Jornal Oficial

das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 340

39.º ano

12 de Novembro de 1996

Edição em língua portuguesa

Comunicações e informações

Número de informação | Índice | Página

I *Comunicações*

Tribunal de Contas

96/C 340/01 Relatório anual relativo ao exercício de 1995, acompanhado das respostas das instituições 1

Preço: 65 ECU

NOTA AOS LEITORES

1. O relatório anual do Tribunal de Contas insere-se no procedimento de quitação (artigo 206.º do Tratado CE e artigo 89.º do Regulamento Financeiro). O seguimento a dar às observações incluídas neste relatório é da competência do Parlamento Europeu que, tendo em conta uma recomendação do Conselho, delibera na sua qualidade de autoridade de quitação. A Comissão elaborará um relatório sobre as medidas tomadas para dar seguimento às observações constantes das resoluções do Parlamento Europeu que acompanham a decisão de quitação e sobre o seguimento a dar aos comentários que acompanham a recomendação do Conselho sobre a quitação a conceder.

2. Este décimo nono relatório anual (relativo ao exercício de 1995) do Tribunal de Contas é composto por um único volume.

3. O relatório encontra-se estruturado do seguinte modo:
   — uma introdução;
   — uma primeira parte relativa às observações sobre as receitas e dotações operacionais da Comissão e sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento. Cada capítulo é seguido das respostas correspondentes da Comissão;
   — uma segunda parte relativa às observações sobre as dotações de funcionamento das instituições e dos organismos das Comunidades Europeias, seguidas das suas respostas.

4. O Tribunal elaborou o seu relatório após ter estudado as respostas enviadas pelas instituições, até 31 de Outubro. Nos casos em que, à luz das respostas, o Tribunal julgou necessário introduzir esclarecimentos de modo a que o leitor tenha uma melhor compreensão dos problemas, tal foi feito no ponto correspondente do relatório. O facto de o Tribunal não comentar as respostas das instituições não implica, contudo, um acordo tácito quanto ao seu conteúdo.

5. O significado das principais abreviaturas e símbolos utilizados no relatório, especialmente nas suas ilustrações gráficas, bem como as informações de base sobre o orçamento geral, figuram em anexo no final do relatório.

6. São as seguintes as referências aos Jornais Oficiais nos quais foram publicados os relatórios anuais relativos aos cinco últimos exercícios:

— 1990: JO C 324 de 13.12.1991
— 1991: JO C 330 de 15.12.1992
— 1992: JO C 309 de 16.11.1993
— 1993: JO C 327 de 24.11.1994
— 1994: JO C 303 de 14.11.1995

7. Excepto indicação em contrário, as observações do presente relatório referem-se ao Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias (JO L 356 de 31.12.1977), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom, CECA) n.º 2335/95, de 18 de Setembro de 1995 (JO L 240 de 7.10.1995, p. 12).

8. O Tribunal informa que, independentemente do presente relatório anual, publica um relatório especial em apoio da Declaração de fiabilidade (DAS) relativa à fiabilidade das contas e à legalidade/regularidade das operações a que elas se referem, que envia ao Parlamento e ao Conselho. Para uma melhor compreensão dos trabalhos do Tribunal, o leitor deverá consultar igualmente esse relatório especial DAS.

TRIBUNAL DE CONTAS

Em conformidade com as disposições dos Tratados (n.º 4 do artigo 45.º-C do Tratado CECA, n.º 4 do artigo 188.º-C do Tratado CE e n.º 4 do artigo 160.º-C do Tratado CEEA) e do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (artigo 88.º), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom, CECA) n.º 2335/95 do Conselho, de 18 de Setembro de 1995, assim como com as disposições correspondentes relativas aos fundos europeus de desenvolvimento, o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias adoptou, na sua reunião de 24 de Outubro de 1996, o seu

RELATÓRIO ANUAL

relativo ao exercício de 1995

(96/C 340/01)

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

Bernhard FRIEDMANN
(Presidente)

John WIGGINS

Giorgio CLEMENTE

Barry DESMOND

Patrick EVERARD

Armindo de Jesus de SOUSA RIBEIRO

Antoni CASTELLS

Jan O. KARLSSON

Hubert WEBER

Aunus Olavi SALMI

Jørgen MOHR

Kalliopi NIKOLAOU

François COLLING

Maarten B. ENGWIRDA

Jean-François BERNICOT

ÍNDICE

Página

Introdução 5

Parte I — OBSERVAÇÕES SOBRE AS RECEITAS E DOTAÇÕES OPERACIONAIS DA COMISSÃO E SOBRE OS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

Capítulo 1 — Recursos próprios 23

Capítulo 2 — Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Garantia (FEOGA-«Garantia») Gestão orçamental e despesas directas 58

Capítulo 3 — Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Garantia (FEOGA-«Garantia») Organização e gestão dos mercados agrícolas 75

Capítulo 4 — Política comum da pesca e do mar 102

Capítulo 5 — Domínio regional 123

Capítulo 6 — Domínio social 149

Capítulo 7 — Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Orientação (FEOGA-«Orientação») 187

Capítulo 8 — Instrumentos financeiros e actividades bancárias 204

Capítulo 9 — Investigação e desenvolvimento tecnológico 214

Capítulo 10 — Acções a favor dos países da Europa Central e de Leste dos novos Estados independentes (ex-União Soviética) e da Mongólia 235

Capítulo 11 — Cooperação com os países em vias de desenvolvimento e outros países terceiros (à excepção dos países da Europa Central e de Leste) 264

Capítulo 12 — Fundos europeus de desenvolvimento 290

Parte II — OBSERVAÇÕES SOBRE AS DOTAÇÕES DE FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES E DOS ÓRGÃOS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Capítulo 13 — Comissão 334

Capítulo 14 — Tribunal de Contas 348

Capítulo 15 — Comité Económico e Social, Comité das Regiões e estrutura organizativa comum 349

ANEXOS

Anexo I — Relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal de Contas durante os últimos cinco anos 353

Anexo II — Anexo relativo às abreviaturas e símbolos utilizados no relatório, bem como às informações de base sobre o orçamento geral 363

RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES

Página

Parte I — OBSERVAÇÕES SOBRE AS RECEITAS E DOTAÇÕES OPERACIONAIS DA COMISSÃO E SOBRE OS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

Capítulo 1 — Recursos próprios 45

Capítulo 2 — Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Garantia (FEOGA-«Garantia»)
Execução orçamental e despesas directas 70

Capítulo 3 — Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Garantia (FEOGA-«Garantia»)
Organização e gestão dos mercados agrícolas 95

Capítulo 4 — Política comum da pesca e do mar 117

Capítulo 5 — Domínio regional 141

Capítulo 6 — Domínio social 169

Capítulo 7 — Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Orientação
(FEOGA-«Orientação») 199

Capítulo 8 — Instrumentos financeiros e actividades bancárias 212

Capítulo 9 — Investigação e desenvolvimento tecnológico 228

Capítulo 10 — Acções a favor dos países da Europa Central e de Leste dos novos Estados independentes (ex-União Soviética) e da Mongólia 255

Capítulo 11 — Cooperação com os países em vias de desenvolvimento e outros países terceiros (à excepção dos países da Europa Central e de Leste) 283

Capítulo 12 — Fundos europeus de desenvolvimento 313

Parte II — OBSERVAÇÕES SOBRE AS DOTAÇÕES DE FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES E DOS ÓRGÃOS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Capítulo 13 — Comissão 342

Capítulo 15 — Comité Económico e Social, Comité das Regiões e estrutura organizativa comum 352

INDICE DEI GRAFICI (G)

		Pagina
G I	Bilancio generale 1995 — Previsioni di entrata	10
G II	Bilancio generale 1995 — Previsioni di spesa — Stanziamenti per pagamenti	11
G III	Bilancio generale 1995 — Stanziamenti per impegni	12
G IV	Stanziamenti per impegni disponibili nel 1995 e loro utilizzazione, per settore e istituzione	13
G V	Stanziamenti per pagamenti disponibili nel 1995 e loro utilizzazione, per settore e istituzione	14
G VI	Prospettive finanziarie: schema degli stanziamenti per impegni disponibili per il bilancio 1995 e loro esecuzione; totale degli stanziamenti per pagamenti disponibili a titolo del bilancio 1995 e loro esecuzione	15
G VII A	Conto di gestione consolidato e computo del saldo dell'esercizio 1995	16
G VII B	Sommario del bilancio consolidato dell'Unione europea al 31 dicembre 1995	17
G VIII	Pagamenti eseguiti nel 1995 per settore	18
G IX	Pagamenti eseguiti nel 1995 per Stato membro	19
G X	Evoluzione e utilizzo degli stanziamenti per pagamenti durante il periodo 1991-1995, per settore	20
G XI	Tassi di utilizzo degli stanziamenti per pagamenti dal 1991 al 1995, per settore	21
G XII	Pagamenti annuali nel corso del periodo 1991-1995, per settore e per istituzione	22
G XIII	Previsioni di entrata ed entrate effettive nel 1995	54
G XIV	Previsioni di risorse proprie e risorse proprie effettive nel 1995 per Stato membro	55
G XV	Risorse proprie effettive nel 1995	56
G XVI	Risorse proprie effettive, per Stato membro (1991-1995)	57
G XVII	Il FEAOG-garanzia — Pagamenti eseguiti nel 1995, ripartiti per mercato	73
G XVIII	Il FEAOG-garanzia — Pagamenti eseguiti nel 1995, per mercato e per Stato membro	74
G XIX	I fondi strutturali: impegni contratti e pagamenti eseguiti nel 1995, per Stato membro	185
G XX	I fondi strutturali: impegni contratti e pagamenti eseguiti nel 1995, per Stato membro e per obiettivo	186
G XXI	L'aiuto ai paesi dell'Europa centrale e orientale e ai nuovi Stati indipendenti (ex Unione Sovietica): i programmi PHARE e TACIS	263
G XXII	Informazioni di base sui Fondi europei di sviluppo (FES) (situazione al 31 dicembre 1995)	329
G XXIII	Il 6° FES: dotazione, finanziamento, ripartizione degli aiuti, utilizzazione globale	330
G XXIV	Il 7° FES: dotazione, finanziamento, ripartizione degli aiuti, utilizzazione globale	331
G XXV	Il 6° e il 7° FES — Utilizzo degli aiuti per settore economico (situazione al 31 dicembre 1995)	332
G XXVI	I sette FES — Evoluzione dei pagamenti annuali (1960-1995)	333

