamentos acumulados não excedem 9 % do montante global da primeira parcela dos PIN, como se pode ver no **quadro 5.a**.

18. A revisão intercalar dos programas indicativos nacionais e regionais do oitavo FED foi efectuada durante o exercício de 2000 (ver **quadros 5.a** e **5.b**). Esta revisão deveria permitir definir em função de diversos critérios (ver pontos 19 e 28), a segunda parcela do envelope programável, para cada país ACP ou região e, se necessário, decidir acerca da concessão de fundos adicionais a determinados países. Este exercício permitiu constatar que, para o conjunto de todos os países ACP, o montante dos PIN só é inferior em 3,7 % ao montante anunciado quando da entrada em vigor do oitavo FED. Este valor significa que a maior parte dos fundos disponíveis para a segunda parcela foi concedida, apesar das dificuldades de mobilização dos fundos verificadas em determinados países (ver ponto 9).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Na Nigéria, a ajuda esteve suspensa durante muito tempo, e só recentemente foi recomeçada. No que diz respeito ao Togo, a ajuda encontra-se também suspensa.

É de referir que para os Barbados, Trindade e Tobago a absorção dos recursos do FED é difícil pelo facto de que, para estes países, a ajuda programável é relativamente limitada comparativamente a outras fontes de investimento.

No que diz respeito ao quadro 5, há que ter em conta que o 8º FED só entrou em vigor em Junho de 1998, pelo que as decisões de financiamento só tiveram início a partir de 1999 e 2000. Embora esta percentagem possa parecer baixa à primeira vista, a experiência revela que deve ser considerada normal. Efectivamente, a fase de arranque é sempre mais lenta do que o período seguinte em que se alcança uma realização plena.

18. *A decisão sobre a segunda parcela do PIN não se baseia unicamente no critério «grau de mobilização dos fundos». Ao todo, havia sete critérios a aplicar com base no disposto no n.º 4 do artigo 282º.*

Neste contexto, realizou-se uma apreciação dos critérios de avaliação para a execução da ajuda programável, tendo-se examinado, nomeadamente, o seguinte:

— *o respeito dos compromissos assumidos na execução de políticas sectoriais e macroeconómicas,*

Quadro 4 — Atrasos na execução dos sexto e sétimo FED

(milhões de euros)

País	Programa Indicativo Nacional 6º FED	Pagamentos	%	Programa Indicativo Nacional 7º FED	Pagamentos	%
Barbados	5,00	3,76	75,20	5,50	2,87	52,18
Congo-Brazzaville	48,00	35,91	74,81	51,00	16,54	32,43
R. D. Congo (Kinshasa)	166,50	121,84	73,18	170,00	29,32	17,25
Etiópia	210,00	169,29	80,61	214,00	118,67	55,45
Quénia	135,00	103,81	76,90	140,00	60,13	42,95
Nigéria	213,50	177,24	83,02	365,00	64,36	17,63
Ruanda	110,00	92,65	84,23	118,00	69,76	59,12
Suriname	24,00	15,84	66,00	27,00	13,60	50,37
Togo	61,50	49,26	80,10	68,00	21,92	32,24
Trindade e Tobago	15,00	6,75	45,00	18,10	11,75	64,92

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Quadro 5.a — PIN oitavo FED: Resultados da revisão intercalar*(milhões de euros)*

Regiões ACP	PIN inicial	PIN em 31.12.2000	Variação PIN (%)	Taxa de pagamento ⁽¹⁾ (%)
África	4 201,5	4 038,6	-3,9	7,6
Caraíbas	453,0	438,6	-3,2	8,8
Pacífico	132,9	132,5	-0,3	6,1
Total ACP	4 787,4	4 609,7	-3,7	7,6

— o cumprimento do calendário de reformas,

— os resultados obtidos na utilização dos fundos do 8º FED,

— os resultados macroeconómicos,

— os progressos registados a nível das políticas estruturais.

A redução das segundas parcelas teria sido maior se não fosse a pressão dos Estados-Membros, que se opuseram em vários casos às propostas da Comissão.

Quadro 5.b — PIN oitavo FED: Informações extraídas dos resultados da revisão intercalar*(milhões de euros)*

Países ACP	PIN inicial	PIN em 31.12.2000	Variação PIN (%)	Taxa de pagamento ⁽¹⁾ (%)
<i>Países em situação de conflito segundo o Comité FED de 22 de Novembro de 2000</i>				
Angola	167,0	116,9	-30,0	0,1
Etiópia	294,0	206,0	-29,9	0,5
Uganda	210,0	210,0	0,0	2,7
Ruanda ⁽²⁾	0,0	110,0		
Serra Leoa	111,5	78,1	-30,0	0,0
Zimbabué	110,0	110,0	0,0	10,0

Países sujeitos a consulta (artigo 366º A Lomé IV / artigo 96º Cotonou)

Comores	27,5	19,3	-29,8	9,5
Costa do Marfim	120,0	84,0	-30,0	4,0
Fiji	25,5	17,9	-29,8	0,9
Haiti	148,0	148,0	0,0	5,1

Países que beneficiam de fundos adicionais embora a sua taxa de pagamento seja inferior à taxa de pagamento médio da sua zona geográfica

Belize	9,5	11,5	21,1	2,1
Camarões	133,0	140,5	5,6	4,6
Cabo Verde	30,0	33,0	10,0	7,1
Kiribati	8,5	12,0	41,2	0,0
Mali	189,0	209,0	10,6	2,3
Maurícia	39,5	42,0	6,3	4,6
República Dominicana	106,0	110,0	3,8	2,4
Samoa	11,5	14,2	23,5	5,2
Chade	141,5	151,6	7,1	3,0

⁽¹⁾ Relação entre o total dos pagamentos e o montante da primeira parcela paga.⁽²⁾ O PIN do Ruanda só foi assinado em 9 de Março de 2000.

Fonte: Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

19. Na sequência das deliberações do Comité do FED, alguns Estados foram penalizados (não lhes foi concedida a segunda parcela) e os fundos que desta forma ficaram disponíveis foram afectados a outros Estados considerados mais merecedores que, além da segunda parcela, receberam por vezes fundos adicionais. A dificuldade da análise do processo seguido não reside na explicação das sanções aplicadas, que parecem lógicas (por exemplo: não foi concedida a segunda parcela a Angola), mas antes na justificação dos fundos adicionais. No caso de determinados países (Malavi, Gabão, Zâmbia, ...), cuja taxa de pagamento é nitidamente superior à taxa média de pagamento da sua zona geográfica, os fundos adicionais constituem um prémio concedido pelos esforços de mobilização dos fundos comunitários. No entanto, outros países como o Mali, o Chade, os Camarões ou a República Dominicana, cuja taxa de pagamento é muito inferior à taxa média da sua zona geográfica, receberam igualmente fundos adicionais. Estes fundos foram concedidos em função de critérios como a aplicação de reformas estruturais e institucionais. Teria sido preferível que a análise da gestão financeira, referida no ponto 4, justificasse melhor as escolhas no que se refere aos países que apresentam taxas de pagamento muito baixas.

20. O exame dos resultados da revisão intercalar suscita igualmente interrogações sobre o tratamento concedido a quatro países: Ruanda, Uganda, Zimbabué e Haiti. Segundo as actas do Comité do FED, de 22 de Novembro de 2000, os primeiros três países são considerados como estando em conflito armado e o quarto foi objecto de consultas efectuadas no âmbito do artigo 366.º A da quarta Convenção de Lomé revista (de agora em diante artigo 96.º do Acordo de Cotonou). Nessa reunião, o comité considerou que esses países eram incapazes de absorver a totalidade da dotação inicial do nono FED e que lhes seria concedida apenas uma fracção desta dotação, sendo o saldo atribuído em função de revisões posteriores. Esta abordagem prudente é perfeitamente justificada e, nestas circunstâncias, é difícil compreender por que razão, na mesma altura, a totalidade da segunda parcela relativa ao oitavo FED foi atribuída a três desses países (Uganda, Zimbabué e Haiti), enquanto que o quarto (Ruanda) recebeu, em Março de 2000, 110 milhões de euros no âmbito do PIN do oitavo FED (ver **quadro 5.b**). Não é coerente penalizar, no âmbito do nono FED, a grande dificuldade de absorção dos fundos comunitários destes países e, em contrapartida, dar-lhes um tratamento muito mais favorável ao abrigo do oitavo FED. A

RESPOSTAS DA COMISSÃO

19. A Comissão, em aplicação do n.º 4 do artigo 282º da Convenção de Lomé IV, afectou a segunda parcela (bem como o suplemento da segunda parcela) com base em sete critérios. Apenas um destes critérios correspondia à realização das autorizações e pagamentos previstos. Outro consistia no estado de preparação de programas que, nessa fase, não se reflectia nas taxas de autorização. Por esta razão, poderá haver países que receberam integralmente a segunda parcela apesar de nesse momento a taxa de autorizações e pagamentos ser baixa (Mali, Chade, Camarões e República Dominicana). O motivo para tal é que foram utilizados simplesmente sete critérios.

20. A Comissão não quis conceder apenas uma fracção do montante inicialmente afectado a certos países que se encontravam em conflito e, por consequência, incapazes de absorver o montante total.

Uma notificação parcial não afectaria efectivamente o montante da afectação real. Em 22 de Novembro de 2000, a Comissão apresentou pela primeira vez ao Comité FED uma proposta de notificação parcial da afectação do nono FED aos países implicados em situações de conflito. A justificação para a proposta residia no desejo de dar um sinal político aos países em questão, não estando directamente relacionada com a capacidade de absorção dos fundos num determinado momento (o Zimbabué, por exemplo, tinha uma capacidade de absorção elevada mas estava envolvido num conflito armado). Contudo, partia-se do pressuposto que a participação dos países em conflitos armados poderia no futuro afectar negativamente a sua capacidade de absorção dos fundos. A proposta de notificação parcial foi debatida numa série de reuniões do Comité FED, tendo sido posteriormente retirada, pelo que não figura na decisão final. A absorção de fundos num dado momento não constituiu o único critério para afectação da segunda parcela do oitavo FED. Os critérios para a afectação dos fundos ao abrigo do oitavo FED foram consistentes e coerentemente aplicados em conformidade com

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

contradição é ainda maior se se tiver em conta que foi recusada a concessão da segunda parcela a determinados países em situação de conflito (Angola, Serra Leoa...) ou abrangidos pelo artigo 366.ºA (Fiji), bem como todos os fundos adicionais no âmbito do oitavo FED. Mais uma vez, a inclusão de uma explicação na análise da gestão financeira teria tornado mais claras as razões que levaram as autoridades do FED a tomar as suas decisões finais de atribuição dos fundos.

Grau efectivo de mobilização dos fundos Stabex

21. Os artigos 186.º a 212.º da quarta Convenção de Lomé regem o sistema de estabilização das receitas da exportação de produtos de base agrícolas dos FED (Stabex). Este sistema coloca anualmente à disposição do conjunto dos países ACP, até ao limite dos recursos, montantes a repartir pelos países em questão, em função das perdas de receitas da exportação registadas em relação a um período de referência. Estes montantes são mobilizados através de acordos de transferência no âmbito dos quais os montantes devidos a cada Estado ACP para cada produto de base são pagos em euros pela Comissão «numa conta que vença juros, aberta num Estado-Membro da Comunidade» (n.º 1 do artigo 211.º). Uma vez celebrados os acordos de transferência, os fundos pagos só podem ser utilizados por cada Estado ACP depois de ter sido assinado pela Comissão e pelo Estado ACP um «protocolo definindo o âmbito das obrigações mútuas e especificando as normas de utilização dos recursos da transferência» (artigo 210.º).

22. No final de 2000 e desde a abertura dos sétimo e oitavo FED, tinham sido assinados acordos de transferência com 44 países ACP, num total de 2 360 milhões de euros ⁽¹⁷⁾. Deste total, 1 803 milhões de euros foram desembolsados pela Comissão e apresentados nas contas dos FED, em conformidade com a regulamentação em vigor, como despesas definitivas, o que antecipa parcialmente a realidade da execução das ajudas, uma vez que os recursos só são utilizados à medida que são executadas as acções inscritas nos quadros de obrigações

RESPOSTAS DA COMISSÃO

as disposições da Convenção de Lomé IV, incluindo para o Uganda, o Zimbabwe e o Haiti. No que diz respeito ao Ruanda, o PIN sofreu atrasos por razões óbvias e foi assinado apenas em Março de 2000. A Comissão não restou outra alternativa que a de assinar 70 % da primeira parcela, tal como estabelecido na Convenção. De acordo com os critérios, não foi atribuída uma segunda parcela.

Os critérios de afectação para o oitavo FED, bem como para a atribuição da segunda parcela e dos fundos suplementares, diferem dos critérios aplicados às afectações do nono FED, dada a evolução das Convenções ACP-UE. Os critérios de afectação do nono FED foram debatidos e acordados com os Estados-Membros.

22. *A Comissão considera que a contabilização das transferências de tesouraria Stabex como despesas definitivas corresponde à realidade dos factos. Efectivamente, a transferência foi efectuada para contas bancárias em nome das autoridades locais. Do ponto de vista orçamental, e sem prejuízo da responsabilidade jurídica da Comissão pela aplicação desses fundos, o facto de os recursos serem utilizados à medida que são executadas as acções inscritas no quadro de obrigações mútuas (n.º 2 do artigo 186º da Convenção de Lomé) não implica que a transferência não seja efectivamente efectuada.*

⁽¹⁷⁾ Este total não inclui os montantes concedidos aos países e territórios ultramarinos (PTU).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

mútuas. Um inquérito efectuado junto das delegações da Comissão responsáveis pela mobilização dos acordos de transferência revelou que em relação a 39 dos 44 países em questão, 622 milhões de euros estavam ainda nas contas bancárias abertas em países comunitários, enquanto que o equivalente de 170 milhões de euros se encontrava disponível em contas bancárias abertas em moeda local nos países ACP, o que representava no total cerca de 44 % das despesas Stabex. Alguns montantes estavam depositados nestas contas bancárias há vários anos. No **quadro 6** é analisada a situação dos países que apresentam os montantes imobilizados mais significativos. Seria conveniente que a análise da gestão financeira indique o grau efectivo de execução das ajudas.

23. O **quadro 6** mostra que quatro dos nove países que dispõem de montantes consideráveis imobilizados constam da lista dos países menos desenvolvidos (artigo 330.º) ⁽¹⁸⁾, ou seja países com necessidades de financiamento particularmente agudas. No caso de Santa Lúcia e de São Vicente, os montantes depositados são consideráveis, já que representam respectivamente 2,7 vezes e 3,5 vezes os envelopes programáveis destes países para os sétimo e oitavo FED. A análise efectuada revela igualmente que, embora existam quadros de obrigações mútuas para uma parte dos 622 milhões de euros referidos no ponto 22, em relação a vários acordos de transferência, não foi assinado qualquer quadro por falta de acordo entre as partes (ver **quadro 7**). Além disso, alguns quadros de obrigações mútuas registam uma execução muito lenta.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Não obstante, é verdade que a execução das acções inscritas no quadro de obrigações mútuas se revela um processo lento e nalguns casos as somas permanecem nas contas bancárias durante vários anos. Por esta razão, para 2001, a Comissão podia acrescentar na conta de gestão, e na análise da gestão financeira esta informação adicional, a fim de chamar a atenção para o facto de os recursos transferidos ao abrigo do Stabex não terem sido ainda utilizados pelos beneficiários.

23. *No que diz respeito à Mauritânia, a utilização prevista é, no entanto, do tipo clássico «por projecto», o que requer um período muito longo de preparação e instrução.*

Todas as transferências Stabex têm de ser utilizadas em conformidade com os objectivos e condições estabelecidos no n.º 2 do artigo 186º da Convenção de Lomé IV.

Quadro 6 — Fundos Stabex imobilizados em contas bancárias em 31 de Dezembro de 2000

(milhões de euros)

País	Total	Anos de aplicação								
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Camarões	97,58		21,24	47,69		16,46				12,19
Etiópia	53,86		20,34	15,02	11,22	7,28				
Gana	26,66	0,43	1,22	5,51	19,33					0,17
Quénia	91,26	24,36	23,87	19,52	23,51					
Madagáscar	25,80	0,08	0,69	11,10	8,79			3,02	2,12	
Mauritânia	31,34	26,75	3,59	1,00						
Uganda	100,05	1,18	4,82	18,69	40,25	32,89 ⁽¹⁾	0,49	1,73		
São Vicente	40,32				1,00	16,24	7,47	15,61		
Santa Lúcia	30,01					8,89	7,89	9,01		4,22

⁽¹⁾ Montantes em shillings do Uganda, cujos anos de aplicação inicial não estão determinados.

Fonte: Tribunal de Contas.

⁽¹⁸⁾ Etiópia; Madagáscar; Mauritânia e Uganda.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Quadro 7 — Exemplos de acordos de transferência que aguardam quadros de obrigações mútuas*(milhões de euros)*

País	Anos de aplicação	Montantes
Burundi	1991	7,98
Camarões	1994 e 1998	42,42
Costa do Marfim	1996	19,82
Malavi	1994 e 1995	12,29
Ruanda	1996 a 1998	6,27
Ilhas Salomão	1998	41,82
Senegal	1997 e 1998	21,12
Togo	1991 a 1995	16,78
Zimbabué	1995	13,32

Fonte: Tribunal de Contas.

24. Estas situações preocupantes deverão ser estudadas pelo gestor orçamental principal do FED, que deverá analisar medidas que permitam mobilizar os fundos pendentes. Neste contexto, a quarta Convenção de Lomé (n.º 4 do artigo 209.º) prevê uma articulação entre as transferências Stabex e os apoios ao ajustamento estrutural. Seria igualmente possível fixar datas-limite além das quais os fundos Stabex transferidos seriam atribuídos às ajudas orçamentais concedidas no âmbito dos apoios ao ajustamento estrutural nos países elegíveis para esse tipo de ajudas ⁽¹⁹⁾. Foi adoptada uma abordagem desse tipo no Benim, na Etiópia, no Togo, em São Vicente e em Santa Lúcia para várias transferências ⁽²⁰⁾, estando previsto que a delegação da Comissão nos Camarões aplique a mesma abordagem no início de 2001.

25. Com excepção das decisões tomadas durante o exercício de 2000 (361,6 milhões de euros), em 31 de Dezembro de 2000, não tinham sido pagas diversas transferências (188,5 milhões de euros) relativas aos anos de aplicação anteriores a 1999. Os atrasos dos pagamentos afectavam três países (Burundi, Sudão e Togo) e deviam-se essencialmente à suspensão da ajuda devido à situação destes países em matéria de direitos humanos e democracia. Os serviços da Comissão consideram que esta dívida do FED para com estes três países não está sujeita a prescrição.

24. A Comissão já afectou transferências Stabex à sua facilidade de apoio ao ajustamento estrutural para alguns países. Trata-se de uma medida adequada e o Acordo de Cotonou torná-la-á legalmente possível.

A Comissão partilha o parecer do Tribunal de que essas transferências poderão ocorrer novamente para os países indicados no quadro 6. Contudo, nalguns casos, poderá ser preferível uma abordagem que utilize os recursos Stabex não pagos em outras actividades específicas (por exemplo, no caso do Ruanda, os recursos Stabex para o período de 1996 a 1998 serão utilizados para o desenvolvimento rural, aguardando-se a assinatura de um quadro de obrigações mútuas).

25. No que diz respeito ao Burundi (sétimo FED: 29,7 milhões de euros; oitavo FED: 13,8 milhões de euros), o reatamento da cooperação permitiu o pagamento das transferências. No que diz respeito ao Sudão (sétimo FED: 103, 8 milhões de euros; oitavo FED: 87,1 milhões de euros) e ao Togo (oitavo FED: 12,1 milhões de euros), os direitos adquiridos por estes países ao abrigo da Convenção de Lomé IV não são afectados pela cessação do mecanismo Stabex. A este propósito, é conveniente remeter para o n.º 1 do artigo 70º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que reflecte o direito consuetudinário na matéria. Nos termos desta disposição, e salvo disposição em contrário do tratado ou outra convenção entre as partes, a extinção de um tratado não afecta nenhum direito, nenhuma obrigação nem nenhuma situação jurídica das partes criados pela execução do tratado antes de este ter chegado ao seu termo.

⁽¹⁹⁾ Todos os países que constam do quadro 6 beneficiam, aliás, de apoios ao ajustamento estrutural. Além disso, em Dezembro de 1999, o Conselho dos Ministros ACP-CE fora obrigado a transferir 250 milhões de euros dos recursos programáveis do oitavo FED para fazer face a uma insuficiência de dotações dos recursos da facilidade de ajustamento estrutural (FAE).

⁽²⁰⁾ Afectação às ajudas orçamentais do programa PAE III.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

26. O n.º 4 do artigo 207.º da Convenção de Lomé exige que a Comissão apresente «um relatório ao Comité de Embaixadores sobre o seguimento dado ao conjunto das transferências». Em 12 de Dezembro de 2000, a Comissão apresentou o seu relatório relativo ao ano de aplicação de 1999. Este relatório estabelece a situação dos recursos Stabex no final de Junho de 2000 e apresenta uma lista das decisões relativas ao ano de aplicação de 1999. No entanto, não dá qualquer indicação sobre a aplicação das transferências por liquidar. O n.º 3 do artigo 31.º do acordo interno relativo ao financiamento da quarta Convenção de Lomé, solicita, por sua vez, que seja elaborado todos os anos um relatório de síntese sobre o funcionamento do sistema de estabilização das receitas de exportação e que esse relatório indique mais especialmente a incidência das transferências nos sectores às quais foram afectadas. O relatório apresentado pela Comissão em 21 de Setembro de 2000, relativo ao ano de 1999, indica as modalidades de cálculo das bases de transferência e compara o montante das transferências de 1998 com as receitas da exportação de cada produto em questão. Embora enumere as intervenções previstas pelos quadros de obrigações mútuas assinados durante o ano, não efectua qualquer balanço geral e, sobretudo, não faz referência às dificuldades que afectam as transferências por liquidar e que deveriam ser objecto de acções correctivas. A estrutura anual do relatório não permite ter uma visão global das acções em curso ou por efectuar. A análise da gestão financeira (ver ponto 4) não preenche as lacunas destes dois relatórios anuais sobre a execução do instrumento Stabex.

