



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 05.02.2001
COM(2001) 32 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

**Terceiro relatório da Comissão sobre o funcionamento do sistema de controlo dos
recursos próprios tradicionais
(1997 - 1999)**

**(nº 5 do artigo 18º do Regulamento [CE, Euratom] nº1150/00 do Conselho,
de 22 de Maio de 2000)**

ÍNDICE

1.	Introdução	5
2.	Quadro jurídico e objectivos dos controlos	6
2.1.	Quadro jurídico	6
2.2.	Objectivos dos controlos.....	6
3.	Funcionamento do sistema de controlo a nível comunitário	7
3.1.	Controlo regulamentar.....	9
3.2.	Controlo documental	9
3.3.	Controlos no local nos Estados-Membros	11
4.	A actividade de controlo da Comissão em 1997-99.....	12
4.1.	Procedimentos para a execução dos controlos no local.....	12
4.2.	Desenrolar dos controlos	12
4.3.	Principais resultados da actividade de controlo	12
4.3.1.	Observações relativas à gestão dos procedimentos aduaneiros	13
4.3.2.	Observações relativas à gestão dos procedimentos contabilísticos.....	14
4.3.3.	Outros procedimentos.....	15
4.4.	Seguimentos regulamentares e financeiros dados às acções de controlo da Comissão	15
4.4.1.	Seguimentos regulamentares	15
4.4.2.	Seguimentos financeiros.....	17
4.4.3.	Seguimentos em matéria de organização.....	18
4.5.	Responsabilidade financeira dos Estados-Membros	18
4.6.	Aplicação do nº 2 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00	21
5.	Avaliação do funcionamento do sistema de controlo.....	23
5.1.	Apreciação global: os controlos continuam a ser necessários	23
5.2.	Relações com o Tribunal de Contas: maior importância.....	24
5.3.	Iniciativa de auditoria conjunta.....	25

RESUMO

O presente relatório, elaborado nos termos do nº 5 do artigo 18º do Regulamento nº 1150/00, para apresentação à Autoridade orçamental, dá conta do funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais durante o período 1997-1999. Esta informação, de carácter trienal, permite dar uma visão global dos controlos plurianuais realizados pela Comissão em matéria de procedimentos aduaneiros e de procedimentos contabilísticos, bem como indicar as grandes linhas que se propõe desenvolver para melhorar os seus resultados.

O presente relatório descreve, em primeiro lugar, os objectivos gerais prosseguidos pela Comissão através dos controlos em matéria de recursos próprios tradicionais, nomeadamente a manutenção de condições equivalentes em matéria de concorrência entre os operadores da União Europeia, a melhoria da situação em matéria de cobrança e da informação da Autoridade orçamental. Apresenta, além disso, o quadro jurídico e regulamentar em que se inscrevem as diferentes modalidades de controlo e procede a uma descrição factual do sistema de controlo aplicado a nível comunitário entre 1997 e 1999.

Durante o período considerado, a Comissão iniciou 70 missões de controlo (associados e autónomos) no conjunto dos quinze Estados-Membros. Estes controlos permitiram detectar 246 anomalias, das quais 185 de natureza contabilística e 61 de natureza aduaneira. As anomalias observadas tiveram consequências financeiras. Os Estados-Membros pagaram, até agora, um montante de 3.035.347 euros a título de capital e um montante de 6.971.898 euros a título de juros de mora.

Para além destes aspectos contabilísticos, as anomalias detectadas durante estes controlos constituem uma fonte essencial de informação relativamente aos problemas encontrados pelos Estados-Membros na aplicação da regulamentação aduaneira e contabilística. Podem indiciar eventuais incompatibilidades entre as disposições nacionais e o espírito da legislação comunitária e destacam as eventuais incidências em termos de recursos próprios. A análise destas anomalias pode conduzir à reforma das disposições existentes, fazendo evoluir a legislação comunitária no sentido de uma maior legibilidade.

O relatório conclui pela necessidade de acções de controlo que permitam apreender, nos seus diversos aspectos, aduaneiro, financeiro e regulamentar, o conjunto do funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais.

O relatório aborda por fim a evolução global do sistema de controlo e de cobrança; expõe as grandes linhas da estratégia que a Comissão se propõe desenvolver, a médio prazo, por um lado, em termos de método e, por outro, no âmbito de uma parceria renovada entre a Comissão e os Estados-Membros.

No que diz respeito às modalidades de controlo, a Comissão procura melhorar o uso de todos os instrumentos práticos destinados a facilitar um desenrolar mais eficaz dos controlos ou a permitir um melhor acompanhamento das suas acções.

Paralelamente a esta reflexão de ordem metodológica, a Comissão pretende responsabilizar ainda mais os Estados-Membros. Prossegue, assim, o seu exame das consequências operacionais da intervenção da responsabilidade financeira dos Estados-Membros por alguns dos erros cometidos pelas suas administrações. Esta diligência inscreve-se na procura de uma repartição mais justa da carga financeira entre os Estados-Membros, de acordo com os

princípios de uma gestão sã e eficaz, tal como definida pelo SEM 2000. Mas a Comissão reflecte igualmente sobre a organização de uma nova abordagem dos controlos associados baseada no recurso à Iniciativa de auditoria conjunta que implica uma forma de cooperação diferente entre as instâncias comunitárias e os Estados-Membros e que visa, além disso, responder à adaptação necessária dos controlos na sequência do próximo alargamento da União Europeia.

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Terceiro relatório da Comissão sobre o funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais (1997 - 1999)

**(nº 5 do artigo 18º do Regulamento [CE, Euratom] nº1150/00 do Conselho,
de 22 de Maio de 2000)**

1. INTRODUÇÃO

O funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios da Comunidade é objecto, de três em três anos, de um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, nos termos do nº 5 do artigo 18º do *Regulamento (CE, Euratom) nº 1150/00¹ do Conselho, de 22 de Maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE/Euratom respeitante ao sistema de recursos próprios das Comunidades²* (a seguir designado por «Regulamento nº 1150/00»)³.

Em 4.1.1994⁴, foi transmitido à Autoridade Orçamental um primeiro relatório relativo ao período de 1989-1992; o segundo, relativo ao período de 1993-96, foi enviado em 8.12.1997⁵.

O presente relatório descreve e analisa o funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais no respeitante ao período entre Janeiro de 1997 e Dezembro de 1999; dá conta do acompanhamento reservado aos diferentes *dossiers* até 31 de Dezembro de 1999. O presente relatório é estruturado da seguinte forma: menção dos objectivos gerais prosseguidos pela Comissão através dos controlos em matéria de recursos próprios tradicionais e apresentação do quadro jurídico em que se inscrevem as diferentes modalidades de controlo, seguido da descrição factual do sistema de controlo efectuado a nível comunitário.

O relatório expõe em seguida a actividade de controlo da Comissão como foi realizada entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 1999. Seguidamente, procede a uma avaliação dos resultados dos controlos efectuados e extrai conclusões e apreciações decorrentes da acção de controlo da Comissão⁶. Por último, o relatório apresenta o seguimento financeiro e regulamentar reservado a esses controlos, bem como a situação relativa ao impacto dos controlos sobre a evolução das diversas regulamentações.

No contexto do melhoramento das modalidades de cobrança dos recursos próprios tradicionais, o relatório aborda a noção de responsabilidade financeira dos Estados-Membros e trata do desenvolvimento da iniciativa de auditoria conjunta.

¹ JO L 130 de 31.5.2000, p. 1-9.

² JO L 293 de 12.11.1994, p. 9.

³ Os resultados dos controlos efectuados pelos Estados-Membros são comunicados à Comissão com base no nº 3 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00.

⁴ Doc. COM(93) 691 final de 4.1.1994.

⁵ Doc. COM(97) 673 de 1.12.1997.

⁶ O relatório refere-se especialmente à parte dos controlos efectuados pelas instituições comunitárias (a Comissão e o Tribunal de Contas). Em contrapartida, o presente relatório não abrange os relatórios efectuados pelos Estados-Membros cujos resultados minuciosos são apresentados em relatórios especiais.

Nos casos em que foram verificadas faltas graves, a Comissão julgou útil mencionar os *dossiers* em causa, tendo sido já tomadas as medidas necessárias destinadas a reparar a situação, mediante, caso necessário, o recurso ao processo por infracção.

2. QUADRO JURÍDICO E OBJECTIVOS DOS CONTROLOS

2.1. Quadro jurídico

O controlo do sistema de cobrança dos recursos próprios assenta em três textos regulamentares.

A **Decisão nº 94/728/CE, Euratom do Conselho, de 31 de Outubro de 1994**⁷ constitui a base jurídica do sistema dos recursos próprios das Comunidades. Inclui, nomeadamente, a definição dos recursos próprios inscritos no orçamento da Comunidade.

O dispositivo jurídico de aplicação da Decisão nº 94/728 assenta na execução do **Regulamento nº 1150/00**. Este regulamento estabelece o sistema de cobrança dos recursos próprios tradicionais (artigo 2º), as regras de contabilização dos referidos recursos na contabilidade «A» ou «B» (nº 3 do artigo 6º) e o processo de colocação à disposição da Comissão (artigo 10º). Contém, por outro lado, as disposições relativas à comunicação à Comissão dos casos de fraudes e irregularidades detectados pelos Estados-Membros no contexto do reforço do acompanhamento da cobrança desses casos (nº 4 do artigo 6º), bem como disposições relativas à dispensa da colocação à disposição (nº 2 do artigo 17º) e aos controlos (nºs 2 e 3 do artigo 18º).

Encontra-se em análise no Conselho uma alteração dos artigos 2º e 17º do Regulamento nº 1150/00 motivada pela necessidade de reforçar o mecanismo de cobrança dos recursos próprios e melhorar a legibilidade da regulamentação.