INTRODUÇÃO

0.0. ÍNDICE

	Pontos
Gestão financeira e contabilística	0.1
Gestão dos fundos comunitários pelos Estados-Membros	0.2 — 0.5
Actuação conjunta da Comissão e dos Estados-Membros	0.6 — 0.11
Gestão da Comissão	0.12 — 0.27
Melhorias da gestão financeira	0.28 — 0.32

GESTÃO FINANCEIRA E CONTABILÍSTICA

0.1. A melhoria da gestão financeira em casos específicos pode depender em grande medida ou exclusivamente de acções a serem tomadas apenas pela Comissão, por um ou mais Estados-Membros ou, com muita frequência, de acções conjuntas realizadas pela Comissão e pelos Estados-Membros no sentido de encontrar soluções adequadas. O relatório anual e a Declaração de Fiabilidade relativos ao exercício de 1995 apresentam inúmeros exemplos de gestão financeira e contabilística insatisfatória, em muitos casos idênticos, ou muito semelhantes, aos mencionados nos exercícios anteriores. Apesar de, na introdução do seu relatório anual relativo ao exercício de 1994, o Tribunal se ter congratulado com a adopção do programa da nova Comissão relativo à melhoria da gestão financeira, designado por «Sound and Efficient Management (SEM 2000)», reconheceu igualmente que não se poderiam esperar resultados rápidos.

GESTÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS PELOS ESTADOS-MEMBROS

0.2. No que respeita às receitas, o capítulo 1 menciona a não cobrança de vários milhões de ecus de recursos próprios, devido a uma aplicação deficiente da legislação relativa ao regime de aperfeiçoamento activo. Observou-se igualmente uma grande variedade de métodos e frequência dos controlos aduaneiros, bem como a aplicação incorrecta do regime de trânsito comunitário externo. No que respeita aos recursos próprios IVA, surgiram novos riscos, resultantes da supressão das fronteiras fiscais, que requerem um maior acompanhamento dos procedimentos de gestão, exigindo métodos de controlo adequados a nível nacional e uma cooperação mais estreita entre as autoridades dos Estados-Membros.

0.3. O capítulo 3, relativo à organização e gestão dos mercados agrícolas, salienta igualmente a falta de recuperação pelos Estados-Membros de montantes devidos à Comunidade, neste caso, restituições à exportação de, pelo menos, 16 Mio ECU. No mesmo capítulo, o seguimento dado às observações apresentadas nos relatórios anuais do Tribunal relativos aos exercícios de 1990 a 1992 revelou que, embora o Conselho e o Parlamento tivessem secundado as observações do Tribunal quanto à necessidade urgente de completar os cadastros olivícolas, tal não tinha ainda sido efectuado nos principais Estados-Membros produtores de azeite quatro anos depois. No caso de um outro mecanismo de controlo essencial, a introdução de registos cadastrais para superfícies cultivadas com arroz, registou-se a mesma ausência de progressos. No seu relatório especial em apoio da Declaração de Fiabilidade relativa ao exercício de 1995 [1], o Tribunal conclui que, a nível dos Estados-Membros, os procedimentos de controlo exigidos pelos regulamentos para cada medida específica precisam de ser aplicados com maior rigor. Estes controlos deverão ser considerados como requisitos mínimos para garantir uma execução eficaz e eficiente do orçamento do FEOGA. A eficácia dos controlos administrativos e verificações físicas locais deverá ser aumentada. Quanto aos regimes de ajuda por hectare, é fundamental a aplicação adequada de um sistema obrigatório de controlos integrados com o objectivo de assegurar a prevenção ou detecção de duplas declarações fraudulentas.

0.4. Apesar da concessão de adiantamentos de 50% da ajuda comunitária para investimentos na fiscalização das actividades de pesca (ver capítulo 4), a execução dos programas anuais de investimento em vários Estados-Membros caracterizou-se por atrasos consideráveis. Além disso, na área da ajuda aos investimentos no sector da transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura, uma análise mais rigorosa dos

[1] Ver ponto 4.13 (a ser publicado no JO).

projectos e da situação financeira dos beneficiários poderia ter evitado o financiamento de alguns projectos mal sucedidos.

0.5. Os problemas na gestão de operações dos fundos estruturais pelos Estados-Membros, mencionados no capítulo 6, incluem sistemas contabilísticos pouco fiáveis no que respeita ao Fundo Social e inexistência de informações sobre os beneficiários. Estes problemas conduzem a atrasos no fluxo monetário, a um mau funcionamento dos comités de acompanhamento, a controlos de auditoria interna inadequados e a certificados de despesas não fiáveis. O capítulo 7 descreve como a iniciativa do FEOGA-«Orientação», Leader, foi aplicada de diversos modos em diferentes Estados-Membros, como a cooperação e a coordenação entre os grupos Leader e os serviços nacionais intermediários variou imenso e como a considerável autonomia dos grupos, juntamente com as suas diversas interpretações do conceito de base, resultou em deficiências processuais. Detectaram-se despesas não elegíveis, tendo os grupos apresentado informações financeiras e técnicas não fiáveis.

ACTUAÇÃO CONJUNTA DA COMISSÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS

0.6. No que respeita aos recursos próprios, é necessário reforçar o sistema de notificação pelos Estados-Membros de dívidas aduaneiras não cobradas ou de renúncias à cobrança. A Comissão e os Estados-Membros deverão ainda estudar a possibilidade de desenvolver instrumentos adequados que permitam medir a comparabilidade e a fiabilidade dos valores do PNB. De qualquer modo, deverão continuar os seus esforços no sentido de melhorar a fiabilidade, comparabilidade e precisão das estatísticas nacionais para o cálculo do PNB.

0.7. O facto de nem os Estados-Membros nem a Comissão procederem ao acompanhamento e controlo da declaração de custos relativa aos regimes co-financiados pela Comunidade, a fim de combaterem as fraudes e irregularidades no âmbito do FEOGA-«Garantia», levou a que fossem efectuados pagamentos não elegíveis no montante de 16,6 Mio ECU, enquanto que algumas acções financiadas tiveram resultados limitados ou pouco satisfatórios.

0.8. Observou-se novamente falta de coerência no tratamento da elegibilidade de determinadas despesas para contribuição comunitária, tanto no âmbito da Política Comum da Pesca como do Fundo Social. A gestão do Fundo Regional é afectada, já que os diferentes critérios utilizados para a determinação das zonas elegíveis para ajuda significam que mais de 50% da população comunitária pode ser abrangida por um ou outro objectivo. Daqui resulta uma grande fragmentação das intervenções comunitárias, tornando-se difícil conciliar aspectos como o princípio de concentração das ajudas, o alargamento territorial, os efeitos das intervenções anteriores, a continuidade das acções e as alterações das necessidades, bem como a combinação de critérios objectivos com situações específicas, tendo em conta designadamente a inadequação das estatísticas. É necessário aplicar as medidas previstas para melhorar as estatísticas regionais, de modo a que se possa dispor de uma base sólida para definição de políticas e avaliação dos resultados.

0.9. No seu relatório especial em apoio da Declaração de Fiabilidade relativa ao exercício de 1995 [2], o Tribunal conclui que a elevada incidência de erros no domínio dos fundos estruturais revela a necessidade de melhoria dos sistemas e controlos nos Estados-Membros, de aplicação estrita e rigorosa de prazos para apresentação dos pedidos finais, de adopção de procedimentos de apuramento atempados pela Comissão e de elaboração clara e exaustiva de regulamentos relativos à gestão dos fundos. Deverá prestar-se especial atenção ao procedimento de certificação de modo a garantir que as declarações de despesas elegíveis sejam correctamente elaboradas e incluam os devidos comprovativos.

