COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.06.2003
COM(2003) 345 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Quarto relatório da Comissão sobre o funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais (2000-2002)

(N.º 5 do artigo 18.º do Regulamento [CE, EURATOM] n.° 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000)

ÍNDICE

1. Introdução 3
2. Quadro jurídico e objectivos dos controlos 4
2.1. Quadro jurídico 4
2.2. Objectivos dos controlos 5
3. Funcionamento do sistema de controlo a nível comunitário 5
3.1. Controlo regulamentar 7
3.2. Controlo documental 7
3.3. Controlos no local 8
4. Actividade de controlo da Comissão em 2000-2002 8
4.1. Metodologia de controlo 8
4.2. Procedimentos para a execução dos controlos 9
4.3. Desenrolar dos controlos 9
4.4. Principais resultados da actividade de controlo 10
4.5. Seguimento dado às acções de controlo da Comissão 13
4.6. Aplicação do princípio da responsabilidade financeira 18
4.7. Aplicação do n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento n.° 1150/2000 20
5. Avaliação do sistema de controlo 22
5.1. Apreciação de conjunto 22
5.2. Relações com o Tribunal de Contas 22
5.3. Joint Audit Arrangement 23
5.4. Abertura aos países aderentes 24
6. Conclusão 26

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Quarto relatório da Comissão sobre o funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais (2000-2002)

(N.º 5 do artigo 18.º do Regulamento [CE, EURATOM] n.° 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000)

1. INTRODUÇÃO

O funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios é objecto, de três em três anos, de um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, nos termos do n.º 5 do artigo 18.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.° 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000[1], que aplica a Decisão 94/728/CE, EURATOM do Conselho[2] relativa ao sistema dos recursos próprios das Comunidades (seguidamente designado por Regulamento n.° 1150/2000), decisão essa substituída pela Decisão 2000/597/CE, EURATOM do Conselho, de 29 de Setembro de 2000[3].

Um primeiro relatório[4], relativo ao período 1989-1992, foi enviado à Autoridade Orçamental em 4.1.1994. O segundo relatório[5], relativo ao período 1993-1996, foi-lhe transmitido em 8.12.1997. Um terceiro relatório[6], que abrange os anos de 1997 a 1999, foi-lhe comunicado em 5.2.2001.

O presente relatório descreve e analisa o funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais para o período que abrange os anos 2000, 2001 e 2002. Dá conta do acompanhamento reservado aos diferentes *dossiers* até 31.12.2002. O presente relatório é estruturado da seguinte forma: exposição dos objectivos gerais da Comissão, subjacentes à sua acção de controlo em matéria de recursos próprios tradicionais, apresentação do quadro jurídico e regulamentar no qual se inscrevem as diferentes modalidades de controlo e descrição do sistema de controlo operado a nível comunitário.

O relatório expõe em seguida a actividade de controlo da Comissão levada a cabo entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2002, bem como a avaliação dos resultados desses controlos. A este título, extrai as conclusões e apreciações resultantes das acções de controlo da Comissão[7]. O relatório indica, por último, o seguimento, nomeadamente financeiro e regulamentar, dado a esses controlos, bem como o respectivo impacto eventual na evolução das disposições regulamentares. Para ilustrar determinadas situações relativas ao acompanhamento das visitas de controlo, a Comissão julgou útil fazer referência a *dossiers* específicos.

---

1 JO L 130 de 31.5.2000, p. 1-9.
2 JO L 293 de 12.11.1994, p. 9.
3 JO L 253 de 7.10.2000, p. 42-46
4 Doc COM (93) 691 de 4.1.1994.
5 Doc COM (97) 673 de 1.12.1997.
6 Doc COM (01) 32 de 5.2.2001.
7 O relatório refere-se aos controlos efectuados pelas instituições comunitárias (Comissão e Tribunal de Contas). Não abrange os controlos efectuados pelos Estados-Membros cujos resultados são assinalados no relatório anual estabelecido a título do artigo 280.º do Tratado.

Por último, este quarto relatório faz o ponto da situação sobre os resultados de outras acções da Comissão destinadas a melhorar as modalidades de cobrança dos recursos próprios tradicionais, nomeadamente, em matéria de responsabilidade financeira dos Estados-Membros e de *Joint Audit Arrangement*. Da mesma forma, aborda o aspecto dos recursos próprios tradicionais no que diz respeito à aplicação dos acordos comerciais preferenciais e à preparação dos países aderentes.

2. QUADRO JURÍDICO E OBJECTIVOS DOS CONTROLOS

2.1. Quadro jurídico

Há três textos regulamentares em que assenta o controlo do sistema de cobrança dos recursos próprios.

A ***Decisão 2000/597/CE, EURATOM do Conselho, de 29 de Setembro de 2000,*** constitui a base jurídica do sistema dos recursos próprios das Comunidades, definindo, nomeadamente, os recursos próprios inscritos no orçamento das Comunidades.

O dispositivo jurídico que aplica a Decisão n.º 2000/597[8] assenta na execução do ***Regulamento n.º 1150/2000, de 22 Maio de 2000***. Este regulamento estabelece o sistema de cobrança dos recursos próprios tradicionais (artigo 2.º), as regras de contabilização dos referidos recursos na contabilidade normal *(a chamada contabilidade "A")* ou na contabilidade separada *(a chamada contabilidade "B")* (n.º 3 do artigo 6.º) bem como as condições da sua colocação à disposição da Comissão (artigo 10.º). Contém igualmente regras relativas à comunicação pelos Estados-Membros de determinadas informações: comunicação à Comissão dos casos de fraude e irregularidades superiores a 10 000 euros (n.º 5 do artigo 6.º), pedidos de dispensa de colocação à disposição para montantes superiores a 10 000 euros (n.º 2 do artigo 17.º). As disposições relativas aos controlos constam do artigo 18.º (n.os 2 e 3).

Estão em curso trabalhos de alteração do Regulamento n.° 1150/2000 destinados primeiramente a integrar as disposições da Decisão recursos próprios 2000/597/CE, EURATOM do Conselho, de 29 de Setembro de 2000[9]. Além disso, a nova proposta retoma, em parte, o projecto de alteração transmitido ao Conselho em 1997 - e sempre em curso de exame - no que se refere ao n.º 2 do artigo 17.º. O projecto de alteração é exposto no ponto 4.5.1 do presente relatório.

O ***Regulamento n.° 1026/1999 do Conselho, de 10 de Maio de 1999[10],*** aplica-se no quadro das visitas de controlo levadas a cabo a título dos n.os 2 e 3 do artigo 18.º do Regulamento n.° 1150/2000 com as administrações dos Estados-Membros[11]. Este regulamento define os direitos e obrigações, no exercício dos seus poderes de investigação, dos agentes mandatados pela Comissão para efectuar os referidos controlos.

---

8 Que substitui a Decisão n.° 94/728/CE, EURATOM - JO L 293 de 12.11.1994, p. 9.

9 JO L 253 de 7.10.2000.

10 JO L 126 de 20.5.1999, p. 1-3.

11 Em aplicação do n.º 2 do artigo 18.º do Regulamento n.º 1150/00.

2.2. Objectivos dos controlos

Os controlos da Comissão, quer sejam documentais, regulamentares ou efectuados no local, assentam em três objectivos precisos[12] :

– ***Manter condições equivalentes em matéria de concorrência*** entre os operadores qualquer que seja o local de desalfandegamento das mercadorias na União Europeia. A Comissão deve procurar uma aplicação uniforme da regulamentação comunitária pelo conjunto dos Estados-Membros para garantir que eventuais deficiências neste domínio não provoquem distorções da concorrência;

– ***Melhorar a situação em matéria de cobrança***. A Comissão deve controlar que os Estados-Membros cumprem correctamente as suas obrigações em matéria de cobrança dos recursos próprios. Este objectivo destina-se não somente ao respeito das suas obrigações perante o orçamento comunitário mas igualmente a uma justa repartição dos encargos financeiros entre Estados-Membros;

– ***Informar a Autoridade Orçamental.*** Com base nos resultados dos controlos, a Comissão encontra-se em condições de julgar a eficácia e diligência dos Estados-Membros em matéria de cobrança, tomar as medidas necessárias para corrigir a situação e, nesta base, informar a Autoridade Orçamental quanto à execução do orçamento das receitas.

3. FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLO A NÍVEL COMUNITÁRIO

O sistema de cobrança dos recursos próprios tradicionais é objecto de ***vários tipos de controlo*** por parte da Comissão: os controlos próprios da Direcção-Geral dos Orçamentos enquanto gestora geral das receitas e os controlos relativos à cobrança dos créditos comunitários. Além disso, a Comissão dá seguimento, por um lado, às observações que o Tribunal de Contas lhe dirige no âmbito dos seus controlos a título do artigo 248.º do Tratado e formuladas no âmbito do seu relatório anual, de relatórios especiais ou de cartas de sector, e, por outro lado, aos pedidos do Parlamento Europeu no âmbito do processo de quitação da execução do orçamento.