27. No que se refere aos valores disponíveis dos FED que, em 31 de Dezembro de 2000, se elevavam a 1 266,4 milhões de euros, a Decisão n.º 3/2000 do Comité de Embaixadores ACP-CE de transferir o saldo pendente Stabex (1 105,7 milhões de euros) da conta especial Stabex para a conta geral do FED, deverá permitir resolver a situação do excesso de tesouraria assinalado pelo Tribunal no ponto 15 do seu relatório anual relativo a 1999. Com efeito, o Comité de Embaixadores solicitou, na referida decisão, que a situação seja regularizada o mais tardar em 31 de Dezembro de 2001.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

26. *O relatório ao Comité dos Embaixadores ACP-CE visado pelo Tribunal nunca tratou das questões relativas à liquidação das transferências mas unicamente das decisões de transferência tomadas pela Comissão, em conformidade com as disposições da Convenção que exigem a indicação do estado de adiantamento do tratamento do conjunto dessas transferências.*

No que diz respeito ao relatório de síntese para 1999, é de referir que com a cessação do instrumento Stabex, o último relatório de síntese, que já está concluído, diz respeito a 2000. No futuro, a visão de conjunto das acções em curso, ou que resta empreender, deverá figurar na análise da gestão financeira do FED realizada pela Comissão (ponto 4 do relatório do Tribunal).

27. *Em aplicação da decisão do Comité dos Embaixadores, em 2001, será transferido o montante de 885 milhões de euros da conta especial do Stabex para a conta do FED.*

Conclusões e recomendações

28. Apesar de um aumento substancial das decisões de financiamento, principalmente relativas ao oitavo FED, a execução dos FED prossegue a um ritmo lento. Como exemplo, refira-se que o nível dos pagamentos efectuados durante o exercício de 2000 continua muito aquém dos objectivos definidos pela Comissão. Por ocasião da revisão intercalar do oitavo FED, que adoptou outros critérios para atribuição da segunda parcela e dos fundos adicionais, esta lentidão do ritmo de execução ainda não parecia ter sido objecto de sanções. Só é possível obter uma melhor execução dos FED se a Comissão conseguir dar resposta ao duplo desafio com que é confrontada: concluir com êxito a reforma das suas próprias estruturas e métodos de gestão da ajuda externa (ver ponto 10) iniciada em 2000 e 2001 e aumentar, em coordenação com os outros doadores, as capacidades de gestão e de absorção dos Estados beneficiários. Tendo em conta as responsabilidades alargadas que as Convenções de Lomé e o Acordo de Cotonou conferem aos gestores orçamentais nacionais em matéria de gestão dos recursos, este reforço da capacidade deve ser considerado um imperativo absoluto, para que, num futuro próximo, se manifestem os efeitos das reformas.

29. Para melhorar a transparência das contas, seria conveniente que a Comissão, além de procurar simplificar a apresentação dos balanços dos FED, efectue uma verdadeira análise da gestão financeira, mais centrada nas questões de fundo que caracterizaram a gestão do exercício examinado.

28. *O reforço da capacidade de gestão tem sido uma preocupação constante e de importância primordial, a ponto de ser esta uma das seis prioridades seleccionadas na política de desenvolvimento da Comunidade. Nalguns casos, as despesas do FED foram suspensas aquando do congelamento dos programas a fim de satisfazer a exigência da Comissão de que sejam apresentadas provas de boa governança ou de certas normas qualitativas a cumprir, ou em resultado da fraca capacidade de absorção por algumas administrações ACP. As reformas da gestão da ajuda na Comissão deverão produzir resultados atempadamente, embora o factor principal para determinar se os programas FED podem ser implementados mais rápida e eficazmente seja o aumento do número de gestores do projecto no interior da própria Comissão.*

29. *A Comissão está a estudar a possibilidade de apresentar no futuro informações mais claras sobre o FED, o que poderá incluir uma análise, como já recomendado pelo Tribunal.*

CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE RELATIVA AOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

Declaração de fiabilidade relativa aos sexto, sétimo e oitavo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativa ao exercício de 2000

I. O Tribunal de Contas Europeu («O Tribunal») examinou as contas do sexto, sétimo e oitavo FED relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000. Estas contas, que incluem as demonstrações financeiras e as contas de gestão ⁽²¹⁾, foram apresentadas tardiamente sob a responsabilidade da Comissão na comunicação COM(2001) 233 final de 18 de Maio de 2001 dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal ⁽²²⁾. Nos termos do disposto nos regulamentos financeiros, o Tribunal deve enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem ⁽²³⁾.

II. O Tribunal desenvolveu a sua actividade de acordo com as normas internacionais de auditoria geralmente aceites, na medida em que estas se aplicam ao contexto dos FED. A auditoria incluiu um número adequado de procedimentos, com o objectivo de analisar, por sondagem, elementos comprovativos no que se refere aos montantes e informações apresentadas nas contas e à regularidade e legalidade das operações a que estas se referem. Incluiu igualmente uma avaliação dos princípios contabilísticos utilizados e da apresentação das contas. Na opinião do Tribunal, a auditoria constitui um fundamento suficiente para as observações formuladas em seguida.

Fiabilidade das contas

II. Com excepção dos efeitos dos factos resumidos nas alíneas a), b), c) e d), o Tribunal é de opinião que as demonstrações financeiras e as contas de gestão do exercício de 2000 reflectem fielmente as receitas e as despesas dos sexto, sétimo e oitavo FED relativas ao exercício, bem como a sua situação financeira no final do exercício:

- a) Estão registadas como pagamentos transferências de fundos num montante de 350 milhões de euros, que aumentou indevidamente o nível de execução da ajuda (ver ponto 33);
- b) As autorizações primárias e as dotações imputadas estão sobredeclaradas porque a Comissão não anulou essas autorizações quando as datas-limite para arranque da execução não foram respeitadas (ver ponto 34);
- c) A extensão e o grau de execução da ajuda macrofinanceira (macroeconómica) não são indicados (ver ponto 35);
- d) A fiabilidade das dotações imputadas como indicadores de pagamentos futuros é limitada pela inclusão nestes fundos de reservas para imprevistos, bem como de montantes que continuam desnecessariamente afectados a contratos (ver ponto 36).

⁽²¹⁾ Tal como são definidas nos artigos 66.º e 67.º do Regulamento Financeiro relativo ao oitavo FED, aplicados por analogia ao sexto e sétimo FED.

⁽²²⁾ O artigo 68.º do Regulamento Financeiro relativo ao oitavo FED, aplicado por analogia ao sexto e sétimo FED, estipula que esses documentos devem ser apresentados o mais tardar em 1 de Maio do exercício seguinte.

⁽²³⁾ Artigo 73.º do Regulamento Financeiro relativo ao oitavo FED, aplicado por analogia ao sexto e sétimo FED.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

IV.

- a) No que se refere às receitas contabilizadas, aos montantes afectados ao oitavo FED e às autorizações e pagamentos do exercício, a auditoria do Tribunal não revelou erros com uma incidência material;
- b) No que se refere às dotações imputadas do oitavo FED relativas ao exercício, a auditoria do Tribunal revelou que foram celebrados contratos na ausência de autorizações primárias válidas, uma vez que a data-limite de execução não fora respeitada, o que anulava a validade das dotações imputadas no âmbito da autorização primária (ver ponto 38);
- c) No que se refere aos pagamentos efectuados nos Estados ACP sob a responsabilidade dos gestores orçamentais nacionais ou regionais, no âmbito de determinados programas ou instrumentos financeiros, as auditorias financeiras efectuadas ao abrigo dos acordos de financiamento, como as que foram realizadas a pedido do serviço de auditoria externa do Serviço de Cooperação EuropeAid, revelam que operações não elegíveis podem ficar a cargo dos FED (ver pontos 57-61).

Tendo em conta as constatações acima expostas, o Tribunal é de opinião que as operações subjacentes às demonstrações financeiras dos sexto, sétimo e oitavo FED, relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000 são, no seu conjunto, legais e regulares.

10 de Outubro de 2001

Jan O. KARLSSON
Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

Informações em apoio da declaração de fiabilidade

Introdução

30. A opinião do Tribunal sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às contas baseia-se em documentação obtida na Comissão, em Bruxelas e, quando necessário, nas suas delegações nos Estados ACP. O Tribunal não efectuou controlos no local nestes Estados para verificar a realidade das obras, equipamentos ou serviços a que a documentação se refere.

31. O Tribunal salienta que, devido às inúmeras possibilidades de derrogação, o quadro jurídico dos FED dificilmente permite controlar rigorosamente o respeito das regras e da regulamentação. Este quadro é muitas vezes indicativo, o que limita consideravelmente a extensão dos controlos da legalidade/regularidade das operações subjacentes.

32. No que se refere às ajudas de carácter macroeconómico e, em particular aos apoios aos programas de ajustamento estrutural, a mobilização das parcelas da ajuda a favor dos países beneficiários rege-se por acordos de financiamento que enunciam as condições a cumprir previamente para garantir a liberação das parcelas. Estas condições funcionam como um instrumento político que a Comissão utiliza para incitar os governos beneficiários a efectuar as reformas acordadas. Como os apoios ao ajustamento estrutural fazem parte de uma acção concertada dos financiadores, cada país só pode beneficiar de um único programa. Assim, a Comissão concedeu, por vezes, derrogações a algumas condições estipuladas pelos acordos de financiamento, tendo liberado parcelas da ajuda com base numa apreciação global da situação do país beneficiário. Neste contexto, não se justifica um controlo rigoroso da legalidade e regularidade, com base num exame sistemático de cada condição dos acordos de financiamento. Com efeito, trata-se mais de determinar se é conveniente continuar a aplicar os programas, que avaliar se uma situação está em conformidade com uma norma previamente estabelecida.

32. *A Comissão partilha a posição do Tribunal de que as condições políticas nas suas acções de ajustamento estrutural foram utilizadas no passado para encetar um diálogo político com os governos que realizam reformas políticas acordadas com as instituições de Bretton Woods. É difícil avaliar o cumprimento das condições do ponto de vista estrito da legalidade e da regularidade, dado que o cumprimento das condições específicas tem de ser avaliado no contexto mais vasto dos progressos globais realizados na implementação das reformas, e seu impacto na melhoria da qualidade de vida da população em causa.*

A fim de assegurar a continuidade e a adequação do apoio aos programas de reforma do Governo, referidos nos documentos de estratégia para a redução da pobreza, de modo mais previsível, a Comissão adoptou uma abordagem mais flexível das condições nos seus últimos programas de ajustamento estrutural. A Comissão tem optado cada vez mais pelas condições com base nos resultados em detrimento das condições com base nas políticas. Esta abordagem foi testada no caso de Burkina Faso, em que a comunidade dadora aceitou apenas um programa de reforma, aquele que o Governo acordou com as instituições de Bretton Woods e outros dadores e para o qual todos os dadores intervenientes realizaram avaliações conjuntas não mecânicas, tendo em conta os resultados macroeconómicos gerais e o desempenho com base nos resultados em sectores-chave, incluindo a melhoria da gestão das despesas públicas.

Fiabilidade das contas

Sobredeclaração das despesas resultante do registo de transferências como pagamentos

33. As despesas inscritas nas contas estão sobredeclaradas pelo facto de terem sido registadas transferências de fundos como pagamentos. A Comissão transferiu 250 milhões de euros para o BIRD e 100 milhões de euros para o BEI no âmbito da iniciativa PPAE. Estes montantes foram registados nas contas do FED como pagamentos, embora se tratasse de transferências de fundos para intermediários, cujos pagamentos aos beneficiários deveriam ser efectuados na sequência de procedimentos de autorização que envolviam a Comissão. Além disso, as contas não incluíam qualquer informação indicando que não fora utilizada qualquer parte desses fundos até ao fim do ano.

Sobredeclaração das autorizações e das dotações imputadas

34. Desde Junho de 1998 ⁽²⁴⁾, que os acordos de financiamento devem ser executados até uma determinada data. Se a execução não for iniciada até essa data, o acordo deixa de ser válido e a Comissão deverá tomar novas decisões relativamente às operações que sejam mantidas em vigor. No entanto, a auditoria do Tribunal revelou que a Comissão não anulou os acordos de financiamento cuja data-limite de execução não foi respeitada. Assim, o nível das autorizações e das dotações imputadas está sobredeclarado nas contas. O sistema contabilístico de gestão dos FED não permite identificar essas decisões. Por conseguinte, é impossível determinar o montante das autorizações em causa sem examinar um grande número de operações diferentes. Este problema afecta igualmente a legalidade e a regularidade das operações subjacentes (ver ponto 38).

33. *A interpretação da Comissão difere da do Tribunal de Contas. A iniciativa HIPC é um programa bem estabelecido de vários dadores em que a Comissão também participa (através das contribuições para o fundo fiduciário do BIRD e para o BEI), tal como previsto numa co-decisão do Conselho ACP-UE. O facto de a Comissão poder ter outro papel a desempenhar na distribuição dos recursos aos diferentes países beneficiários (através da avaliação do cumprimento das condições ligadas a uma iniciativa de perdão da dívida) não altera o facto de que estes já não fazem parte dos recursos da Comissão. Por conseguinte, as transferências para as instituições em questão têm de ser consideradas como pagamentos definitivos para a implementação da iniciativa HIPC, devendo figurar como despesa nas contas.*

34. *Os acontecimentos que permitem a fixação das datas de início das convenções de financiamento não estão sempre ligados a acontecimentos financeiros ou contabilísticos, o que torna o acompanhamento das datas de início difícil na fase de arranque de um sistema de gestão contabilística. Este último permite, no entanto, editar listas de controlo que são em seguida examinadas pelos serviços da Comissão e, se necessário, pelas autoridades dos países ACP em questão, a fim de assegurar que o arranque dos projectos e programas em causa ocorre antes de terminados os prazos previstos.*

Aquando da criação do Serviço de Cooperação EuropeAid, embora tendo em conta a necessidade de elaborar as listas dos casos, a fim de proceder à sua anulação nas contas de 2000, as prioridades com que as unidades operacionais se viram confrontadas não permitiram respeitar este compromisso. Estas listas serão, sem dúvida, actualizadas ao longo deste ano a fim de que a unidade financeira e contratual possa proceder à anulação e respeitar os compromissos assumidos.

⁽²⁴⁾ Artigo 9.º do Regulamento Financeiro aplicável ao oitavo FED.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Nível de execução da ajuda macrofinanceira

35. É difícil identificar a ajuda orçamental nas contas do final do exercício do FED, uma vez que esta abrange vários instrumentos financeiros dos quais apenas alguns são programáveis. Deveriam ser tomadas medidas para garantir que as demonstrações financeiras ou a análise da gestão financeira dão uma indicação precisa desta ajuda, incluindo os montantes ainda não mobilizados no final do exercício.

Fiabilidade limitada das dotações imputadas como indicadores de pagamentos futuros

36. As dotações podem ficar bloqueadas desnecessariamente e o nível das dotações imputadas poderá não constituir um indicador fiável dos pagamentos futuros porque:

- a) O valor dos contratos registados nas contas do FED é inflacionado pelo montante das reservas para imprevistos;
- b) As contas continuam a incluir, nas dotações imputadas, montantes que continuam desnecessariamente afectados a contratos.

Informações sobre os capitais de risco

37. As contas do FED indicam os montantes pagos pela Comissão ao BEI para financiamento de projectos de capital de risco sob a forma de empréstimos ou de participações de capital, mas não dão quaisquer informações sobre a situação actual desses empréstimos ou participações. Neste contexto, a disposição do Anexo II do Capítulo 1 do Acordo de Cotonou, segundo a qual os capitais de risco devem ser geridos através de um fundo renovável e financeiramente sustentável, constitui uma base para que estas informações sejam integradas nas contas do FED.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

38. Desde Junho de 1998, que o regulamento financeiro aplicável ao FED estipula que as decisões e os acordos de financiamento devem fixar uma data-limite para início da execução dos projectos. Se estes não forem iniciados até essa data, a autorização deixa de ser válida e deverá ser efectuada uma nova autorização antes de ser negociado um contrato (ver ponto 34). No que se refere a alguns contratos examinados pelo Tribunal, a data-limite para início da execução não foi respeitada e, por conseguinte, as respectivas autorizações não eram válidas.

35. A Comissão tem em conta as observações do Tribunal e considera a possibilidade de apresentar as contas de gestão, bem como a análise da gestão financeira, de modo diferente no futuro. Para o efeito, já foi realizado um estudo externo sobre a apresentação das contas.

36. É verdade que nos montantes totais autorizados estão incluídas reservas para cobrir os custos imprevistos calculados a partir das autorizações iniciais. Este montante é estabelecido em termos de percentagem, variável consoante a natureza dos projectos.

O estabelecimento de uma reserva para cada projecto resulta da execução corrente das acções de cooperação, que podem originar despesas imprevistas.

37. A Comissão está consciente de que a análise financeira dos FED não fornece as informações sobre os projectos de capitais de risco geridos pelo BEI. A utilidade desta informação não é posta em causa e, no futuro, será necessário incluir este tipo de informações na análise da gestão financeira dos FED.

38. Ver resposta da Comissão ao ponto 34.

CAPÍTULO III — SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES: SECRETARIADO ACP

Introdução

39. O Secretariado-Geral dos Estados ACP, com sede em Bruxelas, foi instituído pelo Acordo de Georgetown de 1975. Tem como responsabilidade supervisionar a aplicação das Convenções de Lomé e executar tarefas que lhe são confiadas pelo Conselho de Ministros ACP, o Comité de Embaixadores e os Estados-Membros ACP da Assembleia Comum ACP-UE. O orçamento de 2000 do Secretariado ACP previa 87 efectivos e despesas de funcionamento de aproximadamente 8 milhões de euros, financiados pelas contribuições dos Estados ACP e do FED.

Relatório do Tribunal de Contas relativo a 1990 e relatório de 2000 da DG Controlo Orçamental

40. O relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1990 ⁽²⁵⁾ incluía observações sobre o controlo efectuado pela Comissão das despesas do Secretariado ACP financiadas através do FED. O relatório salientava o carácter impreciso do acordo de financiamento e o nível excessivamente elevado dos subsídios concedidos com base em documentos comprovativos insuficientes. A Comissão contestou as observações do Tribunal respeitantes às despesas não elegíveis e ao volume excessivo das despesas.

41. Em 1999 e em 2000, o relatório da DG Controlo Orçamental relativo ao Secretariado ACP revelava problemas similares aos já anteriormente assinalados pelo Tribunal de Contas. Este relatório, descrevia um regime demasiado generoso em matéria de despesas de alojamento ⁽²⁶⁾, saúde, escolaridade e viagem e fornecia

39. O Secretariado ACP é o homólogo da Comissão na gestão das relações entre a União Europeia e os países ACP e, nessa qualidade, tem um papel específico e político a desempenhar. O financiamento do Secretariado ACP está previsto na Convenção de Lomé, tendo um carácter complexo, dado resultar, em parte, das contribuições directas dos países ACP e, em parte, do FED.

41. A Comissão reconhece que mais podia — e devia — ter sido feito por todas as partes durante a década de 90 a fim de melhorar a gestão (incluindo a gestão financeira) do Secretariado. A Comissão começou a abordar o problema em 1999 e, depois do relatório da DG Auditoria de 2000, tomou um curso de acção mais decisivo. Os problemas ligados às despesas excessivas e inelegíveis foram integralmente revistos, realizaram-se comparações pormenorizadas, foram acordadas novas taxas unitárias e elaborada uma nova proposta de financiamento, que incluía o financiamento de um exercício de screening do Secretariado ACP, tendo em vista a elaboração de propostas para conseguir uma maior eficácia.

⁽²⁵⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1990, pontos 14.17-14.29.

⁽²⁶⁾ O relatório da DG Controlo Orçamental indicava, por exemplo, que alguns empregados recebiam um subsídio de alojamento de 1 388 euros por mês, cujo valor (620 euros em 1992) fora aumentado com base numa decisão do Conselho de Ministros ACP, sem decisão ou participação da Comissão e sem qualquer relação com o aumento efectivo das despesas de alojamento em Bruxelas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

outros exemplos de despesas não elegíveis susceptíveis de serem recuperadas. A DG Desenvolvimento, na sua resposta escrita ao relatório da DG Controlo Orçamental, preocupou-se essencialmente em contestar as recomendações referentes à recuperação dos montantes em questão.

Dotação forfetária incluída no acordo de financiamento 2000-2004

42. O relatório da DG Controlo Orçamental sugeria que o financiamento efectuado pelo FED passasse a ter um carácter forfetário, deixando de basear-se no reembolso das despesas efectivamente incorridas. Esta recomendação foi posta em prática pela Comissão e constitui a base do acordo de financiamento de 18 milhões de euros assinado em 9 de Março de 2000 para o período 2000-2004. Com esta dotação forfetária, o Secretariado ACP, deixou de ser obrigado a comprovar que as despesas eram elegíveis e tinham efectivamente sido incorridas, devendo em contrapartida provar que emprega 38 pessoas em lugares de nível superior⁽²⁷⁾. Embora o financiamento forfetário evite o controlo dos documentos comprovativos e simplifique os procedimentos, só pode resolver o problema das despesas excessivas e não elegíveis assinalado pelos relatórios do Tribunal de Contas e da DG Controlo Orçamental, se for acompanhado da criação de procedimentos de gestão e controlos adequados e da aprovação de resultados demonstráveis relativos à totalidade das actividades do Secretariado ACP.