0.10. As subvenções comunitárias são frequentemente concedidas a projectos industriais geradores de receitas. É necessária uma maior precaução na utilização de subvenções para projectos de elevada rentabilidade financeira directa. O financiamento por meio de empréstimos é, por vezes, mais adequado, se bem que as subvenções possam continuar a ser utilizadas nos casos em que se revelasse que os investimentos não seriam efectuados se não existissem incentivos suplementares.

0.11. Os novos programas de despesas do domínio social não apresentam objectivos suficientemente claros e mensuráveis. Além disso, a auditoria dos programas comunitários nos domínios da educação e da formação profissional revelou que a implementação dos dois novos programas Leonardo e Socrates teve como resultado atrasos e interrupções nos programas anteriores. Para alcançar a coerência e complementaridade das acções comunitárias e impedir o duplo financiamento de acções individuais, as estruturas de coordenação entre as instituições em causa e no interior das mesmas devem ser melhoradas.

GESTÃO DA COMISSÃO

0.12. A gestão da Comissão é criticada na maioria dos capítulos do presente relatório, e ainda com maior

[2] Ver ponto 4.27 (a ser publicado no JO).

frequência, como seria de esperar, no que respeita às despesas geridas directamente pela própria Comissão. No capítulo 3, reconhece-se que a Comissão tomou rapidamente a iniciativa de controlar a implementação das medidas aplicadas na sequência do surto de peste suína na Bélgica e Alemanha, mas salienta-se que não garantiu que os textos regulamentares especificassem claramente, desde o início, as condições em que as medidas veterinárias e as medidas excepcionais eram aplicáveis. Esta deficiência aumentou os encargos para o orçamento comunitário e implicou ainda um tratamento não uniforme dos Estados-Membros.

0.13. No capítulo 4, indica-se que a Comissão não estabeleceu critérios precisos para definir quais os Estados-Membros que podiam beneficiar da participação financeira comunitária destinada à fiscalização das actividades de pesca, nem para fixar a percentagem de ajuda. Foi concedida a taxa máxima de ajuda a equipamentos que não se destinavam exclusivamente ao controlo das actividades de pesca. Não foi igualmente efectuada qualquer avaliação da relação custo-eficácia dos investimentos propostos, mesmo no que se refere à aquisição de aviões. Além disso, em relação à vigilância aérea, a Comissão não tomou medidas para melhorar um aspecto fundamental como a cooperação entre os Estados-Membros.

0.14. No âmbito dos programas PACTE e Recite, descritos no capítulo 5, são financiados projectos semelhantes destinados ao intercâmbio de experiências entre colectividades locais e regionais. A sua gestão é confiada a organismos cujas estruturas administrativas nem sempre estão vocacionadas para uma adequada execução, acompanhamento e verificação das acções.

0.15. É necessário que a Comissão adopte urgentemente normas claras que regulem a prática muito utilizada de subcontratação das operações do Fundo Social. As acções de luta contra a pobreza e a exclusão social não tinham objectivos claramente definidos, não dispunham de coerência global e a maioria das acções conduzidas não era submetida a avaliação. A Comissão não dispõe de procedimentos claros relativos à concessão de ajudas, verificando-se uma falta de transparência. Para reforçar o sistema de controlo, é conveniente a criação de uma unidade central que efectue a gestão dos contratos, bem como a harmonização dos procedimentos e a separação entre a gestão financeira e a gestão dos projectos.

0.16. A auditoria das ajudas destinadas à produção e transmissão de programas em formato largo (16:9), no âmbito do plano de acção para a introdução de serviços avançados de televisão na Europa (ver capítulo 9), revelou que a gestão das ajudas comunitárias foi problemática. O modo de financiamento previsto não pôde ser aplicado em todos os casos. Apesar de o plano de acção ter permitido que as estações emissoras e os produtores de programas se familiarizassem com o formato, não teve um impacto específico nas vendas de televisores.

0.17. O Tribunal concluiu que, em caso de prossecução do plano de acção, as ajudas à produção de programas televisivos deverão ser simplificadas, ou mesmo abandonadas, e que, no domínio das ajudas à transmissão, é conveniente intensificar as verificações técnicas das instalações das estações emissoras, de modo a garantir uma qualidade elevada da imagem e do som. Como a preferência do mercado se tem orientado, até ao momento, mais para a quantidade dos serviços oferecidos que para o formato largo, a eventual continuação dos compromissos financeiros da União Europeia deverá ser decidida na base de prospecções de mercado aprofundadas e de objectivos claramente definidos.

0.18. O capítulo 10 abrange as acções a favor dos países da Europa Central e de Leste, dos novos estados independentes (ex-União Soviética) e da Mongólia. Muitas das deficiências identificadas resultam de uma gestão inadequada dos recursos humanos pela Comissão, que necessita urgentemente de definir melhor e exercer plenamente as suas responsabilidades enquanto gestor orçamental, de não delegar a terceiros uma parte das suas competências no domínio do poder público, de clarificar a função dos peritos externos e dos prestadores de serviços *intra muros*, bem como de informar as autoridades orçamentais dos meios que considera necessários para uma execução satisfatória dos programas cuja gestão tem de assegurar. Dificuldades de alguma forma semelhantes resultaram do recurso a organismos intermediários para a gestão de determinadas operações estruturais (ver pontos 0.14 e 0.15), bem como do problema da capacidade de gestão no domínio da ajuda ao desenvolvimento, que é mencionado no ponto 0.21. Outro exemplo dos problemas da delegação dos poderes da Comissão é referido no relatório especial n.º 1/96 do Tribunal, relativo aos programas MED [3].

0.19. Apesar de a Comissão ter começado a recuperar o seu atraso em matéria de celebração de contratos, as autorizações contabilísticas que não tinham sido objecto de contrato, no final de 1995, ascendiam ainda a 1 970 Mio ECU, no que respeita ao programa PHARE e a 644 Mio ECU, no que respeita ao TACIS. A eficiência das operações no âmbito do programa TACIS é muitas vezes prejudicada pela multiplicidade dos níveis de gestão, causadora de duplicação de acções, confusão a nível do processo de tomada de decisão e falta de apuramento de responsabilidades.

0.20. A autorização precipitada de uma ajuda médica e alimentar ao Quirguizistão conduziu a um plano de distribuição inadequado, a dificuldades na constituição dos fundos de contrapartida e ao desperdício de recursos. Na Polónia e no Quirguizistão, foram utilizados fundos de contrapartida em sectores não elegíveis ou pouco prioritários. Problemas semelhantes de constituição, utilização e acompanhamento dos fundos de contrapartida têm sido frequentemente referidos pelo Tribunal, mais

[3] JO C 240 de 19.8.1996.

recentemente nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 1990 a 1994 e nos relatórios especiais nºs 1/91 (4), 2/94 (5) e 2/95 (6). Além disso, o capítulo 12 refere que, embora a Convenção de Lomé insista para que a utilização dos fundos de contrapartida tenha em especial atenção as categorias sociais mais vulneráveis (os pobres, os desempregados, as mulheres e as crianças), verifica-se que, em determinados países, foram utilizados montantes significativos para pagamento das dívidas de organismos do sector público. Existe nitidamente uma série de aspectos relativos à definição e supervisão dos fundos de contrapartida que requer uma atenção urgente por parte da Comissão.

0.21. O capítulo 11 indica que, no domínio da cooperação com os países em vias de desenvolvimento, se registou um aumento considerável, em 1995, das autorizações ainda por liquidar e que uma percentagem elevada de operações de autorização em vários domínios fundamentais foi efectuada em Dezembro de 1995. Verifica-se o desenvolvimento de um desequilíbrio entre a envergadura e a diversidade dos programas que a Comissão tem de executar e a sua capacidade de garantir uma execução satisfatória desses programas.

0.22. Quando a ajuda comunitária contribui para um programa de acções co-financiado por outros doadores e quando é difícil, ou mesmo impossível, identificar as diferentes componentes do programa, a Comissão não deverá restringir a utilização dos fundos comunitários pelo beneficiário a partes específicas do programa. Verificaram-se casos desta afectação específica excessiva em determinadas acções de ajuda humanitária e na assistência financeira à Autoridade Nacional Palestiniana. Os mecanismos de financiamento, bem como as exigências em matéria de controlo e de informação deverão, em coordenação com os outros doadores, ser adaptados à natureza das operações financiadas.

0.23. O capítulo 11 chama ainda a atenção para a necessidade de a Comissão definir e aplicar de um modo coerente critérios em matéria de tratamento dos juros produzidos pelos saldos não utilizados dos adiantamentos pagos a organizações no âmbito de acções externas. Em relatórios anteriores, designadamente no relatório especial n.º 1/95 sobre o instrumento financeiro de coesão, ponto 3.17 (7) e no relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1993, pontos 6.11 a 6.14, o Tribunal demonstrou já que esta observação é aplicável, *mutatis mutandis*, a muitas operações no âmbito dos fundos estruturais e de outros domínios em que a Comissão efectua pagamentos de adiantamentos, quer a organismos intermediários quer aos beneficiários finais.