A União confiou aos Estados-Membros a cobrança dos recursos próprios tradicionais. Os Estados-Membros, assumem, assim, a responsabilidade pela aplicação deste sistema, em troca, a título de despesas de cobrança e segundo as modalidades inscritas na Decisão n.º 2000/597/CE, EURATOM do Conselho, de 29 de Setembro de 2000, de 25%[13] de qualquer montante dos recursos próprios apurados. A Comissão fiscaliza a aplicação correcta da regulamentação comunitária pelos Estados-Membros e presta contas à Autoridade Orçamental. Esta complementaridade das tarefas entre os Estados-Membros e a Comissão resulta da repartição institucional das atribuições tal como existe actualmente no âmbito na União Europeia.

---

12 Uma descrição precisa destes três objectivos é feita no terceiro relatório da Comissão (COM (2001)32 de 5.2.2001).

13 A contar de 1.1.2001.

Os próprios Estados-Membros devem efectuar controlos e prestar contas dos mesmos à Comissão[14]. Mas as verificações efectuadas pelas autoridades nacionais não dispensam a Comissão de exercer as suas prerrogativas na matéria. Os controlos exercidos pela Comissão permitem-lhe assim, por um lado, garantir que os Estados-Membros se conformam com as suas obrigações comunitárias - e uns em relação aos outros - e, por outro lado, verificar que os recursos próprios pagos à Comissão pelos Estados-Membros correspondem efectivamente àqueles que são legalmente devidos. Para este efeito, as receitas comunitárias são seguidas desde o facto gerador até à respectiva inscrição na contabilidade da Comissão, ao longo dos processos de apuramento, contabilização e colocação à disposição.

Para atingir este objectivo, a Comissão[15] dispõe de três tipos de controlos de natureza complementar: o controlo regulamentar, o controlo documental e os controlos no local nos Estados-Membros. De forma esquemática, o sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais da Comunidade, tal como está previsto a ***nível comunitário*** e é aplicado pela Comissão, apresenta-se da seguinte forma:

Tipo de controlo	**Âmbito do controlo**	**Regulamento n.° 1150/2000**	**Modalidades de aplicação**
Controlo regulamentar	**Dispositivo de cobrança dos recursos próprios tradicionais existente nos Estados-Membros**	**N.º 1, alínea b), do artigo 4.º**	*Controlo das disposições tomadas pelos Estados-Membros e relativas ao sistema de cobrança dos recursos próprios tradicionais*
Controlo documental	**Informações de ordem contabilística comunicadas pelos Estados-Membros**	**N.º 4 do artigo 6.º**	*Extracto mensal da contabilidade A e extracto trimestral da contabilidade B*
		Artigo 7.º	*Conta recapitulativa anual dos direitos apurados e cobrados*
	Outras informações comunicadas pelos Estados-Membros	**N.º 5 do artigo 6.º**	*Casos de fraude e de irregularidades relativos a um montante de direitos > 10 000 euros*
		N.º 2 do artigo 17.º	*Pedidos de dispensa de colocação à disposição relativos a um montante de direitos > 10 000 euros*
		N.º 3 do artigo 17.º	*Dados anuais relativos aos resultados dos controlos dos Estados-Membros*
Controlos no local	**Controlos associados**	**N.º 2 do artigo 18.º**	*Controlos associados Estados-Membros/Comissão*
	Controlos autónomos	**N.º 3 do artigo 18.º**	*Controlos autónomos da Comissão por sua exclusiva iniciativa*

[14] N.º 1 do artigo 18.º do Regulamento n.º 1552/89.

[15] Os controlos iniciados pela Comissão, nomeadamente os levados a cabo pela DG BUDG (B/03), são apenas uma parte dos controlos efectuados pelas instituições comunitárias. Com efeito, o Tribunal de Contas Europeu tem competência na matéria (artigo 248.º do Tratado) e o Parlamento Europeu beneficia igualmente da possibilidade de exercer funções de controlo (artigo 276.º do Tratado).

3.1. Controlo regulamentar

O controlo regulamentar consiste na ***verificação das disposições*** regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no domínio aduaneiro e contabilístico. Estas verificações são, nomeadamente, efectuadas por ocasião da preparação das visitas de controlo, no âmbito do acompanhamento das referidas acções ou por ocasião do exame dos *dossiers* apresentados pelos Estados-Membros em virtude do n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento n.° 1150/2000 (processo de dispensa de colocação à disposição).

3.2. Controlo documental

O controlo documental refere-se à **análise** dos extractos da contabilidade "A" e da contabilidade "B", extractos comunicados com base no n.º 4 do artigo 6.º do Regulamento n.° 1150/2000, bem como do relatório anual referido no artigo 7.º do regulamento mencionado. Tem igualmente por objectivo a análise dos dados anuais fornecidos pelos Estados-Membros a título do n.º 3 do artigo 7.º deste regulamento - no que se refere aos resultados dos controlos e aos meios postos à disposição para os realizar - e a análise e acompanhamento dos casos de dispensa de colocação à disposição apresentados pelos Estados-Membros com base no n.º 2 do artigo 17.º; este último controlo destina-se a examinar se, excepcionalmente, os Estados-Membros podem ser dispensados de colocar à disposição da Comissão os montantes correspondentes aos direitos apurados.

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 lhes comunicam por meio do programa informático *Ownres*. Estas informações referem-se principalmente aos casos de fraude e de irregularidades - relativas a montantes de direitos superiores a 10 000 euros - comunicadas a título do n.º 5 do artigo 6.º do Regulamento n.º *1150/2000*. O conjunto das informações transmitidas pelo programa *Ownres* é igualmente objecto de uma análise pelo Organismo de Luta Antifraude (OLAF).

Tendo em conta o número muito elevado das comunicações dos casos de fraudes e irregularidades (seguidamente denominadas «fichas de fraude» e «fichas de assistência mútua»), a Comissão criara dois procedimentos de exploração dos dados, um denominado *amostra A,* e que consistia numa exploração estatística das «fichas de fraude», e o outro chamado *amostra B* e que consistia no exame aprofundado de alguns *dossiers* particularmente difíceis, objecto de comunicações no âmbito da assistência mútua.

Pelo facto do relatório elaborado no âmbito do n.º 3 do artigo 17.º do Regulamento n.° 1150/2000 assentar, desde 1999, na exploração exclusiva dos montantes superiores a 10 000 euros, o procedimento da *amostra A*, amostra estabelecida com base nos mesmos dados, já não tinha razão de ser. A Comissão exerce a sua actividade de fiscalização da cobrança com base no procedimento da *amostra B*, que tem por objecto seguir, até ao seu apuramento definitivo, as operações de cobrança relativas a um determinado número de casos representativos.

Foram elaborados[16] dois relatórios deste tipo, B94 e B98. Um terceiro relatório deste tipo devia ser publicado em 2001; no entanto, a amostra original teve que ser revista pelo facto de o tratamento relativo a quatro processos de irregularidades em matéria de origem já não se justificar, tendo em conta a adopção do acórdão do Tribunal de Primeira Instância sobre os televisores turcos[17]. Foi, portanto, definida uma nova amostra mas que exigia uma recolha de informações complementares. O terceiro relatório, que será designado como o relatório B2003, deverá ser publicado no decurso do ano 2003.

3.3. Controlos no local

Por ano, a Comissão efectua 22 a 25 visitas de controlo nos Estados-Membros - visitas associadas ou autónomas conforme os casos - a fim de garantir no terreno a regularidade/legalidade dos sistemas e das acções das autoridades nacionais em matéria de cobrança dos recursos próprios tradicionais. Cada visita é seguida de um relatório que, acompanhado das observações do Estado-Membro respectivo e da correspondente análise pela Comissão, é discutido no âmbito do Comité Consultivo dos Recursos Próprios. As eventuais consequências regulamentares e/ou financeiras resultantes destas observações são acompanhadas até ao apuramento final. O Tribunal de Contas é sistematicamente informado do programa de controlo da Comissão e dos resultados desses controlos.

4. ACTIVIDADE DE CONTROLO DA COMISSÃO EM 2000-2002

4.1. Metodologia de controlo

Desde 1999, a Comissão procedeu a uma ***reorientação gradual*** da sua abordagem na execução dos controlos. Assim, o objectivo atribuído a estes controlos é menos o de assegurar a regularidade das transacções subjacentes do que o de proceder a um *controlo dos próprios sistemas* - quer dizer, do conjunto dos procedimentos nacionais aplicados pelo Estado-Membro para garantir um desalfandegamento correcto no plano contabilístico como no plano aduaneiro. Esta metodologia destina-se a controlar a conformidade dos procedimentos e das acções levadas a cabo no âmbito destes procedimentos em relação à norma comunitária. Na medida em que esta metodologia de controlo é estruturada segundo etapas claramente definidas, as acções de controlo levadas a cabo pela Comissão assemelham-se a uma *auditoria* parcial.

A abordagem estruturada do controlo, tal como aplicada pela Comissão, permitiu identificar os defeitos estruturais susceptíveis de prejudicar os interesses financeiros da União, do mesmo modo que as anomalias mais pontuais. A verificação de uma amostra das transacções subjacentes tem por objecto confirmar *ou não* as conclusões da análise do sistema e atribuir uma qualificação fundada quanto às capacidades do sistema controlado, relativamente ao respeito das disposições comunitárias no domínio da cobrança dos recursos próprios e mesmo no respeitante ao aspecto antifraude. Esta nova abordagem foi objecto de uma apresentação

---

16 Relatórios da Comissão sobre a cobrança dos recursos próprios da 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. O primeiro relatório B94 refere-se a seis casos que representam um montante de direitos de cerca de 124 milhões de ecus; o segundo, B98, refere-se a nove casos num montante de direitos de cerca de 136 milhões de ecus.