⁽²⁷⁾ Por cada perito contratado, o Secretariado ACP receberá 7 685 euros por mês, ou seja uma média de 3,5 milhões de euros por ano, até ao limite de 38 lugares. Tendo em conta uma reserva para imprevistos e alguns custos extraordinários, trata-se de um total de 18 milhões de euros para cinco anos, ou seja uma média de 3,6 milhões de euros por ano.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os serviços da Comissão competentes reagiram às recomendações da DG Auditoria relativas a uma acção de cobrança através da verificação dos montantes antes de dar ordens de cobrança, mas todas as transacções financeiras com o Secretariado ACP foram suspensas em Janeiro de 2001 enquanto se realizava um inquérito sobre as alegações da existência de possíveis irregularidades num projecto regional no montante de 7 milhões de euros. A suspensão dos pagamentos só terminou em Maio de 2001, tendo então a Comissão agido para recuperar o montante restante devido. Foi recuperado o montante de 29 395,69 euros, que foi definido no relatório do Controlo Financeiro como constituindo uma despesa ilegível.

Além disso, foram efectuadas outras cobranças essencialmente através da dedução de novos pagamentos ao Secretariado ACP no total de 790 019,57 euros, dos quais 284 056,06 euros correspondem a custos normais correntes e 505 963,51 euros a projectos ad hoc. Estas cobranças referem-se essencialmente à reclamação da restituição de adiantamentos. Será em breve recuperado um novo montante de 140 000 euros.

42. Foi aceite a recomendação da DG Auditoria de que seja introduzido um sistema de financiamento com taxa fixa com o intuito de simplificar o método de contribuição para as despesas do Secretariado ACP. No âmbito do actual sistema, a Comissão paga ao Secretariado 7,437 euros por mês por lugar até um total de 38 lugares. Esta taxa fixa corresponde aproximadamente a 90 %–95 % do custo do salário e das despesas, incluindo as despesas de deslocação (com base nas estimativas de 1999).

O sistema anterior exigia que fosse dada uma justificação completa para todas as despesas relativamente a 100 % do custo de certos lugares acordados. O novo sistema é muito mais fácil de gerir.

Estão a ser identificados outros problemas respeitantes aos procedimentos utilizados no Secretariado através do estudo de screening realizado por uma importante empresa de consultoria. Os termos de referência incluem a comparação da estrutura do Secretariado com a sua missão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

43. O Secretariado ACP utilizou 550 000 euros por ano do aumento da dotação inscrita no novo acordo para financiar um aumento geral dos vencimentos de 10 %, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 2000, bem como um aumento da quotização patronal para o regime de pensões. O Comité de Embaixadores ACP aprovou estes aumentos pelo facto de estes poderem ser totalmente financiados pelo FED sem que as contribuições dos Estados ACP fossem afectadas.

44. O Secretariado ACP pôde financiar este aumento dos vencimentos porque:

- a) O novo acordo de financiamento representava um acréscimo considerável da dotação concedida pelo FED;
- b) O aumento da dotação não estava ligado a qualquer aumento acordado da carga de trabalho do Secretariado ACP, ou à realização de quaisquer tarefas.

Aumento do nível da dotação

45. O acordo de financiamento prevê, para as despesas de funcionamento do Secretariado ACP relativas ao período 2000-2004, um montante médio de 3,6 milhões de euros por ano, ou seja um aumento de 50 % comparativamente ao período 1992-1999, durante o qual o financiamento assegurado pelo FED foi, em média, de 2,4 milhões de euros por ano. Os motivos apresentados para justificar o aumento do nível da dotação foram, entre outros, os seguintes:

- a) Aumento das despesas de funcionamento do Secretariado ACP;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

43. O aumento dos pagamentos em 10 % não estava explicitamente previsto na nova convenção de financiamento. Contudo, embora a contribuição da Comissão representasse menos de metade dos custos correntes para 2000, forneceu os meios para satisfazer um pedido há muito apresentado pela Associação de Pessoal ACP de que os seus salários passassem a ser da mesma ordem dos praticados nas instituições comuns UE-ACP. Não obstante o aumento de 10 %, as condições do Secretariado ACP continuam a ser menos atraentes. Efectivamente, em comparação com os montantes pagos por outras instituições internacionais que empregam pessoal expatriado, o salário real efectivo de um chefe de unidade do Secretariado ACP é muito inferior.

44. O comentário do Tribunal deverá ser considerado no contexto referido na resposta ao ponto 43. O aumento de 36 para 38 lugares teve em conta, em parte, o aumento do trabalho do Secretariado resultante do Acordo de Cotonou, que prevê, nomeadamente, o aumento da cooperação comercial.

45. Até à convenção de financiamento para o período de 2000 a 2004, a Comissão reembolsou as despesas efectivamente realizadas correspondentes a alguns lugares específicos. Tendo em conta a forte sobrecarga administrativa acarretada pela verificação da documentação de apoio, a Comissão sujeitou a contribuição à ocupação de alguns lugares de peritos (38) e à apresentação de um programa de trabalho anual. Foi também acrescentado um montante fixo a fim de permitir o screening do Secretariado.

- a) O aumento dos custos incorridos resultante, em parte, das novas convenções de financiamento tornou mais fácil para o Secretariado ACP preencher o número máximo de lugares. No quadro da convenção anterior, a Comissão reembolsou 100 % do custo de 36 lugares específicos. Não foi sempre possível para o Secretariado preencher os lugares exactos especificados na convenção, pelo que o reembolso efectivo foi inferior ao contingente acordado. No âmbito da nova convenção, o Secretariado recebe a contribuição da Comissão na condição de poder demonstrar que foram preenchidos 38 lugares distribuídos por determinados graus acordados. Esta medida permite mais facilmente ao Secretariado preencher o seu contingente máximo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) Aumento da proporção das despesas de funcionamento financiadas pelo FED, que passou de 44 % para 50 %;
- c) O facto de os projectos *ad hoc* deixarem de ser utilizados para financiar as despesas de funcionamento do Secretariado ACP, já que esta prática fora criticada pela sua falta de transparência no relatório da DG Controlo Orçamental.

46. No entanto, a análise da Comissão estava incompleta. Por exemplo, não foi fornecida qualquer explicação para o aumento das despesas de funcionamento do Secretariado ACP e não foram apresentadas projecções da totalidade das futuras despesas de funcionamento. Além disso, a análise da DG Desenvolvimento sobreevaliava a proporção das despesas de funcionamento financiadas pelos Estados ACP, ao não ter em conta que nem todos esses estados pagam a sua parte das contribuições ⁽²⁸⁾. Mais ainda, os projectos *ad hoc* continuam a contribuir para as despesas de funcionamento do Secretariado ACP, numa proporção que não é clara.

Dotação não relacionada com o volume de trabalho

47. O anexo LXIX da quarta Convenção de Lomé estipulava que a Comunidade Europeia estava disposta a examinar os pedidos que lhe fossem apresentados pelo Secretariado ACP «tendo em vista permitir ao Secretariado dispor do pessoal julgado necessário». No entanto, o acordo de financiamento 2000-2004 não estava orientado para os objectivos, mas antes para a necessidade de demonstrar que eram empregues 38 agentes de nível superior. Embora o Secretariado ACP seja obrigado a apresentar uma cópia do seu programa de trabalho anual, este não faz a relação entre a carga de trabalho prevista e o número de efectivos. Consequentemente, o acordo de financiamento não demonstra que os 38 lugares eram «necessários» ⁽²⁹⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) A Comissão estava consciente de que essa medida implicaria que a sua parte podia aumentar de aproximadamente 44 % para cerca de 50 %, mas considerou que tal era aceitável, dado estar mais em conformidade com a prática de instituições similares. Do ponto de vista do Secretariado ACP, os resultados foram inferiores ao previsto, dado terem pedido que a convenção de financiamento se baseasse em 45 lugares.

46. Embora seja possível que a Comissão na sua análise tenha sobrestimado a contribuição dos Estados ACP, é provável que a contribuição destes últimos em 2000 tenha superado a da Comissão.

A Comissão concorda que os projectos *ad hoc* ainda continuam a contribuir excepcionalmente para os custos correntes do Secretariado e embora, em geral, isso já não se verifique, o seu objectivo é acabar com esta prática.

47. A convenção de financiamento para o período de 2000 a 2004 não estabelece qualquer ligação directa entre a carga de trabalho do Secretariado e a contribuição da Comissão, embora introduza a condição de que o Secretariado prepare um programa de trabalho anual e respectivo orçamento para as suas actividades como condição para os adiantamentos anuais — o que difere da prática anterior. O acordo estipula que o Secretariado apresente a prova de que foram preenchidos 38 lugares como condição prévia para que seja paga a contribuição da Comissão. A Comissão está a preparar-se para adoptar para um sistema de financiamento com base nos resultados, o que tornará necessário a apresentação de um relatório sobre a execução do programas de trabalho e os resultados alcançados.

⁽²⁸⁾ As contas do Secretariado ACP revelam que os Estados-Membros ACP devem montantes consideráveis. No final de 1998, os devedores ACP representavam um montante de aproximadamente 4,1 milhões de euros. Além disso, mais de metade destas dívidas, ou seja 2,1 milhões de euros, eram consideradas duvidosas.

⁽²⁹⁾ O acordo de financiamento de 2000-2004 previa a realização de um estudo exaustivo em 2000 (ou seja, quando o acordo já estava em vigor). O projecto de relatório foi entregue em Agosto de 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Controlo efectuado pela Comissão

48. Os procedimentos de controlo da Comissão são insuficientes para garantir a optimização dos recursos e a boa gestão da sua contribuição para o Secretariado ACP. A resposta da Comissão às provas da deficiente gestão dos recursos por parte do Secretariado ACP foi lenta. Isto é válido não apenas para as constatações apresentadas nos relatórios de auditoria mas também em relação à falta de acção da Comissão quando o Secretariado ACP invocou a imunidade diplomática e se recusou a respeitar os acórdãos dos tribunais belgas que, desde 1995, lhe exigem o pagamento de uma compensação a um antigo funcionário.

48. A Comissão reconhece que já há muito se podia ter tomado medidas. No seu conjunto, as medidas a seguir indicadas, que estão agora a ser aplicadas pela Comissão, constituem uma resposta responsável e adequada às circunstâncias, embora seja necessário tempo até que os resultados o demonstrem de forma evidente:

- i) As convenções de financiamento para os pagamentos da contribuição da Comissão foram completamente verificados e simplificados, tal como exposto na resposta ao ponto 43;
- ii) Até Setembro de 2001 foi recuperado o montante total de quase 820 000 euros, devendo ainda ser recuperado o montante adicional de 140 000 euros;
- iii) O estudo de screening lançado como consequência directa do relatório da DG Auditoria (ver resposta ao ponto 41) constituiu a primeira medida de um programa para melhorar a eficácia da própria gestão do Secretariado ACP. A Comissão recebeu os resultados deste estudo em Agosto de 2001, tendo desenvolvido imediatamente diligências para iniciar debates com o Secretariado ACP sobre o modo de aplicar as recomendações;
- iv) A convenção de financiamento para o período de 2000 a 2004 introduziu a exigência da elaboração de um programa de trabalho anual e respectivo orçamento para que seja efectuado o pagamento dos adiantamentos anuais;
- v) Quando for apresentado o programa de trabalho de 2002, a Comissão tenciona pedir ao Secretariado um relatório sobre a execução do programa de trabalho de 2001, expondo em que medida foram alcançados os objectivos, obtidos os resultados previstos e eficazmente realizadas as actividades. Sem esse relatório, o programa de trabalho de 2002 não será aceite;
- vi) Ao exigir um relatório sobre as actividades, a Comissão passará claramente a mensagem de que o Secretariado tem interesse em assegurar uma boa relação custos-qualidade. Nos próximos anos, espera-se que o Secretariado ACP efectue uma análise deste tipo;
- vii) Será necessário proceder a auditorias externas independentes para todos os projectos ad hoc;

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

viii) *Estão a ser tomadas disposições para o reexame intercalar previsto na convenção de financiamento, a fim de verificar a execução das acções acima referidas e a aplicação das recomendações do relatório de screening. Prevê-se que o relatório esteja concluído em meados de 2002.*

Ao longo de 2000, verificaram-se várias modificações no Secretariado ACP após a assinatura do Acordo de Cotonou e a chegada do novo secretário-geral. Procedeu-se à revisão do desempenho de todo o pessoal, tendo sido decidido não renovar o contrato de alguns agentes com fraco desempenho. Foram criados dois lugares adicionais de Assistente de secretário-geral (existindo anteriormente apenas um) responsáveis, respectivamente, pela administração e finanças e o desenvolvimento económico sustentado, e pelo desenvolvimento político e humano. Estes últimos cobrem os dois principais pilares da cooperação no âmbito do novo acordo. A Comissão considera esta evolução positiva, esperando que marque o início de uma filosofia mais moderna no seio do Secretariado ACP.

O Acordo de Cotonou criou exigências adicionais a nível da carga de trabalho do Secretariado, o que significa que, para além da preparação de um programa de trabalho dos projectos a executar, o Secretariado participará também na preparação de reuniões e na realização de actividades no âmbito da aplicação do Acordo.

No que diz respeito às condenações do Secretariado ACP que goza de um estatuto diplomático, a Comissão não pode nem deve interferir em aspectos relativos às questões ligadas ao direito do trabalho ou às decisões dos tribunais belgas.

Conclusões

49. Os procedimentos de controlo da Comissão ainda não são suficientes para garantir a optimização dos recursos e a boa gestão financeira da sua contribuição para o Secretariado ACP, apesar dos riscos assinalados pelas provas de gestão deficiente.

50. O financiamento forfetário previsto pelo acordo de financiamento de 2000-2004, não está relacionado com a carga de trabalho ou os resultados esperados.

49. *A Comissão melhorou consideravelmente as convenções de financiamento para o Secretariado ACP, de modo a equilibrar o nível de controlo administrativo necessário com a autonomia gozada pelo Secretariado. A Comissão está a tratar do problema da gestão no Secretariado através da adopção de uma série de medidas descritas na resposta ao ponto 48.*

50. *A convenção de financiamento para o período de 2000 a 2004 não estabelece qualquer ligação directa entre a carga de trabalho do Secretariado e a contribuição da Comissão, introduzindo, sim, a exigência de que o Secretariado prepare um programa de trabalho anual e respectivo orçamento para estas actividades sem os quais não será efectuado o pagamento dos adiantamentos anuais. A Comissão está a privilegiar cada vez mais um sistema de financiamento com base nos resultados obtidos (ver também resposta ao ponto 48).*

Recomendação

51. Quando co-financia despesas de funcionamento de organizações externas numa base forfetária, a Comissão deverá solicitar aos beneficiários informações baseadas nos seus objectivos e definir claramente os resultados esperados, de preferência de uma forma susceptível de ser verificada e quantificada. O montante da subvenção deverá corresponder aos resultados esperados. Para poder acompanhar a evolução dos trabalhos e dispor de elementos comprovativos dos pedidos de financiamento, a Comissão deverá exigir não apenas as demonstrações financeiras anuais e os relatórios de auditoria externa, mas também relatórios de actividade que incluam indicadores de execução.

51. A Comissão reconhece a posição do Tribunal no respeitante às contribuições para os custos correntes das organizações externas. No caso do Secretariado ACP, as reformas introduzidas pela Comissão já incluem a introdução de um programa de trabalho anual e respectivo orçamento como condição para os adiantamentos, o que permitirá à Comissão proceder a uma avaliação das actividades do Secretariado (ver a lista completa das intervenções na resposta ao ponto 48).

CAPÍTULO IV — PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DOS RELATÓRIOS ESPECIAIS PUBLICADOS PELO TRIBUNAL DESDE O ÚLTIMO PROCEDIMENTO DE QUITAÇÃO

Relatório especial n.º 5/2001 sobre os fundos de contrapartida dos apoios ao ajustamento estrutural afectados a ajudas orçamentais (sétimo e oitavo FED) ⁽³⁰⁾

Auditoria do Tribunal

52. O Tribunal examinou o acompanhamento efectuado pela Comissão relativamente à utilização dos fundos de contrapartida provenientes dos apoios do FED ao ajustamento estrutural dos países ACP, mas não examinou os programas de ajustamento estrutural propriamente ditos. A auditoria considerou principalmente 23 acordos de financiamento celebrados entre 1994 e 1999 com oito países ACP. A maior parte destes apoios traduziu-se por ajudas directas ao orçamento dos estados beneficiários, que não foram executadas e controladas segundo os procedimentos do FED, mas antes de acordo com os procedimentos nacionais aplicados às despesas públicas dos países ACP.

⁽³⁰⁾ JO C 257 de 14.9.2001.

Conclusão e recomendações

53. Dadas as deficiências dos procedimentos de execução e de controlo nacionais das despesas públicas, é irrealista pensar que, nos sectores prioritários, as despesas dos estados beneficiários serão sempre efectuadas de forma regular e que terão um impacto real sobre o nível e a qualidade dos serviços sociais. As reformas empreendidas por estes países no domínio da gestão das finanças públicas são recentes e não poderão ser inteiramente eficazes a curto prazo. Esta realidade foi confirmada pelas auditorias efectuadas pela Comissão a partir de 1998. A autoridade orçamental deve estar consciente dos riscos inerentes à abordagem adoptada, insistir para que estes riscos sejam avaliados através de auditorias das despesas públicas e esforçar-se por reduzir progressivamente a sua dimensão, encorajando a realização efectiva das reformas nos países ACP, nomeadamente através de uma acção concertada da comunidade de financiadores.

54. Para melhor controlar a execução dos apoios e assegurar que a sua evolução está em conformidade com as novas orientações da autoridade orçamental, a Comissão deverá:

- a) Basear os seus programas numa estratégia e num plano de reforma da gestão das finanças públicas e numa coordenação intensiva de todos os intervenientes neste domínio;

53. *A Comissão partilha o parecer do Tribunal de Contas de que as reformas empreendidas recentemente por alguns países a fim de melhorar progressivamente a gestão das suas finanças públicas devem ser acolhidas como progressos reais. O processo é lento por ser muito complexo, põe em causa numerosas situações, e os meios à disposição dos Estados beneficiários são limitados, estando ainda longe de assegurar um risco pouco significativo de derrapagem na gestão dos fundos públicos. Este facto foi confirmado pelas auditorias realizadas pela Comissão desde 1998.*

As autoridades dos países beneficiários estão mais conscientes dos riscos inerentes à gestão do conjunto das finanças públicas no âmbito dos Quadros Estratégicos de Luta Contra a Pobreza, esforçando-se por reduzi-los progressivamente por meio do incentivo à realização efectiva de reformas nos países ACP, nomeadamente através do recurso a uma acção concertada da comunidade de financiadores.

A Comissão e o Banco Mundial começaram, desde o início de 2001, uma cooperação reforçada, dotada de objectivos e meios financeiros comuns (Fundo Fiduciário para a Gestão das Despesas Públicas e Avaliações da Contabilidade) em coordenação com os esforços de todas as partes implicadas (dadores bilaterais e autoridades do país ACP beneficiário).

54.

- a) *A Comissão faz questão de assegurar que, nos Quadros Estratégicos de Luta Contra a Pobreza, a questão da boa gestão das finanças públicas seja abordada no âmbito de uma estratégia e de um plano director de reforma da gestão das finanças públicas, com a identificação de indicadores de desempenho que permitam avaliar de modo coordenado os progressos realizados neste domínio. Desenvolve, em coordenação com as outras entidades financiadoras, uma abordagem coordenada em matéria de avaliação das finanças públicas (Fundo Fiduciário para a Gestão das Despesas Públicas e Avaliações da Contabilidade e Parceria Estratégica para a África). Deste modo, ser-lhe-á possível prosseguir a abordagem iniciada nos programas realizados desde o final de 1999.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) Elaborar linhas directrizes claras para que os seus serviços possam apreciar melhor os progressos alcançados na gestão das finanças públicas em cada um dos países em causa e efectuar uma verificação qualitativa da despesa, sem a qual há o risco de que os objectivos dos programas possam não ser alcançados;
- c) Especificar as modalidades do acompanhamento e do controlo de cada programa antes da conclusão dos acordos de financiamento;
- d) Efectuar uma melhor distribuição entre os seus serviços das responsabilidades pelo acompanhamento dos apoios macroeconómicos e institucionais globais, por um lado, e das responsabilidades pela apreciação do funcionamento dos sectores sociais, por outro;
- e) Assegurar, em coordenação com o FMI, uma melhor possibilidade de previsão dos apoios orçamentais anuais, independentemente da fonte de financiamento;
- f) Integrar, no âmbito de abordagens multilaterais, os seus apoios sectoriais no orçamento dos países beneficiários, em todos os casos em que for possível.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) A Comissão partilha o parecer do Tribunal de Contas e já empreendeu a implementação de linhas directrizes claras a adoptar pelos gestores da Comissão e pelos ordenadores nacionais, a saber: i) os critérios de avaliação dos progressos realizados na gestão das finanças públicas; ii) as modalidades de exame das despesas num contexto de apoios orçamentais sem objectivo específico, que permitam fornecer à autoridade orçamental uma indicação do grau de boa gestão dos fundos; e iii) as diferentes modalidades possíveis para recorrer a indicadores de desempenho fiáveis nos sectores sociais e sua relação com a despesa orçamental.*
- c) A Comissão compromete-se a introduzir, sempre que possível, especificações sobre as modalidades de acompanhamento e de controlo nas convenções de financiamento em vez de nos protocolos do acordo.*
- d) A distinção entre os serviços macroeconómicos e os serviços responsáveis pelos sectores sociais já existe tanto a nível da concepção dos programas (Direcção-Geral Desenvolvimento) como da sua execução (Serviço de Cooperação EuropeAid). A questão essencial consiste em assegurar a coerência entre o trabalho das unidades, o que a Comissão procura conseguir nas relações entre as unidades e através das delegações e dos responsáveis geográficos.*
- e) Tem sido uma preocupação constante por parte da Comissão fazer uma melhor previsão dos apoios aos países, mas tal nem sempre tem sido fácil de conseguir (ruptura dos programas, desrespeito das condições). A realização de programas trianuais, prevista no âmbito do Acordo de Cotonou, deverá poder favorecer esta previsão no que diz respeito aos países com bons resultados.*
- f) A Comissão apoia os programas sectoriais, o que, por definição, corresponde a uma abordagem coordenada dos dados. A seguir ao Banco Mundial, é a principal entidade financiadora destes programas. Estas abordagens têm por objectivo integrar os apoios sectoriais no orçamento dos países beneficiários. A Convenção de Cotonou autoriza a Comissão a financiar estes programas sectoriais através de apoios orçamentais sempre que as condições o permitam.*

CAPÍTULO V — OUTRAS OBSERVAÇÕES

Tendência para delegar a gestão das dotações não prevista pelo Regulamento Financeiro

55. A Comissão tende cada vez mais a delegar em intermediários privados, pessoas singulares ou colectivas (unidades de gestão de programas — UGP ⁽³¹⁾), a gestão (ordens de pagamento, pagamentos, acompanhamento) dos fundos atribuídos a programas ou projectos. No âmbito dos FED, esta prática desenvolveu-se nomeadamente, embora não exclusivamente, durante a execução de programas de desenvolvimento das empresas e de microprojectos, em relação aos quais as UGP recebem, em contas bancárias, adiantamentos sucessivos que gerem e que devem ser redistribuídos a beneficiários finais, que não estão identificados. Os montantes geridos são por vezes consideráveis. Esta prática não está expressamente prevista pelo Regulamento Financeiro e as regras que regem a constituição e o funcionamento dos fundos para adiantamentos não abrangem este tipo de processo de gestão dos fundos públicos. Face aos riscos inerentes a este modo de execução e ao facto de as regras clássicas de responsabilidade dos gestores orçamentais e dos tesoureiros serem inoperantes neste tipo de gestão, é conveniente que o Regulamento Financeiro do nono FED, cujo projecto deve ser apresentado à autoridade orçamental, inclua disposições que enquadrem estas modalidades de gestão de forma suficientemente clara para garantir a sua execução legal e regular. Em particular, à semelhança do que está previsto para os fundos para adiantamentos, o regulamento deverá definir as normas de boa gestão financeiras básicas que estes intermediários privados deverão respeitar ⁽³²⁾.