O **Regulamento (CE, Euratom) nº 1026/99**⁸ do Conselho de 10 de Maio de 1999 é aplicável no âmbito das visitas de controlo efectuadas a título do artigo 18º do Regulamento nº 1150/00 em associação com as administrações dos Estados-Membros⁹. Define os direitos e obrigações dos agentes mandatados pela Comissão, no exercício dos respectivos poderes de investigação, para efectuar os referidos controlos.

2.2. Objectivos dos controlos

O controlo da cobrança dos recursos próprios tradicionais pode ser executado segundo diversas modalidades: controlo documental, controlo regulamentar e controlo no local. Estes controlos visam três objectivos precisos:

- **manter condições equivalentes em matéria de concorrência** entre os operadores económicos que importam mercadorias de países terceiros. Apenas um verdadeiro controlo efectuado por uma instância supranacional imparcial, cujos resultados são levados ao conhecimento do Parlamento Europeu e, através do Conselho, a todos os Estados-Membros, é capaz de evitar possíveis distorções de concorrência. A Comissão deve verificar que os Estados-Membros aplicam correctamente a

⁷ JO L 293 de 12.11.1994, p. 9.

⁸ JO L 126 de 20.5.1999, p. 1-3.

⁹ Em aplicação do nº 2 do artigo 18º do Regulamento nº 1150/00.

regulamentação comunitária. Além disso, a análise das dificuldades com que os Estados-Membros se deparam na aplicação da regulamentação e determinados incumprimentos podem fazer avançar o corpo legislativo comunitário no sentido de uma maior legibilidade e, mesmo, transparência.

- ***melhorar a situação em matéria de cobrança*** por forma a que a carga financeira entre os Estados-Membros seja repartida correctamente, isto é, que seja suportada por aquele que teve o benefício económico da transacção. Na medida em que qualquer défice em matéria de recursos próprios tradicionais é «automaticamente» compensado por um aumento da contribuição ligada ao quarto recurso (PNB), as referidas perdas são na realidade assumidas pelos contribuintes dos Estados-Membros. Dado que os controlos sistemáticos da Comissão ao sistema de cobrança dos Estados-Membros dão lugar a correcções financeiras, as administrações nacionais devem levar a sério as respectivas responsabilidades em matéria de cobrança dos recursos próprios.
- ***informar a Autoridade Orçamental***. O controlo da acção dos Estados-Membros em matéria de cobrança é necessário para permitir à Comissão informar-se da situação nos Estados-Membros e julgar a eficácia e a diligência destes últimos na cobrança dos recursos próprios da União Europeia. Esta visão de conjunto permite à Comissão dar contas à Autoridade Orçamental da execução do orçamento em matéria de receitas.

3. FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLO A NÍVEL COMUNITÁRIO

O sistema da cobrança dos recursos próprios tradicionais assegurada pelos Estados-Membros é objecto de vários tipos de controlo da Comissão: para além dos controlos da Direcção-Geral do Orçamento, enquanto gestor orçamental das receitas, o funcionamento do sistema dos recursos próprios tradicionais dá lugar a controlos que se inscrevem no quadro geral da gestão dos créditos comunitários. Além disso, a Comissão é obrigada a responder e a dar seguimento, por um lado, às observações que lhe são dirigidas pelo Tribunal de Contas por ocasião dos controlos que este efectua em virtude do artigo 248º do Tratado, às observações formuladas no âmbito do seu relatório anual, aos relatórios especiais ou cartas de sector e, por outro lado, aos pedidos do Parlamento Europeu expressos aquando do processo de quitação sobre a execução do orçamento.

A cobrança dos recursos próprios é delegada aos Estados-Membros. Concretamente, estes assumem a responsabilidade da aplicação do referido sistema, podendo reter, a título de despesas de cobrança, 10% de todos os montantes dos recursos próprios apurados. A Comissão verifica a aplicação correcta da regulamentação comunitária por parte dos Estados-Membros, dando contas da mesma à Autoridade Orçamental. Esta complementaridade das tarefas entre os Estados-Membros e a Comissão é fixada pela regulamentação em vigor.

Os Estados-Membros são expressamente obrigados a efectuar controlos¹⁰ e a dar contas dos mesmos à Comissão. No entanto, essas verificações efectuadas a nível nacional não dispensam a Comissão de exercer as suas prerrogativas na matéria. Os seus próprios controlos permitem-lhe assim assegurar que os Estados-Membros cumprem correctamente as

¹⁰ N° 1 do artigo 18º do Regulamento n° 1150/00.

obrigações comunitárias, respeitando o mesmo nível, uns em relação aos outros. Portanto, o objectivo dos controlos consiste em verificar que os recursos próprios pagos pelos Estados-Membros à Comissão correspondem aos recursos legalmente devidos. Para esse efeito, as receitas comunitárias são seguidas desde o facto gerador até à respectiva inscrição na contabilidade da Comissão ao longo dos procedimentos de apuramento, contabilização e colocação à disposição.

Para alcançar este objectivo, a Comissão¹¹ exerce três tipos de controlos: um controlo regulamentar, um controlo documental e controlos no local nos Estados-Membros. De forma esquemática, o sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais da Comunidade, tal como previsto a *nível comunitário* e aplicado pela Comissão, apresenta-se da seguinte forma:

	<i>Tipo de controlo</i>	<i>Regulamento 1552/89</i>	<i>Modalidades</i>
<i>Controlo regulamentar</i>	Dispositivos dos Estados-Membros	nº 1, alínea b, do artigo	Controlo das disposições dos Estados-Membros relativas ao sistema de cobrança dos RPT
<i>Controlo Documental</i>	Informações contabilísticas	nº 4 do artigo 6º artigo 7º	Extracto mensal da contabilidade "A" e "B" Conta recapitulativa anual dos direitos apurados e cobrados
	Análise dos extractos e dos relatórios	nº 5 do artigo 6º nº 2 do artigo 17º nº 3 do artigo 17º	Casos de fraudes e irregularidades relativas a montantes de direitos superiores a € 10.000 Casos de dispensa de colocação à disposição de dívidas incobráveis (montante dos direitos > € 10.000) Relatório anual relativo aos resultados dos controlos dos Estados-Membros
<i>Controlos no local</i>	« associados »	nº 2 do artigo 18º	Controlos « associados » dos Estados-Membros e da Comissão
	« autónomos »	nº 3 do artigo 18º	Controlos « autónomos » da Comissão por iniciativa própria

¹¹ Os controlos iniciados pela Comissão, nomeadamente os que são efectuados pela DG BUDG apenas representam uma parte dos controlos efectuados pelas instituições comunitárias. Com efeito, o Tribunal de Contas Europeu tem competência na matéria (artigo 248º do Tratado) e o Parlamento Europeu beneficia igualmente da possibilidade de exercer funções de controlo (artigo 276º do Tratado).

3.1. Controlo regulamentar

Este tipo de controlo consiste na verificação das disposições regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no domínio contabilístico e aduaneiro. São efectuadas verificações nomeadamente aquando da preparação das visitas de controlo ou no âmbito do acompanhamento das referidas acções. Da mesma forma, os trabalhos efectuados no âmbito da análise dos *dossiers* apresentados pelos Estados-Membros em virtude do nº 2 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00 (casos de dispensa de colocação à disposição) podem dar lugar à referida verificação. Se determinadas disposições nacionais não estão conformes com a regulamentação comunitária, a Comissão sugere as alterações necessárias. Regra geral, esta medida permite encontrar soluções satisfatórias sem recorrer aos processos por infracção.

3.2. Controlo documental

O controlo documental efectuado pela Comissão consiste em analisar, por um lado, os extractos e relatórios contabilísticos e, por outro lado, os relatórios anuais sobre os resultados de controlo comunicados pelos Estados-Membros.

Nos termos do nº 3, alínea a), do artigo 6º do Regulamento nº 1150/00, os Estados-Membros dispõem de uma **contabilidade «A»** dos recursos próprios. Os direitos apurados e cobrados¹², nos termos do artigo 2º do Regulamento nº 1150/00, são inscritos nesta contabilidade, sendo objecto de um extracto mensal transmitido¹³ pelos Estados-Membros à Comissão. A Comissão pode proceder a correcções sob a forma de rectificações dos extractos. Estas correcções podem dar lugar a juros de mora junto dos Estados-Membros.

O nº 3, alínea b), do artigo 6º do Regulamento nº 1150/00 prevê que os direitos apurados e não inscritos na contabilidade «A» dado que ainda não foram cobrados e que nenhuma caução foi prestada, são inscritos na contabilidade chamada **«contabilidade separada»** ou mais geralmente conhecida por **contabilidade «B»**. Desta contabilidade podem igualmente constar direitos apurados que, embora cobertos por garantias, sejam objecto de contestação por parte dos operadores. O conjunto dos montantes inscritos nesta contabilidade é seguidamente inscrito num extracto da contabilidade B enviada pelos Estados-Membros à Comissão trimestralmente¹⁴.

A Comissão verifica a coerência de cada extracto trimestral com o extracto trimestral precedente, tomando em consideração os montantes dos direitos apurados, as rectificações, anulações e cobranças ocorridas durante o trimestre a que se refere o extracto. Em caso de anomalia, são tomados os contactos adequados com o Estado-Membro em questão a fim de determinar a causa dessas anomalias.

Além disso, nos termos do nº 2 do artigo 17º, os Estados-Membros comunicam à Comissão **os casos de dispensa de colocação à disposição**, isto é, as dívidas que não foram recuperadas por razões não imputáveis ao Estado-Membro. A Comissão dispõe de um prazo de seis meses para exprimir um parecer. O nº 2 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00 representa **a única excepção** à regra segundo a qual qualquer direito apurado (nos termos do artigo 2º do mesmo

¹² Isto é, os direitos devidos que foram previamente objecto de registo de liquidação e comunicados ao devedor.