17 Acórdão de 10 de Maio de 2001, "Kaufring AG", Aff. T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, Col. 2001 p. II – 01337.

no Comité Consultivo dos Recursos Próprios, recolhendo um real consenso da parte dos Estados-Membros na medida em que contribui para uma avaliação mais pertinente da gestão efectiva pelas autoridades aduaneiras dos diversos procedimentos aduaneiros e contabilísticos.

4.2. Procedimentos para a execução dos controlos

Os ***temas escolhidos*** para os controlos foram determinados após uma selecção de vários temas que apresentam todos interesse em termos de recursos próprios tradicionais. Esta selecção foi feita de forma objectiva, tomando em consideração um conjunto de critérios que assentam numa análise dos riscos relacionados com os regimes aduaneiros ou os procedimentos contabilísticos e considerados como potencialmente vulneráveis em termos de incidências nos recursos próprios.

Foram, nomeadamente, tidos em conta os *seguintes indicadores*: o interesse da Autoridade Orçamental e das outras instituições (principalmente Parlamento Europeu, Conselho e Tribunal de Contas Europeu), os resultados de controlo do Tribunal de Contas Europeu e as recomendações formuladas por esta instituição, os resultados de controlo da Comissão e o acompanhamento reservado às suas observações, a sensibilidade/interesse por parte dos Estados-Membros e, eventualmente, o interesse manifestado pelos órgãos de comunicação social, o impacto presumido em termos de recursos próprios, o número de casos de fraude ou de irregularidades detectados, o tempo decorrido desde o último controlo da Comissão, as informações pontuais provenientes de outras fontes.

Além disso, para realçar a nova abordagem, a Comissão desenvolveu, relativamente aos temas de controlo, ***questionários estruturados*** especialmente concebidos para esta acção, bem como ***listas de verificação*** a utilizar no local para assegurar a coerência do controlo. Estes instrumentos contribuíram efectivamente para aumentar a eficácia dos controlos na medida em que permitem estruturar melhor a acção mas sobretudo estabelecer, por entre as anomalias observadas aquando dos controlos nos Estados-Membros, a distinção entre erros estruturais e erros pontuais. Além disso, estes instrumentos tornam possível a uniformização da abordagem de controlo qualquer que seja o Estado-Membro controlado, ao mesmo tempo que aumentam a respectiva qualidade.

4.3. Desenrolar dos controlos

Os controlos da Comissão realizam-se com base num ***programa anual*** elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento e apresentado por ocasião do Comité Consultivo dos Recursos Próprios; os Estados-Membros são então informados dos temas que são objecto de controlos associados. Outros serviços da Comissão podem participar na realização deste programa segundo os temas escolhidos. Os efectivos do serviço do gestor orçamental (DG BUDG/B/03) que participaram nos controlos no local elevaram-se a oito em 2000-2002. Estes controlos no local - e o respectivo acompanhamento - representam mais de 35% da actividade da unidade encarregada do controlo da cobrança dos recursos próprios tradicionais. A execução dos controlos opera-se em estreita coordenação com as autoridades nacionais correspondentes, segundo a metodologia acima descrita, garantindo a transparência e a circulação da informação. Cada controlo dá lugar à elaboração de um relatório que descreve o desenrolar do controlo e as anomalias eventualmente detectadas. O Estado-Membro dispõe de três meses para formular as suas observações. Cada relatório é objecto de uma apresentação por ocasião do Comité Consultivo dos Recursos Próprios. A Comissão assegura o acompanhamento dos pontos litigiosos até ao apuramento completo do *dossier*.

4.4. Principais resultados da actividade de controlo

No decurso do período de 2000-2002, a Comissão efectuou ***65 controlos*** (contra 70 para o período de 1997-1999) a título dos n.os 2 e 3 do artigo 18.º, repartidos em 43 controlos associados e 22 controlos autónomos. Sete destes controlos foram levados a cabo segundo a abordagem do *Joint Audit Arrangement*.

Foram detectadas ***304 anomalias*** (contra 246 anomalias para o período de 1997-1999) repartidas em 153 anomalias com impacto financeiro (50,30% das anomalias), 92 anomalias com impacto regulamentar (30,30%) e 59 outras (19,40%). Relativamente a estas 304 anomalias, 147 anomalias decorrem directamente da aplicação da regulamentação contabilística (contra 185 anomalias para o período de 1997-1999) e decompõem-se em 53 anomalias relativas à gestão da compatibilidade B e 94 anomalias relativas aos atrasos na inscrição na contabilidade A, atrasos na colocação à disposição ou ainda a total ausência de colocação à disposição dos recursos próprios. A Comissão tomou as medidas úteis quanto às consequências financeiras das anomalias observadas.

4.4.1 Gestão dos procedimentos aduaneiros

– A Comissão iniciou uma acção de controlo no domínio do ***trânsito comunitário***. As verificações feitas sob o ângulo do *Joint Audit Arrangement* em três Estados-Membros (Dinamarca, Países Baixos e Áustria) revelaram algumas anomalias relativamente às quais aqueles Estados já tomaram as medidas adequadas. Estas observações não são susceptíveis de pôr em causa os sistemas nacionais no que diz respeito à respectiva conformidade com a regulamentação comunitária. O trabalho de auditoria realizado pelos serviços internos competentes demonstraram a validade e a eficácia desta abordagem quer para a Comissão, quer para os Estados-Membros. As verificações *clássicas* feitas em três Estados-Membros (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido) revelaram anomalias com consequências financeiras; os procedimentos em vigor num destes três Estados-Membros (Reino Unido) foram objecto de observações críticas por parte da Comissão;

– No que diz respeito às verificações em matéria de ***aperfeiçoamento activo*** efectuadas em quatro Estados-Membros (França, Irlanda, Finlândia e Suécia) e de ***transformação sob controlo aduaneiro*** num Estado-Membro (Grécia), a gestão dos procedimentos nos Estados-Membros controlados não suscita observações específicas da Comissão. No que diz respeito às ***zonas francas e territórios especiais***, o controlo incidiu nos procedimentos aplicáveis na zona franca da Madeira, nos territórios do Gers e da Alta Sabóia, bem como nas remessas de mercadorias destinadas ao Vaticano. No decurso deste controlo, verificaram-se deficiências importantes nos três Estados-Membros em questão (França, Itália e Portugal);

– Os controlos levados cabo em cinco Estados-Membros (Alemanha, Espanha, Itália, Países Baixos e Portugal), e relativos ao ***sistema de desalfandegamento das bananas frescas***, tendo em conta os desvios de tráfego observados em determinados portos comunitários[18], salientaram erros de sistema importantes. As normas para os controlos físicos, previstas pelas disposições comunitárias, não são respeitadas em

[18] Regulamento (CE) n.° 89/97 da Comissão, de 20 de Janeiro de 1997 (que cria o artigo 290.º-A do Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993) – JO L 017 de 21.1.1997, p. 28-29.

nenhum dos cinco Estados-Membros controlados. Além disso, apesar de regras claras e harmonizadas para a declaração do peso das bananas, verificaram-se anomalias sistemáticas e graves, nomeadamente no que diz respeito à observância das referidas regras pelas alfândegas.

Tendo em conta as conclusões destes controlos, os serviços competentes da Comissão asseguram desde então um acompanhamento muito especial deste *dossier*, o que não exclui novas visitas de controlo em 2003. Este acompanhamento é ainda mais necessário, dado que a Espanha, que corrigira a sua prática anterior para se conformar com a regulamentação comunitária, participou ao Comité Consultivo dos Recursos Próprios, em Julho de 2002, possíveis desvios de tráfego para outros Estados-Membros que ofereceriam vantagens ou facilidades indevidas aos seus importadores, tendo em conta que, segundo parece, as suas próprias importações de bananas diminuíram em mais de 80%;

– Os controlos efectuados em seis Estados-Membros (Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Países Baixos e Reino Unido) relativos ao ***sistema de desalfandegamento dos cereais***[19] salientaram erros sistemáticos; em especial, as disposições comunitárias relativas ao destino especial não são respeitadas em alguns dos seis Estados-Membros controlados;

– O controlo relativo aos ***regimes preferenciais*** efectuado num Estado-Membro (Países Baixos) no quadro do *Joint Audit Arrangement* permitiu assinalar deficiências de ordem estrutural (por exemplo, lacunas em matéria de garantia e atrasos na cobrança). No entanto, o sistema global deste Estado-Membro está conforme com a regulamentação comunitária. A auditoria realizada pelo serviço interno nacional competente demonstrou, além disso, as potencialidades importantes desta abordagem simultaneamente para a Comissão e para os Estados-Membros;

– Foi conduzida uma acção de controlo em onze Estados-Membros (Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Suécia e Reino Unido) sobre o tema das ***estâncias aduaneiras de importância média***. Com efeito, as acções de controlo são, na maior parte dos casos, efectuadas junto das grandes estâncias aduaneiras que se distinguem, em especial, pelo volume da actividade aduaneira, a variada gama dos procedimentos tratados e os meios de que dispõem. Esta abordagem conduziu, por vezes, a atribuir uma menor atenção às estâncias de importância média, ao passo que estas tratam de uma gama completa dos regimes e destinos aduaneiros. Estas estâncias, que constituem, além disso, elos essenciais da paisagem aduaneira na maior parte dos Estados-Membros, desempenham um papel não negligenciável em termos de cobrança e de controlo dos recursos próprios tradicionais. As conclusões tiradas do controlo das *estâncias aduaneiras de importância média* são consideradas satisfatórias. Por um lado, o controlo permitiu verificar que, em geral, os procedimentos nacionais são adequados, apesar da verificação de alguns erros estruturais tais como atrasos na cadeia de comunicação interna. Por outro lado, os agentes mandatados formularam as recomendações necessárias para alterar determinadas práticas e explicaram o papel da Comissão que consiste, nomeadamente, em verificar a aplicação uniforme da regulamentação comunitária.