Adaptação das modalidades de cooperação com os países ACP sujeitos a conflitos armados

56. Em conformidade com as disposições do n.º 4 do artigo 11.º do Acordo de Cotonou, e em sintonia com a resolução do Parlamento Europeu de 16 de Outubro de 2000 ⁽³³⁾ sobre a «cooperação com os Estados ACP implicados em conflitos armados», a Comissão comunicou aos Estados-Membros, em Novembro de 2000, a

55. A Comissão não tem possibilidade de realizar a gestão pormenorizada de centenas, ou mesmo milhares, de pequenas operações, pelo que é necessário confiar a gestão de somas mais elevadas dos dinheiros públicos a operadores privados. Os novos Regulamentos Financeiros para o nono FED deverão estabelecer regras claras e definir normas inequívocas que permitam uma gestão financeira sólida e transparente.

56. A Comissão não tenciona apresentar propostas para a adopção de medidas claras e de carácter vinculatório. Na sua comunicação, propõe que seja estabelecido um quadro para abordar cada caso numa base ad hoc, embora tendo em devida conta normas e valores universais, tais como consagrados no direito comunitário e internacional. Dever-se-á continuar a adoptar uma abordagem caso a caso.

A expressão «apoio orçamental não específico» não é clara. Com base no disposto no artigo 224º da Convenção de Lomé IV, a CE fornece um apoio orçamental directo ou indirecto de acordo com a convertibilidade e a transferibilidade das divisas de um país. É sempre fornecido para cobrir despesas inscritas no orçamento, muitas vezes destinadas a

⁽³¹⁾ Também chamadas *Programme management units* (PMU).

⁽³²⁾ O modo de gestão actual é por vezes pouco rigoroso. Ver o relatório de auditoria de Ernst & Young, publicado em Outubro de 2000 sobre programas de microprojectos na Tanzânia (7 TA 031 e 7 TA 99).

⁽³³⁾ A5-0296/2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

sua intenção de examinar a situação de cada país em guerra, a fim de analisar os riscos de desvio dos fundos comunitários que a situação de conflito pode originar. Convém assinalar que, na resolução de Outubro de 2000, o Parlamento solicitava à Comissão que apresentasse propostas de medidas e critérios precisos e vinculativos. O Parlamento solicitava igualmente que se interrompesse qualquer ajuda orçamental não específica aos países implicados em conflitos armados e pedia que estes dessem garantias válidas de que os fundos comunitários não seriam desviados para o esforço de guerra. A Comissão deverá explicar qual é o seguimento concreto que será dado a esta resolução. Esta explicação é particularmente oportuna no que se refere a países implicados num conflito prolongado e que beneficiam de uma ajuda orçamental directa (Ruanda, Burundi, Uganda e Serra Leoa).

Auditorias externas efectuadas pelos serviços da Comissão

57. No âmbito do seu exame das contas do FED relativo ao exercício de 1999, o Tribunal abordara a questão do seguimento dado às auditorias efectuadas pela Comissão, tendo salientado que, excepto no que se refere aos programas de ajustamento estrutural, os serviços gestores têm dificuldades com o seguimento a dar às conclusões dos relatórios de auditoria. A Comissão especificara que a existência de um serviço de auditoria interna não isentava os serviços operacionais das suas próprias responsabilidades ⁽³⁴⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

sectores específicos como, por exemplo, a saúde ou o ensino. A execução destas despesas orçamentais é acompanhada de perto: regra geral, a CE, em coordenação com outrosadores, nomeadamente as instituições de Bretton Woods, acompanha de perto e assegura a preparação e a execução do orçamento nos países ACP que recebem um apoio orçamental directo ou indirecto. É conferida especial importância à qualidade da gestão das finanças públicas.

Os mecanismos de controlo e de acompanhamento adicionais são aplicáveis ao apoio orçamental dado aos países ACP envolvidos em conflitos armados. Os reexames frequentes e pormenorizados das despesas públicas constituem uma parte integrante das convenções de financiamento pertinentes e constituem um factor-chave para a decisão de liberar ou não os recursos comunitários.

Numa abordagem por país, osadores e os beneficiários debatem e chegam a acordo quanto aos limites máximos a curto e a médio prazo no que diz respeito às despesas militares e a outras despesas fundamentais, avaliadas tendo em conta os níveis de despesa existentes anteriormente ao conflito. Estes limites máximos constituem a referência para a avaliação do programa, estando a liberação dos recursos dependente do cumprimento dos objectivos acordados.

Solicita-se aos Governos que confirmem por escrito que não existe desvio de fundos para fins militares, e que todos as convenções de financiamento relativas ao apoio orçamental incluem mecanismos de controlo específicos que controlam a utilização dos fundos, devendo os programas ser imediatamente interrompidos se surgir qualquer prova de desvio ou abuso na sua utilização.

⁽³⁴⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 54.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

58. Em relação ao exercício de 2000, o Tribunal analisou o encerramento das auditorias em curso no final de 1999. Esta análise incidiu sobre seis auditorias financeiras realizadas pelo serviço de auditoria externa de EuropeAid e concluídas em 2000, relativas a ajudas que envolviam um montante de aproximadamente 40 milhões de euros, que assinalaram uma taxa de despesas não elegíveis de aproximadamente 36 % das despesas controladas pelos auditores contratados pela Comissão. Embora, nas suas respostas ao relatório de 1999, a Comissão tenha explicado que a emissão das ordens de cobrança competia aos serviços financeiros do gestor orçamental, em Abril de 2001, não tinha ainda sido emitida nenhuma ordem de cobrança na sequência dessas auditorias. Com efeito, verificou-se que os serviços centrais aguardavam as instruções das delegações locais da Comissão, às quais tinham sido enviados os relatórios finais de auditoria.

59. No que se refere a um dos relatórios (Tanzânia), as autoridades contestaram as conclusões dos auditores e exigiram uma nova auditoria, o que foi aceite pela delegação. Num único caso (República Centro-Africana), o relatório mencionava a existência de fraudes, mas as medidas a tomar pelo estado em questão não foram objecto de um acordo específico com os serviços centrais da Comissão. Em contrapartida, os outros relatórios assinalavam deficiências graves dos procedimentos de controlo interno e dos sistemas de gestão dos projectos, no que se refere às despesas executadas a nível local.

60. Em 2000, o serviço de auditoria externa do Serviço de Cooperação EuropeAid recenseou 120 auditorias efectuadas pelos gestores orçamentais nacionais do FED no âmbito dos acordos de financiamento de projectos ou programas, das quais 40 tinham sido concluídas antes do final do exercício. No entanto, por falta dos recursos necessários e de um mandato suficientemente preciso ⁽³⁵⁾, este serviço não pôde assegurar um acompanhamento destas auditorias, nem garantir que os Estados ACP dão seguimento aos casos de fraude ou de irregularidades constatados. Assim, durante uma missão efectuada no Senegal em Outubro de 2000, verificou-se que em relação a um projecto do sétimo FED, as decisões da justiça senegalesa relativamente a desvios de fundos de aproximadamente de 6 milhões de ecus constatados por uma auditoria realizada em 1995,

RESPOSTAS DA COMISSÃO

58. Os resultados das seis auditorias examinadas pelo Tribunal dizem unicamente respeito às questões cobertas por essas auditorias, pelo que não deverão ser consideradas representativas da situação do FED no seu conjunto.

As ordens de cobrança resultantes de uma acção de auditoria só podem ser emitidas depois de as conclusões da auditoria terem sido debatidas entre as delegações e as organizações objecto da auditoria nos países beneficiários. Este processo está ainda em curso. A Comissão está, todavia, a introduzir medidas a fim de dar seguimento aos resultados das auditorias.

59. Na República Centro-Africana, esta questão foi levantada várias vezes pela Delegação e pelo ordenador nacional, tendo uma missão de funcionários da Comissão salientado mais uma vez em Março de 2001 as responsabilidades das autoridades.

60. O acompanhamento das auditorias é efectuado, a instrução e sob a responsabilidade do ordenador, pelas unidades operacionais (aspectos técnicos) e pelas unidades financeiras (aspectos financeiros).

O processo em questão é acompanhado de perto pelos serviços centrais e pela Delegação. Foi enviado à UCLAF, que organizou uma missão ao local em Março de 1999.

Segundo as autoridades senegalesas, os acusados interpuseram recurso, o que provoca a suspensão da aplicação das penas até ao próximo julgamento.

A Comissão partilha as preocupações do Tribunal e reconhece que a situação deste processo continua a ser inaceitável. A Delegação, em várias ocasiões, chamou a atenção das autoridades senegalesas para este facto.

⁽³⁵⁾ Mandato (*mission statement*).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

não tinham sido executadas ⁽³⁶⁾ e que os serviços centrais operacionais da Comissão se tinham resignado a que as autoridades senegalesas não aplicassem as suas próprias decisões judiciais, devido às dificuldades políticas que a aplicação dos princípios vigentes ⁽³⁷⁾ em matéria financeira poderiam suscitar.

61. Nestas condições, verifica-se que o processo de delegação da gestão das ajudas externas iniciado pela Comissão deverá ser acompanhado de um reforço de todas as funções de vigilância dos serviços centrais, entre as quais deverá ser dada prioridade ao acompanhamento das auditorias efectuadas tanto pela própria Comissão como pelos gestores orçamentais nacionais e regionais do FED. Em meados de 2001, nem os efectivos nem o mandato (*mission statement*) do serviço de auditoria externa das operações do serviço de cooperação (G4) lhe permitiam desempenhar essas funções.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão não hesitará em intervir junto das autoridades competentes a fim de garantir uma resolução adequada deste caso.

61. *A Comissão tenciona reforçar as suas funções de supervisão a nível central, incluindo as ligadas às auditorias, na condição de poderem ser afectados recursos humanos suplementares a este sector de actividade.*

⁽³⁶⁾ Decisão do Tribunal Correcional de Dakar, de 29 de Abril de 1999, que condena 36 acusados por desvio de fundos públicos no âmbito do programa de apoio às PME na região de Saint-Louis (7 SE 011). As condenações elevam-se a mais de 4 mil milhões de FCFA (6 milhões de euros).

⁽³⁷⁾ Artigo 8.º do Regulamento Financeiro do oitavo FED (JO L 191 de 7.7.1998).

ANEXOS

ANEXO I

**Informações financeiras relativas ao orçamento geral
da União Europeia**

ÍNDICE

NOTAS PRELIMINARES

Fontes dos dados financeiros

Unidade monetária

Nomenclatura

Abreviaturas e símbolos utilizados

INFORMAÇÕES DE BASE SOBRE O ORÇAMENTO GERAL

1. Origem do orçamento geral
2. Base jurídica
3. Princípios orçamentais gerais enunciados nos Tratados e no Regulamento Financeiro
4. Conteúdo e estrutura do orçamento geral
5. Unidade monetária do orçamento geral
6. Financiamento do orçamento geral (receitas orçamentais)
7. Tipos de dotações orçamentais
8. Execução do orçamento geral
9. Prestação de contas
10. Controlo externo
11. Quitação e seguimento dado

GRÁFICOS

**Gráfico dos 6.º, 7.º e 8.º FED consolidados:
dotação, repartição e utilização das ajudas**

NOTAS PRELIMINARES

FONTES DOS DADOS FINANCEIROS

Os dados financeiros apresentados no presente anexo foram extraídos das contas de gestão e balanços financeiro das Comunidades Europeias ⁽¹⁾, bem como de vários outros instrumentos de gestão financeira fornecidos pela Comissão. A repartição geográfica foi efectuada a partir dos índices dos códigos de país do sistema Sincom. Como a Comissão observou, a imputação de despesas por Estado-Membro é um mero exercício contabilístico que dá uma visão muito limitada dos benefícios que cada Estado-Membro tira da União.

UNIDADE MONETÁRIA

Todos os dados financeiros são apresentados em milhões de euros (Mio EUR), arredondados com uma casa decimal. Quando se apresentam totais, são arredondados a partir do valor total exacto, não representando portanto necessariamente a soma dos arredondamentos.

NOMENCLATURA

O Tribunal utiliza, na apresentação dos dados históricos, para cada exercício, as perspectivas financeiras correspondentes a esse exercício.

ABREVIATURAS E SÍMBOLOS UTILIZADOS

CE	Comunidade(s) Europeia(s)
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA ou Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atómica
EFTA ou AECL	Associação Europeia de Comércio Livre
UE	União Europeia
PNB	Produto Nacional Bruto
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
ATS	Xelim austríaco
BEF	Franco belga
DEM	Marco alemão
DKK	Coroa dinamarquesa (<i>krona</i>)
ESP	Peseta espanhola
FIM	Marca finlandesa
FRF	Franco francês
GBP	Libra esterlina
GRD	Dracma grega
IEP	Libra irlandesa (<i>punt</i>)
ITL	Lira italiana
LUF	Franco luxemburguês
NLG	Florim neerlandês
PTE	Escudo português

⁽¹⁾ No que se refere ao exercício de 2000: conta de gestão e balanço financeiro relativos às operações do orçamento do exercício de 2000 [Doc. SEC(2001) 528-531].

SEK	Coroa sueca (<i>krona</i>)
EUR	Euro
Mio EUR	Milhão (milhões) de euros
DD	Dotações diferenciadas
DND	Dotações não diferenciadas
DA	Dotações de autorização
DP	Dotações de pagamento
DPA	Dotações para autorizações
DPP	Dotações para pagamentos
B	Bélgica
DK	Dinamarca
D	Alemanha
EL	Grécia
E	Espanha
F	França
IRL	Irlanda
I	Itália
L	Luxemburgo
NL	Países Baixos
A	Áustria
P	Portugal
FIN	Finlândia
S	Suécia
UK	Reino Unido
EUR 15	Total dos 15 Estados-Membros da União
RF	Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (ver igualmente a nota aos leitores no verso da capa)
JO	<i>Jornal Oficial das Comunidades Europeias</i>
S	Secção do orçamento geral
Ss	Subsecção do orçamento geral
T	Título do orçamento geral
Ca	Capítulo do orçamento geral
0,0	Dados entre 0 e 0,05
—	Ausência de dados
%	Percentagem
G	Gráfico ao qual se faz referência em outros gráficos (por exemplo: G III)

INFORMAÇÕES DE BASE SOBRE O ORÇAMENTO GERAL

1. ORIGEM DO ORÇAMENTO GERAL

O orçamento geral foi criado pelo Tratado de Fusão ⁽²⁾ (artigo 20.º). Substituiu em 1 de Janeiro de 1968 os três orçamentos distintos das Comunidades Europeias que existiam anteriormente: o orçamento administrativo da CECA, o orçamento da CEE e o orçamento operacional da Euratom; o orçamento de investigação e investimento da Euratom foi incorporado no orçamento geral a partir de 1971 nos termos do Tratado do Luxemburgo ⁽³⁾ (artigo 10.º).

2. BASE JURÍDICA

O orçamento geral rege-se pelas disposições financeiras dos Tratados de Paris ⁽⁴⁾ (artigo 78.º CECA) e de Roma ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ (artigos 268.º a 280.º CEE e 171.º a 183.º Euratom) e por regulamentos financeiros ⁽⁷⁾.

3. PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS GERAIS ENUNCIADOS NOS TRATADOS E NO REGULAMENTO FINANCEIRO

Todas as receitas e despesas comunitárias devem ser agrupadas num orçamento único (unidade). As receitas devem servir para financiar indistintamente todas as despesas e devem, tal como as despesas, ser inscritas no orçamento, e posteriormente nas demonstrações financeiras, pelo seu montante integral e sem compensação entre si (universalidade). As dotações são especificadas segundo a sua natureza ou o seu destino (especificação). O orçamento é aprovado para um exercício orçamental (anualidade). As receitas e despesas do orçamento devem ser equilibradas (equilíbrio). Existem algumas excepções a estes princípios gerais.

4. CONTEÚDO E ESTRUTURA DO ORÇAMENTO GERAL

O orçamento está dividido num «mapa geral de receitas» e num «mapa de receitas e despesas», estando este subdividido em oito secções: I. Parlamento; II. Conselho (anexado até 1994: Comité Económico e Social); III. Comissão ⁽⁸⁾; IV. Tribunal de Justiça; V. Tribunal de Contas; VI. Comité Económico e Social; VII. Comité das Regiões; VIII. Provedor de Justiça Europeu.

No interior de cada secção ⁽⁸⁾, as receitas e despesas são classificadas por rubricas orçamentais (títulos, capítulos, artigos e eventualmente números) segundo a sua natureza ou o seu destino.

⁽²⁾ Tratado de Fusão (8 de Abril de 1965): Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias.

⁽³⁾ Tratado do Luxemburgo (22 de Abril de 1970): Tratado que modifica certas disposições orçamentais dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e do Tratado de Fusão.

⁽⁴⁾ Tratado de Paris (18 de Abril de 1951): Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

⁽⁵⁾ Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE).

⁽⁶⁾ Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom).

⁽⁷⁾ Principalmente o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (JO L 356 de 31.12.1977). Ver a este respeito a nota aos leitores no verso da capa.

⁽⁸⁾ A secção III (Comissão) está subdividida em parte A (Dotações para funcionamento) e parte B (Dotações operacionais), estando esta por sua vez subdividida por grandes domínios de actividade.

5. UNIDADE MONETÁRIA DO ORÇAMENTO GERAL

O orçamento é elaborado e executado em euros. O euro substituiu a unidade monetária europeia a partir de 1 de Janeiro de 1999, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1103/97 do Conselho.

Foram fixadas as seguintes taxas de conversão irrevogáveis entre o euro e as moedas nacionais dos Estados-Membros participantes no euro: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

6. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO GERAL (RECEITAS ORÇAMENTAIS)

O financiamento do orçamento geral é assegurado essencialmente pelos recursos próprios das Comunidades: direitos agrícolas, quotizações do açúcar e isoglicose, direitos aduaneiros, recursos próprios provenientes do IVA e recursos próprios baseados no PNB. Para informações mais pormenorizadas, consultem-se as disposições regulamentares em vigor ⁽⁹⁾.

Além dos recursos próprios, existem outras receitas que são marginais (ver gráfico I).

7. TIPOS DE DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS

Para cobrir as despesas previsionais, o orçamento geral distingue os seguintes tipos de dotações orçamentais:

- a) As dotações diferenciadas (DD) destinam-se a financiar acções plurianuais em determinados domínios orçamentais. Incluem as dotações de autorização (DA) e as dotações de pagamento (DP):
 - as dotações de autorização permitem contrair durante o exercício em curso obrigações jurídicas relativas a acções cuja realização abrange vários exercícios,
 - as dotações de pagamento permitem financiar as despesas que decorrem de autorizações concedidas durante o exercício em curso e exercícios anteriores;
- b) As dotações não diferenciadas (DND) permitem assegurar a autorização e o pagamento das despesas relativas a acções anuais durante cada exercício.