0.24. O capítulo 12 refere que a política da Comissão em matéria de apoio dos FED ao ajustamento estrutural foi conduzida em função da avaliação da situação específica de cada país beneficiário efectuada pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e do papel atribuído aos diferentes financiadores. A Comissão aceita a existência de um único programa de ajustamento estrutural para cada país beneficiário nos termos das condições acordadas com as IFI. No entanto, pretende dispor de livre arbítrio em matéria de apreciação do estado de adiantamento das reformas e, por conseguinte, define as suas próprias condições à liberação dos apoios dos FED. O actual sistema é simultaneamente demasiado complexo e rígido, pelo que deveriam ser introduzidos dois tipos distintos de condições — básicas e complementares — que tivessem em conta as particularidades dos diferentes países.

0.25. A qualidade das operações de acompanhamento não tem correspondido à importância dos apoios do FED ao ajustamento estrutural. Deverão efectuar-se melhorias tanto nas delegações da Comissão como nas administrações dos países beneficiários, que necessitam de apoios institucionais em matéria de assistência técnica para poderem efectuar as reformas sectoriais pretendidas. No entanto, é necessário reconhecer que a influência que a Comissão, juntamente com os outros doadores, poderá exercer a nível da preparação, execução e avaliação *a posteriori* dos programas nos sectores em causa é bastante limitada por questões que se prendem com a soberania dos estados ACP.

0.26. O capítulo 13 salienta que o aumento do número dos organismos comunitários descentralizados e o seu desenvolvimento requer maior atenção por parte da Comissão à actividade destes organismos, especialmente no que se refere à apresentação transparente das dotações orçamentais, ao reforço dos procedimentos de controlo interno e à harmonização dos procedimentos de gestão. O Tribunal efectua igualmente observações sobre as deficiências da política imobiliária da Comissão, sugerindo de novo a criação de um orçamento plurianual de investimento. Além disso, o pagamento de impostos no caso do arrendamento de imóveis parece estar em contradição com os acordos de isenção fiscal que regulam a relação da Comissão com os Estados-Membros.

0.27. O capítulo 11 (ver pontos 11.68 a 11.72) levanta a possibilidade de a Comissão recorrer mais frequentemente ao trabalho de outros auditores para efeitos de controlo. Esta sugestão é igualmente aplicável a domínios que não a cooperação a favor dos países em vias de desenvolvimento e outros países terceiros, designadamente aos fundos estruturais. A prática de recorrer ao

(4) Relatório especial n.º 1/91 sobre o plano de reabilitação e de relançamento dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (JO C 83 de 27.3.1991).

(5) Relatório especial n.º 2/94 sobre os programas de importação executados no âmbito do 6.º FED (JO C 97 de 6.4.1994)

(6) Relatório especial n.º 2/95 relativo ao Stabex no âmbito do primeiro protocolo financeiro da Quarta Convenção de Lomé (JO C 167 de 3.7.1995).

(7) JO C 59 de 8.3.1995, p. 16.

trabalho de outros auditores está já a tornar-se estabelecida para operações do FEOGA-«Garantia» ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995 (8), que prevê a realização de uma auditoria das contas anuais dos Estados-Membros relativas ao FEOGA-«Garantia» por organismos de certificação nacionais independentes. Todas as iniciativas deste género deverão ser bem acolhidas caso aumentem o alcance real das auditorias e controlos da Comissão. No entanto, os utilizadores do trabalho de outros auditores deverão, de acordo com as normas de auditoria geralmente aceites (9), estar seguros da independência e competência profissional dos auditores no âmbito da auditoria em questão, bem como da adequação dos procedimentos utilizados para aquela auditoria específica.

MELHORIAS DA GESTÃO FINANCEIRA

0.28. O presente relatório menciona ainda vários casos, confirmados durante as auditorias, em que a Comissão efectuou progressos no sentido de uma melhoria necessária da gestão financeira e contabilística ou tomou medidas, com a cooperação dos Estados-Membros, para garantir essas melhorias.

0.29. Na sequência das observações do Tribunal apresentadas no capítulo 3 do seu relatório anual relativo ao exercício de 1992, o Conselho e o Parlamento reconheceram que eram necessárias medidas de controlo efectivas no âmbito do mercado do algodão. Após a análise da Comissão ter confirmado casos generalizados de abusos, esta adoptou novos regulamentos que deveriam melhorar as disposições de controlo a partir de 1995/1996. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1990, o Tribunal criticara o modo de pagamento de compensações aos destiladores de *uísque* pelas suas exportações; uma nova auditoria realizada em 1995 revelou a existência de melhorias no controlo destes subsídios.

0.30. Embora continue a existir um elevado número de autorizações contabilísticas relativas aos programas PHARE e TACIS que, no final de 1995, ainda não tinham sido objecto de contratos, a Comissão começou a reduzir o atraso. A Comissão tomou igualmente algumas medidas preliminares no sentido de eliminar as várias deficiências de gestão do seu próprio activo, para as quais o Tribunal chamara a atenção (ver capítulos 13 dos relatórios anuais relativos aos exercícios de 1994 e 1995). Além disso, no capítulo relativo aos recursos próprios, o Tribunal congratula-se pelos progressos realizados no sistema VIES.

0.31. Além disso, uma série de questões relativas à elegibilidade dos projectos para efeitos de apoio dos fundos estruturais estão actualmente a ser discutidas por representantes da Comissão e das administrações dos Estados-Membros no âmbito da iniciativa SEM 2000, sendo ainda analisados outros modos possíveis de incentivar as autoridades nacionais a garantirem a eficácia da ajuda estrutural comunitária e a respectiva prestação de contas a nível nacional. O Tribunal apoia os objectivos destes debates, que apresentam perspectivas de superar deficiências importantes e há muito existentes. Contudo, o caminho a percorrer é longo, sendo necessários esforços consideráveis tanto por parte da Comissão como dos Estados-Membros.

0.32. Finalmente, o Tribunal gostaria ainda de salientar que a prevenção da fraude e do desperdício de fundos apresenta uma relação custo/eficácia muito melhor do que a sua detecção seguida de acções, muitas vezes problemáticas, de aplicação de sanções e de recuperação. As disposições de gestão e de controlo, bem como os seus custos, deverão ser sempre consideradas quando da elaboração de legislação e da preparação de acções ou programas específicos. A revisão periódica da gestão dos mercados agrícolas e da legislação relativa aos fundos estruturais são oportunidades de extrema importância para melhorar a qualidade da gestão financeira das operações comunitárias a todos os níveis e a prestação de contas relativamente às mesmas.

(8) JO L 158 de 8.7.1995. Estas disposições entraram em vigor no início do exercício do FEOGA-«Garantia», em 16 de Outubre de 1995.

(9) Por exemplo, norma de auditoria internacional n.º # 600 «Utilização do trabalho de outro auditor», publicada pela Comissão Internacional de Práticas de Auditoria da Federação Internacional de Contabilistas.

Ilustração gráfica I

Orçamento geral de 1995 - Receitas previsionais

(após orçamentos rectificativos e suplementares;
para dados mais pormenorizados, ver IG XIII e IG XIV)

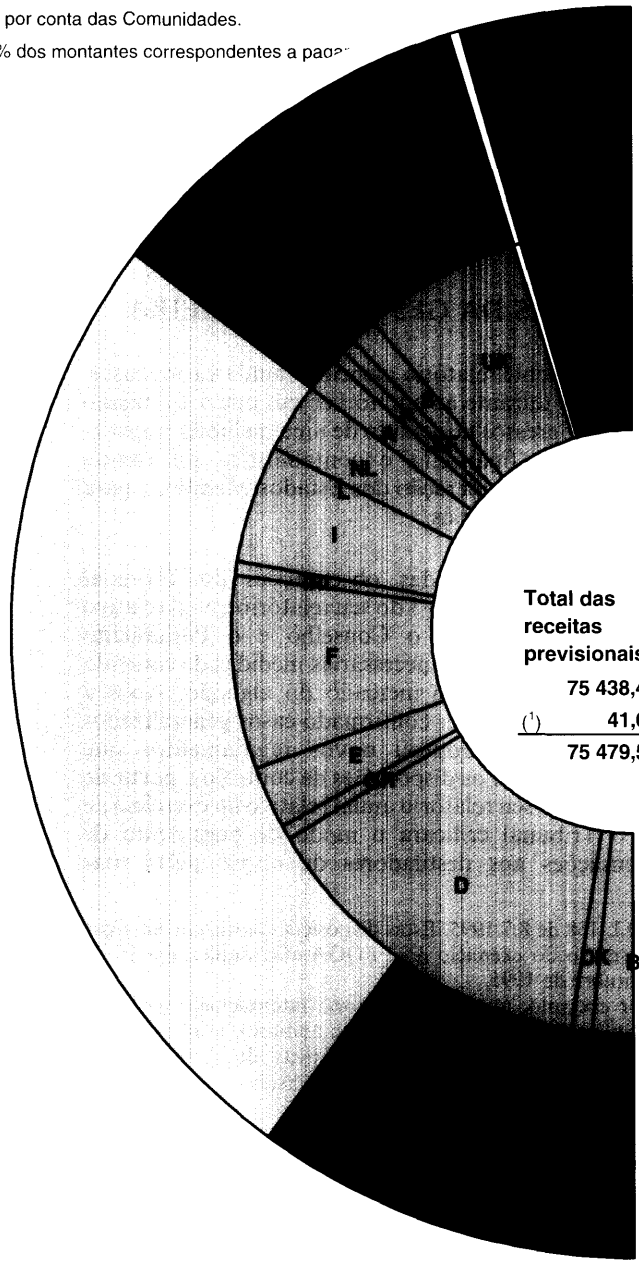
(Mio ECU e %)

Nota:

Saliente-se que, no caso dos direitos aduaneiros, dos direitos niveladores agrícolas e das quotizações do açúcar e isoglicose, os Estados-membros garantem a cobrança dos montantes devidos por conta das Comunidades.