---

[19] Regulamento (CE) n.° 1249/96 da Comissão, de 28.6.1996 – JO L 161 de 29.6.1996, p. 125-130.

4.4.2 Gestão dos procedimentos contabilísticos

– A ***gestão da contabilidade separada*** - incluindo o procedimento de *dispensa de colocação à disposição* - constitui um tema recorrente da acção de controlo da Comissão no conjunto dos Estados-Membros. O controlo, - controlo clássico ou no quadro do *Joint Audit Arrangement* (unicamente para os Países Baixos e a Áustria) - efectuado nesta matéria no decurso do período de 2000-2002, confirmou a falta de fiabilidade deste suporte contabilístico. Desde 1996, a Comissão e o Tribunal de Contas Europeu emitem reservas sobre a forma como determinadas autoridades (locais) utilizam a contabilidade separada. Em 147 anomalias de natureza contabilística verificadas no decurso dos controlos, 53 anomalias referem-se directamente à gestão da contabilidade separada. Persistem erros sistemáticos (inscrição de montantes garantidos e não contestados, montantes dispensados de colocação à disposição que são apresentados como anulações), bem como erros pontuais (a título de exemplo: apuramento tardio e inscrição tardia de direitos devidos). Mas os controlos e recomendações da Comissão começam a dar os seus frutos, dado que alguns Estados-Membros (nomeadamente a Bélgica e o Reino Unido) já tomaram medidas de gestão mais fiáveis;

– Uma acção de controlo específica sobre a aplicação do ***procedimento de dispensa de colocação à disposição*** foi efectuada num Estado-Membro (Grécia). Objectivo: testar a infra-estrutura administrativa em matéria de gestão das dívidas aduaneiras pendentes e dos procedimentos estabelecidos a fim de identificar as razões que impedem a administração nacional de assegurar a plena aplicação do procedimento de dispensa de colocação à disposição.

  Com base na análise do sistema, a Comissão verificou que, por falta de transparência, sobretudo quanto às estruturas administrativas que permitem a passagem de informações sistemáticas entre as estâncias aduaneiras, por um lado, e os tribunais/credores, por outro lado, existe neste Estado-Membro uma situação de facto que impede a plena aplicação da regulamentação comunitária em matéria de procedimento de dispensa de colocação à disposição. Esta situação conduz a um empolamento do saldo da contabilidade separada;

– No que diz respeito ao ***tratamento dos direitos antidumping***, de maneira geral, a maior parte dos quinze Estados-Membros introduziu sistemas que permitem assegurar uma aplicação correcta das medidas *antidumping*. No entanto, foram detectadas anomalias, nomeadamente atrasos no registo de liquidação de direitos *antidumping* provisórios tornados definitivos e falta de cobrança de direitos *antidumping* definitivos;

– O controlo relativo às ***importações destinadas a São Marinho*** permitiu verificar que os procedimentos contabilísticos italianos para o desalfandegamento das mercadorias destinadas à República de São Marinho, no quadro do acordo provisório de comércio e de união aduaneira, são satisfatórios quanto à afectação dos direitos cobrados, quer à República de São Marinho, quer à União Europeia.

4.4.3 Outros procedimentos

– A Comissão controlou além disso, no conjunto dos Estados-Membros a ***gestão dos casos de fraudes e irregularidades através do sistema OWNRES***. Este controlo revelou um certo número de deficiências, sendo a maior parte de natureza pontual (comunicação tardia das fichas fraude, falta de comunicação e/ou de actualização);

– Com excepção de um Estado-Membro (Reino Unido) que foi objecto de observações críticas, o controlo em todos os Estados-Membros relativo ao ***tratamento das mensagens de assistência mútua*** permite concluir que, em geral, os sistemas nacionais são adequados, apesar de alguns erros estruturais sob a forma de atrasos na cadeia de comunicação interna e de retorno de informação à Comissão. Algumas lacunas pontuais foram igualmente detectadas. Com base nos resultados dos controlos, a Comissão reflecte num melhoramento das fichas de assistência mútua.

4.5. Seguimento dado às acções de controlo da Comissão

4.5.1 Seguimento regulamentar

Quando são detectadas inadaptações ou carências nas disposições regulamentares administrativas nacionais por ocasião dos controlos efectuados nos Estados-Membros, estes são convidados a tomar as medidas necessárias, incluindo de ordem legislativa ou regulamentar, se for caso disso, para se conformarem com as exigências comunitárias. Estas rectificações operadas no domínio aduaneiro como no domínio financeiro representam uma consequência imediata e não negligenciável da actividade de controlo da Comissão. Além disso, as anomalias detectadas constituem uma fonte essencial de informação quanto aos problemas com que os Estados-Membros se deparam na aplicação da regulamentação aduaneira e quanto ao respectivo impacto em termos de recursos próprios.

A análise destas anomalias pode conduzir à aplicação de reformas das disposições existentes e permitir a evolução da legislação comunitária para uma maior clareza:

– Alguns pontos da regulamentação constituem uma fonte de divergência entre a Comissão e os Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito às modalidades de contestação da dívida aduaneira pelo operador e no que diz respeito ao alcance e à contabilização das garantias. A Comissão só tem, por conseguinte, para resolver determinados *dossiers* em suspenso, a opção de recorrer ao ***processo por infracção,*** tal como previsto no artigo 226.º do Tratado CE. À data de 31.12.2002, 19 *dossiers* estavam em aberto, num grau mais ou menos avançado do processo (notificação para cumprimento, parecer fundamentado, recurso), no que diz respeito a 11 Estados-Membros. As conclusões que resultarão do exame do Tribunal de Justiça aos processos por infracção devem permitir esclarecer as questões litigiosas e pôr definitivamente termo às divergências de interpretação;

– Além disso, a Comissão tomou as iniciativas destinadas à ***alteração do Regulamento n.º 1150/2000***. A alteração proposta, que devia ocorrer no decurso do ano 2003, comporta uma vertente técnica para integrar as disposições tomadas pela Decisão 2000/597/CE, EURATOM do Conselho, de 29 de Setembro de 2000, relativa ao sistema dos recursos próprios. Trata-se, nomeadamente, da taxa de despesas de cobrança dos recursos próprios tradicionais (n.º 1 do artigo 10.º) e da taxa única para os juros de mora (artigo 11.º). A proposta comporta sobretudo uma vertente de fundo que se destina a incorporar uma reformulação profunda do n.º 2 do artigo 17.º relativo ao procedimento de dispensa de colocação à disposição. Os controlos do Tribunal de Contas Europeu e da Comissão assinalaram anomalias recorrentes na contabilidade separada que não permitem que esta contabilidade reflicta a realidade orçamental. Convém, portanto, expurgar da contabilidade separada os montantes cuja cobrança é aleatória e cuja manutenção falseia o respectivo saldo. Para *limpar* a contabilidade separada destes montantes, a Comissão elaborou uma versão revista de uma proposta feita em 1997 e relativamente à qual o Conselho manifestara um parecer favorável. No entanto, o Conselho não decidira definitivamente dado que um outro ponto da proposta ainda não fora objecto de um acordo[20];

– Além disso, há que assinalar, pela primeira vez, que uma ***cláusula de cooperação administrativa*** em matéria de *cobrança dos direitos* foi integrada no projecto de legislação "ponte" relativo à união aduaneira CE/Andorra. Esta iniciativa recebeu um acordo político por ocasião da reunião do Grupo da União Aduaneira, em 18/10/2002; espera-se a adopção formal no final do mês de Janeiro de 2003. A problemática subjacente fora evidenciada em 2000 na sequência do exame de casos de dispensa de colocação à disposição apresentados pela Alemanha no âmbito do n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento n.° 1150/2000.