Por conseguinte, é importante apurar os dois totais seguintes em relação a cada exercício:

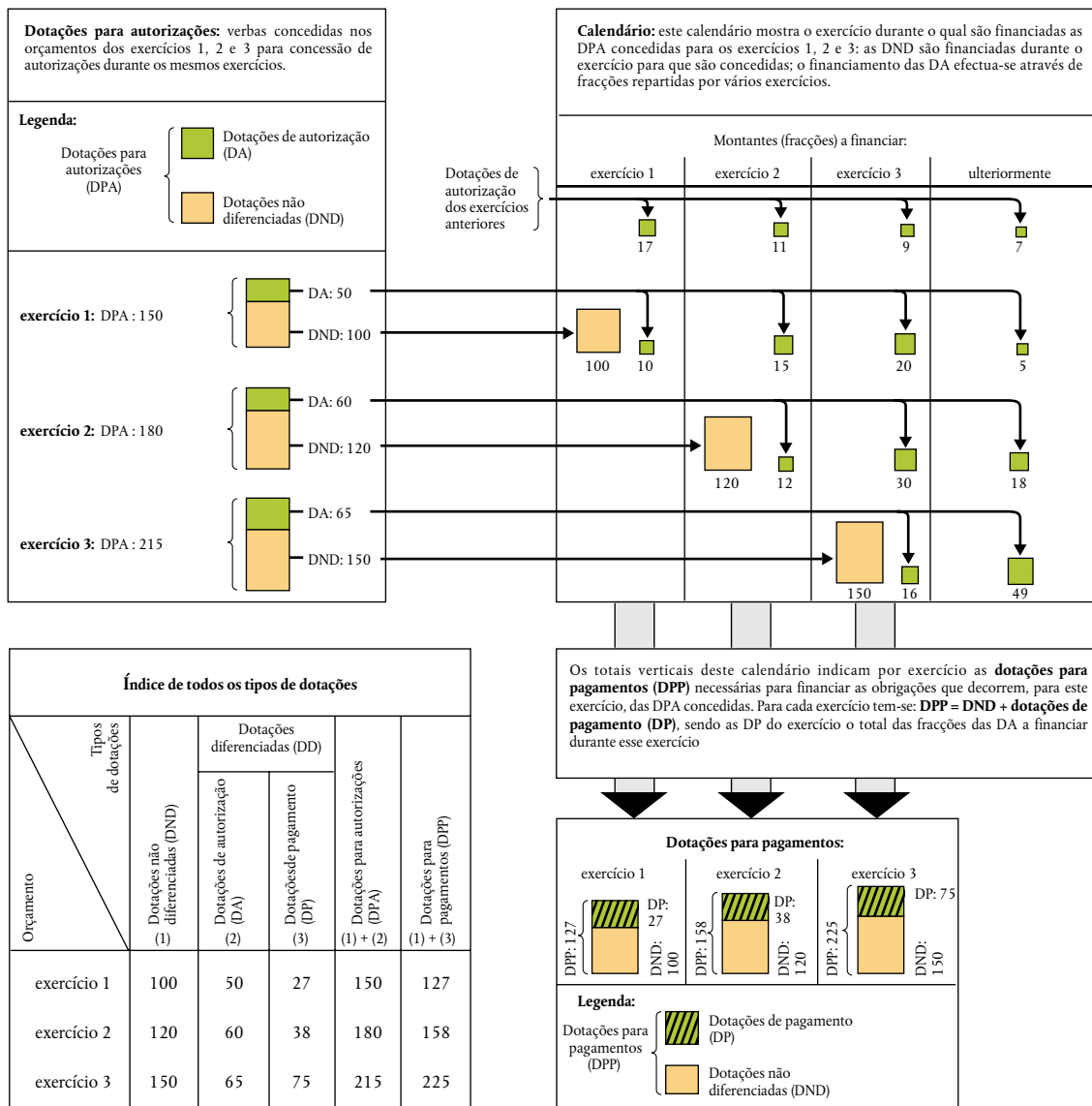
- a) Total das dotações para autorizações (DPA) ⁽¹⁰⁾ = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de autorização (DA) ⁽¹⁰⁾;
- b) Total das dotações para pagamentos (DPP) ⁽¹⁰⁾ = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de pagamento (DP) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Principais actos jurídicos relativos aos recursos próprios: 6.ª Directiva do Conselho, de 17 de Maio de 1977, sistema comum do IVA: matéria colectável uniforme (JO L 145 de 13.6.1977); Decisão 94/728/CE do Conselho, de 31 de Outubro de 1994 (JO L 293 de 12.11.1994); Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989); Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989); Directiva 89/130/CEE, Euratom do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa à harmonização da determinação do PNB (JO L 49 de 21.2.1989).

⁽¹⁰⁾ É importante notar a diferença entre «dotações para autorizações» e «dotações de autorização», assim como entre «dotações para pagamentos» e «dotações de pagamento». As duas noções «dotações de autorização» e «dotações de pagamento» são utilizadas exclusivamente no contexto das dotações diferenciadas.

As receitas orçamentais servem para cobrir o total das dotações para pagamentos. As dotações de autorização não têm de ser cobertas por receitas.

O esquema simplificado seguinte (montantes fictícios) mostra o impacto destes tipos de dotações em cada exercício:



8. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL

8.1. Responsabilidade pela execução

A Comissão executa o orçamento nos termos do Regulamento Financeiro, sob a sua própria responsabilidade e no limite das dotações concedidas; reconhece às outras instituições os poderes necessários para a execução das secções do orçamento relativas a cada uma delas ⁽¹¹⁾. O Regulamento Financeiro especifica os procedimentos de execução e nomeadamente a responsabilidade dos gestores orçamentais, dos tesoureiros, dos gestores de fundos para adiantamentos e dos auditores financeiros das instituições ⁽¹²⁾. Em determinados domínios específicos (principalmente o FEOGA-Garantia e os Fundos estruturais), a gestão dos fundos comunitários é partilhada com os Estados-Membros.

8.2. Execução das receitas

As receitas previsionais são inscritas no orçamento sem prejuízo de eventuais alterações introduzidas por orçamentos rectificativos e suplementares.

A execução orçamental das receitas consiste no apuramento dos direitos e na cobrança dos montantes devidos às Comunidades (recursos próprios e outras receitas). Rege-se por disposições especiais ⁽¹³⁾. As receitas efectivas de um exercício são definidas como a soma das cobranças sobre direitos apurados do exercício corrente e das cobranças sobre direitos ainda por cobrar de exercícios anteriores.

Saliente-se que, no caso dos direitos aduaneiros, dos direitos agrícolas e das quotizações do açúcar e isoglicose, os Estados-Membros garantem a cobrança dos montantes devidos por conta das Comunidades. Os Estados-Membros retêm, a título de despesas de cobrança, 10 % dos montantes correspondentes a pagar.

8.3. Execução das despesas

As despesas previsionais são inscritas no orçamento.

A execução orçamental das despesas, ou seja, a evolução e utilização das dotações, pode ser resumida da seguinte forma:

a) Dotações para autorizações:

- i) *evolução das dotações*: o total das dotações para autorizações disponível durante um exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DA) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas suplementares ⁽¹⁴⁾ + transferências ⁽¹¹⁾ + dotações de autorização transitadas do exercício anterior ⁽¹⁵⁾ + verbas transitadas não automaticamente ⁽¹⁶⁾ do exercício anterior ainda não autorizadas (DND) + dotações de autorização anuladas em exercícios anteriores e reconstituídas ⁽¹⁷⁾ + novos pagamentos de adiantamentos que dão origem a reutilização ⁽¹⁸⁾,

⁽¹¹⁾ Artigos 78.º-D CECA, 274.º CE, 179.º Euratom e n.º 2 do artigo 22.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹²⁾ Artigos 21.º a 55.º e 73.º a 77.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹³⁾ Artigos 28.º a 35.º do Regulamento Financeiro e Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989).

⁽¹⁴⁾ N.º 2 do artigo 96.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁵⁾ N.º 2, alínea a), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁶⁾ N.º 1, alínea a), e n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁷⁾ N.º 6 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁸⁾ N.º 7 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

- ii) *utilização das dotações*: as dotações para autorizações estão disponíveis ao longo do exercício para conceder autorizações (dotações para autorizações utilizadas = montante das autorizações concedidas),
 - iii) *dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte*: as dotações não diferenciadas do exercício que não foram autorizadas podem transitar não automaticamente para o exercício seguinte após autorização da autoridade orçamental ⁽¹⁶⁾. As dotações de autorização do exercício não utilizadas podem ser transitadas pela Comissão para o exercício seguinte ⁽¹⁵⁾. No caso das despesas por conta de terceiros, as transições podem repetir-se,
 - iv) *anulação de dotações*: o saldo é anulado;
- b) Dotações para pagamentos:
- i) *evolução das dotações*: o total das dotações para pagamentos disponível durante um exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DP) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas suplementares ⁽¹⁴⁾ + transferências ⁽¹¹⁾ + dotações transitadas do exercício anterior de forma automática ⁽¹⁹⁾ ou não automática ⁽²⁰⁾ + novo pagamento de adiantamentos que dá origem a reutilização ⁽¹⁸⁾,
 - ii) *utilização das dotações*: as dotações para pagamentos estão disponíveis durante o exercício para efectuar pagamentos (dotações para pagamentos utilizadas = montante dos pagamentos efectuados a partir das dotações do exercício),
 - iii) *dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte*: as dotações do exercício não utilizadas podem transitar para o exercício seguinte de forma automática ⁽¹⁹⁾ ou não automática ⁽²⁰⁾. No caso das despesas por conta de terceiros, as transições podem repetir-se,
 - iv) *anulação das dotações*: o saldo é anulado,
 - v) *total dos pagamentos efectuados durante o exercício*: pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício mais pagamentos contra dotações para pagamentos transitadas do exercício anterior,
 - vi) *despesas efectivas realizadas em relação a um exercício*: despesas da conta de gestão consolidada (ver ponto 8.4) = pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício mais dotações para pagamentos do exercício transitadas para o exercício seguinte.

8.4. Conta de gestão consolidada e saldo do exercício

No encerramento de cada exercício é elaborada a conta de gestão consolidada. Essa operação determina o saldo do exercício, que é inscrito no orçamento do exercício seguinte através de um orçamento rectificativo ⁽²¹⁾.

9. PRESTAÇÃO DE CONTAS

As contas de um exercício são comunicadas, o mais tardar em 1 de Maio do exercício seguinte, ao Parlamento, ao Conselho e ao Tribunal de Contas; estas contas são apresentadas sob a forma de uma conta de gestão e de um balanço financeiro, acompanhadas de uma análise da gestão financeira ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ N.º 1, alínea b), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽²⁰⁾ N.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea b), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽²¹⁾ Artigo 32.º do Regulamento Financeiro e os artigos 15.º e 16.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho (JO L 155 de 7.6.1989).

⁽²²⁾ Artigos 78.º a 82.º do Regulamento Financeiro.

10. CONTROLO EXTERNO

Desde o exercício de 1977, o controlo externo do orçamento geral é efectuado pelo Tribunal de Contas Europeu ⁽²³⁾. O Tribunal de Contas examina as contas da totalidade das receitas e despesas do orçamento geral. Envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem. Verifica igualmente a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas, bem como a boa gestão financeira. Os controlos podem ser efectuados antes do encerramento das contas do exercício considerado, com base em documentos e, se necessário, no próprio local junto das instituições das Comunidades e nos Estados-Membros. O Tribunal de Contas elabora um relatório anual relativo a cada exercício e pode, além disso, apresentar em qualquer altura as suas observações sobre questões específicas e emitir pareceres a pedido de qualquer das instituições das Comunidades.

11. QUITAÇÃO E SEGUIMENTO DADO

Desde 1977 são aplicáveis as seguintes disposições ⁽²⁴⁾: antes de 30 de Abril do segundo ano posterior ao exercício considerado, o Parlamento, sob recomendação do Conselho, dá quitação à Comissão quanto à execução do orçamento. Para o efeito, o Conselho e o Parlamento examinam as contas apresentadas pela Comissão, assim como o relatório anual do Tribunal de Contas. As instituições devem tomar todas as medidas convenientes para dar seguimento às observações que figuram nas decisões de quitação e apresentar um relatório sobre as medidas adoptadas ⁽²⁵⁾.

GRÁFICOS

ORÇAMENTO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2000 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DURANTE O EXERCÍCIO DE 2000

- G I Orçamento geral de 2000 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais
- G II Orçamento geral de 2000 — Dotações para autorizações
- G III Dotações para autorizações disponíveis em 2000 e sua utilização, por rubrica das perspectivas financeiras
- G IV Dotações para pagamentos disponíveis em 2000 e sua utilização, por rubrica das perspectivas financeiras
- G V Pagamentos efectuados em 2000, por rubrica das perspectivas financeiras
- G VI Pagamentos efectuados em 2000, em cada Estado-Membro

DADOS HISTÓRICOS RELATIVOS À EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL (1996-2000)

- G VII Evolução e utilização das dotações para pagamentos no período de 1996 a 2000, por rubrica das perspectivas financeiras

⁽²³⁾ Artigos 45.ºA, 45.ºB e 45.ºC CECA, 246.º, 247.º e 248.º CE, 160.ºA, 160.ºB e 160.ºC Euratom e artigos 83.º a 90.º do Regulamento Financeiro.

⁽²⁴⁾ Artigos 78.ºG CECA, 276.º CE e 180.ºB Euratom.

⁽²⁵⁾ Artigo 89.º do Regulamento Financeiro.

Gráfico I

Orçamento geral de 2000 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais

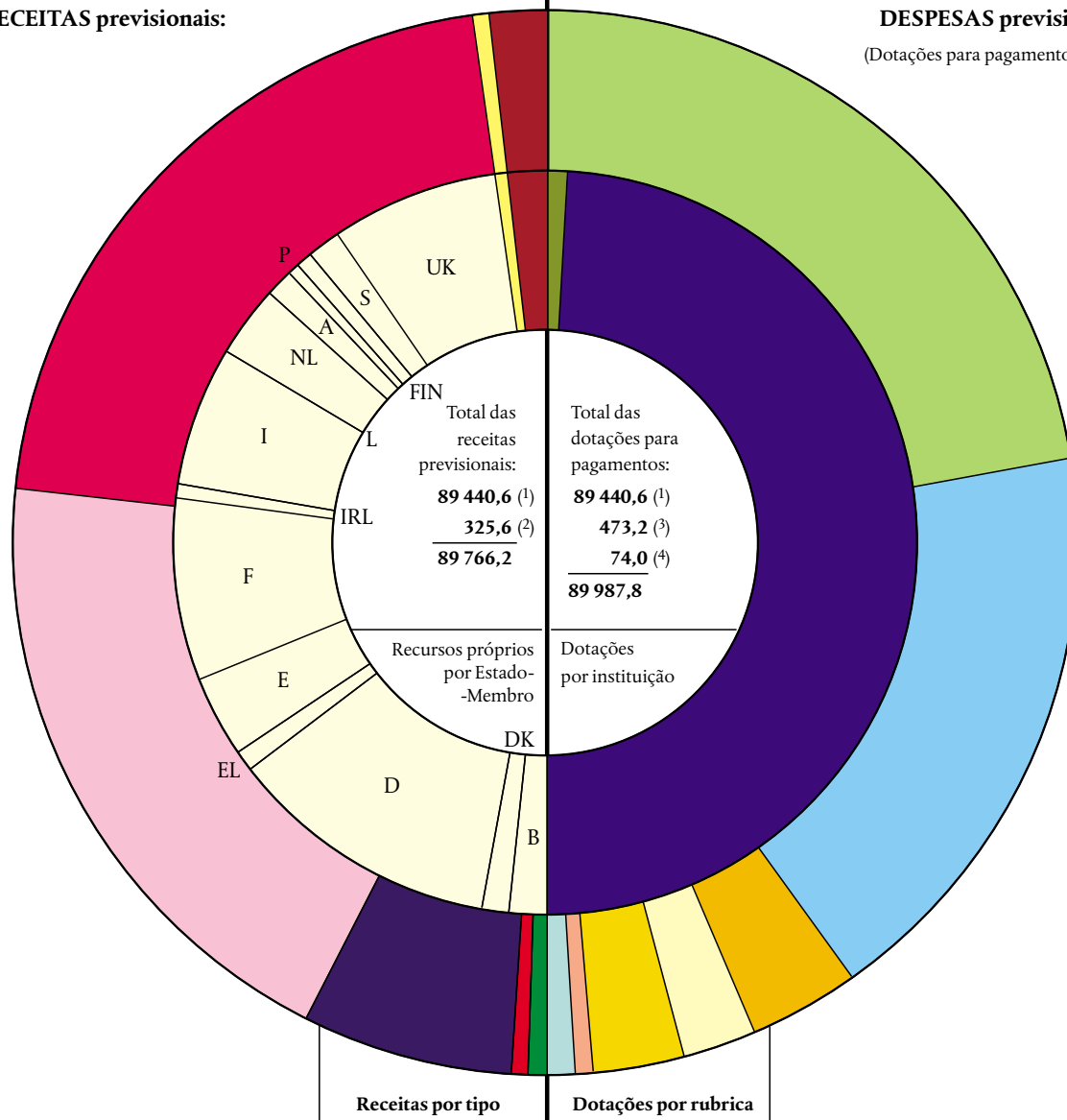
[Para os critérios de receitas, ver «Informações de base sobre o orçamento geral», ponto 8.2, e para informações mais pormenorizadas, ver capítulo 1, quadro 1.1; Para os critérios de despesas, ver «Informações de base sobre o orçamento geral», ponto 8.3, e para informações mais pormenorizadas, ver gráfico IV, coluna (a)]

(milhões de euros e %)

RECEITAS previsionais:

DESPESAS previsionais:

(Dotações para pagamentos finais)



Legenda (receitas)

□ Total dos recursos próprios (por Estado-Membro)	
■ Direitos agrícolas	992,0 (1,1 %)
■ Quotizações do açúcar e isoglicose	1 046,4 (1,2 %)
■ Direitos aduaneiros	11 665,3 (13 %)
■ Recursos próprios baseados no IVA	34 048,6 (37,9 %)
■ Recursos próprios baseados no PNB	37 805,1 (42,1 %)
■ Outras receitas	999,7 (1,1 %)
■ Excedente disponível do exercício anterior	3 209,1 (3,6 %)

⁽¹⁾ Após orçamento rectificativo e suplementar.
⁽²⁾ Receitas provenientes da participação de terceiros.

Legenda (despesas)

Rubricas das perspectivas financeiras

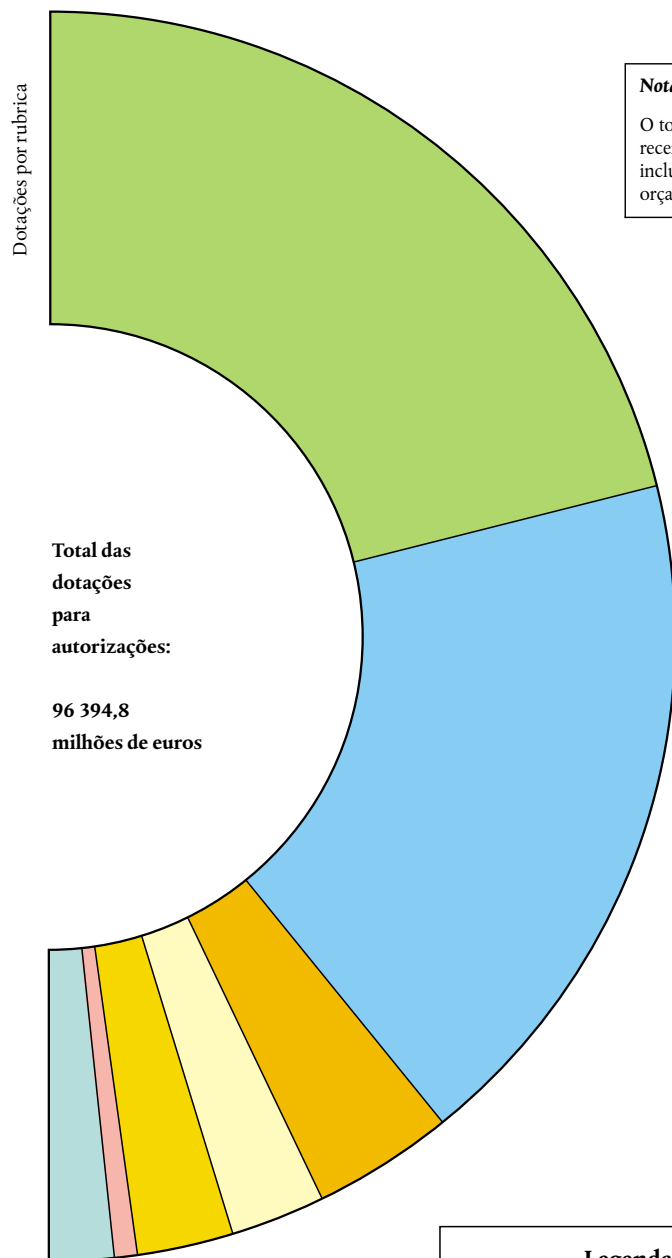
■ 1. Política agrícola comum	40 683,9 (45,2 %)
■ 2. Acções estruturais	31 831,4 (35,4 %)
■ 3. Políticas internas	6 193,1 (6,9 %)
■ 4. Acções externas	3 928,3 (4,4 %)
■ 5. Despesas administrativas	4 735,7 (5,3 %)
■ 6. Reservas	1 036,0 (1,2 %)
■ 7. Ajudas de pré-adesão	1 579,4 (1,8 %)
■ Dotações à disposição de outras instituições	1 656,0 (1,8 %)
■ Dotações à disposição da Comissão, das quais dotações operacionais	88 331,8 (98,2 %)
	85 252,1 (94,7 %)

⁽¹⁾ Após orçamento rectificativo e suplementar.
⁽³⁾ Transferência entre rubricas, receitas imputadas e dotações reconstituídas.
⁽⁴⁾ Despesas EFTA.

Gráfico II Orçamento geral de 2000 — Dotações para autorizações

[após orçamentos rectificativos e suplementares: para informações mais pormenorizadas, ver gráfico III, coluna (b)]

(milhões de euros e %)



Nota:

O total das dotações para autorizações não está em equilíbrio com as receitas orçamentais de 2000, dado que as dotações de autorização incluem igualmente montantes que serão financiados por receitas orçamentais de exercícios posteriores.