Os Estados-membros retêm, a título de despesas de cobrança, 10% dos montantes correspondentes a pag[illegible]

Total dos recursos próprios	
68 321,6 (90,5 %),	**dos quais:**
B:	2 636.8 (3,5 %)
DK:	1 248.4 (1,7 %)
D:	20 833.5 (27,6 %)
GR:	1 035.6 (1,4 %)
E:	3 422.8 (4,5 %)
F:	11 984.0 (15,9 %)
IRL:	828.2 (1,1 %)
I:	7 050.3 (9,3 %)
L:	164.7 (0,2 %)
NL:	4 139.3 (5,5 %)
A:	1 866.1 (2,5 %)
P:	918.5 (1,2 %)
SF:	941.5 (1,2 %)
S:	1 698.4 (2,3 %)
UK:	9 553.5 (12,7 %)



Legenda:

	Total dos recursos próprios (por Estado-membro)	
	Direitos niveladores agrícolas	851.6 (1,1 %)
	Quotizações do açúcar e isoglicose	1 112.2 (1,5 %)
	Direitos aduaneiros	12 942.1 (17,1 %)
	Recurso IVA e contribuições financeiras	38 216.8 (50,6 %)
	Recurso PNB	15 198.9 (20,1 %)
	Outras receitas	568.9 (0,8 %)
	Excedente disponível do exercício anterior	6 589.0 (8,7 %)

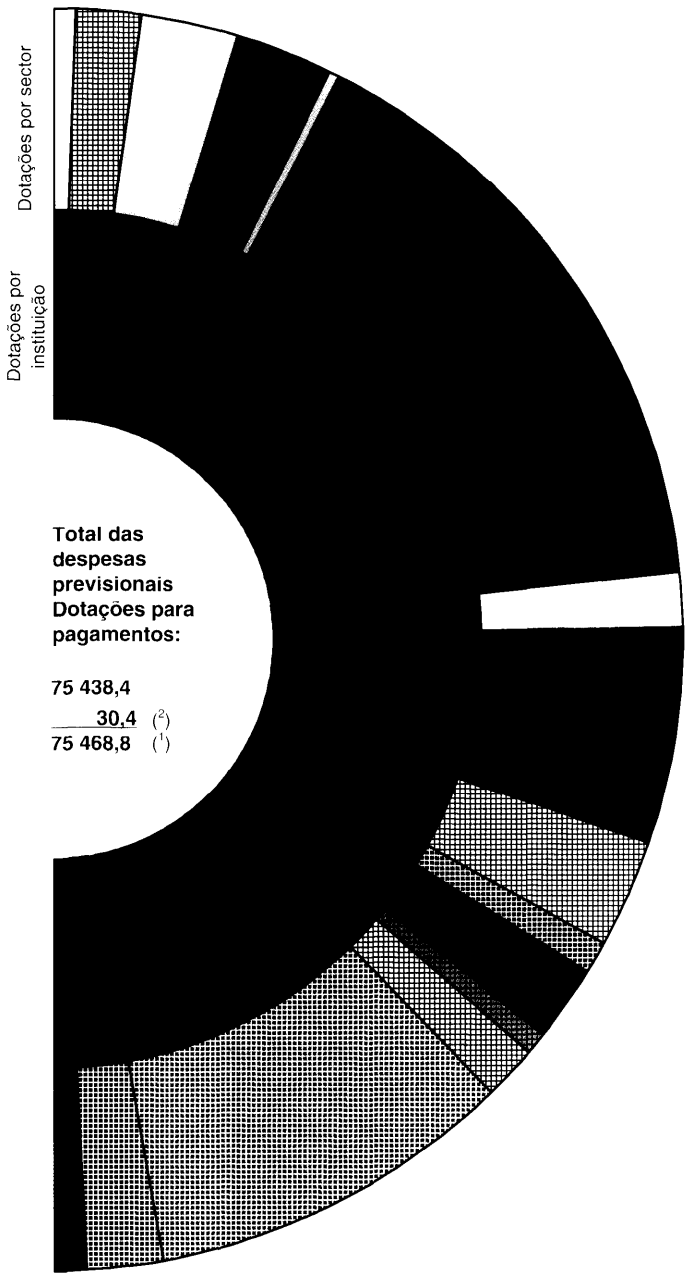
(1) Receitas relativas às participações de terceiros.

Ilustração gráfica II

Orçamento geral de 1995 - Despesas previsionais - Dotações para pagamentos

(após orçamentos rectificativos e suplementares:
para dados mais pormenorizados, ver IG V, coluna c)

(Mio ECU e %)



Legenda

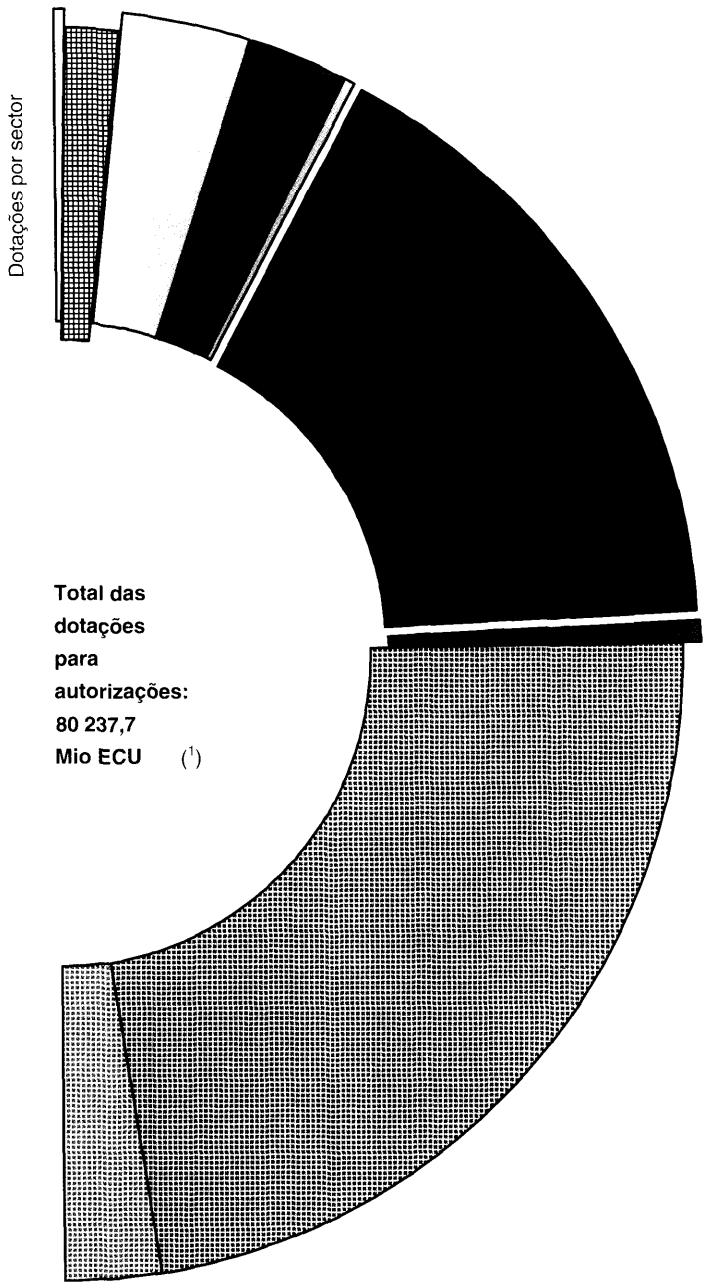
Dotações não diferenciadas (DND)		
	1.1. Funcionamento Comissão	2 587.0 (3,4 %)
	1.2. Funcionamento outras instituições	1 413.6 (1,9 %)
	2.1. Cereais e arroz	14 574.0 (19,3 %)
	2.2. Açúcar	1 789.0 (2,4 %)
	2.3. Matérias gordas e proteaginosas	1 142.0 (1,5 %)
	2.4. Frutas e produtos hortícolas	1 881.0 (2,5 %)
	2.5. Vinho	1 044.0 (1,4 %)
	2.6. Tabaco	1 111.0 (1,5 %)
	2.7. Produtos lácteos	4 268.0 (5,7 %)
	2.8. Carnes, ovos, etc.	6 996.0 (9,3 %)
	2.9. Mercados diversos	1 258.0 (1,7 %)
	2.10. Outras acções	2 008.0 (3,1 %)
	2.11. Reserva monetária	500.0 (0,7 %)
	10. Garantias e reservas	2 344.0 (4,2 %)
Dot. diferenciadas: dot. de pagamento (DP)		
	2.10. Outras acções	349.0 (3,1 %)
	3. Acções estruturais e pesca	23 239.2 (30,8 %)
	4. Formação, juventude e acções sociais	516.9 (0,7 %)
	5. Energia, Euratom e ambiente	194.2 (0,3 %)
	6. Mercado interno - Redes transeuropeias	546.2 (0,7 %)
	7. Investigação	2 842.3 (3,8 %)
	8. Cooperação	4 022.8 (5,3 %)
	9. Política externa e de segurança comum	31.5 (0 %)
	10. Garantias e reservas	811.2 (4,2 %)
	Dotações à disposição da Comissão	74 055.2 (98,1 %)
	das quais dotações operacionais	71 468.2 (94,7 %)

(1) Soma das dotações não diferenciadas (42 915,6 Mio ECU) e das dotações de pagamento (32 553,2 Mio ECU).
(2) Despesas AECL.