Foram tomadas outras iniciativas, susceptíveis de interessar o domínio dos recursos próprios tradicionais:

– No que diz respeito ao ***trânsito***, o Regulamento (CE) n.° 2787/2000 da Comissão, de 15 de Dezembro de 2000[21], alterou, a contar de 1.7.2001, as disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário[22] ao introduzir um artigo 450.º-A. Na acepção deste artigo, o prazo no termo do qual uma dívida aduaneira se considera constituída é de dez meses (contra 14 meses anteriormente) a correr da data de aceitação da declaração de trânsito. Por conseguinte, o não apuramento do regime de trânsito no final deste prazo dá lugar ao apuramento de uma dívida aduaneira;

---

20 A proposta de 1997 seria retirada antes do acordo do Conselho sobre o texto reactualizado.

21 JO L 330 de 27.12.2000.

22 Regulamento (CEE) n.° 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 - JO L 253 de 11.10.1993, p. 1.

– Através da comunicação de 7.11.2001 (doc. SEC(2001) 2029 final) relativa à ***imunidade da legislação e da gestão dos contratos à fraude***, a Comissão exprimiu a vontade, com o objectivo de preservar os interesses financeiros comunitários, de desenvolver uma cultura de prevenção e de reforçar os textos sob o ângulo da respectiva imunidade à fraude ou a qualquer outra actividade ilegal. Para este efeito, o documento identificou um determinado número de medidas, bem como os domínios que exigem uma acção particular no respeitante a este princípio. A alteração do Regulamento n.º 1150/2000 foi identificada por entre os projectos legislativos de 2003 a apresentar a um processo de consulta OLAF/Imunidade à fraude;

– Com base nas consequências decorrentes do *acórdão televisores turcos* do Tribunal de Primeira Instância e das perdas consideráveis de recursos próprios tradicionais registadas pelo orçamento comunitário, a Comissão elaborou um projecto de Livro Verde relativo ao ***futuro das regras de origem nos regimes comerciais preferenciais***. A Comissão decidiu, nomeadamente, definir, a partir de uma análise aprofundada da evolução do contexto económico e jurídico destes regimes, novas orientações para assegurar um funcionamento óptimo dos regimes preferenciais através de uma melhor gestão e um melhor controlo da origem preferencial; tal pode ir até à redefinição dos procedimentos a aplicar na matéria. O objectivo do *Livro Verde* consiste em ajudar a Comissão a formular as suas orientações, tendo em conta os diferentes interesses em causa e as contribuições esperadas do conjunto dos intervenientes nos regimes preferenciais.

4.5.2 Seguimento financeiro

No decurso do período de referência (2000-2002), os montantes suplementares ***(montantes em capital)*** pagos à Comissão na sequência das observações que constam dos relatórios de controlos autónomos ou associados da Comissão elevaram-se a **140 936 094,49 euros;** os montantes pagos na sequência dos controlos do Tribunal de Contas elevaram-se a **2 284 794,00 euros**, isto é, um montante total de **143 220 888,49 euros**[23].

Além disso, foram exigidos juros de mora a título do artigo 11.º do Regulamento n.° 1150/2000, por colocação à disposição tardia dos recursos próprios apurados por ocasião dos controlos da Comissão e do Tribunal de Contas. Para o período 2000-2002, o montante total dos ***juros de mora*** pagos pelos Estados-Membros elevou-se a **16 991 189,11 euros** dos quais **12 656 552,42 euros**[24] resultaram de uma acção da Comissão.

Estes números são parciais, nomeadamente para o ano de 2002, dado que a cobrança dos créditos efectuada na sequência dos controlos da Comissão depende dos procedimentos nacionais de recolha de informações contabilísticas necessárias para a elaboração das ordens de cobrança.

---

[23] Dos quais 119 254 808,77 euros pagos a título de dossiers relativos a material militar e 38 582 485,48 euros pagos a título de cartas de mobilização de fundos anteriores ao período de referência.

[24] Dos quais 566 241,63 pagos a título de cartas de mobilização do fundos anteriores ao período de referência.

Deve mencionar-se o seguimento do controlo do *sistema cumulativo de cobrança relativo ao arroz* (SRC)[25] que avançou consideravelmente no decurso do período de referência. Por ocasião do controlo efectuado em 1999, a Comissão verificou que os preços do arroz americano importado pela sucursal belga de um grande grupo americano eram mais elevados que os de arroz semelhante importado por concorrentes europeias. O OLAF lançou inquéritos suplementares cujos resultados confirmavam as conclusões iniciais, isto é, que os preços declarados eram demasiado elevados em relação à qualidade do arroz importado. Quando a administração belga fixou os reembolsos a favor do importador, conformou-se com as conclusões do relatório de inquérito do OLAF. A firma em questão contestou, diante dos tribunais e mediante queixa apresentada pelos Estados Unidos na OMC em Genebra, a decisão tomada pela administração belga. Paralelamente, foram iniciados contactos estreitos entre o grupo americano e a Comissão. Com efeito, o grupo forneceu elementos de informação suplementares, com base nos quais o OLAF procedeu a um reexame; o montante dos direitos afinal devidos deviam ser reduzidos em cerca de 81% comparativamente ao montante mencionado no relatório inicial.

Com base no exame dos elementos de prova suplementares fornecidos pelo importador e na aplicação correcta da legislação SRC, as autoridades belgas forma convidadas, em Novembro de 2001, a tomar a decisão de reembolsar um montante adicional à firma importadora, isto é, a soma de 8 696 810 euros (contravalor de 350 828 447 francos belgas). A administração belga deu seguimento a este convite; o *dossier* pode ser encerrado. Esta conclusão impõe-se também para alguns *dossiers* ainda pendentes relativos aos Países Baixos e ao Reino Unido.

4.5.3 Seguimento em matéria de organização

Preocupada em manter, e mesmo em melhorar, o nível actual da qualidade dos seus controlos, a Comissão desenvolve uma série de iniciativas em matéria de organização dos controlos:

– As reuniões do Comité Consultivo dos Recursos Próprios e as observações da Comissão nos relatórios de visitas de controlo são tantas outras ocasiões para a Comissão relembrar as bases essenciais da boa aplicação das regulamentações aduaneira e financeira. Da mesma forma, por ocasião dos controlos, os agentes mandatados da Comissão estão em condições de formular algumas ***recomendações***, ou mesmo conselhos - o papel da Comissão não deve necessariamente limitar-se a sancionar as anomalias.

  A maior parte dos Estados-Membros tomam, de modo geral, as medidas adequadas dentro dos mais breves prazos, nomeadamente para solucionar as deficiências observadas principalmente em matéria de gestão da contabilidade separada. A título de exemplo, estas medidas destinam-se a melhorar a informatização do acompanhamento da gestão dos procedimentos ou a tirar mais partido das vantagens da análise de risco;

[25] *Dossier* mencionado no terceiro relatório da Comissão COM (2001) 32 final.

– Além disso, tendo em conta as anomalias observadas em matéria de comunicação das fichas de fraude e irregularidades por intermédio do sistema *Ownres* actual, a Comissão tomou as iniciativas necessárias para desenvolver ***uma nova aplicação*** assente na Internet. Os Estados-Membros disporão, assim, de um instrumento mais funcional que lhes permite comunicar à Comissão e actualizar *em tempo real* os dados relativos às fraudes e irregularidades. A nova aplicação não exigirá qualquer instalação especial para além de um acesso à Internet e de uma senha atribuída pela Comissão. Um seminário de apresentação e de formação está previsto no decurso de Maio de 2003. A aplicação WEB poderá estar operacional desde Julho de 2003. Com a nova aplicação, os Estados-Membros, enquanto gestores principais do instrumento, serão, por este facto, completamente responsabilizados pela boa gestão dos dados;

– Além disso, para valorizar a nova abordagem dos controlos, a Comissão prossegue, a fim de assegurar um melhor tratamento dos temas de controlo programados em cada ano, o desenvolvimento de ***questionários estruturados*** especialmente concebidos para a acção de controlo, bem como módulos de controlo a utilizar no local. No decurso do período considerado, e a título de exemplo, foram especialmente concebidos instrumentos de controlo para o controlo da contabilidade separada, dos métodos de trabalho das estâncias aduaneiras de dimensão média e do regime de importação dos cereais. Estes instrumentos contribuíram realmente para aumentar a eficácia das verificações na medida em que permitem estruturar melhor a acção, mas sobretudo estabelecer a distinção (fundamentada) entre os erros estruturais e pontuais. Além disso, estes instrumentos tornam possível a uniformização da abordagem de controlo ao mesmo tempo que aumentam a respectiva qualidade. Nesta óptica, a Comissão preparou um instrumento adaptado ao tema geral de controlo previsto para 2003 e relativo às declarações aduaneiras electrónicas;

– A Comissão melhora igualmente o instrumento das ***listas de verificação***, instrumento concebido para utilização exclusiva dos seus agentes mandatados e que lhes permite disporem antes do controlo de um repertório de todas as fases preparatórias das visitas de controlo - que não podem ser dispensadas - bem como da lista de todos os elementos que devem ser analisados no decurso da visita. Este instrumento garante, assim, que as visitas sejam cuidadosamente estruturadas e que, independentemente do Estado-Membro controlado ou da equipa de controladores, a abordagem seja seguida de maneira uniforme. Além disso, a estrutura dos relatórios das visitas de controlo foi alterada para ter em conta elementos pertinentes resultantes da utilização das referidas listas de verificação.