¹³ O extracto mensal relativo à contabilidade «A» deve ser transmitido à Comissão o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito foi apurado.

¹⁴ O extracto trimestral relativo à contabilidade «B» deve ser enviado à Comissão o mais tardar até ao primeiro dia útil após o dia 19 do segundo mês seguinte ao trimestre em que o direito foi apurado.

regulamento) deve ser colocado à disposição da Comissão. Prevê um exame da diligência do Estado-Membro nas acções que empreendeu com vista ao registo de liquidação e à cobrança. Para além das disposições comunitárias, a Comissão verifica nomeadamente a forma como as disposições administrativas e regulamentares nacionais em matéria de cobrança (coerciva) foram aplicadas. Se as disposições foram respeitadas, a Comissão exprime o seu acordo sobre a dispensa de colocação à disposição.

Quando a Comissão considera que o Estado-Membro não demonstrou toda a diligência necessária para salvaguardar os interesses financeiros da Comunidade, é suscitada a responsabilidade financeira do referido Estado com base no artigo 8º da decisão relativa aos recursos próprios (94/728/CE, Euratom) e com base no artigo 2º e no nº 1 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00; o Estado-Membro é convidado a pôr à disposição da Comissão, dentro do prazo fixado, um montante igual ao montante das dívidas não cobradas. Poderá exigir-se juros de mora em caso de inobservância do referido prazo.

Antes de 1 de Abril de cada ano, os Estados-Membros transmitem à Comissão, em aplicação do artigo 7º do Regulamento nº 1150/00, uma **conta recapitulativa** do conjunto dos direitos apurados e cobrados no decurso do ano anterior. Esta conta anual é acompanhada de um **relatório relativo à cobrança dos recursos próprios**. As informações que constam dessas comunicações são avaliadas pela Comissão em correlação com as outras fontes de informação de natureza contabilística de que a Comissão dispõe.

Além disso, com base no nº 3 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00, os Estados-Membros transmitem à Comissão um relatório anual relativo **aos resultados dos seus próprios controlos**. O referido relatório contém dados globais bem como questões de princípio relativas aos problemas mais importantes que foram suscitados, nomeadamente no plano contencioso, pela aplicação do Regulamento nº 1150/00. Relativamente a cada exercício, a Comissão elabora um relatório de síntese que permite extrair dois grandes tipos de informações: por um lado, uma imagem da actividade de controlo propriamente dita dos Estados-Membros e, por outro lado, uma apreciação dos resultados em matéria de luta contra a fraude e as irregularidades¹⁵.

A Comissão exerce igualmente **uma acção de fiscalização da actividade de cobrança dos Estados-Membros** no domínio dos recursos próprios tradicionais com base nas informações que estes lhe enviam por intermédio do sistema informático «**Ownres**». Estas informações referem-se, nomeadamente, aos casos de fraudes e de irregularidades comunicadas no âmbito do nº 5 do artigo 6º do Regulamento nº 1150/00. O conjunto das informações transmitidas pelo sistema «**Ownres**» é igualmente objecto de uma análise por parte do Organismo de Luta Antifraude (OLAF).

Tendo em conta o número muito elevado das comunicações dos casos de fraudes e irregularidades relativas a montantes de direitos superiores a 10 000 € (a seguir designadas por «fichas fraude» e «fichas de assistência mútua»), a Comissão criou dois procedimentos para a exploração dos dados: um deles consiste numa exploração estatística das «fichas fraude»; o outro numa análise aprofundada de certos casos particularmente difíceis que foram objecto de comunicações no quadro da assistência mútua.

¹⁵

A este título, a Comissão elaborou os seguintes relatórios:

- Relatório de 1996: Doc XIX/24329/98 de 27.5.1998.
- Relatório de 1997: Doc COM(1999) 110 final de 12.3.1999.
- Relatório de 1998: Doc COM(2000) 107 final de 29.2.2000.

Assim, o primeiro procedimento, designado por «**Amostra A**», consiste em apresentar os aspectos gerais da situação de cobrança. Foi enviado um primeiro relatório deste tipo à Autoridade Orçamental em 1995 (relatório A94 de 6.9.1995). Prevê-se um segundo relatório no decurso do ano 2000.

O segundo procedimento, designado por «**Amostra B**», consiste em seguir, até ao apuramento definitivo, as operações de cobrança relativas a um certo número de casos representativos. Foram elaborados dois relatórios deste tipo, B94 e B98, estando um terceiro em preparação (B2000). O primeiro relatório B94 refere-se a seis casos que representam um montante de direitos de cerca de 124 milhões de euros; o segundo, B98, é relativo a nove casos num montante de direitos de cerca de 136 milhões de euros.¹⁶

Uma comparação entre os relatórios B94 e B98 permite verificar um progresso substancial na situação de cobrança nos Estados-Membros. Com efeito a taxa de cobrança efectiva passou de 2% no relatório B94 para 12% no relatório B98. Além disso, a taxa de prescrição diminuiu fortemente, passando de 12% para 4%. Os Estados-Membros, cuja falta de diligência se traduziu na impossibilidade de proceder à cobrança dos recursos próprios em questão, foram responsabilizados financeiramente pelo prejuízo causado ao orçamento comunitário.

3.3. Controlos no local nos Estados-Membros

O controlo regulamentar e o controlo documental são instrumentos essenciais do processo de verificação. Mas um sistema de controlo eficaz implica igualmente controlos «no local». Com efeito, é a oportunidade de que a Comissão dispõe para verificar e reforçar, segundo os Estados-Membros, a aplicação da regulamentação comunitária em matéria de recursos próprios tradicionais e para confirmar a exactidão das conclusões decorrentes das outras formas de controlo.

A estratégia dos controlos no local consiste em verificar que os Estados-Membros introduzem correctamente disposições conformes com as regulamentações comunitárias para garantir a regularidade das operações comerciais. A fim de enquadrar melhor os controlos, a Comissão desenvolveu novas modalidades de controlo ao elaborar, por um lado, questionários minuciosos dirigidos aos Estados-Membros antes de cada visita e, por outro lado, manuais de controlo reservados ao uso exclusivo dos agentes mandatados. Este aspecto é tratado no ponto 4.4.3. Além disso, durante os controlos, os Estados-Membros deverão permitir aos agentes mandatados da Comissão um livre acesso a qualquer documento comprovativo.

Existem dois tipos de controlos no local levados a cabo em estreita coordenação com a administração nacional: o *controlo associado*, em colaboração com o Estado-Membro, e o *controlo autónomo*, por iniciativa da Comissão, ambos realizados nos termos do disposto nos Regulamentos nº 1150/00 e nº 1026/99. Os Estados-Membros, cuja importância em termos de recursos próprios é mais significativa, são objecto, todos os anos, dos dois tipos de controlo.

¹⁶ Relatórios da Comissão sobre a cobrança dos recursos próprios tradicionais provenientes dos casos de fraude e de irregularidades («Amostra A94», COM(95) 398 final de 6 de Setembro de 1995; «Amostra B94», COM(97) 259 final de 9 de Junho de 1997 e «Amostra B98», COM(1999) 160 final de 21 de Abril de 1999).

4. A ACTIVIDADE DE CONTROLO DA COMISSÃO EM 1997-99

4.1. Procedimentos para a execução dos controlos no local

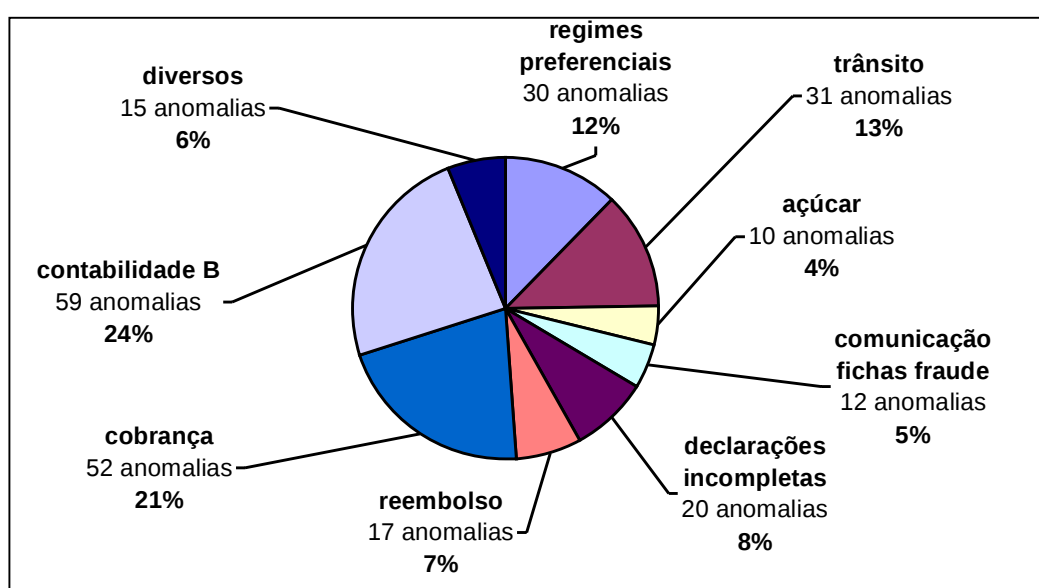
A Comissão realiza os seus controlos com base num **programa anual** elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento; os Estados-Membros são informados dos temas que são objecto dos controlos associados. Outros serviços da Comissão podem participar na realização deste programa em função dos temas decididos. Os controlos no local representam mais de 35% da actividade da unidade encarregada do controlo da cobrança dos recursos próprios tradicionais. A execução dos controlos é efectuada em estreita coordenação com as autoridades nacionais em questão e seguindo uma metodologia que garante a transparência e a circulação da informação. Cada controlo dá lugar à elaboração de um relatório que indica, nomeadamente, o desenrolar do controlo e as anomalias eventualmente detectadas em curso de verificação. O Estado-Membro dispõe de três meses para formular as suas observações. A Comissão assegura o acompanhamento dos pontos litigiosos até ao apuramento completo do *dossier*.