Ilustração gráfica III
Orçamento geral de 1995 - Dotações para autorizações

(após orçamentos rectificativos e suplementares:
para dados mais pormenorizados, ver IG IV, coluna c)

(Mio ECU e %)



Nota:

Para os sectores que recebem dotações diferenciadas, este gráfico indica as dotações de autorização em vez das dotações de pagamento apresentadas na IG II, permanecendo os mesmos montantes das dotações não diferenciadas e a sua representação gráfica.

O total das dotações para autorização não está em equilíbrio com as receitas orçamentais de 1995 dado que as dotações de autorização incluem igualmente montantes que serão financiados por receitas orçamentais de exercícios posteriores.

Legenda:

Dotações não diferenciadas (DND)

1. Funcionamento (todas as instituições):	4 000.6 (5,0 %)
2. FEOGA-Garantia:	36 571.0 (45,6 %)
10. Garantias, reservas:	2 344.0 (2,9 %)

Dotações diferenciadas:

Dotações de autorização (DA)

2. FEOGA-Garantia:	693.0 (0,9 %)
3. Acções estruturais e pesca:	26 539.1 (33,1 %)
4. Acções sociais:	598.9 (0,7 %)
5. Energia, Euratom e ambiente:	224.6 (0,3 %)
6. Mercado interno - Redes transeuropeias:	721.5 (0,9 %)
7. Investigação e desenvolvimento tecnológico:	3 033.1 (3,8 %)
8. Cooperação:	5 014.0 (6,2 %)
9. Política externa e de segurança comum:	11.5 (0,0 %)
10. Garantias, reservas:	486.5 (0,6 %)

(1) Soma das dotações não diferenciadas (42 915.6 Mio ECU) e das dotações de autorização (37 322 Mio ECU).

Ilustração gráfica V

Dotações para pagamentos disponíveis em1995 e sua utilização, por sector e por instituição

(Mio ECU)

Sector e instituição (em relação à nomenclatura e rubricas orçamentais correspondentes, ver IG IV)	Tipo de dotações: -dotações não diferenc. (DND) -dotaç. de pagam. (DP)	A - Dotações do exercício de 1995						B - Verbas transitadas de 1994				C - Total das dotações disponíveis e dos pagamentos em 1995		
		Evolução das dotações			Utilização das dotações			Dotaç. transit. de 1994	Utilização das dotações			Total das dotações disponíveis em 1995	Total dos pagamentos efectuados em 1995	
		Orçament inicial 1995	Orçam. final (após orçam. rectificativos e suplementares)	Dotações definitivas	Pagament. efectuados em 1995	Verbas transitad para 1996	Anu-lações		Pagament. efectuados em 1995	Verbas transita-adas par 1996	Anu-lações		Montantes	Indice (%)
				(1) (2)				(2)				(2)		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)= (d-e-f)	(h)	(i)	(j)	(k)= (h-i-j)	(l)=(d+h)	(m)=(e+i)	(n)= (m/l)
1. Funcionamento	DND + DP	**4 009.4**	**4 000.6**	**4 000.6**	**3 561.8**	**355.2**	**83.6**	**358.0**	**312.1**	**0.1**	**45.8**	**4 358.6**	**3 873.9**	**88.9**
1.1. Comissão	DND + DP	2 592.7	2 587.0	2 587.0	2 268.4	261.7	56.9	237.2	204.4	0.1	32.7	2 824.2	2 472.8	87.6
1.2. Outras instituições	DND	1 416.7	1 413.6	1 413.6	1 293.4	93.5	26.7	120.8	107.7	–	13.1	1 534.4	1 401.1	91.3
Dotações operacionais 2. FEOGA-Garantia	DND + DP	**37 424.0**	**36 920.0**	**36 875.6**	**34 451.1**	**51.7**	**2 372.9**	**64.3**	**46.6**	**–**	**17.6**	**36 939.9**	**34 497.7**	**93.4**
(das quais: DND)	(DND)	36 834.0	36 571.0	36 526.6	34 103.4	51.7	2 371.5	64.3	46.6	–	17.6	36 590.9	34 150.1	93.3
2.1. Cereais e arroz	DND	14 779.0	14 574.0	15 034.0	15 018.3	–	15.7	–	–	–	–	15 034.0	15 018.3	99.9
2.2. Açúcar	DND	1 947.0	1 789.0	1 844.0	1 831.0	–	13.0	–	–	–	–	1 844.0	1 831.0	99.3
2.3. Matérias gordas ...	DND	1 184.5	1 142.0	1 209.0	1 154.0	0.5	54.5	0.3	0.1	–	0.1	1 209.3	1 154.1	95.4
2.4. Frut. e prod. hortíc.	DND	1 792.6	1 881.0	1 881.0	1 832.4	1.0	47.6	1.3	0.2	–	1.1	1 882.3	1 832.6	97.4
2.5. Vinho	DND	1 515.0	1 044.0	1 044.0	857.5	–	186.5	–	–	–	–	1 044.0	857.5	82.1
2.6. Tabaco	DND	1 119.0	1 111.0	997.0	993.0	0.0	4.0	–	–	–	–	997.0	993.0	99.6
2.7. Produtos lácteos	DND	4 059.0	4 268.0	4 268.0	4 028.2	0.5	239.3	–	–	–	–	4 268.0	4 028.2	94.4
2.8. Carnes ...	DND	6 812.0	6 996.0	6 346.0	6 145.8	–	200.2	–	–	–	–	6 346.0	6 145.8	96.8
2.9. Mercados diversos	DND	1 129.4	1 258.0	1 383.0	1 260.0	11.7	111.3	37.1	36.7	–	0.4	1 420.1	1 296.7	91.3
2.10.Outras acções	DND + DP	2 586.5	2 357.0	2 369.6	1 330.9	38.0	1 000.8	25.6	9.6	–	16.0	2 395.2	1 340.5	56.0
2.11.Reserva monetária	DND	500.0	500.0	500.0	–	–	500.0	–	–	–	–	500.0	–	–
Acções comissão 3. Acções estruturais ...	DP	**22 791.0**	**23 239.2**	**23 308.0**	**19 219.0**	**10.8**	**4 078.3**	**641.6**	**251.9**	**–**	**389.7**	**23 949.6**	**19 470.9**	**81.3**
3.1. Fundos estruturais	DP	20 756.3	21 200.8	21 201.6	17 214.8	4.3	3 982.4	573.8	239.5	–	334.3	21 775.4	17 454.3	80.2
3.2. Outras acções estr.	DP	40.0	40.0	40.0	37.3	–	2.7	66.5	11.2	–	55.3	106.5	48.5	45.5
3.3. Fundo de coesão	DP	1 749.7	1 749.7	1 750.0	1 699.3	–	50.7	–	–	–	–	1 750.0	1 699.3	97.1
3.4. Despesas adesão	DP	–	–	89.8	89.8	–	–	–	–	–	–	89.8	89.8	100.0
3.5. Outr. acções agríc.	DP	149.4	152.0	129.4	108.1	–	21.3	–	–	–	–	129.4	108.1	83.6
3.6. Outr. acções reg.	DP	55.2	55.5	55.5	35.6	6.4	13.4	–	–	–	–	55.5	35.6	64.2
3.7. Transportes	DP	18.0	18.2	18.2	18.2	–	0.0	1.3	1.3	–	0.0	19.5	19.4	99.9
3.8. Outras acções ...	DP	22.4	23.0	23.6	15.8	–	7.9	–	–	–	–	23.6	15.8	66.7
4. Formação ...	DP	**498.5**	**516.9**	**714.8**	**615.3**	**14.1**	**85.4**	**13.2**	**11.8**	**0.3**	**1.1**	**728.0**	**627.1**	**86.1**
5. Energia ...	DP	**187.5**	**194.2**	**182.5**	**142.2**	**0.8**	**39.6**	**31.8**	**–**	**–**	**31.8**	**214.2**	**142.2**	**66.4**
6. Mercado interno...	DP	**511.3**	**546.2**	**575.3**	**513.1**	**21.9**	**40.2**	**7.2**	**5.5**	**0.5**	**1.2**	**582.5**	**518.6**	**89.0**
7. Investigação ...	DP	**2 739.1**	**2 842.3**	**2 882.2**	**2 501.1**	**103.6**	**277.5**	**68.4**	**36.5**	**26.1**	**5.8**	**2 950.6**	**2 537.6**	**86.0**
8. Cooperação	DP	**3 945.3**	**4 022.8**	**4 114.4**	**3 191.9**	**138.4**	**784.1**	**188.0**	**181.9**	**0.8**	**5.4**	**4 302.4**	**3 373.9**	**78.4**
Parte B 8.1. Ajuda alimentar ...	DP	750.0	760.0	1 044.4	749.3	136.5	158.6	186.7	181.3	0.1	5.4	1 231.1	930.6	75.6
8.2. Ajudas financeiras	DP	1 291.1	1 333.9	1 283.8	1 061.5	–	222.4	1.3	0.7	0.7	0.0	1 285.2	1 062.1	82.6
8.3. Europa C. Leste ...	DP	1 310.2	1 334.8	1 287.1	1 157.1	1.9	128.2	–	–	–	–	1 287.1	1 157.1	89.9
8.4. Outr. país. terceiros	DP	39.0	39.0	94.0	57.8	–	36.2	–	–	–	–	94.0	57.8	61.5
8.5. Comp. externas ...	DP	232.1	232.1	232.1	166.3	–	65.8	–	–	–	–	232.1	166.3	71.7
8.6. Reserva ...	DP	323.0	323.0	173.0	–	–	173.0	–	–	–	–	173.0	–	–
9. Política externa ...	DP	**6.5**	**31.5**	**90.0**	**75.6**	**7.0**	**7.4**	**–**	**–**	**–**	**–**	**90.0**	**75.6**	**84.0**
10. Garantias, reserv. ..	DND + DP	**4 444.5**	**3 155.2**	**2 781.7**	**1 797.8**	**–**	**983.9**	**–**	**–**	**–**	**–**	**2 781.7**	**1 797.8**	**64.6**
(das quais: DND)	(DND)	2 868.5	2 344.0	2 344.0	1 797.8	–	546.3	–	–	–	–	2 344.0	1 797.8	76.7
Total dotaç. operacion.	DND + DP	**72 547.8**	**71 468.2**	**71 524.4**	**62 507.0**	**348.2**	**8 669.2**	**1 014.5**	**534.3**	**27.6**	**452.5**	**72 538.8**	**63 041.3**	**86.9**
(das quais: DND)	(DND)	39 702.5	38 915.0	38 870.6	35 901.2	51.7	2 917.7	64.3	46.6	–	17.6	38 934.9	35 947.8	92.3
Total geral	DND + DP	**76 557.2**	**75 468.8**	**75 525.0**	**66 068.8**	**703.4**	**8 752.8**	**1 372.4**	**846.4**	**27.7**	**498.3**	**76 897.4**	**66 915.2**	**87.0**
	DND	43 711.9	42 915.6	42 871.2	39 463.0	406.9	3 001.3	422.1	358.7	–	63.4	43 293.3	39 821.6	92.0
	DP	32 845.3	32 553.2	32 653.8	26 605.8	296.5	5 751.5	950.4	487.8	27.7	434.9	33 604.1	27 093.6	80.6
Instit. Parlamento	DND	843.0	843.3	843.3	774.5	57.6	11.2	57.1	49.3	–	7.8	900.4	823.8	91.5
Conselho	DND	306.5	306.5	306.5	287.0	19.2	0.3	50.2	48.2	–	2.0	356.7	335.2	94.0
Comissão	(DND)	75 140.5	74 055.2	74 111.4	64 775.4	609.9	8 726.1	1 251.6	738.7	27.7	485.2	75 363.0	65 514.1	86.9
(das quais: DND)	DND	42 295.2	41 502.0	41 457.6	38 169.6	313.4	2 974.6	301.3	251.0	–	50.3	41 758.9	38 420.5	92.0
Tribunal de Justiça	DND	114.7	114.4	114.4	108.1	4.8	1.5	3.2	3.0	–	0.2	117.6	111.1	94.5
Tribunal de Contas	DND	52.7	52.1	52.1	47.7	2.3	2.2	1.5	1.4	–	0.1	53.6	49.1	91.6
CES e CR	DND	99.7	97.3	97.3	76.1	9.7	11.5	8.8	5.8	–	3.0	106.1	81.9	77.2
Total geral	DND + DP	**76 557.2**	**75 468.8**	**75 525.0**	**66 068.8**	**703.4**	**8 752.8**	**1 372.4**	**846.4**	**27.7**	**498.3**	**76 897.4**	**66 915.2**	**87.0**