4.5.4 Elaboração de relatórios temáticos

Determinados temas específicos de controlo deram lugar à elaboração de *relatórios temáticos* com base nas respostas dos Estados-Membros aos questionários enviados previamente à visita de controlo e nos resultados das visitas de controlo. Estes relatórios permitem ter uma visão geral quer sobre a abordagem teórica seguida pelos Estados-Membros quanto a determinadas regulamentações, quer sobre a aplicação prática daí resultante no terreno por parte das estâncias encarregadas do desalfandegamento.

No decurso do período considerado, as visitas de controlo deram lugar à elaboração de três relatórios temáticos, disponíveis sob simples pedido[26]. Os dois primeiros relatórios, respectivamente consagrados ao *tratamento dos direitos antidumping* e ao *tratamento das mensagens de assistência mútua,* resultaram de um inquérito levado a cabo no conjunto dos Estados-Membros. As anomalias detectadas não foram de natureza a pôr em causa o funcionamento dos procedimentos, ainda que tenham sido formuladas observações adequadas para melhorar o respectivo funcionamento. Em contrapartida, o terceiro relatório relativo ao *desalfandegamento das bananas frescas*, e que resulta de um inquérito levado a cabo em cinco Estados-Membros, permitiu concluir que os sistemas de desalfandegamento, em nenhum dos Estados-Membros controlados, estavam em condições de garantir a boa aplicação de regulamentação comunitária na matéria e a correcta cobrança dos recursos próprios tradicionais.

Estes três relatórios foram apresentados aos Estados-Membros e discutidos no Comité Consultivo dos Recursos Próprios. Constituem um elemento de *reflexão* para os serviços da Comissão quanto às dificuldades práticas eventuais que podem suscitar determinadas disposições regulamentares e permitem formular *recomendações* dirigidas aos Estados-Membros susceptíveis de melhorar a eficácia dos seus sistemas de gestão dos procedimentos aduaneiros e contabilísticos ou mesmo de os alterar quanto ao fundo. O *desalfandegamento dos cereais,* bem como o controlo das *estâncias aduaneiras de média dimensão,* serão igualmente objecto de um relatório temático a publicar no decurso do ano 2003.

4.6. Aplicação do princípio da responsabilidade financeira

Paralelamente ao desenvolvimento de uma abordagem mais estrutural dos seus controlos e a fim de assegurar uma gestão mais sã e mais eficaz das finanças comunitárias, a Comissão melhorou a sua abordagem em matéria de cobrança com base na aplicação do princípio da responsabilidade financeira. Este princípio comporta duas vertentes, uma interna, outra externa.

4.6.1 Responsabilidade financeira interna

O princípio da responsabilidade financeira interna refere-se menos ao modo de acompanhamento da cobrança do que à responsabilização dos Estados-Membros nas suas acções de cobrança. Os Estados-Membros têm por missão garantir a cobrança dos recursos próprios tradicionais nas melhores condições; segundo o princípio da referida responsabilidade, que é, além disso, *retribuída (25% dos recursos cobrados)*, a Comissão considera que os Estados-Membros devem assumir as perdas dos recursos próprios tradicionais resultantes dos seus próprios erros, compensando o orçamento comunitário mediante a sua responsabilidade financeira.

---

[26] Estes relatórios estão disponíveis na DG Orçamento no secretariado da Unidade BUDG/B/3 (tel. : 02 295 06 63).

Os casos de responsabilidade financeira são identificados, nomeadamente, com base no n.º 2, alínea b), do artigo 220.º (erros administrativos não detectáveis pelo devedor) e no n.º 3 do artigo 221.º (prescrição resultante da inacção da administração nacional) do Código Aduaneiro Comunitário, com base nos artigos 869.º e 889.º das disposições de aplicação do Código, com base na confiança legítima do devedor para com uma administração nacional que lhe transmitiu uma autorização errónea e com base na falta de diligência na cobrança dos créditos que resultam numa não cobrança (n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento n.º 1150/2000). No final de 2002, o número total de *dossiers era de 114* representando um montante cumulado em capital de *50 861 860,00 euros*.

Quatro Estados-Membros (França, Itália, Áustria, Reino Unido) puseram à disposição um montante de 7 471 501,00 euros resultante dos respectivos erros administrativos, evitando assim que o contribuinte tenha que suportar o encargo destes erros mediante uma compensação por via do quarto recurso. Os outros Estados-Membros, embora sensíveis ao princípio da responsabilidade financeira, continuam, no entanto, a invocar a falta de base jurídica explícita que justifique a acção da Comissão na matéria. A fim de tomar uma posição quanto às divergências de interpretação entre estes Estados-Membros e a Comissão, há um *caso exemplar* de responsabilidade financeira que é actualmente objecto de um processo por infracção a título do artigo 226.º do Tratado CE. O recurso foi introduzido no Tribunal de Justiça em 8 de Novembro de 2002. A Comissão aplicará *mutatis mutandis* a decisão de justiça que for proferida a todos os outros casos de responsabilidade financeira. No decurso do exercício seguinte, a Comissão pensa continuar a identificar os casos de responsabilidade financeira dos Estados-Membros em razão de determinados erros e manter o diálogo com os Estados-Membros que ainda não puseram à disposição os montantes pelos quais a Comissão considera que são responsáveis.

4.6.2 Responsabilidade financeira externa

Paralelamente ao desenvolvimento da abordagem da responsabilidade das administrações dos Estados-Membros pelos seus erros administrativos, que impedem o registo de liquidação dos direitos aduaneiros, a Comissão iniciou uma acção para desenvolver a *sua vertente externa*. O objectivo procurado era o da responsabilidade dos parceiros dos acordos internacionais de comércio que a União concluiu ou vai concluir com os países terceiros[27].

No quadro dos referidos acordos, o *benefício das preferências pautais* assenta na apresentação pelos importadores da Comunidade de certificados de origem validados pelas autoridades competentes desses países terceiros. A falta de validade desses documentos implica *ipso facto* a cobrança de direitos segundo a taxa normal aquando da importação na União. O problema coloca-se, nomeadamente, quando a emissão dos referidos certificados assenta em "*erros administrativos*" das autoridades competentes que emitem certificados de origem quando sabiam ou deveriam razoavelmente saber que os produtos em questão não eram originários do seu país.

---

[27] A vertente externa da responsabilidade financeira não visa as medidas autónomas do tipo sistemas de preferências generalizadas. Na medida em que não se trata de um instrumento negociado, a Comissão não pode "impor" unilateralmente uma tal cláusula.

A cobrança dos direitos torna-se, então, extremamente difícil ou mesmo impossível pelo facto de o importador comunitário se poder prevalecer da sua boa-fé e da confiança legítima nos documentos validados pelas autoridades competentes dos parceiros comerciais da União. As administrações dos Estados-Membros invocam, pelo seu lado, o facto de terem sido induzidas em erro pelas informações recebidas das autoridades terceiras competentes. A « factura », em última análise, é apresentada aos contribuintes da União Europeia por via do quarto recurso (PNB).

Tendo em conta os interesses em jogo, a Comissão considera oportuno introduzir sistematicamente uma cláusula que assenta no conceito da *responsabilidade financeira*[28] dos países beneficiários das preferências (Estados-Membros da União bem como países terceiros, dado que se trata de acordos recíprocos). Uma tal cláusula deve permitir que a perda de recursos próprios tradicionais seja assumida directamente pelas administrações que, pelo facto do respectivo comportamento, têm a responsabilidade total por uma perda de recursos em detrimento do orçamento da outra parte no acordo. Esta cláusula consta já das *directivas de negociação com os países árabes do Golfo, a Albânia e os países do grupo ACP*.

As discussões adequadas estão programadas para o início do ano 2003 a nível do Conselho, entre os Estados-Membros e a Comissão, de maneira a fixar o quadro jurídico da aplicação de uma tal abordagem.

4.7. Aplicação do n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento n.° 1150/2000

O exame pela Comissão dos *dossiers* apresentados pelos Estados-Membros no âmbito do n.º 2 do artigo 17.º, quando o montante dos recursos próprios tradicionais em questão ultrapassam o limiar de 10 000 euros e que a respectiva cobrança se torna aleatória, tem em vista apreciar a diligência demonstrada pelos Estados-Membros na cobrança desses créditos comunitários.

No plano da comunicação destes casos, a Comissão, após parecer favorável do Comité Consultivo dos Recursos Próprios, adoptou a Decisão C(2002) 416 final, de 13.3.2002 que altera a Decisão n.º 97/245/CE, EURATOM[29], de 20.3.1997, que estabelece as modalidades de comunicação de determinadas informações enviadas à Comissão no âmbito do sistema dos recursos próprios das Comunidades. Esta alteração, que se refere essencialmente ao anexo 6 da decisão de 20.3.1997, tem em vista melhorar o dispositivo da informação transmitida pelos Estados-Membros à Comissão no que diz respeito ao acompanhamento da acção dos Estados-Membros em matéria de cobrança dos recursos próprios.

Na prática, e relativamente ao período em questão, a Alemanha, Espanha, França, Irlanda, Itália, Portugal, Suécia e Reino Unido comunicaram à Comissão *426 pedidos de dispensa de colocação à disposição* (dos quais 317 pedidos unicamente para a Alemanha) o que representa um montante total de *148 103 290,28*[30] euros. Confrontada com a quantidade de *dossiers* transmitidos entre 2000 e 2002, a Comissão desenvolveu uma base de dados para melhorar a gestão de procedimentos de dispensa de colocação à disposição. Esta metodologia permitiu obter, em prazos muito curtos, conclusões operacionais em matéria de responsabilidade financeira.