Legenda (despesas)

Rubricas das perspectivas financeiras

	1. Política agrícola comum	40 717,0 (42,2 %)
	2. Acções estruturais	34 914,0 (36,2 %)
	3. Políticas internas	6 582,5 (6,8 %)
	4. Acções externas	5 217,1 (5,4 %)
	5. Despesas administrativas	4 757,9 (4,9 %)
	6. Reservas	1 036,0 (1,1 %)
	7. Ajudas de pré-adesão	3 170,4 (3,3 %)

Gráfico III
Dotações para autorizações disponíveis em 2000 e sua utilização,
por rubrica das perspectivas financeiras

(milhões de euros)

Rubricas e sectores das perspectivas financeiras [entre parênteses são indicadas as secções (S.), subsecções (Ss.), títulos (T.) e capítulos (Ca.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2000]	Perspectiva financeira	Dotações finais		Utilização das dotações				
		Montante ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Taxa (%)	Autorizações concedidas em 2000	Taxa de utilização (%)	Verbas transitadas para 2001 ⁽³⁾	Anulações	Taxa (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)
1. Política agrícola comum	41 738	40 717,0⁽⁴⁾	97,6	40 466,7	99,4	—	250,3⁽⁴⁾	0,6
Mercados		36 512,1 ⁽⁴⁾		36 290,3	99,4	—	221,8 ⁽⁴⁾	0,6
1.1 Culturas arvenses (Ca. B1-1 0)		16 672,0		16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Açúcar (Ca. B1-1 1)		1 942,0		1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Matérias gordas e proteaginosas (Ca. B1-1 2 e 1 3)		2 593,0		2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Frutas e produtos horticolas (Ca. B1-1 5)		1 567,0		1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Produtos do sector vitivinícola (Ca. B1-1 6)		766,0		765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabaco (Ca. B1-1 7)		994,0		989,4	99,5	—	4,6	0,5
1.7 Produtos lácteos (Ca. B1-2 0)		2 550,0		2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Carnes, ovos e aves de capoeira (Ca. B1-2 1 a 2 4)		6 752,0		6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Mercados diversos (Ca. B1-1 4 e B1-1 8)		1 375,0		1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Outras acções (Ca. B1-2 5 a 3 0)		1 301,1 ⁽⁴⁾		1 223,3	94,0	—	77,8 ⁽⁴⁾	6,0
1.11 Desenvolvimento rural e medidas de acompanhamento (T. B1-4 e 5)		4 204,9 ⁽⁴⁾		4 176,4	99,3	—	28,5 ⁽⁴⁾	0,7
2. Acções estruturais	32 678	34 914,0	106,8	20 089,5	57,5	8 638,8	6 185,6	17,7
Fundos estruturais		32 252,3	⁽¹⁾	17 843,2	55,3	8 225,3	6 183,8	19,2
2.1 Objectivo n.º 1 (Ca. B2-1 0)		21 667,3		12 703,9	58,6	5 374,8	3 588,6	16,6
2.2 Objectivo n.º 2 (Ca. B2-1 1)		4 223,0		709,9	16,8	2 648,7	864,4	20,5
2.3 Objectivo n.º 3 (Ca. B2-1 2)		3 561,7		3 373,4	94,7	187,8	0,6	0,0
2.4 Outras acções estruturais (Ca. B2-1 3)		190,4		171,9	90,3	14,0	4,5	2,4
2.5 Iniciativas comunitárias (B2-1 4)		2 546,2		851,0	33,4	—	1 695,2	66,6
2.6 Acções inovadoras e assistência técnica (Ca. B2-1 6)		63,6		33,1	52,0	—	30,5	48,0
2.7 Fundo de Coesão (T. B2-3)		2 661,7		2 246,4	84,4	413,5	1,8	0,1
2.8 Mecanismo financeiro EEE (T. B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Políticas internas	6 031	6 582,5⁽⁴⁾	109,1	6 008,3	91,3	442,6	131,7⁽⁴⁾	2,0
3.1 Investigação e desenvolvimento tecnológico (Ss. B6)		4 054,7	⁽¹⁾	3 819,5	94,2	211,4	23,8	0,6
3.2 Outras acções estruturais (Ca. B2-5 a 9)		133,6 ⁽⁴⁾		128,4	96,2	—	5,1 ⁽⁴⁾	3,8
3.3 Formação, juventude e acções sociais (Ss. B3)		967,9		901,7	93,2	42,3	23,9	2,5
3.4 Energia, Euratom e ambiente (Ss. B4)		219,2		68,3	31,2	139,5	11,3	5,2
3.5 Consumidores, mercado interno, indústria e redes transeuropeias (Ss. B5)		1 207,3 ⁽⁴⁾		1 090,3	90,3	49,4	67,6 ⁽⁴⁾	5,6
4. Acções externas	4 627	5 217,1⁽⁴⁾	112,8	4 986,8	95,6	39,4	190,9⁽⁴⁾	3,7
4.1 Ajuda alimentar (T. B7-2)		950,9	⁽¹⁾	947,7	99,7	0,0	3,1	0,3
4.2 Cooperação (T. B7-3 a B7-5)		3 501,1 ⁽⁴⁾		3 350,2	95,7	9,0	142,0 ⁽⁴⁾	4,1
4.3 Outras medidas de cooperação (T. B7-6)		361,7 ⁽⁴⁾		343,7	95,0	13,8	4,2 ⁽⁴⁾	1,2
4.4 Iniciativas para a democracia e direitos do Homem (T. B7-7)		96,9		93,8	96,8	—	3,1	3,2
4.5 Vertentes externas de determinadas políticas comunitárias (T. B7-8)		233,6 ⁽⁴⁾		202,0	86,5	6,7	24,8 ⁽⁴⁾	10,6
4.6 Pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (Ca. B7-0 4)		15,0		7,7	51,3	7,3	—	—
4.7 Política Externa e de Segurança Comum (Ss. B8)		57,9		41,6	71,9	2,6	13,7	23,6
5. Despesas administrativas	4 638	4 757,9	102,6	4 685,9	98,5	2,6	69,3	1,5
5.1 Parlamento (S. I)		979,9	⁽¹⁾	972,8	99,3	—	7,1	0,7
5.2 Conselho (S. II)		354,5		349,7	98,7	—	4,8	1,3
5.3 Comissão (S. III)		3 075,5		3 028,9	98,5	2,6	44,0	1,4
5.4 Tribunal de Justiça (S. IV)		131,3		129,4	98,6	—	1,9	1,4
5.5 Tribunal de Contas (S. V)		70,3		66,3	94,3	—	4,0	5,7
5.6 Comité Económico e Social (S. VI)		107,4		103,5	96,4	—	3,9	3,6
5.7 Comité das Regiões (S. VII)		35,2		32,1	91,3	—	3,1	8,7
5.8 Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)		3,9		3,2	82,5	—	0,7	17,5
6. Reservas	906	1 036,0	114,3	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Reserva monetária (T. B1-6)		810,0	⁽¹⁾	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Reserva para garantias (Ca. B0-2 3 e 2 4)		203,0		186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Reserva para ajuda de emergência (Ca. B7-9 1)		23,0		—	—	—	23,0	100,0
7. Ajuda de pré-adesão	3 174	3 170,4	99,9	3 112,4	98,2	44,7	13,3	0,4
7.1 Sapard (Ca. B7-0 1)		529,0		528,9	100,0	—	0,1	0,0
7.2 Ispa (Ca. B7-0 2)		1 058,0		1 016,3	96,1	41,2	0,5	0,0
7.3 Phare (pré-adesão) (Ca. B7-0 3)		1 583,4		1 567,2	99,0	3,4	12,7	0,8
8. Reservas e provisões (T. B0-4)		— ⁽⁴⁾		—	—	—	— ⁽⁴⁾	—
Total geral das dotações para autorizações	93 792	96 394,8	102,8⁽¹⁾	79 535,9	82,5	9 168,2	7 690,7	8,0
Total geral das dotações para pagamentos	91 322	94 808,6	103,8⁽¹⁾	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

(¹) Dotações orçamentais alteradas após serem tomadas em consideração as dotações de autorização transitadas de 1999 ou reconstituídas em 2000, as dotações que correspondem às receitas relativas aos serviços prestados por conta de terceiros, as verbas transitadas não automaticamente de 1999, as transferências entre rubricas orçamentais e as dotações EFTA. Em consequência, o limite previsto para algumas rubricas das perspectivas financeiras é excedido pelas dotações disponíveis.

(²) Não incluindo as operações de reutilização das receitas do exercício e as receitas transitadas do exercício anterior, da ordem dos 226,3 Mio EUR.

(³) Incluindo as dotações relativas aos serviços prestados por conta de terceiros que ficaram disponíveis.

(⁴) Após distribuição das dotações provisionais (Ca. B0-4 0): Ss. B1 (24,9 milhões de euros), B2 (1 milhão de euros), B5 (12 milhões de euros) e B7 (24,2 milhões de euros).

Gráfico IV
Dotações para pagamentos disponíveis em 2000 e sua utilização,
por rubrica das perspectivas financeiras

(milhões de euros)

Rubricas e sectores das perspectivas financeiras [entre parênteses são indicadas as secções (S.), subsecções (Ss.), títulos (T.) e capítulos (Ca.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2000]	Dotações finais ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Utilização das dotações				
		Pagamentos efectuados em 2000	Taxa de utilização (%)	Verbas transitadas para 2001	Anulações	Taxa (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
1. Política agrícola comum	40 822,3 ⁽³⁾	40 505,9	99,2	52,3	264,2 ⁽³⁾	0,6
Mercados	36 617,4 ⁽³⁾	36 329,4	99,2	52,3	235,7 ⁽³⁾	0,6
1.1 Culturas arvenses (Ca. B1-1 0)	16 672,0	16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Açúcar (Ca. B1-1 1)	1 942,0	1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Matérias gordas e proteaginosas (Ca. B1-1 2 e 1 3)	2 593,0	2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Frutas e produtos hortícolas (Ca. B1-1 5)	1 567,0	1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Produtos do sector vitivinícola (Ca. B1-1 6)	766,0	765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabaco (Ca. B1-1 7)	996,9	986,7	99,0	3,0	7,2	0,7
1.7 Produtos lácteos (Ca. B1-2 0)	2 550,0	2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Carne, ovos e aves de capoeira (Ca. B1-2 1 a 2 4)	6 752,0	6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Mercados diversos (Ca. B1-1 4 e B1-1 8)	1 375,0	1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Outras acções (Ca. B1-2 5 a 3 0)	1 403,5 ⁽³⁾	1 265,1	90,1	49,3	89,1 ⁽³⁾	6,3
1.11 Desenvolvimento rural e medidas de acompanhamento (T. B1-4 e 5)	4 204,9 ⁽³⁾	4 176,4	99,3	—	28,5 ⁽³⁾	0,7
2. Acções estruturais	35 579,8	27 590,8	77,5	1 470,0	6 519,0	18,3
Fundos estruturais	32 621,1	25 905,6	79,4	1 170,0	5 545,5	17,0
2.1 Objectivo n.º 1 (Ca. B2-1 0)	20 103,4	15 485,2	77,0	1 020,0	3 598,2	17,9
2.2 Objectivo n.º 2 (Ca. B2-1 1)	4 863,5	3 859,5	79,4	150,0	853,9	17,6
2.3 Objectivo n.º 3 (Ca. B2-1 2)	3 343,8	3 094,1	92,5	—	249,7	7,5
2.4 Outras acções estruturais (Ca. B2-1 3)	1 056,7	980,6	92,8	—	76,1	7,2
2.5 Iniciativas comunitárias (B2-1 4)	3 026,3	2 301,4	76,0	—	724,9	24,0
2.6 Acções inovadoras e assistência técnica (Ca. B2-1 6)	227,4	184,7	81,2	—	42,7	18,8
2.7 Fundo de Coesão (T. B2-3)	2 958,7	1 685,2	57,0	300,0	973,5	32,9
2.8 Mecanismo financeiro EEE (T. B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Políticas internas	6 416,1 ⁽³⁾	5 360,8	83,6	378,7	676,6 ⁽³⁾	10,5
3.1 Investigação e desenvolvimento tecnológico (Ss. B6)	4 085,7	3 404,0	83,3	262,3	419,5	10,3
3.2 Outras acções estruturais (Ca. B2-2 4 a 2 9)	159,7	146,4	91,6	0,9	12,5	7,8
3.3 Formação, juventude e acções sociais (Ss. B3)	890,0	769,4	86,5	72,7	47,9	5,4
3.4 Energia, Euratom e ambiente (Ss. B4)	207,1	150,3	72,6	30,1	26,7	12,9
3.5 Consumidores, mercado interno, indústria e redes transeuropeias (Ss. B5)	1 073,5 ⁽³⁾	890,7	83,0	12,8	170,0 ⁽³⁾	15,8
4. Acções externas	4 201,5 ⁽³⁾	3 841,0	91,4	173,7	186,8 ⁽³⁾	4,4
4.1 Ajuda alimentar (T. B7-2)	986,7	978,4	99,2	0,0	8,2	0,8
4.2 Cooperação (T. B7-3 a B7-5)	2 522,2 ⁽³⁾	2 339,2	92,7	104,4	78,7 ⁽³⁾	3,1
4.3 Outras medidas de cooperação (T. B7-6)	350,2 ⁽³⁾	278,1	79,4	37,3	34,8 ⁽³⁾	9,9
4.4 Iniciativas para a democracia e direitos do Homem (T. B7-7)	92,4 ⁽³⁾	53,2	57,5	20,9	18,4 ⁽³⁾	19,9
4.5 Vertentes externas de determinadas políticas comunitárias (T. B7-8)	209,6 ⁽³⁾	169,0	80,6	2,1	38,5 ⁽³⁾	18,4
4.6 Pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (Ca. B7-0 4)	2,0	—	—	—	2,0	100,0
4.7 Política Externa e de Segurança Comum (Ss. B8)	38,4	23,2	60,5	9,0	6,2	16,0
5. Despesas administrativas	5 173,5	4 643,0	89,7	391,1	139,5	2,7
5.1 Parlamento (S. I)	1 083,3	979,9	90,5	87,1	16,2	1,5
5.2 Conselho (S. II)	405,0	352,1	86,9	41,7	11,2	2,8
5.3 Comissão (S. III)	3 312,9	2 988,3	90,2	232,2	92,4	2,8
5.4 Tribunal de Justiça (S. IV)	138,3	128,0	92,5	7,4	3,0	2,2
5.5 Tribunal de Contas (S. V)	78,1	66,0	84,6	7,7	4,3	5,5
5.6 Comité Económico e Social (S. VI)	114,6	97,1	84,7	10,0	7,5	6,6
5.7 Comité das Regiões (S. VII)	37,0	28,3	76,4	4,7	4,1	11,0
5.8 Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)	4,4	3,2	73,2	0,4	0,8	18,0
6. Reservas	1 036,0	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Reserva monetária (T. B1-6)	810,0	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Reserva para garantias (Ca. B0-2 3 e 2 4)	203,0	186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Reserva para ajuda de emergência (Ca. B7-9 1)	23,0	—	—	—	23,0	100,0
7. Ajuda de pré-adesão	1 579,4	1 203,4	76,2	143,5	232,5	14,7
7.1 Sapard (Ca. B7-0 1)	150,0	—	—	140,1	9,9	6,6
7.2 ISPA (Ca. B7-0 2)	175,0	2,5	1,5	—	172,5	98,5
7.3 Phare (pré-adesão) (Ca. B7-0 3)	1 254,4	1 200,9	95,7	3,4	50,1	4,0
8. Reservas e provisões (T. B0-4)	— ⁽³⁾	—	—	—	— ⁽³⁾	—
Total geral	94 808,6	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

⁽¹⁾ Dotações orçamentais alteradas após serem tomadas em consideração as transferências entre rubricas orçamentais, as receitas relativas a serviços prestados por conta de terceiros, as dotações reconstituídas na sequência do pagamento de adiantamentos e as dotações transitadas do exercício anterior. Estas últimas explicam a diferença de 4 820,8 milhões de euros entre as dotações finais neste gráfico e o total do gráfico I.

⁽²⁾ Não incluindo as operações de reutilização das receitas do exercício e as receitas transitadas do exercício anterior, da ordem de 226,3 milhões de euros.

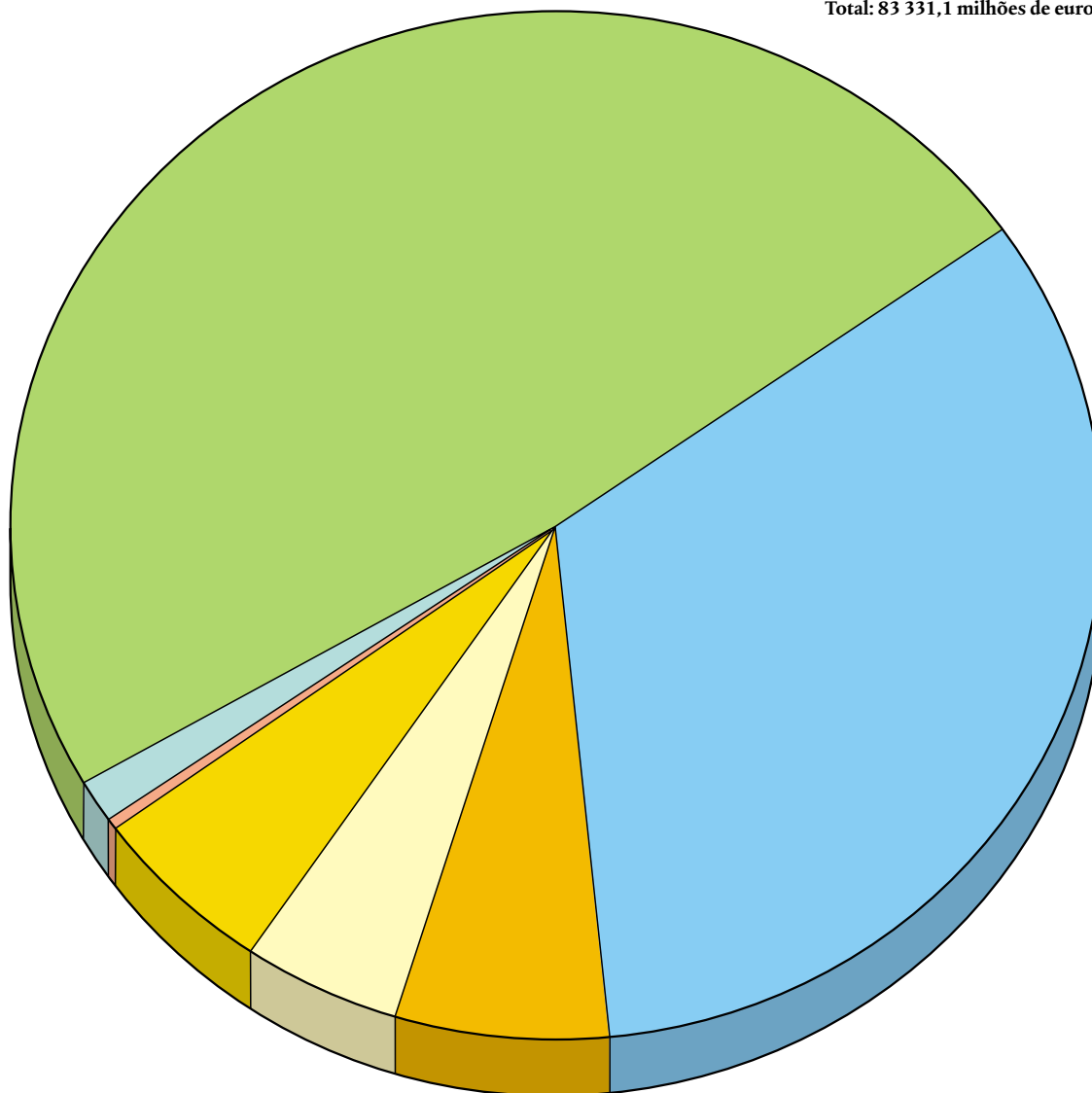
⁽³⁾ Após distribuição das dotações provisionais (Ca. B0-4 0): Ss. B1 (24,9 milhões de euros), B5 (11 milhões de euros) e B7 (32,4 milhões de euros).

Gráfico V Pagamentos efectuados em 2000, por rubrica das perspectivas financeiras

Nota: Pagamentos efectuados em 2000 = pagamentos contra dotações de 2000 mais pagamentos contra verbas transitadas de 1999.

(milhões de euros e %)

Total: 83 331,1 milhões de euros



Legenda

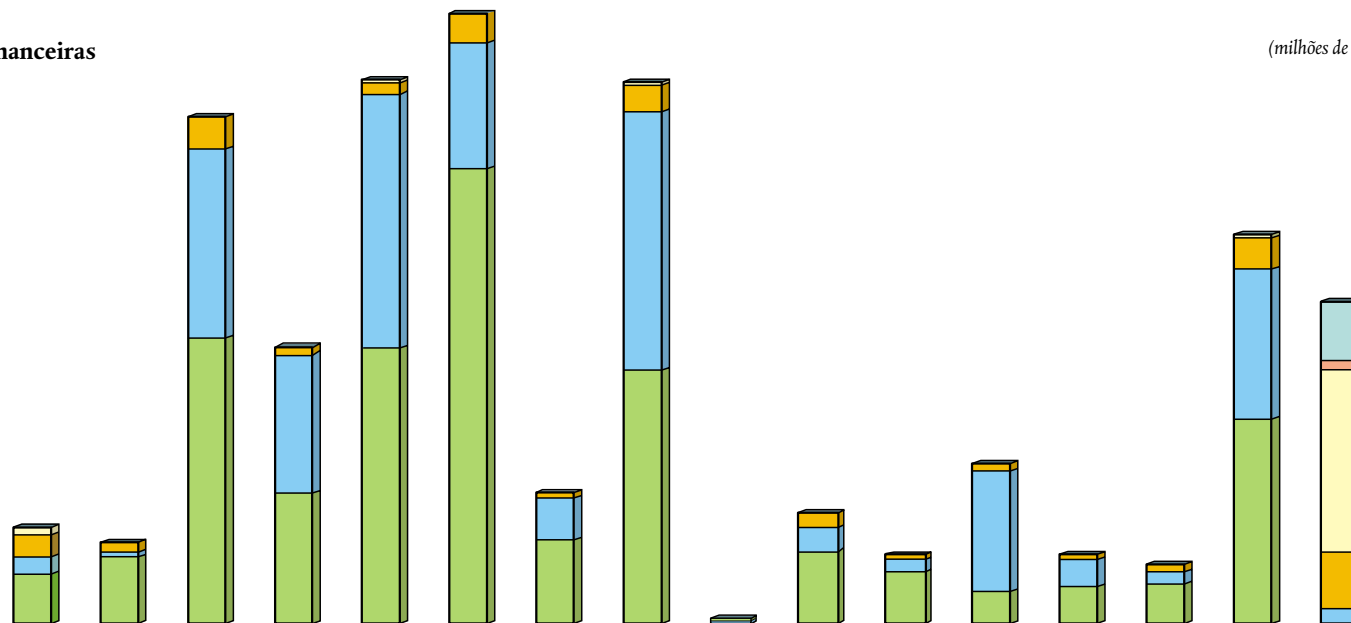
	1. Política agrícola comum	40 505,9 (48,6 %)
	2. Acções estruturais	27 590,8 (33,1 %)
	3. Políticas internas	5 360,8 (6,4 %)
	4. Acções externas	3 841,0 (4,6 %)
	5. Despesas administrativas	4 643,0 (5,6 %)
	6. Reservas	186,3 (0,2 %)
	7. Ajuda de pré-adesão	1 203,4 (1,4 %)

Gráfico VI Pagamentos efectuados em 2000, em cada Estado-Membro ⁽¹⁾

Nota: Pagamentos efectuados em 2000 = pagamentos contra dotações de funcionamento de 2000 mais pagamentos contra verbas transitadas de 1999.