(1) Dotações orçamentais modificadas após serem tomadas em consideração as transferências entre rubricas orçamentais, as receitas relativas a serviços prestados por conta de terceiros e as dotações reconstituídas na sequência do pagamento de adiantamentos.

(2) Não incluindo as operações de reutilização das receitas do exercício e as transitadas do exercício anterior, da ordem de 169,9 Mio ECU.

Ilustração gráfica IV

Dotações para autorizações disponíveis em 1995 e sua utilização, por sector e por instituição

(Mio ECU)

	Sector e instituição [entre parênteses são indicadas as secções (S), as subsecções (Ss), os títulos (T), e os capítulos (Ca) que correspondem à nomenclatura orçamental de 1995]	Tipo de dotações: -dotações não diferenc. (DND) -dotações de autorização (DA)	Evolução das dotações			Utilização das dotações			
			Orçamento inicial 1995	Orçam. final 1995 (após orçamentos rectificativos e suplementares)	Dotações definitivas (1) (2)	Autorizações concedidas em 1995		Verbas transitad. não automaticam. para 1996 (3)	Anulações
						Montante	Ind. (%)		
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(e)/(d)	(f)	(g)=(d-e-f)
	1. Funcionamento (todas as instituições)	DND + DA	**4 009.4**	**4 000.6**	**4 000.7**	**3 925.2**	**98.1**	**0.8**	**74.7**
	1.1. Comissão (S III, parte A)	DND + DA	2 592.7	2 587.0	2 587.1	2 538.6	98.1	0.5	48.0
	1.2. Outras instituições (S I, II, IV, V, VI)	DND	1 416.7	1 413.6	1 413.6	1 386.6	98.1	0.3	26.7
Dotações operacionais	2. FEOGA-Garantia (Ss B1)	DND + DA	**37 427.0**	**37 264.0**	**37 219.6**	**34 502.7**	**92.7**	–	**2 716.9**
	(das quais: dotações não diferenciadas)	(DND)	36 834.0	36 571.0	36 526.6	34 155.1	93.5	–	2 371.5
	2.1. Cereais e arroz (Ca B1-10)	DND	14 779.0	14 574.0	15 034.0	15 018.3	99.9	–	15.7
	2.2. Açúcar (Ca B1-11)	DND	1 947.0	1 789.0	1 844.0	1 831.0	99.3	–	13.0
	2.3. Matérias gordas e proteaginosas (Ca B1-12 e 13)	DND	1 184.5	1 142.0	1 209.0	1 154.5	95.5	–	54.5
	2.4. Frutas e produtos hortícolas (Ca B1-15)	DND	1 792.6	1 881.0	1 881.0	1 833.4	97.5	–	47.6
	2.5. Vinho (Ca B1-16)	DND	1 515.0	1 044.0	1 044.0	857.5	82.1	–	186.5
	2.6. Tabaco (Ca B1-17)	DND	1 119.0	1 111.0	997.0	993.0	99.6	–	4.0
	2.7. Produtos lácteos (Ca B1-20)	DND	4 059.0	4 268.0	4 268.0	4 028.7	94.4	–	239.3
	2.8. Carnes, ovos, aves de capoeira (Ca B1-21 a 24)	DND	6 812.0	6 996.0	6 346.0	6 145.8	96.8	–	200.2
	2.9. Mercados diversos (Ca B1-14 e 18)	DND	1 129.4	1 258.0	1 383.0	1 271.7	92.0	–	111.3
	2.10.Outras acções (Ca B1-25 a 50)	DND + DA	2 589.5	2 701.0	2 713.6	1 368.8	50.4	–	1 344.8
	2.11.Reserva monetária (T B1-6)	DND	500.0	500.0	500.0	–	–	–	500.0
	3. Acções estruturais e pesca (Ss B2)	DA	**25 636.5**	**26 539.1**	**26 931.3**	**24 790.5**	**92.1**	**70.6**	**2 070.2**
	3.1. Fundos estruturais (T B2-1)	DA	23 177.3	24 068.3	24 408.1	22 269.5	91.2	70.6	2 068.0
	3.2. Outras acções estruturais (T B2-2)	DA	–	–	–	–	–	–	–
	3.3. Fundo de coesão (T. B2-3)	DA	2 151.7	2 151.7	2 152.0	2 152.0	100.0	–	0.0
	3.4. Despesas com a adesão de novos E.M. (T. B2-4)	DA	–	–	89.8	89.8	100.0	–	–
	3.5. Outras acções agrícolas (T. B2-5)	DA	206.2	214.7	175.9	173.9	98.9	–	2.0
	3.6. Outras acções regionais (T. B2-6)	DA	51.3	51.8	51.8	51.6	99.6	–	0.2
	3.7. Transportes (T. B2-7)	DA	24.0	24.5	24.5	24.5	99.8	–	0.0
Comissão	3.8. Outras acções no domínio da pesca e do mar (T. B2-9)	DA	26.0	28.1	29.2	29.2	100.0	–	0.0
	4. Formação, juventude e acções sociais (Ss B3)	DA	**573.6**	**598.9**	**788.9**	**776.9**	**98.5**	**2.1**	**9.9**
	5. Energia, Euratom e ambiente (Ss B4)	DA	**216.0**	**224.6**	**212.3**	**209.0**	**98.4**	–	**3.4**
	6. Mercado interno-Redes transeuropeias (Ss B5)	DA	**662.5**	**721.5**	**764.5**	**737.9**	**96.5**	**22.4**	**4.1**
	7. Investigação e desenvolvim. tecnológico (Ss B6)	DA	**2 860.1**	**3 033.1**	**3 193.6**	**3 114.4**	**97.5**	**53.0**	**26.3**
	8. Cooperação (Ss B7)	DA	**4 832.9**	**5 014.0**	**5 247.9**	**5 117.2**	**97.5**	**0.0**	**130.7**
	8.1. Ajuda alimentar e humanitária (T. B7-2)	DA	847.9	857.9	1 288.8	1 288.2	100.0	0.0	0.6
	8.2. Ajudas financeiras (T B7-1 e 3 a 5)	DA	1 797.2	1 868.6	1 980.9	1 960.0	98.9	0.0	21.0
	8.3. Europa Central e de Leste e CEI (T B7-6)	DA	1 580.6	1 680.4	1 685.0	1 678.3	99.6	–	6.7
	8.4. Outros países terceiros (T. B7-7)	DA	52.0	52.0	68.4	68.4	100.0	–	–
	8.5.Componentes externas de determin. políticas (T B7-8)	DA	232.2	232.2	137.2	122.3	89.1	–	14.9
B	8.6. Reserva de ajuda de emergência e outras (T B7-9)	DA	323.0	323.0	87.5	–	–	–	87.5
	9. Política externa e de segurança comum (T. B8-1)	DA	**11.5**	**11.5**	**86.0**	**84.7**	**98.4**	–	**1.3**
	10. Garantias, reservas (Ss. B0)	DND + DA	**4 714.3**	**2 830.5**	**2 409.2**	**1 797.8**	**74.6**	–	**611.5**
	(das quais: dotações não diferenciadas)	(DND)	2 868.5	2 344.0	2 344.0	1 797.8	76.7	–	546.3