4.2. Desenrolar dos controlos

No decurso do período de 1997-1999, a Comissão realizou um total de **70 visitas** de controlo repartidas em 45 controlos associados e 25 controlos autónomos. Os quadros que constam dos Anexos 1 e 2 do presente relatório especificam, por ano, a natureza e os temas de controlo (procedimentos aduaneiros e contabilísticos) bem como os Estados-Membros envolvidos.

4.3. Principais resultados da actividade de controlo

Mais de 100 milhões de declarações aduaneiras são tratadas anualmente na União Europeia. O balanço que resulta dos controlos efectuados no decurso do período de 1997-1999 é favorável, apesar das anomalias de gravidade variável que foram detectadas. A avaliação quanto ao fundo da aplicação das disposições comunitárias pelas administrações nacionais, tanto no plano aduaneiro como financeiro, permitiu detectar **246 anomalias** sendo 185 de natureza contabilística. A repartição das anomalias presumidas detectadas durante os controlos consta do quadro seguinte:



4.3.1. Observações relativas à gestão dos procedimentos aduaneiros

- A Comissão iniciou uma acção de controlo no domínio dos regimes pautais preferenciais. Esta acção, que se inscreve no âmbito da comunicação da Comissão sobre a gestão dos regimes preferenciais¹⁷, fora precedida pelo envio aos Estados-Membros de um questionário minucioso sobre o tema. Os resultados desta acção de controlo permitiram, além disso, elaborar um relatório temático (disponível mediante simples pedido¹⁸).

Os controlos confirmaram a continuação de dificuldades na aplicação dos regimes pautais preferenciais; a Comissão, no âmbito da comunicação sobre a gestão dos regimes pautais preferenciais mencionada no parágrafo anterior, lançou um programa de renovação das condições de gestão deste regime cujo interesse se mantém em matéria de política comercial. As anomalias detectadas sublinham, com efeito, as dificuldades com que se deparam os Estados-Membros na aplicação da regulamentação em matéria de controlo *a posteriori* da origem e as consequências que daí decorrem para a cobrança dos recursos próprios.

A Comissão pediu aos Estados-Membros que garantissem uma melhor divulgação junto dos serviços locais das instruções nacionais ou das informações provenientes da Comissão, que assegurassem um acompanhamento preciso dos *dossiers* em suspenso e que pusessem à disposição os direitos correspondentes nos prazos mais breves, bem como, se for caso disso, os juros de mora.

- No domínio do **trânsito comunitário externo e do regime TIR**, foram efectuados controlos em todos os Estados-Membros. As anomalias detectadas - apuramento tardio das operações de trânsito e insuficiência das modalidades de controlo dos documentos, nomeadamente - traduzem-se essencialmente em atrasos em matéria de cobrança.

Os Estados-Membros que foram objecto de observações pontuais foram convidados a respeitar escrupulosamente a observância das disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário¹⁹ relativas ao trânsito e no respeitante à garantia global a tomar todas as medidas úteis para garantir uma cobertura máxima dos direitos exigíveis no âmbito dos recursos próprios.

Além disso, a Comissão iniciou **dois processos por infracção** contra a Alemanha e os Países Baixos. Com efeito, a Comissão considera que as autoridades alemãs não demonstraram toda a diligência necessária no sentido de iniciarem um processo de cobrança relativa a 509 cadernetas TIR que representam um montante de recursos próprios de 10,22 milhões de euros garantidos. Quanto aos Países Baixos, recusaram-se a pagar juros de mora num montante de 2,42 milhões de euros resultantes de um apuramento tardio de recursos próprios relacionado com documentos de trânsito externo não apurados. Não está excluído que sejam iniciados processos por infracção contra outros Estados-Membros.

¹⁷ COM(97)402 de 23.7.1997.

¹⁸ O documento pode ser obtido junto da DG BUDG (Tel : (02) 296 24 65)

¹⁹ Regulamento (CEE, Euratom) n° 2913/92 do Conselho de 12.10.1992, JO L 302 de 19.10.1992, p. 1-50.
Regulamento (CEE, Euratom) n° 2454/93 da Comissão de 2.7.1993, JO L 253 de 11.10.1993, p. 1-533.

- Os agentes da Comissão observaram, além disso, ***lacunas no acompanhamento das declarações incompletas***, nomeadamente em procedimentos informatizados. Alguns Estados-Membros adoptaram sistemas de desalfandegamento informatizado que dispensam as empresas de apresentar ao serviço das alfândegas os documentos comprovativos das operações em causa. A Comissão recordou a esses Estados-Membros um certo número de obrigações que as administrações nacionais devem respeitar, isto é: controlo da observância por parte dos operadores da regulamentação comunitária em matéria de comércio internacional, exigência de garantias, colocação à disposição dentro dos prazos fixados dos recursos próprios tradicionais.
- O procedimento de ***reembolso/dispensa de pagamento e de registo de liquidação a posteriori da dívida aduaneira*** foi objecto de controlos em todos os Estados-Membros no decurso do ano de 1999. As anomalias mais frequentes referem-se a reembolsos indevidos, à falta de base jurídica para o procedimento de reembolso e à não conservação dos documentos que justificam o reembolso.

4.3.2. Observações relativas à gestão dos procedimentos contabilísticos

- Os ***procedimentos de cobrança*** das dívidas foram sistematicamente controlados em todos os Estados-Membros no decurso do período considerado. Foram detectados vários casos de não apuramento dos recursos próprios ou de apuramento tardio ou ainda de omissão de cobrança e de colocação à disposição. Este tipo de anomalia, resultante na maior parte dos casos de lacunas no seguimento dos *dossiers*, foi detectado em vários Estados-Membros. Estes incumprimentos deram lugar a pedidos de correcções e de pagamento de juros de mora. Os Estados-Membros foram convidados a reavaliar os seus procedimentos, nomeadamente os respectivos processos de cobrança *a posteriori* em todos os casos em que podem levar a atrasos importantes entre a data de apuramento e a data de colocação à disposição.
- A ***existência de contabilidade separada*** é objecto por parte da Comissão de verificações sistemáticas e pontuais - 34 controlos no decurso do período de referência. Este domínio beneficia igualmente de um acompanhamento muito atento do Tribunal de Contas.

Na maior parte dos Estados-Membros, a contabilidade B é efectuada a nível local; por conseguinte, a respectiva gestão quotidiana implica vários milhares de repartições. Logo, a centralização operada a nível nacional traduz-se inevitavelmente em erros pontuais que o Tribunal de Contas também assinalou e que têm incidências na colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais. Para a Comissão o controlo da contabilidade B permite verificar a exactidão das entradas, entre outros aspectos, a inscrição de montantes garantidos, e das saídas, nomeadamente para verificar que as anulações não escondem casos de dispensa de colocação à disposição.

- Por último, ***a gestão do sistema cumulativo de cobrança no sector do arroz*** deu lugar em 1999 a cinco controlos em França, na Alemanha, nos Países Baixos, no Reino Unido e na Bélgica. O sistema cumulativo de cobrança no sector do arroz foi introduzido, a título experimental, de meados de 1997 a finais de Junho de 1998 (e prolongado até 31 de Dezembro de 1998) por causa dum compromisso subscrito no âmbito do GATT. O sistema que visa exclusivamente o arroz descascado consiste em corrigir os direitos a pagar em função dos preços reais e dos lotes importados na

União Europeia. É uma abordagem diferente do sistema «clássico» que se baseia num cálculo de direitos fixos a partir de um preço de referência (preço médio no mercado mundial). A diferença entre o preço declarado e o preço de referência dá lugar, para os importadores que adoptaram o sistema, a reembolsos cumulados num período de seis meses.

Os controlos agrupados sobre a aplicação do sistema cumulativo de cobrança por parte das administrações nacionais permitiram uma melhor abordagem da realidade. À parte as correcções financeiras que decorrem, caso necessário, da apreciação da situação pela Comissão, os controlos revestem um carácter útil para o futuro na perspectiva de posteriores negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Além disso, de imediato servem de teste quanto à capacidade das administrações nacionais em aplicarem um sistema complexo e em porem em prática procedimentos fiáveis e rapidamente operacionais. Ao mesmo tempo demonstram a capacidade da Comissão em tomar medidas de controlos que se impõem para remediar às possíveis anomalias. Relativamente a quatro Estados-Membros, o relatório de controlo concluiu sobre a existência de um certo número de erros de natureza essencialmente formal na aplicação de um sistema contrário, em vários aspectos, às práticas aduaneiras correntes. No seguimento de uma intervenção do OLAF para investigações complementares, este *dossier* continua em fase de instrução relativamente a um quinto Estado-Membro.

4.3.3. *Outros procedimentos*

- Foram assinalados casos de ***não comunicação à Comissão de fichas fraude*** em contradição com o nº 5 do artigo 6º do Regulamento nº 1150/00. Estas anomalias deram lugar a observações pontuais incluindo em matéria de interpretação da regulamentação. Por outro lado, os agentes mandatados da Comissão verificaram nalguns Estados-Membros um acompanhamento financeiro muito insuficiente destes casos.

A gestão da base OWNRES dos casos de fraude e irregularidades e a fiabilidade das comunicações transmitidas por este sistema informático serão objecto de um controlo da Comissão no decurso do ano 2000.