Rubricas das perspectivas financeiras

(milhões de euros e %)



	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Diversos (2) (3)	Total
– Política agrícola comum	957,3	1 309,1	5 674,9	2 598,2	5 484,8	9 005,8	1 681,3	5 042,7	21,2	1 441,9	1 018,7	652,7	727,8	798,1	4 061,6	29,7	40 505,9
– Acções estruturais	379,6	125,4	3 747,7	2 745,8	5 027,4	2 496,2	828,1	5 122,7	10,3	477,2	259,6	2 363,8	542,3	230,3	2 955,3	279,2	27 590,8
– Políticas internas	434,3	161,0	630,7	134,0	235,8	593,3	88,4	517,0	42,3	267,1	91,9	172,2	92,9	133,9	640,9	1 125,3	5 360,8
– Acções externas	159,4	1,5	13,0	0,9	12,0	7,9	0,8	26,8	1,2	6,8	1,5	0,8	0,7	1,5	27,7	3 578,5	3 841,0
– Reservas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	186,3	186,3
– Ajuda de pré-adesão	1,0	—	0,2	—	0,5	0,2	—	0,9	5,1	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	1 194,3	1 203,4
TOTAL	1 931,5 2,5 %	1 597,0 2,0 %	10 066,5 12,8 %	5 479,0 7,0 %	10 760,5 13,7 %	12 103,3 15,4 %	2 598,6 3,3 %	10 710,2 13,6 %	80,0 0,1 %	2 193,6 2,8 %	1 371,9 1,7 %	3 189,6 4,1 %	1 363,6 1,7 %	1 163,8 1,5 %	7 685,8 9,8 %	6 393,3 8,1 %	78 688,1 100,0 %

⁽¹⁾ A repartição geográfica não corresponde a uma repartição dos pagamentos efectuados a favor dos Estados-Membros, mas a uma repartição das despesas segundo os dados constantes do sistema contabilístico informatizado da Comissão Sincom2.

⁽²⁾ Dos quais um montante de 27 milhões de euros pago ao Serviço das Publicações e aos serviços da Comissão.

⁽³⁾ Dos quais um montante de 186,3 milhões de euros pago pela Comissão ao Fundo de Garantia.

Gráfico VII
Evolução e utilização das dotações para pagamentos no período de 1996 a 2000,
por rubrica das perspectivas financeiras

(milhões de euros)

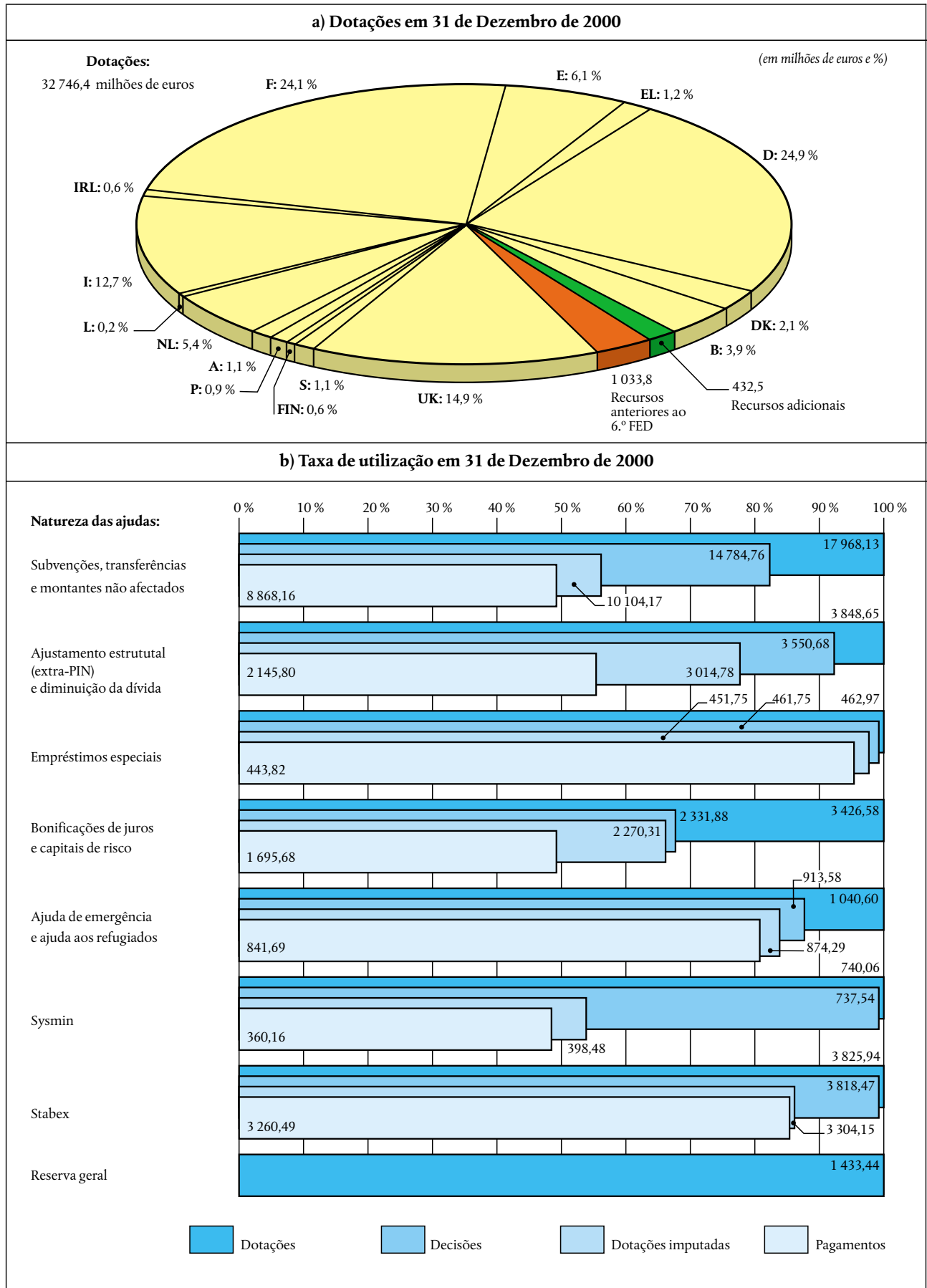
Rubricas das perspectivas financeiras/exercício (para a definição das rubricas, ver gráfico IV)	Utilização das dotações				Parte dos pagamentos no total executado (pagamentos e anulações) ⁽²⁾	
	Dotações finais ⁽¹⁾	Pagamentos	Verbas transitadas para o exercício seguinte	Anulações		
	(a)	(b)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)		(e) = (b)/((b) + (d))
1. Política agrícola comum	1996	40 816,7	39 080,9	426,9	1 308,8	96,8
	1997	41 187,9	40 623,2	82,4	482,3	98,8
	1998	39 941,4	38 810,0	415,5	715,9	98,2
	1999	40 451,7	39 780,3	138,4	533,0	98,7
	2000	40 822,3	40 505,9	52,3	264,2	99,4
2. Acções estruturais	1996	25 758,6	24 426,8	36,4	1 295,5	(*) 95,0
	1997	26 426,1	26 059,2	—	366,9	98,6
	1998	28 643,4	28 366,0	204,9	72,5	99,7
	1999	30 657,7	26 663,6	3 748,4	245,8	99,1
	2000	35 579,8	27 590,8	1 470,0	6 519,0	(**) 80,9
3. Políticas internas	1996	5 335,3	4 544,4	160,2	630,7	(**) 87,8
	1997	5 371,3	4 934,7	182,3	254,2	95,1
	1998	5 246,8	4 878,5	163,5	204,7	96,0
	1999	5 243,0	4 473,1	413,8	356,1	(*) 92,6
	2000	6 416,1	5 360,8	378,7	676,6	(**) 88,8
4. Acções externas	1996	4 642,7	3 804,8	225,8	612,1	(**) 86,1
	1997	4 678,3	3 992,0	49,8	636,5	(**) 86,2
	1998	4 515,6	4 067,7	198,4	249,6	(*) 94,2
	1999	5 091,8	4 585,8	273,6	232,4	95,2
	2000	4 201,5	3 841,0	173,7	186,8	95,4
5. Despesas administrativas	1996	4 540,8	3 962,5	453,6	124,7	96,9
	1997	4 739,9	4 129,2	432,4	178,3	95,9
	1998	4 941,0	4 219,4	580,7	140,9	96,8
	1999	5 090,9	4 506,7	445,0	139,3	97,0
	2000	5 173,5	4 643,0	391,1	139,5	97,1
6. Reservas	1996	997,0	235,4	—	761,6	(**) 23,6
	1997	1 202,0	286,1	—	915,9	(**) 23,8
	1998	1 154,0	272,4	—	881,6	(**) 23,6
	1999	846,0	300,1	—	545,9	(**) 35,5
	2000	1 036,0	186,3	—	849,7	(**) 18,0
7. Compensação/Ajuda de pré-adesão ⁽³⁾	1996	764,0	701,0	—	63,0	(*) 91,8
	1997	212,0	212,0	—	—	100,0
	1998	99,0	99,0	—	—	100,0
	1999	—	—	—	—	—
	2000	1 579,4	1 203,4	143,5	232,5	(**) 83,8
Orçamento geral — Total	1996	82 855,1	76 755,7	1 302,9	4 796,5	(*) 94,1
	1997	83 817,5	80 236,4	746,9	2 834,2	96,6
	1998	84 541,2	80 713,0	1 563,0	2 265,2	97,3
	1999	87 381,1	80 309,5	5 019,2	2 052,4	97,5
	2000	94 808,6	83 331,1	2 609,3	8 868,2	(*) 90,4

⁽¹⁾ Após receitas suplementares e transferências entre rubricas orçamentais.

⁽²⁾ O indicador (e) exprime a evolução da parte das dotações finalmente pagas durante os exercícios. A diferença em relação a 100 % indica a parte das dotações finalmente anulada. Os indicadores (e) inferiores a 95 % estão assinalados por (*), os inferiores a 90 % por (**) e os inferiores a 80 % por (***)

⁽³⁾ No período 1993-1999, a rubrica 7 referia-se às compensações aos novos Estados-Membros. No período 2000-2006 refere-se à ajuda de pré-adesão.

Gráfico dos 6.º, 7.º e 8.º FED consolidados: dotação, repartição e utilização das ajudas



ANEXO II

Relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal de Contas durante os últimos cinco anos

Em conformidade com as disposições dos Tratados, o Tribunal de Contas tem a obrigação de elaborar um relatório anual. Tem também a obrigação, nos termos dos Tratados e de outras regulamentações em vigor, de elaborar relatórios anuais sobre determinados organismos e actividades comunitárias. Os Tratados conferem

ainda ao Tribunal a possibilidade de apresentar as suas observações relativas a questões específicas e de emitir pareceres a pedido de uma das instituições. A lista a seguir apresentada inclui os relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal durante os últimos cinco anos.

Título	Publicação
Relatórios e pareceres adoptados durante o ano de 2001	
Relatório anual e declarações de fiabilidade	
24.º relatório anual relativo ao exercício de 2000: — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades do orçamento geral — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED	Publicado no presente JO
Relatórios especiais	
<i>Política agrícola comum</i>	
— Relatório especial n.º 4/2001 sobre a auditoria do FEOGA-Garantia — Aplicação do sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC)	JO C 214 de 31.7.2001
— Relatório especial n.º 6/2001 sobre o regime de quotas leiteiras	JO C 305 de 30.10.2001
— Relatório especial n.º 7/2001 relativo às restituições à exportação — destino e colocação no mercado	JO C 314 de 8.11.2001
— Relatório especial n.º 8/2001 relativo às restituições à produção da fécula de batata e dos amidos de cereais e às ajudas à fécula de batata	JO C 294 de 19.10.2001
— Relatório especial n.º 14/2001 sobre o seguimento dado ao relatório especial n.º 19/98 do Tribunal relativo à BSE	JO C 324 de 20.11.2001
<i>Acções estruturais</i>	
— Relatório especial n.º 1/2001 relativo à Iniciativa Comunitária URBAN	JO C 124 de 25.4.2001
— Relatório especial n.º 10/2001 relativo ao controlo financeiro dos fundos estruturais — Regulamentos (CE) n.º 2064/97 e (CE) n.º 1681/94 da Comissão	JO C 324 de 8.11.2001
— Relatório especial n.º 12/2001 relativo a determinadas intervenções estruturais a favor do emprego: — impacto das ajudas do FEDER sobre o emprego; — medidas do FSE contra o desemprego de longa duração	JO C 334 de 28.11.2001
<i>Políticas internas</i>	
— Relatório especial n.º 9/2001 relativo ao programa de Formação e Mobilidade dos Investigadores	Em curso de publicação
<i>Acções externas</i>	
— Relatório especial n.º 2/2001 relativo à gestão da ajuda humanitária de emergência às vítimas da crise no Kosovo (ECHO)	JO C 168 de 12.6.2001
— Relatório especial n.º 3/2001 sobre a gestão dos acordos internacionais de pesca pela Comissão	JO C 210 de 27.7.2001

Título	Publicação
— Relatório especial n.º 5/2001 sobre os fundos de contrapartida dos apoios ao ajustamento estrutural afectados a ajudas orçamentais (sétimo e oitavo FED)	JO C 257 de 14.9.2001
— Relatório especial n.º 11/2001 sobre o programa TACIS de cooperação transfronteiriça	JO C 329 de 23.11.2001
— Relatório especial n.º 13/2001 sobre a gestão da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)	JO C 338 de 30.11.2001
Relatórios anuais específicos	
— Relatório sobre a auditoria da eficácia operacional da gestão do Banco Central Europeu relativo ao exercício de 1999	JO C 47 de 13.2.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 2000	JO C 185 de 30.6.2001
— Relatório anual específico sobre as demonstrações financeiras relativas à gestão, por parte do secretário-geral/alto representante do Conselho, dos contratos por ele celebrados enquanto representante de certos Estados-Membros, referentes à instalação e ao funcionamento do servidor de assistência da Unidade de Gestão e da rede <i>Sirene fase II</i> («contratos Schengen») no exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Não publicado no JO
— Relatório anual específico sobre as demonstrações financeiras relativas à gestão, por parte do secretário-geral adjunto do Conselho, dos contratos por ele celebrados enquanto representante de certos Estados-Membros, referentes à instalação e ao funcionamento da infra-estrutura de comunicação para o espaço Schengen, designada por Sisnet, no exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Não publicado no JO
— Relatório sobre a auditoria da eficácia operacional da gestão do Banco Central Europeu relativo ao exercício de 2000	Em curso de publicação
— Relatório anual CECA relativo ao exercício de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 2000	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Reconstrução e a execução da ajuda ao Kosovo no exercício de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV, Angers) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESST, Bilbao) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA, Copenhaga) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin) no exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT, Lisboa) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU, Luxemburgo) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop, Salónica) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF, Turim) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (Viena) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras das Escolas Europeias relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Em curso de publicação
— Relatório sobre as contas da Empresa Comum «Joint European Torus» (JET) relativo ao exercício de 2000	Não publicado no JO

Título	Publicação
Pareceres	
— Parecer n.º 1/2001 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, relativo ao financiamento da política agrícola comum, assim como diversos outros regulamentos em matéria de política agrícola comum	JO C 55 de 21.2.2001
— Parecer n.º 2/2001 sobre uma proposta de regulamento do Conselho que reformula o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias	JO C 162 de 5.6.2001
— Parecer n.º 3/2001 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que institui, por ocasião da reforma da Comissão, medidas especiais respeitantes à cessação definitiva de funções de funcionários da Comissão das Comunidades Europeias	JO C 162 de 5.6.2001
— Parecer n.º 4/2001 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 549/69 que fixa as categorias dos funcionários e agentes das Comunidades Europeias aos quais se aplica o disposto no artigo 12.º, no segundo parágrafo do artigo 13.º e no artigo 14.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias (objecto: tributação dos beneficiários do subsídio de cessação definitiva de funções)	JO C 162 de 5.6.2001
— Parecer n.º 5/2001 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI, Alicante)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 6/2001 sobre uma proposta de regulamento da Comissão que altera o Regulamento (Euratom, CECA, CE) n.º 3418/93 da Comissão, de 9 de Dezembro de 1993, que estabelece normas de execução de algumas disposições do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977	Não publicado no JO
— Parecer n.º 7/2001 sobre uma Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, assim como o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias	Não publicado no JO

Relatórios e pareceres adoptados durante o ano 2000

Relatório anual e declarações de fiabilidade

23.º relatório anual relativo ao exercício de 1999:	JO C 342 de 1.12.2000
— Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades do orçamento geral	
— Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED	

Relatórios especiais

Recursos próprios

— Relatório especial n.º 17/2000 relativo ao controlo, pela Comissão, da fiabilidade e comparabilidade dos PNB dos Estados-Membros	JO C 336 de 27.11.2000
— Relatório especial n.º 23/2000 sobre a determinação do valor aduaneiro das mercadorias importadas (avaliação aduaneira)	JO C 84 de 14.3.2001

Política agrícola comum

— Relatório especial n.º 1/2000 sobre a peste suína clássica	JO C 85 de 23.3.2000
— Relatório especial n.º 8/2000 relativo às medidas comunitárias para escoamento das matérias gordas butíricas	JO C 132 de 12.5.2000
— Relatório especial n.º 11/2000 relativo ao regime de apoio no sector do azeite	JO C 215 de 27.7.2000
— Relatório especial n.º 14/2000 sobre a integração dos objectivos ambientais na PAC	JO C 353 de 8.12.2000
— Relatório especial n.º 20/2000 relativo à gestão da organização comum de mercado do açúcar	JO C 50 de 15.2.2001
— Relatório especial n.º 22/2000 sobre a avaliação do processo reformado de apuramento das contas	JO C 69 de 2.3.2001

Título	Publicação
<i>Acções estruturais</i>	
— Relatório especial n.º 3/2000 sobre as medidas de ajuda ao emprego dos jovens no âmbito do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (secção Orientação)	JO C 100 de 7.4.2000
— Relatório especial n.º 7/2000 sobre o Fundo Internacional para a Irlanda e o Programa Especial de Apoio à Paz e à Reconciliação na Irlanda do Norte e nos Condados Fronteiriços da Irlanda 1995-1999	JO C 146 de 25.5.2000
— Relatório especial n.º 15/2000 relativo ao Fundo de Coesão	JO C 279 de 2.10.2000
<i>Políticas internas</i>	
— Relatório especial n.º 10/2000 sobre os contratos públicos adjudicados pelo Centro Comum de Investigação	JO C 172 de 21.6.2000
— Relatório especial n.º 9/2000 sobre as Redes Transeuropeias (RTE) — Telecomunicações	JO C 166 de 15.6.2000
<i>Acções externas</i>	
— Relatório especial n.º 2/2000 relativo às ajudas concedidas pela União Europeia à Bósnia-Herzegovina no âmbito do restabelecimento da paz e do Estado de direito	JO C 85 de 23.3.2000
— Relatório especial n.º 4/2000 relativo às acções de recuperação dos países ACP como instrumento de preparação para a ajuda clássica ao desenvolvimento	JO C 113 de 19.4.2000
— Relatório especial n.º 12/2000 sobre a gestão pela Comissão do apoio da União Europeia ao desenvolvimento da democracia e dos direitos humanos em países terceiros	JO C 230 de 10.8.2000
— Relatório especial n.º 16/2000 relativo aos processos de adjudicação de contratos de serviços dos programas Phare e Tacis	JO C 350 de 6.12.2000
— Relatório especial n.º 18/2000 relativo ao programa de abastecimento da Federação da Rússia em produtos agrícolas	JO C 25 de 25.1.2001
— Relatório especial n.º 19/2000 sobre a gestão, pela Comissão, do programa de assistência à sociedade palestina	JO C 32 de 31.1.2001
— Relatório especial n.º 21/2000 sobre a gestão dos programas de ajuda externa da Comissão (em especial a programação por país, a elaboração de projectos e o papel das delegações)	JO C 57 de 22.2.2001
<i>Despesas administrativas</i>	
— Relatório especial n.º 5/2000 relativo às despesas imobiliárias do Tribunal de Justiça (Edifícios anexos «Erasmus», «Thomas More» e «Anexo C»)	JO C 109 de 14.4.2000
— Relatório especial n.º 13/2000 relativo às despesas dos grupos políticos do Parlamento Europeu	JO C 181 de 28.6.2000
<i>Instrumentos financeiros e actividades bancárias</i>	
— Relatório especial n.º 6/2000 relativo à concessão por parte da Comunidade de bonificações de juros aos empréstimos concedidos pelo Banco Europeu de Investimento às pequenas e médias empresas no âmbito do seu mecanismo temporário de empréstimo	JO C 152 de 31.5.2000
Relatórios anuais específicos	
— Relatório do Tribunal de Contas sobre a eficácia operacional da gestão do Instituto Monetário Europeu e do Banco Central Europeu relativo ao exercício de 1998	JO C 133 de 12.5.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1999	JO C 281 de 4.10.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1999	Não publicado no JO
— Relatório sobre as contas da Empresa Comum «Joint European Torus» (JET) relativas ao exercício de 1999	Não publicado no JO
— Relatório anual específico sobre as demonstrações financeiras relativas à gestão, por parte do secretário-geral/alto representante do Conselho, dos contratos por ele celebrados enquanto representante de certos Estados-Membros, referentes à instalação e ao funcionamento do servidor de assistência da Unidade de Gestão e da rede <i>Sirene fase II</i> («contratos Schengen») no período de 3 de Maio a 31 de Dezembro de 1999	Não publicado no JO