---

28 Comunicação à Comissão de 17.7.2001 (Doc C(2001) 1954).

29 JO L 97 de 12.4.1997, p. 12.

30 Isto é, 327 casos num montante de 42 650 456,00 euros em 2000, 12 casos num montante de 2 434 780,85 euros em 2001 e 87 casos num montante de 103 018 053,43 euros em 2002.

No que se refere ao tratamento dos *dossiers*, a Comissão examinou no decurso do mesmo período *424 dossiers num montante de 98 008 529,14 euros* (ver quadro abaixo). O exame destes *dossiers* é assegurado pelo grupo interserviços que se reuniu sete vezes em 2000-2002; os representantes dos serviços da Comissão receberam antes das reuniões a comunicação sistemática desses *dossiers* e toda a informação pertinente útil ao respectivo exame.

Anos	Dispensa concedida	Recusa	Informações complementares	Não adequado[31]	Total
2000	**123 casos €17 557 144,81**	**128 casos €4 310 313,18**	**5 casos €2 135 024,92**	**73 casos €17 205 094,60**	**329 casos €41 207 577,51**
2001	**9 casos €951 714,27**	**1 caso €406 361,09**	**1 caso €1 055 542,84**	**---**	**11 casos €2 413 618,20**
2002	**27 casos €12 069 872,68**	**10 casos €2 491 791,54**	**17 casos €4 546 479,40**	**30 casos €35 279 189,81**	**84 casos €54 387 333,43**
Total	**159 casos = 37,50%**	**139 casos = 32,80%**	**23 casos = 5,40%**	**103 casos = 24,30%**	**424 casos = 100%**
	€30 578 731,76 = 31,20%	**€7 208 465,81 = 7,30%**	**€7 737 047,16 = 7,90%**	**€52 484 284,41 = 53,60%**	**€98 008 529,14 = 100%**

Tendo em conta o número de Estados-Membros que comunicaram casos de dispensa de colocação à disposição, a Comissão continua a considerar que persiste a este nível um problema de fundo. A Comissão espera que, com o projecto de reformulação do n.º 2 do artigo 17.º integrado no projecto de alteração do Regulamento n.° 1150/2000, tal como descrito acima, os Estados-Membros saberão apreender melhor a noção de *montantes definitivamente incobráveis* e tomar as medidas destinadas a *limpar* a compatibilidade separada para obter uma situação contabilística mais objectiva.

No que diz respeito à *Alemanha,* foram transmitidos à Comissão em 1997, 115 *dossiers*. Nessa altura, a Comissão não pudera, no entanto, tratá-los porque não foram apresentados segundo o modelo comunitário prescrito pela Decisão da Comissão de Março de 1997 - formulário especialmente concebido para facilitar o tratamento dos pedidos de dispensa de colocação à disposição. Por conseguinte, a Comissão solicitou ao Estado-Membro que voltasse a apresentar esses casos respeitando as disposições da decisão acima mencionada. Em Maio de 2000, a Alemanha comunicou uma lista mais completa de 282 casos para o período de 1994-1998 e depois mais 35 outros casos. A Comissão considera a abertura de um *processo por infracção* a título do artigo 226.º do Tratado CE contra o Estado-Membro tendo em conta a sua recusa em comunicar informações complementares necessárias ao exame de determinados *dossiers,* bem como a sua recusa em proceder à colocação à disposição dos montantes relativamente aos *dossiers* em que a dispensa foi recusada.

[31] Trata-se, nomeadamente, de casos no âmbito da antiga regulamentação ou relativamente aos quais os tribunais nacionais anularam a dívida aduaneira.

5. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO

5.1. Apreciação de conjunto

As anomalias observadas no funcionamento do sistema de controlo dos recursos próprios tradicionais no decurso do período 2000-2002 confirmam, como nos exercícios precedentes, todo o interesse que a Comissão pode tirar dos controlos que efectua. Os instrumentos *tradicionais* pelos quais a Comissão dá seguimento às suas acções de controlo são: a rectificação pelos Estados-Membros dos procedimentos nacionais não conformes, a regularização contabilística dos *dossiers* anteriores (dentro do prazo de prescrição), as correcções pontuais das anomalias observadas, a explicação dos textos comunitários, a melhoria concertada da regulamentação comunitária em caso de deficiências persistentes, etc.

As consequências financeiras constituem efeitos visíveis das verificações operadas no terreno; no entanto, não justificam só por si o interesse dessas verificações. Com efeito, o controlo específico do gestor orçamental, através do conjunto das informações recolhidas junto dos Estados-Membros, após análise das mesmas, pode permitir influenciar o processo de melhoramento da regulamentação, por forma a que os interesses financeiros da União sejam devidamente tomados em conta.

À panóplia dos instrumentos acima citados, junta-se um determinado número de acções complementares do sistema clássico de verificações que permite à Comissão alargar o seu âmbito de controlo. Estas acções são descritas seguidamente.

5.2. Relações com o Tribunal de Contas

A Comissão encontra-se em relação estreita e regular com o Tribunal de Contas no que diz respeito ao acompanhamento dos trabalhos do Tribunal - que representa cerca de 20% da actividade da unidade de controlo dos recursos próprios tradicionais - com base, nomeadamente, numa informação mútua das acções de controlo programadas e na comunicação de qualquer relatório de controlo enviado aos Estados-Membros, bem como nas respostas destes últimos. No âmbito da preparação dos seus próprios controlos, o Tribunal beneficia das informações e da experiência da Direcção-Geral do Orçamento.

No que se refere, por um lado, à exploração dos relatórios (anuais/especiais) e das cartas de sector provenientes do Tribunal de Contas e, por outro lado, ao acompanhamento administrativo e financeiro das observações que constam dos relatórios do Tribunal, a unidade responsável pelos recursos próprios tradicionais na Comissão criou, em 1998, uma *task force ad hoc* na matéria. Esta *task force* foi objecto de uma reorganização das suas tarefas e responsabilidades no decurso do período considerado, a fim de garantir um acompanhamento mais eficaz, dentro do respeito de prazos mais apertados. Da mesma forma, esta célula procura escrupulosamente que as respostas dos Estados-Membros sejam dadas dentro dos prazos previstos.

Relativamente ao período considerado, a Comissão assegurou o acompanhamento dos relatórios especiais do Tribunal elaborados, respectivamente, em matéria de *segurança* e *garantias* e de *valor aduaneiro*. A Comissão deu igualmente seguimento aos relatórios anuais de 1999[32], 2000 e 2001. Além disso, foi transmitida uma contribuição no que diz respeito à elaboração das respostas às questões relativas aos recursos próprios tradicionais que constam do questionário[33] elaborado pelo Sr. Blak, membro do Parlamento Europeu, no quadro da quitação de 1999. A Comissão assegurou igualmente o acompanhamento dos relatórios anuais que serviram de base à quitação. A este propósito, convém mencionar o acompanhamento quase permanente do *dossier* "Manteiga da Nova Zelândia" (relatório especial 1/98). De notar que a Comissão retomou a função de coordenação do antigo grupo "Zepter" e respondeu a todos os pedidos de informação formulados pelo Tribunal quanto ao acompanhamento deste *dossier*.

Além disso, e relativamente ao período 2000-2002, a Comissão tratou *53 cartas de sector*; no final do período considerado, 30 cartas continuam em aberto[34], a aguardar as respostas dos Estados-Membros ou a colocação à disposição dos recursos próprios em questão, ou o acompanhamento deu lugar a formalidades destinadas à abertura de processos por infracção[35] a título do artigo 226.º do Tratado CE.

Além disso, o Tribunal de Contas procedeu regularmente a acções de auditoria junto dos serviços da Comissão. O domínio dos recursos próprios tradicionais deu lugar à realização de duas auditorias do Tribunal de Contas durante o período em questão. As observações eventuais do Tribunal constituem para a Comissão um contributo importante para a avaliação das suas acções e resultados.

5.3. Joint Audit Arrangement

O processo do *Joint Audit Arrangement* - termo genérico que designa a cooperação estabelecida entre a Comissão e os serviços de auditoria interna de determinados Estados-Membros para facilitar a troca de experiências, de conhecimentos e de técnicas em matéria de auditoria interna - arrancou em 1994 e conheceu diversas fases de desenvolvimento já todas levadas a cabo. Criado sob os auspícios do Comité Consultivo dos Recursos Próprios, o subgrupo de auditoria reúne as delegações de todos os Estados-Membros para trocas de ponto vista.

No âmbito deste Comité, os Estados-Membros participantes, por sua própria iniciativa e em colaboração estreita com a Comissão, desenvolveram documentos de trabalho que integram planos de auditoria e instrumentos de auditoria que constituem módulos de auditoria. Estes módulos apresentam-se sob a forma de grelhas estruturadas que permitem avaliar os controlos fundamentais realizados em cada Estado-Membro para garantir que os recursos próprios são devidamente apurados, contabilizados e colocados à disposição da Comissão. Da mesma

---

32 O Parlamento Europeu tomou nota e saudou os esforços e as iniciativas da Comissão pelo seguimento dado às observações do Tribunal de Contas Europeu – Ver documento PE 294.389 de 10.01.2001.