- No conjunto, a gestão dos ***procedimentos para a determinação e o pagamento da quotização relativa ao açúcar*** pelos Estados-Membros é satisfatória. Os controlos efectuados neste sector deram lugar à verificação de um certo número de anomalias sem incidência financeira importante.

4.4. **Seguimentos regulamentares e financeiros dados às acções de controlo da Comissão**

4.4.1. *Seguimentos regulamentares*

Quando os agentes mandatados verificam, por ocasião de controlos efectuados nos Estados-Membros, inadaptações ou carências nas disposições regulamentares ou administrativas nacionais, convidam sistematicamente os Estados-Membros em questão a tomar as medidas necessárias a fim de se conformarem às exigências comunitárias. Estas rectificações, efectuadas no domínio aduaneiro, representam uma consequência não negligenciável da actividade de controlo da Comissão.

Além disso, as anomalias assinaladas pelos agentes da Comissão constituem uma fonte essencial de informação quanto aos problemas com que os Estados-Membros se deparam na aplicação da regulamentação aduaneira e do respectivo impacto em termos de recursos próprios. A análise destas anomalias pode levar à introdução de reformas das disposições existentes e fazer evoluir a legislação comunitária no sentido de uma maior legibilidade.

- No domínio dos **regimes preferenciais**, persiste o problema da interpretação por parte dos Estados-Membros da noção de «**dúvida fundamentada**» quanto à aplicabilidade dos certificados de origem. Por outro lado, a falta de disposições comunitárias gerais na matéria para todos os regimes e sistemas preferenciais impede a aplicação uniforme nos Estados-Membros do dispositivo que prevê a privação da vantagem pautal caso tenham sido excedidos os prazos de resposta ou em caso de resposta insuficiente dos países beneficiários. Esta noção é importante para a defesa dos interesses financeiros da Comunidade.

Além disso, os resultados do questionário enviado aos Estados-Membros antes dos controlos previstos sobre o tema foram expostos e analisados num relatório temático apreciado pelos serviços competentes da Comissão e apresentados ao conjunto dos Estados-Membros no decurso da reunião do Comité Consultivo dos Recursos Próprios em 10 de Dezembro de 1999.

Por outro lado, encontra-se em preparação um projecto de comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo à noção de dúvida fundamentada; prevê o recurso mais sistemático a um **sistema de alerta precoce dos importadores** quando for detectada uma dúvida fundamentada relativa a uma determinada origem. A aplicação deste dispositivo, que se inscreve na lista dos elementos que devem contribuir para renovar e esclarecer as condições de gestão dos regimes preferenciais prevista pela comunicação da Comissão na matéria (COM(97)402 de 23.7.1997), pretende evitar que os operadores invoquem indevidamente a sua boa fé. Além disso, esta última noção é objecto de propostas de reforma em fase de análise.

- Em matéria de **trânsito**, no seguimento do relatório final e das recomendações formuladas pela comissão de inquérito do Parlamento Europeu, a Comissão elaborou um **plano de acção para o trânsito na Europa**²⁰.

No que diz respeito à informatização do regime, entraram em aplicação em 31.3.1999 dois textos que constituem as base jurídicas do novo sistema: o Regulamento (CE) n° 502/1999²¹ da Comissão de 12.2.1999, que altera determinadas disposições de aplicação do Código e a Decisão n° 1/1999 da Comissão Mista CE/AELE «trânsito comum» que altera os apêndices I, II e III da Convenção de 20 de Maio de 1987. Prossegue a aplicação operacional. No plano legislativo, o Regulamento (CE) n° 955/1999²² do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Abril de 1999, introduziu determinadas alterações ao Código Aduaneiro Comunitário relativas ao trânsito externo. Ainda têm que ser aprovadas as disposições de aplicação correspondentes. O mesmo, no que diz respeito às alterações a introduzir ao regime de trânsito comum.

²⁰ Doc. de 20.2.1997 PE 220.895/def. e Doc. COM (97) 188 final de 30.4.1997

²¹ JO L 65 de 12.3.1999. p.1-49.

²² JO L 119 de 7.5.1996. p. 1-5.

Esta reforma procura alcançar um equilíbrio entre o objectivo que consiste em facilitar as trocas, próprio dos regimes de trânsito, e a garantia de um nível de controlo adequado e homogéneo, nos aspectos quantitativo e qualitativo, em todos os 22 países em que são utilizados os procedimentos de trânsito comunitário e comum. Este equilíbrio assenta sobre formalidades administrativas e métodos de controlo adaptados aos riscos em jogo conforme as operações de trânsito, permitindo assim uma gestão mais eficaz por parte das administrações aduaneiras; a concessão de simplificações aos operadores já demonstrou a respectiva fiabilidade bem como medidas específicas relativas às mercadorias identificadas como sendo sensíveis à fraude. Embora mantendo a possibilidade para o principal obrigado de provar a finalidade da operação ou, residualmente, o local de nascimento da dívida aduaneira, esta reforma deveria, além disso, permitir facilitar a determinação da autoridade aduaneira responsável pela cobrança dos recursos próprios e melhorar assim o registo de liquidação da dívida aduaneira em caso de fraude.

No plano operacional, foram lançadas acções coordenadas previstas no plano de acção como a criação de uma rede dos coordenadores no sector do trânsito nos 22 países do trânsito comunitário e comum com vista a reforçar a cooperação administrativa, a elaboração de planos e de relatórios nacionais de gestão e de controlo das operações de trânsito a fim de garantir uma aplicação correcta e um controlo efectivo da regulamentação, que são as formas de prevenir e de lutar eficazmente contra a fraude, bem como a redacção de um manual prático.

4.4.2. *Seguimentos financeiros*

No decurso do período de referência (1997-1999), os montantes suplementares (**montantes em capital**) pagos à Comissão, na sequência das observações que constam dos relatórios de controlos autónomos ou associados da Comissão, elevam-se a € 3.035.347, dos quais € 55.233,05 (=1,81 %) pagos na sequência dos controlos do Tribunal de Contas. Além disso, foram exigidos juros de mora no âmbito do artigo 11º do Regulamento nº 1150/00, em razão da colocação à disposição tardia dos recursos próprios apurados aquando dos controlos da Comissão. Para o período de 1997-1999, o montante total de **juros de mora** pago pelos Estados-Membros eleva-se a € 6.971.898, dos quais € 4.202.739,07 (=60,28 %) resultam de uma acção do Tribunal de Contas.

As deficiências demonstradas pelos Estados-Membros no que diz respeito à contabilidade B e à aplicação dos procedimentos contabilísticos levaram a Comissão a prosseguir de maneira sistemática a sua acção de controlo nestes domínios, nomeadamente no respeitante ao tratamento contabilístico dos montantes objecto de fraude ou das irregularidades.

Desde a instalação em 1997, **da aplicação informática Ownres** em todos os Estados-Membros, a Comissão recebeu mais de 10.000 relatórios relativos a fraudes e irregularidades de um montante superior a € 10.000 e detectadas pelos Estados-Membros (cf. anexo 4). Esta aplicação permite igualmente aos Estados-Membros indicar as medidas de cobrança tomadas e os montantes de direitos recuperados.

O conjunto destes dados é constantemente actualizado numa outra aplicação informática da Direcção-Geral do Orçamento que permite efectuar uma análise exhaustiva das informações assim recolhidas. O tratamento destes dados permite, para além da análise financeira clássica, uma análise de risco muito minuciosa cujos resultados são apresentados aos Estados-Membros aquando das reuniões do Comité Consultivo dos Recursos Próprios nos

meses de Julho e Dezembro de cada ano. Regularmente, são efectuados questionários minuciosos com base nestas informações para adaptar o programa de verificação, na medida das necessidades, aos Estados-Membros a controlar.

A Comissão deseja garantir que as informações transmitidas pelos Estados-Membros são, ao mesmo tempo, fiáveis e completas. Por conseguinte, incluiu OWNRES no seu programa de controlos, para todos os Estados-Membros, relativamente ao ano 2000.

Esta actividade de acompanhamento é conduzida em colaboração estreita com os outros serviços da Comissão, nomeadamente com o Organismo de Luta Antifraude, dado que a acção de cobrança combina a aplicação nos Estados-Membros de diversas regulamentações da competência de várias Direcções-Gerais. A escolha dos casos tratados no âmbito do relatório B é assim efectuada em concertação com o OLAF. Ao adquirir um melhor conhecimento da situação de cobrança, a Comissão está em melhores condições para tomar as medidas de protecção dos interesses financeiros da Comunidade susceptíveis de atenuar as carências dos Estados-Membros.

4.4.3. *Seguimentos em matéria de organização*

A médio prazo, a Comissão está a trabalhar no desenvolvimento de novas estratégias que visam simultaneamente um melhor enquadramento dos controlos e a manutenção do actual nível de eficácia num contexto limitado de recursos, nomeadamente humanos. Esta **nova metodologia** repousa sobre:

- **um questionário minucioso sobre o tema específico** que deve ser objecto de verificações e enviado aos Estados-Membros, na medida do possível, antes da visita de controlo. O objectivo consiste em verificar que os Estados-Membros aplicam efectivamente as disposições comunitárias no domínio em causa. As respostas a este questionário permitem aos agentes da Comissão dispor de uma visão geral das práticas nacionais em vigor, adaptar eventualmente a condução do controlo, orientar as suas verificações para os pontos mais sensíveis bem como formular de maneira mais precisa observações eventuais aos Estados-Membros no decurso do controlo. A análise das respostas das administrações nacionais permite, além disso, elaborar relatórios temáticos susceptíveis de interessar outros serviços da Comissão bem como os Estados-Membros (cf. relatório temático sobre os regimes preferenciais);
- **um manual de controlo**, para uso dos agentes mandatados da Comissão. Enumera as principais orientações a seguir antes e durante cada visita. Este manual é um instrumento de trabalho preciso e minucioso. As acções de controlo enumeradas representam os aspectos principais que devem ser verificados, tanto no plano aduaneiro como no plano contabilístico. O conteúdo do manual é naturalmente modulável em função das condições do desenrolar da missão (duração, recursos humanos, etc.) e da administração nacional controlada (organização, infra-estrutura, etc.).