Título	Publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM — Londres) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI — Alicante) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA — Copenhaga) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS — Bilbao) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF — Turim) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV — Angers) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin) no exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU — Luxemburgo) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (Viena) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras das Escolas Europeias relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	Não publicado no JO
— Relatório anual CECA relativo ao exercício de 1999	JO C 347 de 4.12.2000

Pareceres

— Parecer n.º 1/2000 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, relativo à separação da função de auditoria interna e da função de controlo financeiro <i>ex ante</i> (quinto parágrafo do artigo 24.º do Regulamento Financeiro)	JO C 327 de 17.11.2000
— Parecer n.º 2/2000 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV, Angers)	Não publicado no JO

Relatórios e pareceres adoptados durante o ano de 1999

Relatório anual e declarações de fiabilidade

22.º Relatório anual relativo ao exercício de 1998:	JO C 349 de 3.12.1999
— Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades do Orçamento Geral	
— Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED	

Relatórios especiais

Recursos próprios

— Relatório especial n.º 8/99 sobre as fianças e garantias previstas pelo código aduaneiro comunitário para protecção da cobrança dos recursos próprios tradicionais	JO C 70 de 10.3.2000
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------

Título	Publicação
<i>Política agrícola comum</i>	
— Relatório especial n.º 1/1999 sobre as ajudas ao leite desnatado e leite em pó desnatado destinados à alimentação de animais	JO C 147 de 27.5.1999
— Relatório especial n.º 2/1999 sobre a incidência da reforma da PAC no sector dos cereais	JO C 192 de 8.7.1999
<i>Ações estruturais</i>	
— Relatório especial n.º 6/1999 sobre o princípio da adicionalidade	JO C 68 de 9.3.2000
— Relatório especial n.º 7/1999 sobre o desenvolvimento das zonas industriais	JO C 68 de 9.3.2000
<i>Políticas internas</i>	
— Relatório especial n.º 9/1999 relativo às acções de investigação no domínio da agricultura e da pesca Programa FAIR («Fisheries, Agriculture and Agro-Industrial Research»)	JO C 92 de 30.3.2000
<i>Ações externas</i>	
— Relatório especial n.º 4/1999 relativo à ajuda financeira aos Países e Territórios Ultramarinos no âmbito dos sexto e sétimo FED	JO C 276 de 29.9.1999
— Relatório especial n.º 5/1999 sobre a cooperação transfronteiriça Phare (1994-1998)	JO C 48 de 21.2.2000
<i>Instrumentos financeiros e actividades bancárias</i>	
— Relatório especial n.º 3/1999 sobre a gestão e controlo das bonificações de juros efectuados pelos serviços da Comissão	JO C 217 de 29.7.1999
Relatórios anuais específicos	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1998	JO C 240 de 25.8.1999
— Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1998)	JO C 338 de 25.11.1999
— Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1998	Não publicado no JO
— Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1998	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1998, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1998, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica)	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as contas das Escolas Europeias relativas ao exercício de 1998	Não publicado no JO
— Relatório em matéria de controlo da eficácia operacional da gestão do Instituto Monetário Europeu relativo ao exercício de 1997	JO C 164 de 10.6.1999
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV — Angers) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI — Alicante) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS — Bilbao) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA — Copenhaga) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT — Lisboa) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999

Título	Publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM — Londres) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU — Luxemburgo) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF — Turim) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (Viena) (de 1 de Maio a 31 de Dezembro de 1998)	JO C 372 de 22.12.1999

Pareceres

— Parecer n.º 1/1999 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT — Lisboa)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 2/1999 sobre a proposta alterada de Regulamento (CE, Euratom) do Conselho relativo aos inquéritos efectuados pela Unidade de Luta Antifraude	JO C 154 de 1.6.1999
— Parecer n.º 3/1999 sobre uma proposta alterada de Regulamento (CE, CECA, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias [Proposta apresentada pela Comissão no documento COM(1998) 676 final de 20 de Novembro de 1998]	JO C 154 de 1.6.1999
— Parecer n.º 4/1999 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS — Bilbao)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 5/1999 sobre o Regime e o Fundo de Pensão Adicional (voluntário) dos Deputados do Parlamento Europeu	Não publicado no JO
— Parecer n.º 6/1999 relativo ao projecto de alteração do regulamento Obnova com vista à criação de uma Agência para a Reconstrução do Kosovo	Não publicado no JO
— Parecer n.º 7/1999 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU — Luxemburgo)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 8/1999 sobre uma proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia [documento COM(1999) 333 final]	JO C 310 de 28.10.1999
— Parecer n.º 9/1999 sobre uma proposta de Regulamento (CE) do Conselho relativo à disciplina orçamental [documento COM(1999) 364 final]	JO C 334 de 23.11.1999

Relatórios e pareceres adoptados durante o ano de 1998

Relatório anual e declarações de fiabilidade

21.º Relatório anual relativo ao exercício de 1997:	JO C 349 de 17.11.1998
— Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades do Orçamento Geral	
— Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades dos sexto e sétimo FED	

Relatórios especiais

Recursos próprios

— Relatório especial n.º 6/98 relativo ao balanço do sistema dos recursos baseados no IVA e no PNB	JO C 241 de 31.7.1998
— Relatório especial n.º 9/98 relativo à protecção dos interesses financeiros da União Europeia em matéria de IVA nas trocas intracomunitárias	JO C 356 de 20.11.1998
— Relatório especial n.º 13/98 relativo à auditoria da utilização das técnicas de análise de risco nos controlos aduaneiros e no desalfandegamento das mercadorias	JO C 375 de 3.12.1998

Título	Publicação
<i>Política agrícola comum</i>	
— Relatório especial n.º 2/98 sobre as decisões da Comissão de 23 de Abril e 30 de Julho de 1997 relativas ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», para o exercício de 1993	JO C 121 de 20.4.1998
— Relatório especial n.º 4/98 relativo à importação pela Comunidade a taxas reduzidas e ao escoamento de produtos lácteos originários da Nova Zelândia e de queijo suíço	JO C 127 de 24.4.1998 e JO C 191 de 18.6.1998
— Relatório especial n.º 19/98 relativo ao financiamento comunitário de algumas medidas adoptadas em consequência da crise da BSE	JO C 383 de 9.12.1998
— Relatório especial n.º 20/98 relativo à auditoria dos controlos físicos de produtos agrícolas que beneficiam de restituições à exportação	JO C 375 de 3.12.1998
— Relatório especial n.º 21/98 sobre o processo de credenciamento e certificação aplicado no âmbito do apuramento das contas 1996 relativas às despesas do FEOGA-Garantia	JO C 389 de 14.12.1998
<i>Acções estruturais</i>	
— Relatório especial n.º 3/98 sobre a realização, pela Comissão, da política e da acção da União Europeia em matéria de poluição das águas	JO C 191 de 18.6.1998
— Relatório especial n.º 12/98 sobre a execução dos programas operacionais relativos à promoção do desenvolvimento das zonas rurais do objectivo n.º 5b	JO C 356 de 20.11.1998
— Relatório especial n.º 14/98 relativo ao encerramento das formas de intervenção do FEDER	JO C 368 de 27.11.1998
— Relatório especial n.º 15/98 sobre a avaliação das intervenções dos Fundos Estruturais nos períodos de 1989-1993 e 1994-1999	JO C 347 de 16.11.1998
— Relatório especial n.º 16/98 relativo à execução das dotações das acções estruturais do período de programação 1994-1999	JO C 347 de 16.11.1998
— Relatório especial n.º 18/98 sobre as acções comunitárias de incentivo à constituição de sociedades mistas no sector da pesca	JO C 393 de 16.12.1998
— Relatório especial n.º 22/98 relativo à gestão pela Comissão da execução de medidas destinadas a promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres	JO C 393 de 16.12.1998
<i>Políticas internas</i>	
— Relatório especial n.º 17/98 relativo ao apoio às fontes renováveis de energia no âmbito das acções a custos repartidos do programa Joule-Thermie e das acções-piloto do programa Altener	JO C 356 de 20.11.1998
— Relatório especial n.º 23/98 sobre as acções de informação e de comunicação conduzidas pela Comissão	JO C 393 de 16.12.1998
<i>Acções externas</i>	
— Relatório especial n.º 1/98 relativo à cooperação financeira e técnica bilateral com os países terceiros mediterrânicos	JO C 98 de 31.3.1998
— Relatório especial n.º 5/98 relativo à reconstrução da ex-Jugoslávia (período de 1996-1997)	JO C 241 de 31.7.1998
— Relatório especial n.º 7/98 sobre o Programa Comunitário de Ajuda ao Desenvolvimento relativo à África do Sul (1986-1996)	JO C 241 de 31.7.1998
— Relatório especial n.º 11/98 sobre o desenvolvimento do sector privado Phare e Tacis no período 1991-1996 (Programas de apoio às PME, ao desenvolvimento regional e à reestruturação das empresas)	JO C 335 de 3.11.1998
— Relatório especial n.º 24/98 sobre operações de capital de risco financiadas pelos recursos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	JO C 389 de 14.12.1998
— Relatório especial n.º 25/98 relativo às operações efectuadas pela União Europeia no domínio da segurança nuclear na Europa Central e Oriental (PECO) e nos Novos Estados Independentes (NEI) (período 1990-1997)	JO C 35 de 9.2.1999

Título	Publicação
<i>Despesas administrativas</i>	
— Relatório especial n.º 8/98 sobre os serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude, especialmente a «Unidade de Coordenação da Luta Antifraude» (UCLAF)	JO C 230 de 22.7.1998
— Relatório especial n.º 10/98 relativo às despesas e subsídios dos deputados do Parlamento Europeu	JO C 243 de 3.8.1998
Relatórios anuais específicos	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1997	JO C 255 de 13.8.1998
— Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1997)	JO C 352 de 18.11.1998
— Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1997	Não publicado no JO
— Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1997	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1997, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1997, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica)	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as contas das Escolas Europeias relativas ao exercício de 1997	Não publicado no JO
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV — Angers) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI — Alicante) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS — Bilbao) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA — Copenhaga) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência (OEDT — Lisboa) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM — Londres) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU — Luxemburgo) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF — Turim) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
Pareceres	
— Parecer n.º 1/98 sobre uma proposta de Regulamento (CE, Euratom) do Conselho relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades	JO C 145 de 9.5.1998
— Parecer n.º 2/98 sobre uma proposta de Regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho que altera o Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 549/69, que fixa as categorias dos funcionários e agentes das Comunidades Europeias aos quais se aplica o disposto no artigo 12.º, no segundo parágrafo do artigo 13.º e no artigo 14.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades	JO C 191 de 18.6.1998
— Parecer n.º 3/98 relativo ao projecto de regulamento financeiro do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia	Não publicado no JO
— Parecer n.º 4/98 sobre uma proposta de Regulamento (CEE, Euratom, CECA) do Conselho, que altera o Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68, que fixa o Estatuto dos funcionários das Comunidades Europeias, o regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades, assim como os outros regulamentos aplicáveis a esses funcionários e agentes, no que diz respeito à determinação em euros dos vencimentos, pensões e outros direitos pecuniários	Não publicado no JO

Título	Publicação
— Parecer n.º 5/98 sobre uma Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que modifica o Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68, que fixa o Estatuto dos funcionários das Comunidades Europeias, assim como o regime aplicável aos outros agentes das Comunidades (assunto: coeficiente de correcção)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 6/98 sobre uma Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que modifica o Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68, que fixa o Estatuto dos funcionários das Comunidades Europeias, assim como o regime aplicável aos outros agentes das Comunidades (assunto: assistentes parlamentares)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 7/98 sobre a eficácia dos métodos de cobrança praticados pelo CES e sobre o novo sistema de gestão e de reembolso das despesas de viagem instaurado pelo CES	Não publicado no JO
— Parecer n.º 8/98 sobre uma proposta de Regulamento (CE) do Conselho, que estabelece o regime agrimonetário do euro (ref. 98/0214), e uma proposta de Regulamento (CE) do Conselho, relativo às medidas transitórias para a introdução do euro na política agrícola comum (ref. 98/0215)	JO C 368 de 27.11.1998
— Parecer n.º 9/98 sobre a proposta de Regulamento (CE, CECA, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias [proposta apresentada pela Comissão através do documento COM(1998) 206 final, de 3 de Abril de 1998]	JO C 7 de 11.1.1999
— Parecer n.º 10/98 sobre determinadas propostas de regulamentos no âmbito da Agenda 2000	JO C 401 de 22.12.1998
— Parecer n.º 11/98 sobre um projecto de alteração do Regulamento n.º CB-1-95 do Comité Orçamental do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI — Alicante) de 27 de Fevereiro de 1996 (Regulamento Financeiro)	Não publicado no JO

Relatórios e pareceres adoptados durante o ano de 1997

Relatório anual e declarações de fiabilidade

— 20.º Relatório anual e declarações de fiabilidade (Orçamento Geral e FED) relativos ao exercício de 1996	JO C 348 de 18.11.1997
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------

Relatórios especiais

Política agrícola comum

— Relatório especial n.º 1/97 sobre as decisões da Comissão de 10 de Abril de 1996 e de 20 de Novembro de 1996 relativas ao apuramento das contas do exercício de 1992 bem como a certas despesas do exercício de 1993	JO C 52 de 21.2.1997
— Relatório especial n.º 4/97 relativo à auditoria de determinados aspectos das medidas tomadas na sequência da reunificação alemã, referentes a pagamentos compensatórios e restituições à exportação no âmbito do FEOGA	JO C 144 de 13.5.1997
— Relatório especial n.º 5/97 sobre a gestão do comércio comunitário de cereais sujeito a restituições à exportação, a regimes especiais de importação e a regimes de ajuda regionais	JO C 159 de 26.5.1997

Ações externas

— Relatório especial n.º 2/97 relativo às ajudas humanitárias da União Europeia entre 1992 e 1995	JO C 143 de 12.5.1997
— Relatório especial n.º 3/97 relativo ao sistema descentralizado de execução do programa Phare	JO C 175 de 9.6.1997
— Relatório especial n.º 6/97 relativo às subvenções Tacis concedidas à Ucrânia	JO C 171 de 5.6.1997

Despesas administrativas

— Relatório especial n.º 7/97 relativo à auditoria da Associação Europeia para a Cooperação (AEC)	Não publicado no JO
---------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------

Título	Publicação
Relatórios anuais específicos	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1996	JO C 242 de 8.8.1997
— Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1996)	JO C 380 de 15.12.1997
— Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1996	Não publicado no JO
— Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1996	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1996, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1996, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as contas das Escolas Europeias relativas ao exercício de 1996	Não publicado no JO
— Relatório em matéria de controlo da eficácia operacional da gestão do Instituto Monetário Europeu relativo ao exercício de 1996	JO C 42 de 9.2.1998
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV — Angers) (exercícios de 1995 e 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI — Alicante) (exercício de 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS — Bilbao) (exercício de 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA — Copenhaga) (exercício de 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT — Lisboa) (exercício de 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM — Londres) (exercício de 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU — Luxemburgo) (exercícios de 1995 e 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF — Turim) (exercício de 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
Pareceres	
— Parecer n.º 1/97 sobre as condições de execução das despesas relativas à Política Externa e de Segurança Comum	Não publicado no JO
— Parecer n.º 2/97 sobre uma proposta de Regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho que determina os poderes e deveres dos agentes mandatados pela Comissão nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89	JO C 175 de 9.6.1997
— Parecer n.º 3/97 sobre o projecto de Regulamento Financeiro aplicável à cooperação para o financiamento do desenvolvimento no âmbito da quarta Convenção ACP-CE, alterada pelo Acordo de 4 de Novembro de 1995	JO C 223 de 22.7.1997
— Parecer n.º 4/97 sobre a proposta de Regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias	JO C 57 de 23.2.1998
— Parecer n.º 5/97 sobre uma proposta de Regulamento (CE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias	JO C 15 de 19.1.1998
— Parecer n.º 6/97 relativo ao projecto de regulamento financeiro do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais	Não publicado no JO
Relatórios e pareceres adoptados durante o ano de 1996	
Relatório anual e declarações de fiabilidade	
— 19.º Relatório anual relativo ao exercício de 1995	JO C 340 de 12.11.1996
— Declarações de fiabilidade (Orçamento Geral e FED) relativas ao exercício de 1995	JO C 395 de 31.12.1996

Título	Publicação
Relatórios especiais	
<i>Acções estruturais</i>	
— Relatório especial n.º 3/96 relativo à política do turismo e à sua promoção	JO C 17 de 16.1.1997
<i>Acções externas</i>	
— relatório especial n.º 1/96 relativo aos programas MED	JO C 240 de 19.8.1996
— Relatório especial n.º 2/96 relativo às contas do administrador e à administração de Mostar pela União Europeia (AMUE)	JO C 287 de 30.9.1996
— Relatório especial n.º 4/96 sobre as contas da Unidade Eleitoral Europeia estabelecida no âmbito da acção comum de Política Externa e de Segurança Comum respeitante à observação das eleições palestinianas	JO C 57 de 24.2.1997
— Relatórios referentes às operações financiadas com a ajuda das contribuições dos países terceiros membros do Espaço Económico Europeu relativos aos exercícios de 1994 e 1995	Não publicados no JO
Relatórios anuais específicos	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1995	JO C 251 de 29.8.1996
— Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1995)	JO C 377 de 13.12.1996
— Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1995	Não publicado no JO
— Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1995	Não publicado no JO
— Relatório relativo às demonstrações financeiras e à gestão, no exercício de 1995, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)	JO C 81 de 13.3.1997
— Relatório relativo às contas e à gestão, no exercício de 1995, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop, Salónica)	JO C 81 de 13.3.1997
— Relatório sobre as contas das Escolas Europeias relativas ao exercício de 1995	Não publicado no JO
— Relatório sobre a eficácia da gestão do Instituto Monetário Europeu relativo ao exercício de 1994	JO C 394 de 31.12.1996
— Relatório sobre a eficácia da gestão do Instituto Monetário Europeu relativo ao exercício de 1995	JO C 394 de 31.12.1996
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (período de 1 de Setembro de 1994 a 31 de Dezembro de 1995)	JO C 81 de 13.3.1997
— Relatório relativo às demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA — Copenhaga) (período de 1 de Setembro de 1994 a 31 de Dezembro de 1995)	JO C 81 de 13.3.1997
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência (OEDT — Lisboa) (período de 1 de Novembro de 1994 a 31 de Dezembro de 1995)	JO C 81 de 13.3.1997
— Relatório relativo às demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM — Londres) (período de 1 de Setembro de 1994 a 31 de Dezembro de 1995)	JO C 81 de 13.3.1997
— Relatório relativo às demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF — Turim) (período de 1 de Novembro de 1994 a 31 de Dezembro de 1995)	JO C 81 de 13.3.1997
Pareceres	
— Parecer n.º 1/96 sobre o Projecto de Regulamento Financeiro aplicável ao Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia	Não publicado no JO
— Parecer técnico sobre os compromissos financeiros aplicáveis aos imóveis do Tribunal de Justiça	Não publicado no JO
— Parecer n.º 2/96 sobre o Projecto de Regulamento Financeiro aplicável à Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho	Não publicado no JO
— Parecer n.º 3/96 sobre uma proposta de decisão do Conselho que institui um Fundo Europeu de Garantia para promover a produção cinematográfica e televisiva	JO C 338 de 11.11.1996

Título	Publicação
— Parecer n.º 4/96 relativo à gestão dos recursos informáticos do Parlamento Europeu	Não publicado no JO
— Parecer n.º 5/96 relativo ao projecto de alteração do Regulamento Financeiro da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos	Não publicado no JO
— Parecer n.º 6/96 relativo ao projecto de alteração do Regulamento Financeiro da Agência Europeia do Ambiente	Não publicado no JO

RECTIFICAÇÕES**Rectificação ao relatório anual relativo ao exercício de 2000 — relatório relativo às actividades do orçamento geral, acompanhado das respostas das instituições**

(*Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 359 de 15 de Dezembro de 2001)

(2002/C 92/02)

Na página 317, coluna da direita, a resposta 7.16 da Comissão deverá ser lida como 7.17 e responder ao texto do ponto 7.17 da página seguinte. A resposta ao ponto 7.16 deverá ser lida da seguinte forma:

«7.16. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão incluiu este dado nos mapas financeiros definitivos relativos ao exercício 2000, em fins de Setembro de 2001.

A Comissão está a negociar uma nova convenção com o Estado belga e a sociedade Berlaymont 2000 com vista a fixar definitivamente os custos de renovação.».

RECTIFICAÇÕES**Rectificação ao relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2000 — Relatório relativo às actividades do orçamento geral, acompanhado das respostas das instituições**

(«Jornal Oficial das Comunidades Europeias» C 359 de 15 de Dezembro de 2001)

(2003/C 36/12)

Na página 71, são eliminados o ponto 2.38 e a nota de rodapé 24 (na parte «Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade» do capítulo sobre a política agrícola comum), assim como a correspondente resposta da Comissão.