33 Ver documento PE 294.293 de 30.11.2000.

34 Estas 30 cartas repartem-se assim: 5 para a Alemanha, 4 para a Bélgica, França, Itália e Reino Unido, 3 para a Espanha, 2 para os Países Baixos e a Suécia, uma para a Dinamarca e Áustria.

35 Desde 1997, há 40 cartas que estão por encerrar.

forma, o módulo[36] permite medir as capacidades de um sistema e revelar, se for caso disso, as deficiências estruturais a solucionar.

Actualmente, participam activamente nesta iniciativa a Bélgica, a Dinamarca, a Espanha, a França, a Irlanda, a Itália, os Países Baixos, a Áustria, Portugal, a Finlândia, a Suécia e o Reino Unido. Com base nos módulos acima referidos, a Comissão desenvolveu, em colaboração com os Estados-Membros voluntários, uma metodologia alternativa para melhorar os controlos associados (isto é, os que são efectuados no âmbito do n.º 2 do artigo 18.º do Regulamento n.° 1150/2000) que exigem uma colaboração mais estreita. A Dinamarca, os Países Baixos e a Áustria apresentaram-se como voluntários para recorrer a esta abordagem. Sete controlos desta natureza foram já realizados com estes Estados-Membros.

Segundo esta abordagem, o controlo é conduzido pelo serviço de auditoria interna do Estado-Membro interessado a partir de um módulo apropriado que abrange o domínio aduaneiro e/ou contabilístico pré-seleccionado. No final dos seus trabalhos, o serviço estabelece um relatório que é enviado simultaneamente à administração nacional e à Comissão. Esta última, por seu lado, examina os resultados dos trabalhos de auditoria realizados e efectua uma breve visita ao Estado-Membro para se encontrar com a equipa de auditoria interna e controlar os documentos de trabalho e a metodologia utilizada.

No final desta visita, a Comissão pode adoptar as linhas principais do relatório. A Comissão estabelece em seguida o seu próprio relatório. As anomalias eventuais - pontuais ou estruturais - são objecto de uma regularização orçamental, segundo as condições normais. Caso a análise dos sistemas permita qualificar a anomalia como estrutural, a Comissão será informada das medidas propostas pelo Estado-Membro com vista a remediar as deficiências subjacentes ao sistema.

A Comissão e os Estados-Membros consideraram que constituía um benefício substancial a realização dos controlos no âmbito desta abordagem. Para a Comissão, oferece suficientes garantias quanto a uma real eficácia dos sistemas de controlos internos nos Estados-Membros. Permite igualmente gerir os recursos que a Comissão pode investir melhor noutros sectores, nomeadamente a favor dos países candidatos. Quanto aos Estados-Membros, uma tal abordagem significa menos perturbação no trabalho quotidiano das estâncias e um melhor investimento nas suas próprias administrações. A Comissão apresentou o processo e as vantagens do *Joint Audit Arrangement* por ocasião da quinta reunião do *Contact Group for Financial Control Organisations* em Malta, em Outubro de 2002.

5.4. Abertura aos países aderentes

Com vista a 2004, a Comissão esforçou-se, no decurso do período de referência, por definir uma estratégia para a abordagem da problemática, nomeadamente através de visitas prévias de informação; depois conduziu as acções subjacentes necessárias junto das administrações dos dez países candidatos a fim de garantir que os respectivos sistemas aduaneiros e contabilísticos respondam às exigências comunitárias no que se refere ao tratamento operacional dos recursos próprios.

---

[36] São actualmente disponíveis os seguintes módulos: Livre prática, incluindo a contabilidade A; Trânsito externo (T1 e TIR); Armazenamento; Sistemas das Preferências Generalizadas; Aperfeiçoamento activo; Contabilidade separada.

Houve pessoal da Comissão que participou activamente em *seminários* a fim de mobilizar para o sistema dos recursos próprios tradicionais os funcionários das administrações dos Estados candidatos à adesão. Estes seminários tiveram lugar na Lituânia (Outubro de 2000), em Malta (Fevereiro de 2001), em Chipre (Fevereiro de 2001), na Polónia (Março de 2001) e na Bulgária (Outubro de 2001). Revelaram-se muito úteis para realçar os diferentes aspectos que os Estados candidatos devem tomar em consideração ao realizar os trabalhos de reforma, a fim de poderem preparar-se nas melhores condições. A estes seminários juntam-se diversos trabalhos preparatórios.

Assim, a Comissão elaborou um *guia prático* que descreve as medidas concretas que deverão ser tomadas pelas autoridades desses países para integrar o acervo comunitário nas respectivas legislações nacionais. Esta *lista de verificação* constitui uma ajuda técnica preciosa destinada a facilitar a respectiva preparação à adesão no domínio específico dos recursos próprios tradicionais. Esta *lista de verificação* permitiu à Comissão desenvolver um *questionário* enviado aos 10 países candidatos do *Grupo de Laeken* - quer dizer, todos os países candidatos com os quais a Comissão está em processo de negociação, excluindo a Roménia e a Bulgária - a fim de proceder a uma primeira avaliação dos progressos realizados pelos países candidatos na preparação do cálculo e do pagamento dos recursos próprios. Relativamente a cada condição administrativa que deve ser preenchida, foi solicitado aos países em questão que especificassem se tinham já uma regulamentação nacional e as infra-estruturas subjacentes para responder à condição colocada. Além disso, esses países foram convidados a simular extractos contabilísticos em matéria de recursos próprios tradicionais.

Estes trabalhos foram completados por *visitas no local* para proporcionar uma assistência técnica, bem como um acompanhamento às respostas dadas aos questionário. Estas visitas permitiram, nomeadamente, afastar possíveis mal-entendidos no que se refere a aspectos técnicos do funcionamento do sistema dos recursos próprios e efectuar o balanço dos progressos já realizados e das acções a planificar - com vista a uma aplicação completa do sistema desde os primeiro dias de adesão. As referidas visitas também constituíram uma oportunidade, por um lado, para apresentar e preparar conjuntamente um método uniforme de cálculo dos recursos (e das despesas) e, por outro lado, para facilitar as negociações no capítulo orçamental mediante a criação de uma terminologia e de uma metodologia comuns.

Com base nos (projectos de) regulamentações nacionais dos países candidatos e das respostas ao questionário da Comissão, esta pôde obter uma opinião positiva quanto à qualidade dos procedimentos nacionais introduzidos e dos progressos realizados na perspectiva de uma adesão futura. Tendo em conta o calendário e os esforços que estão por realizar, e o interesse manifestado pelo Tribunal de Contas Europeu quanto aos trabalhos preparatórios levados a cabo pela Comissão, esta última considera este tema como uma *prioridade absoluta*. Por esta razão, a Comissão, ao longo do ano de 2003, prestará uma assistência técnica orientada para os domínios que exigem ainda esforços importantes de adaptação. Além disso, será privilegiada a avaliação em tempo real dos sistemas de cobrança.

É claro que esta abertura aos países candidatos e o investimento pedido à Comissão - em efectivos constantes - traduzir-se-á necessariamente numa reorientação da realização dos controlos junto dos quinze Estados-Membros actuais. Assim, o número de visitas *clássicas* será reduzido, em princípio, a uma única visita de controlo por Estado-Membro; em determinados Estados-Membros, o controlo será efectuado segundo a abordagem do *Joint Audit Arrangement*. Tal não exclui naturalmente visitas suplementares de curta duração destinadas a aprofundar determinados aspectos abordados aquando dos programas de controlo precedentes. Além disso, a Comissão reflecte na oportunidade de associar os Estados-Membros às visitas de controlo.

6. CONCLUSÃO

Os resultados registados no decurso dos anos 2000 a 2002, bem como as perspectivas que se abrem, confirmam a necessidade dos controlos conduzidos pela Comissão a título dos recursos próprios tradicionais. Esta acção de controlo permite efectivamente garantir uma igualdade de tratamento entre os Estados-Membros tanto a nível da aplicação das regulamentações de ordem aduaneira e contabilística como no plano da protecção dos interesses financeiros da União Europeia; a não observância destas regulamentações implica que os Estados-Membros assumam as mesmas consequências.

Ao mesmo tempo que introduz as medidas necessárias para aperfeiçoar a realização das visitas de controlo clássicas, a Comissão entende paralelamente desenvolver a sua acção nos três domínios seguintes:

– ***Acompanhamento*** junto dos países aderentes, com vista a obter um grau aceitável de garantia de que os sistemas de cobrança dos recursos próprios tradicionais desses países respondem às exigências comunitárias, o mais tardar no momento da respectiva adesão;

– ***Responsabilidade financeira interna dos Estados-Membros*****,** princípio em função da qual os Estados-Membros devem assumir a responsabilidade pelos seus erros. Os diversos processos por infracção introduzidos no Tribunal de Justiça devem permitir fixar definitivamente determinadas linhas de conduta;

– ***Responsabilidade financeira externa***; deve ser prosseguida uma reflexão adequada sobre este ponto, a fim de poder solucionar os efeitos negativos em termos financeiros resultantes de uma má gestão dos acordos preferenciais.