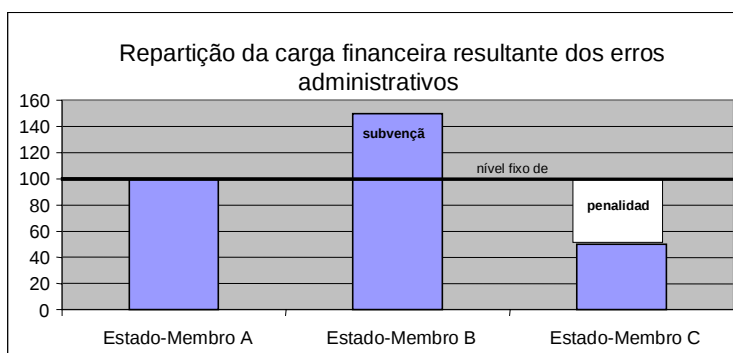
4.5. **Responsabilidade financeira dos Estados-Membros**

Paralelamente a esta reflexão de ordem metodológica relativa a uma nova abordagem dos controlos, a Comissão prossegue o seu exame da questão mais política, e particularmente actual, **do princípio da responsabilidade financeira** dos Estados-Membros. O seu objectivo consiste em responsabilizar os Estados-Membros para pôr termo a uma situação que contribui

para a má gestão dos recursos próprios comunitários, nomeadamente penalizando os Estados-Membros mais conscienciosos na gestão destas receitas.

O princípio da responsabilidade financeira dos Estados-Membros decorre do artigo 8º da Decisão 94/728/CE, Euratom do Conselho. Este artigo contém o princípio da delegação aos Estados-Membros da cobrança dos recursos próprios de acordo com as suas disposições nacionais que devem estar adaptadas às exigências comunitárias. Dado que os Estados-Membros cobram por essa razão 10%, ou mesmo 25%, a Comissão considera poder exigir-lhes a máxima diligência em matéria de cobrança. Os recursos próprios tradicionais, bem como o recurso IVA e "o quarto recurso" (PNB), são postos à disposição da União a fim de esta esteja dotada dos meios financeiros necessários para fazer face às despesas que decorrem da aplicação das obrigações orçamentais decididas a nível comunitário.

Por conseguinte, **os erros por parte de uma administração nacional na gestão do sistema de cobrança**, que se traduzem numa menor disponibilidade dos recursos próprios tradicionais, desencadeiam de facto a responsabilidade financeira do Estado-Membro devido, principalmente, por um lado, ao incumprimento do artigo 8º da Decisão relativa aos recursos próprios e, por outro lado, à impossibilidade de assegurar a plena aplicação do Regulamento nº 1150/00.



O quadro supra ilustra a actual situação: o recurso **ao mecanismo da compensação** através do quarto recurso para resolver o problema de uma menor disponibilidade de recursos próprios resultante dos erros administrativos dos Estados-Membros.

O objectivo do sistema deveria consistir na assunção por cada Estado-Membro das consequências dos erros por si cometidos. Actualmente, dado que a carga financeira total se deve manter inalterada para o conjunto dos Estados-Membros e que as receitas não cobradas através de recursos próprios tradicionais são compensadas por contribuições baseadas no PNB, a situação é muito diferente

O esquema acima apresentado demonstra que, em relação a uma taxa média de erro de 100, as administrações nacionais eficazes em termos de organização - portanto, abaixo do nível médio - compensam as falhas das administrações nacionais menos vigilantes, falhas essas que se traduzem num nível de erros administrativos superior à média.

A aplicação da responsabilidade financeira dos Estados-Membros por falta de apuramento dos direitos implicando a prescrição da dívida na aceção do nº 3 do artigo 221º do Código Aduaneiro, bem como em relação com os pedidos de dispensa de colocação à disposição, foi sempre e é objecto de uma prática constante desde 1989, sem contestação real de fundo por parte dos Estados-Membros em relação à base jurídica invocada. O mesmo não é válido relativamente à responsabilidade dos Estados-Membros devido a erros administrativos não

manifestos para o devedor (nº 2, alínea b, do artigo 220º do Código). Se o Código Aduaneiro libera o devedor da sua responsabilidade, o mesmo Código não trata da responsabilidade do Estado-Membro no que diz respeito às Comunidades devido aos erros cometidos pelas suas administrações, dado que este último aspecto cabe no âmbito de aplicação das disposições financeiras comunitárias, nomeadamente da decisão relativa aos recursos próprios e do Regulamento nº 1150/00.

Com a adopção do Regulamento nº 1150/00, e nomeadamente o seu artigo 2º que define a noção de apuramento, a Comissão iniciou uma reflexão para imputar mais correctamente as consequências financeiras que resultam dos erros administrativos. Assim, foi apresentada ao Conselho em 1992 **uma proposta** para alterar o Regulamento nº 1552/89 que prevê que os Estados-Membros efectuem uma inscrição *ad hoc* nos livros contabilísticos ("**auto-apuramento**") dos montantes que não foram objecto de registo de liquidação devido aos seus erros. No entanto, a proposta esbarrou com a oposição dos Estados-Membros que desejaram preservar o mecanismo de compensação mediante o "quarto recurso".

No seguimento das críticas severas do Tribunal de Contas (relatórios anuais de 1994 e de 1995), uma das conclusões operacionais da iniciativa SEM 2000 fase III, aprovadas pelo Conselho Europeu de Madrid de Dezembro de 1995, sublinhava a necessidade **de melhorar a gestão financeira** no domínio dos recursos próprios. Para criar a transparência em relação ao tratamento dos erros administrativos, sem, no entanto, ter que recorrer sistematicamente às medidas de controlo, a Comissão introduziu mais uma vez no Conselho, em Julho de 1997, um dispositivo que visa obrigar os Estados-Membros a apurar e a pôr à disposição os direitos de um montante superior a 2 000 euros cujo registo de liquidação não pôde ser imputado ao devedor devido a um erro administrativo. Uma vez aceite, esta disposição poderá levar a Comissão a especificar mais os seus controlos e a concentrar-se mais na análise dos sistemas do que na detecção dos erros administrativos isolados.

Com efeito, esta modificação, actualmente em curso de análise, visa de novo introduzir uma obrigação de «auto-apuramento» relativamente a certos erros administrativos. Na medida em que esta disposição (ainda) não está aceite, compete à Comissão continuar a descobrir e a dar continuidade, pelos seus próprios meios, a tais tipos de erros administrativos. Os Estados-Membros podem retirar vantagens da aplicação do princípio da responsabilidade financeira:

- **uma distribuição justa da carga financeira de acordo com os princípios de uma gestão sã e eficaz** (SEM 2000), dado que a perda de recursos próprios tradicionais que resulta do incumprimento de um Estado-Membro é compensada por este Estado e não pelos orçamentos nacionais de todos os Estados-Membros, através do aumento do quarto recurso. Desta forma, são recompensados os esforços dos Estados-Membros para assegurar um funcionamento óptimo do seu sistema de cobrança;
- **uma visualização das consequências dos erros** permitindo tomar medidas de correcção da situação. A transparência dos custos contribuirá para uma melhor gestão administrativa;
- **um bom indicador de rendimento** que permite comparar a eficácia da actividade de cobrança, tanto entre os Estados-Membros como a nível nacional, ou mesmo local.

Da aplicação do princípio da responsabilidade financeira, resultarão, em contrapartida, alguns inconvenientes para os Estados-Membros que não cumprem (completamente) as suas obrigações, dado que a aplicação deste princípio se traduzirá em custos suplementares para estes últimos quando comparado com o sistema "de compensação pelo quarto recurso".

Na quase totalidade das situações de prescrição que resultam da inacção da administração nacional e da decisão da Comissão em recusar os pedidos de dispensa de colocação à disposição por falta de diligência dos Estados-Membros, a actual prática da Comissão consiste em prosseguir cada caso de forma individual. No conjunto, os Estados-Membros aceitam, por fim, a posição da Comissão sem que se dê início a um processo por infracção. Relativamente às consequências financeiras que decorrem de certos erros administrativos, nomeadamente os que não são manifestos ao devedor, a Comissão vê-se, em contrapartida, confrontada com uma oposição firme por parte de certos Estados-Membros. É por isso que a Comissão está a trabalhar no desenvolvimento de uma estratégia destinada a recorrer a um processo por infracção relativamente a um caso representativo.

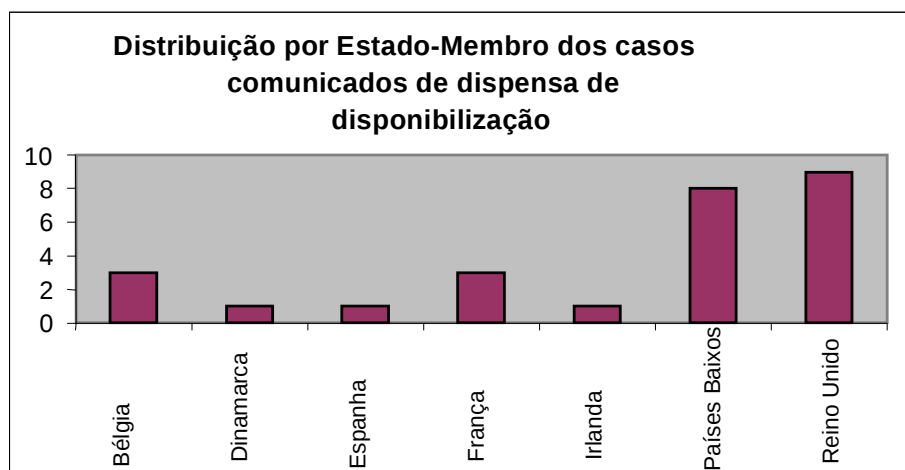
Assim, a partir do momento em que o processo se tenha desencadeado em relação a esse caso tipo, a Comissão informará os Estados-Membros envolvidos num caso similar que o respectivo seguimento dependerá do julgamento *final* do Tribunal de Justiça. Os Estados-Membros serão convidados a pagar o montante do capital (prevendo naturalmente o seu reembolso caso o Tribunal não dê razão à Comissão) para limitar dessa forma, tanto quanto possível, o montante de juros de mora que se acumularão consequentemente.

4.6. Aplicação do nº 2 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00

O número de *comunicações dos Estados-Membros sobre os casos de dispensa de colocação à disposição* diminuiu : **26 casos em 1997-1999** (cf. anexo 3) contra 32 no período precedente. Os 26 casos comunicados no decurso do período de 1997-1999 representam um montante total de direitos **de € 5.064.864**; os que ainda não estão encerrados são objecto de um pedido de informações complementares ou de um exame exaustivo da Comissão para determinar se os Estados-Membros em causa demonstraram um grau suficiente de diligência para assegurar a cobrança dos direitos em questão.

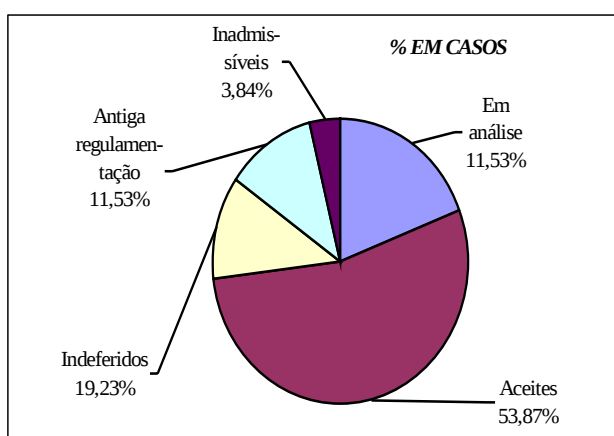
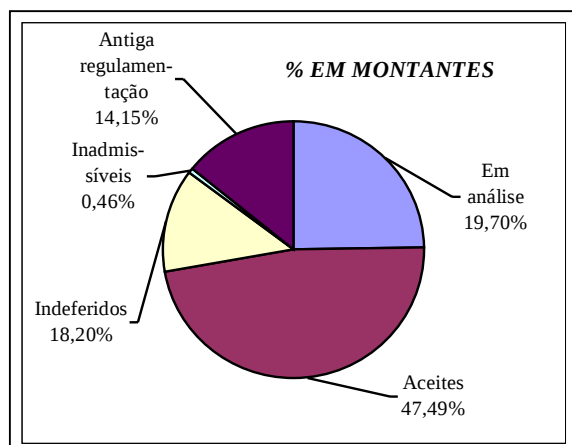
Estas comunicações provêm de alguns Estados-Membros : Bélgica (3 comunicações), Dinamarca (1), Espanha (1), França (3), Irlanda (1), Países Baixos (8) e Reino Unido (9). Coloca-se a questão de saber em que medida os Estados-Membros aplicam efectivamente as disposições do nº 2 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00.

Distribuição por Estado-Membro dos casos comunicados de dispensa de disponibilização:



Por conseguinte, existe um verdadeiro problema de fundo relativo, por um lado, às medidas de cobrança accionadas pelas administrações nacionais e, por outro lado, à aplicação harmonizada do dispositivo do nº 2 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00.

O resultado geral apresenta a seguinte forma:



Comentários sobre os esquemas:

SITUAÇÃO DOS DOSSIERS		Montante em euros	% casos	% montante
a)	1 caso foi indeferido por inadmissibilidade	23.734	3,84 %	0,46 %
	3 casos estão sujeitos à antiga regulamentação	716.692	11,53	14,15 %
	5 casos foram objecto de um pagamento após	922.148	19,23	18,20 %
b)	3 casos estão em curso de exame	997.891	11,53	19,70 %
c)	em 14 casos, foi verificada a diligência	2.404.399	53,87	47,49 %

A aplicação prática do actual dispositivo de dispensa de colocação à disposição é pouco satisfatória, tanto a nível da qualidade das informações contabilísticas fornecidas à Comissão como do ponto de vista dos prazos de prescrição nacionais. Certos Estados-Membros, com efeito, são obrigados em virtude de regras nacionais de cobrança a desencadear, para efeitos comunitários, acções de cobrança, sem qualquer certeza de cobrança. Por isso é que **a proposta de modificação do nº 2 do artigo 17º²³** introduz uma distinção clara entre os montantes declarados incobráveis por decisão fundamentada da autoridade administrativa e os montantes declarados incobráveis no termo de um prazo de cinco anos.

A modificação visa introduzir uma data-limite de 5 anos aplicável a todos os Estados-Membros para retirar os montantes não cobrados da contabilidade B e examinar as condições que conduziram a tal situação. A Comissão propôs igualmente aumentar de € 10.000 para € 50.000 o limiar para além do qual os Estados-Membros devem informá-la da dispensa de colocação à disposição de determinados montantes.

5. AVALIAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLO

5.1. Apreciação global: os controlos continuam a ser necessários

- Dado que o funcionamento prático do sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais exige uma actuação, a Comissão recorre a uma vasta panóplia de medidas: correcções pontuais das anomalias observadas, rectificação dos procedimentos nacionais não conformes, esclarecimento dos textos comunitários e melhoria concertada da regulamentação aduaneira no caso de anomalias persistentes.

Para o futuro, as acções de controlo são assim confirmadas: por um lado, o controlo específico exercido pelo gestor, com base no Regulamento nº 1150/00, no âmbito dos controlos aos recursos próprios (artigo 18º) e, por outro lado, a análise das informações comunicadas pelos Estados-Membros a respeito da organização dos seus controlos (nº 1 do artigo 4º do regulamento) e dos resultados dos seus controlos (nº 3 do artigo 17º) dão uma imagem precisa do funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios e da sua aplicação nos Estados-Membros.

- ***As correcções financeiras introduzidas na sequência de uma má aplicação da regulamentação*** e a cobrança de juros de mora a título de compensação das perdas de receitas incorridas são as consequências mais visíveis das verificações operadas no terreno. Além disso, estes controlos continuam a ser a melhor forma de verificar a boa aplicação da legislação aduaneira ou os problemas eventuais que coloca. As observações dos agentes mandatados da Comissão podem traduzir-se em propostas destinadas a simplificar e a reestruturar o dispositivo regulamentar.
- A análise ***das anomalias nos sistemas de cobrança a nível nacional*** que se traduzem em taxas de cobrança extremamente baixas, demonstra claramente a disparidade e a inadaptação dos procedimentos nacionais de cobrança bem como a lentidão dos processos judiciais. Logo que toma conhecimento da detecção de um caso de fraude ou de irregularidade de dimensão significativa não comunicado no âmbito do Regulamento nº 1150/00, a Comissão recorda ao Estado-Membro em causa as suas

²³ COM(97) 343 de 3.7.1997.
COM(98) 209 de 3.4.1998

obrigações em termos de protecção dos interesses financeiros da Comunidade. A Comissão informa-se igualmente junto dos Estados-Membros do estado dos apuramentos e das cobranças eventuais ou das razões que os impediram.

5.2. Relações com o Tribunal de Contas: maior importância

A Comissão mantém contactos regulares com o Tribunal de Contas. A Comissão e o Tribunal informam-se mutuamente das acções de controlo programadas; esta informação recíproca permite evitar qualquer sobreposição de controlo junto de uma mesma administração nacional. Além disso, o Tribunal recebe sistematicamente cópia de qualquer relatório de controlo enviado aos Estados-Membros bem como das respostas que estes são levados a elaborar. No âmbito da preparação dos seus próprios controlos, o Tribunal beneficia das informações e da experiência da Direcção-Geral do Orçamento.

Por outro lado, a Comissão recebe do Tribunal Contas cópia das cartas de sector que este último envia aos Estados-Membros que foram objecto de controlo, bem como cópia das respectivas respostas. Com base nestes documentos, um "grupo de trabalho", criado para esse efeito na unidade, assegura, com base nas fichas analíticas elaboradas pelos controladores responsáveis pelos Estados-Membros em questão, um acompanhamento pontual sob a forma de pedidos de informações complementares dirigidos aos Estados-Membros, ou mesmo de análises e de comentários. Os relatórios anuais e os relatórios especiais bem como as declarações de fiabilidade são igualmente objecto de um acompanhamento pelo "grupo de trabalho" sob a forma de projectos de resposta e de reuniões informais. Os resultados são discutidos aquando de uma reunião contraditória.

Por último, no contexto da acção de auditoria às actividades da Comissão em matéria de execução do orçamento das receitas, os funcionários do Tribunal procedem ao controlo das actividades dos serviços em questão. Dispõem de livre acesso a qualquer informação útil.

Um relatório especial do Tribunal de Contas sobre as garantias publicado em 1999 deu lugar, aquando da reunião do Comité Consultivo dos Recursos Próprios em Dezembro passado, a três comunicações da Comissão relativas à garantia nos casos de recurso (artigo 244º do Código Aduaneiro) e nos casos de pagamento diferido (artigos 74º e 192º do Código Aduaneiro) bem como à garantia global no trânsito comunitário externo (artigo 361º DAC). A Comissão recordou aos Estados-Membros as disposições regulamentares em vigor e as consequências possíveis, em termos financeiros, no caso de inobservância destas disposições.

Foi enviado aos Estados-Membros um questionário relativo à aplicação do artigo 244º do Código Aduaneiro para verificar que as respectivas disposições nacionais são conformes com a regulamentação aduaneira. Além disso, devido à incidência contabilística do registo de liquidação das garantias, o programa de controlo elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento para o ano 2000 fixou entre os temas principais o controlo da contabilidade B por parte dos Estados-Membros.

5.3. Iniciativa de auditoria conjunta

No âmbito *de SEM 2000*, Comissão incentivou os serviços de auditoria dos Estados-Membros a partilharem as suas experiências e as suas melhores práticas. Os resultados obtidos através desta forma de cooperação iniciada há pouco mais de 5 anos levou a Comissão a reflectir na aplicação de uma nova abordagem dos controlos associados baseada no recurso à *iniciativa de auditoria conjunta* e destinada a responder à adaptação necessária dos controlos exigida pelo próximo alargamento da União Europeia.

Em 1993 e 1994, os responsáveis pelos serviços de auditoria interna das administrações aduaneiras dos Países Baixos, da Dinamarca e do Reino Unido reuniram-se várias vezes a fim de partilhar as respectivas experiências; chegaram à conclusão de que uma cooperação estreita entre os serviços de auditoria nacionais, por um lado, e estes serviços e a Comissão, por outro lado, podia revelar-se particularmente benéfica em matéria de controlo dos recursos próprios tradicionais. Os auditores dos três Estados-Membros precursores, a que cedo se juntaram observadores portugueses, prepararam e testaram um primeiro módulo de auditoria, que constitui um quadro de referência para uma avaliação dos controlos efectuados pelos Estados-Membros em matéria de recursos próprios tradicionais e para o desenvolvimento de futuros módulos operacionais.

A Comissão favoreceu a criação de um subgrupo «Auditoria» no Comité Consultivo dos Recursos Próprios em 1996 que oferece assim condições favoráveis para o desenvolvimento e a extensão da iniciativa de auditoria conjunta. Um seminário que se celebrou no Dinamarca em Junho de 1998 sob a presidência da Comissão reuniu delegados dos serviços de auditoria de doze Estados-Membros; constituiu uma etapa decisiva no processo da iniciativa de auditoria conjunta lançando as bases de uma verdadeira estratégia de auditoria a longo prazo. Permitiu aos Estados-Membros, que tinham participado activamente no desenvolvimento inicial dos módulos de auditoria, apresentar a todos os Estados-Membros as técnicas que estes poderiam utilizar na aplicação, inspecção e auditoria dos seus próprios sistemas de controlo da cobrança dos recursos próprios; permitiu igualmente confrontar as diversas experiências em curso e elaborar um calendário preciso das acções a levar a cabo.

O balanço dos trabalhos realizados até agora é positivo. O subgrupo «Auditoria» conta actualmente com 11 membros activos²⁴. Foram produzidos cinco módulos de auditoria relativos à livre prática, ao trânsito, ao aperfeiçoamento activo, aos entrepostos aduaneiros e aos regimes preferenciais; está em vias de realização um módulo consagrado à contabilidade separada. Os módulos bem como os dados necessários ao desenvolvimento de futuros módulos foram reunidos num manual de auditoria. Além disso, a Comissão assumiu uma parte dos custos de produção dos módulos.

A Comissão estuda actualmente a questão que consiste em saber se a iniciativa de auditoria conjunta constitui um trampolim para o posterior desenvolvimento da sua futura estratégia de auditoria que consiste em precisar a actividade de controlo interno dos Estados-Membros. A Comissão examina em especial a oportunidade de delegar em corpos nacionais de auditoria criados nos Estados-Membros, numa base de troca de cartas, a realização, com base nestes módulos, de controlos associados em matéria de recursos próprios tradicionais; a Comissão procederá em seguida à avaliação dos resultados e da qualidade das verificações; esta

²⁴ Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia.

avaliação concluir-se-ia quer por um assentimento da Comissão, quer por pedidos de informações complementares. Será tentada uma primeira experiência antes do fim do ano 2000 com os Países Baixos.

Os resultados desta iniciativa serão avaliados a fim de determinar se esta nova metodologia oferece suficientes garantias à Comissão quanto a uma eficácia real dos sistemas de controlos internos nos Estados-Membros. Se a experiência se revelar positiva, a Comissão estará então em condições para fixar uma linha de conduta para os próximos controlos, em colaboração com os Estados-Membros.

* *

*

**Número e natureza dos controlos efectuados
nos Estados-Membros em 1997-1999**

ESTADOS MEMBROS	Ano 1997		Ano 1998		Ano 1999		Total	Total
	Controlo autónomo	Controlo associado	Controlo autónomo	Controlo associado	Controlo autónomo	Controlo associado	Controlo autónomo	Controlo associado
Bélgica		1	1	1	1	1	2	3
Dinamarca		1		1		1		3
Alemanha	1	1	1	1	1	1	3	3
Grécia		1		1		1		3
Espanha	1	1	1	1	1	1	3	3
França	1	1	1	1	1	1	3	3
Irlanda		1		1		1		3
Itália	1	1	1	1	1	1	3	3
Luxemburgo		1		1		1		3
Países Baixos		1	1	1	1	1	2	3
Portugal		1		1		1		3
Reino Unido	1	1	1	1	1	1	3	3
Áustria		1	1	1	1	1	2	3
Finlândia		1	1	1	1	1	2	3
Suécia		1	1	1	1	1	2	3
TOTAL	5	15	10	15	10	15	25	45

Temas controlados por ano e por Estado-Membro

Procedimentos aduaneiros	1997	1998	1999
Temas específicos			
Trânsito comunitário externo	Bélgica, França, Alemanha, Itália, Espanha, Países Baixos, Reino Unido		
Trânsito internacional rodoviário (TIR)	Bélgica, França, Alemanha, Itália, Espanha, Países Baixos, Reino Unido		
Acordo CE/São Marinho	Itália		
Regimes pautais preferenciais		Todos os EM	
Reembolso/dispensa de pagamento	Todos os EM		Todos os EM
Procedimentos contabilísticos	1997	1998	1999
Apuramento	Todos os EM		
Contabilidade " A "	Todos os EM	Todos os EM	Todos os EM
Contabilidade " B "	Todos os EM	Todos os EM	Todos os EM
Cobrança a posteriori	Todos os EM	Espanha, França, Países Baixos, Grécia, Portugal, Luxemburgo, Reino Unido	Todos os EM
Tratamento dos casos de fraude e irregularidades	Todos os EM		
Tratamento dos casos de dispensa de colocação à disposição			Todos os EM
Aplicação da regulamentação sobre o sistema cumulativo de cobrança relativo ao arroz (Reg. nº 703/97)			Bélgica, França, Alemanha, Países Baixos, Reino Unido
Açúcar/Isoglicose		Alemanha, Espanha, França, Itália, Países Baixos Reino Unido	Áustria, Finlândia, Suécia
Disponibilização junto da Comissão dos recursos próprios	Todos os EM	Todos os EM	Todos os EM

Casos de aplicação do nº 2 do artigo 17º do Regulamento nº 1150/00

Comunicações relativas a 1997-1999

Ano de referência	Estado-Membro	Motivos invocados a favor da dispensa	Montante de direitos (euros)	Parecer da Comissão	Situação do <i>dossier</i>
1997	BE	Falência	35.910	Aceitação	
	DK	Falência	11.893	Recusa	Pago
	FR	Insolvência	215.125		Antiga regulamentação
	FR	Falência	10.734	Recusa	Pago
	FR	Falência	23.734		Comunicação prematura
1998	BE	Insolvência	13.390	Aceitação	
	UK	Insolvência	639.434	Recusa	Pago
	UK	Insolvência	1.152.850	Aceitação	
	UK	Insolvência	178.075	Aceitação	
	UK	Falência	16.606	Aceitação	
	UK	Insolvência	150.622		Em curso de exame
1999	BE	Insolvência	172.192		Antiga regulamentação
	UK	Insolvência	14.650	Aceitação	
	UK	Insolvência	824.190	Pedido de informações	Em curso de exame
	UK	Falência	22.585	Aceitação	
	UK	Insolvência	24.183	Aceitação	
	NL	Insolvência	329.375		Antiga regulamentação
	NL	Devedor não encontrado	111.837	Recusa	Pago
	NL	Devedor não encontrado	148.250	Recusa	Pago
	NL	Falência	33.907	Aceitação	
	NL	Falência	24.551	Aceitação	
	NL	Falência	33.471	Aceitação	
	NL	Falência	75.357	Aceitação	
	NL	Falência	70.040	Aceitação	
	IR	Insolvência	708.824	Aceitação	
	ES	Insolvência	23.079	Pedido de informações	Em curso de exame
Total 97/99	26 casos		5.064.864		

Balanço OWNRES

Número de comunicações recebidas na «caixa» OWNRES em 31 de Dezembro de 1999					
1989-1996	1997	1998	1999	TOTAL	Estados-Membros
143	311	538	229	1.221	Bélgica
74	93	188	87	442	Dinamarca
54	509	320	371	1.254	Alemanha
1	8	2	3	14	Grécia
106	106	90	93	395	Espanha
113	254	229	203	799	França
2	54	64	38	158	Irlanda
792	384	191	152	1.519	Itália
5	2	1	4	12	Luxemburgo
370	907	215	64	1.556	Países Baixos
125	149	234	63	571	Áustria
99	22	25	7	153	Portugal
45	36	42	16	139	Finlândia
15	47	98	8	168	Suécia
268	725	639	572	2.204	Reino Unido
2.212	3.607	2.876	1.910	10.605	TOTAL