	Total dotações operacionais e reserva (S III, B)	DND + DA	**76 934.3**	**76 237.1**	**76 853.4**	**71 131.0**	**92.6**	**148.1**	**5 574.3**
	(das quais: dotações não diferenciadas)	(DND)	39 702.5	38 915.0	38 870.6	35 952.9	92.5	–	2 917.7
	Total geral	DND + DA	**80 943.7**	**80 237.7**	**80 854.1**	**75 056.2**	**92.8**	**148.9**	**5 649.0**
		DND	43 711.9	42 915.6	42 871.2	39 877.9	93.0	0.8	2 992.4
		DA	37 231.8	37 322.1	37 982.9	35 178.2	92.6	148.1	2 656.6
Instit.	Parlamento (S I)	DND	843.0	843.3	843.3	832.1	98.7	–	11.2
	Conselho (S II)	DND	306.5	306.5	306.5	306.2	99.9	–	0.3
	Comissão (S III)	DND + DA	79 526.9	78 824.1	79 440.5	73 669.6	92.7	148.6	5 622.3
	(das quais: dotações não diferenciadas)	(DND)	42 295.2	41 502.0	41 457.6	38 491.4	92.8	0.5	2 965.7
	Tribunal de Justiça (S IV)	DND	114.7	114.4	114.4	112.9	98.7	–	1.5
	Tribunal de Contas (S V)	DND	52.7	52.1	52.1	50.0	95.9	–	2.2
	Comité Económico e Social e Comité das Regiões (S VI)	DND	99.7	97.3	97.3	85.4	87.8	0.3	11.5
	Total geral	DND + DA	**80 943.7**	**80 237.7**	**80 854.1**	**75 056.2**	**92.8**	**148.9**	**5 649.0**

(1) Dotações orçamentais modificadas após serem tomadas em consideração as dotações de autorização de 1994 ou reconstituídas em 1995, as dotações que correspondem às receitas relativas aos serviços prestados por conta de terceiros, as transferências entre rubricas orçamentais e as verbas transitadas não automaticamente de 1994 em matéria de dotações não diferenciadas.

(2) Não incluindo as operações de reutilização das receitas do exercício e as transitadas do exercício anterior, da ordem de 169,9 Mio ECU.

(3) Incluindo as dotações relativas aos serviços prestados por conta de terceiros que ficaram disponíveis.

Ilustração gráfica VI

Perspect. financ.: apresent. pormen. das dotaç. para autoriz. disponív. em relação ao orçam. de 1995 e execução; total das dotações para pagamentos disponíveis em relação ao orçamento de 1995 e execução *(Mio ECU)*

Rubricas (apresentação consoante as rubricas das perspectivas financeiras) [entre parênteses são indicadas as subsecções (Ss), os títulos (T) e os capítulos (Ca) que correspondem à nomenclatura orçamental de 1995]	Tipo de despesas: - obrigatórias (DO) - não obrigatórias (DNO)	Perspectivas financeiras 1995	Evolução das dotações: Orçament. final 1995 (após orçament. rectificativos e suplement.)	Evolução das dotações: Repartição definitiva das dotações	Diferença perspectivas financeiras - dotações definitivas	Utilização das dotações: Autorizações concedidas em 1995 a partir de dotações de 1995	Utilização das dotações: Verbas transitad. não automaticamente para 1996	Utilização das dotações: Total	Diferença perspectivas financeiras - execução
		(1) (6)	(7)	(2) (7)		(3)			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(b-d)	(f)	(g)	(h)=(f+g)	(i)=(b-h)
1. Política agrícola comum		**37 944.0**	**37 238.0**	**37 193.6**	**750.4**	**34 502.7**	**–**	**34 502.7**	**3 441.3**
Despesas de mercados (T. B1-1 a B1-3)	DO		34 807.5	34 763.1		33 634.3	–	33 634.3	
Medidas de acompanhamento (T. B1-4 e 5)	DO		2 430.5	2 430.5		868.5	–	868.5	
Despesas adesão (T. B1-7)	DO		–	–		–	–	–	
2. Acções estruturais		**26 329.0**	**26 329.0**	**26 329.0**	**–0.0**	**24 179.7**	**70.6**	**24 250.3**	**2 078.7**
FEOGA-Orientação (Ca. B2-10)	DNO		3 567.1	3 374.1		3 348.3	–	3 348.3	
IFO-Pesca (Ca. B2-11)	DNO		451.3	451.3		451.2	–	451.2	
FEDER (Ca. B2-12)	DNO		10 814.4	10 684.4		10 566.1	–	10 566.1	
FSE (Ca. B2-13)	DNO		6 761.1	6 706.1		5 120.7	4.3	5 125.0	
Iniciativas comunitárias (Ca. B2-14)	DNO		2 224.2	2 602.2		2 357.7	20.4	2 378.1	
Medidas transitórias e acções inovadoras (Ca. B2-18 e 19)	DNO		250.9	250.9		93.9	45.9	139.8	
Outras acções estruturais (T. B2-2)	DNO		–	–		–	–	–	
Fundo de coesão (T. B2-3)	DNO		2 152.0	2 152.0		2 152.0	–	2 152.0	
Despesas adesão (T. B2-4)	DNO		108.0	108.0		89.8	–	89.8	
3. Políticas internas		**5 060.0**	**5 104.6**	**5 104.6**	(5) **–44.6**	**5 043.6**	**24.0**	**5 067.6**	(5) **–7.6**
Investigação (T. B6)	DNO		3 033.1	3 078.1		3 060.5	–	3 060.5	
Outras acções agrícolas (T. B2-5)	DNO		216.2	175.9		173.9	–	173.9	
Outras acções regionais (T. B2-6)	DNO		51.8	51.8		51.6	–	51.6	
Transportes (T. B2-7)	DNO		24.5	24.5		24.5	–	24.5	
Pesca e mar (T. B2-9)	DNO		28.2	29.2		29.2	–	29.2	
Educação, formação profission. e juventude (T. B3-1)	DNO		373.9	373.9		369.4	1.8	371.3	
Audiovisual e cultura (T. B3-2)	DNO		142.9	142.9		142.4	–	142.4	
Informação e comunicação (T. B3-3)	DNO		67.3	77.3		77.2	–	77.2	
Outras acções sociais (T. B3-4)	DNO		180.5	179.5		172.8	–	172.8	
Energia (T. B4-1)	DNO		63.0	42.1		41.7	–	41.7	
Segurança nuclear Euratom (T. B4-2)	DNO		19.2	20.4		20.4	–	20.4	
Ambiente (T. B4-3)	DNO		144.4	146.4		143.7	–	143.7	
Protecção dos consumidores (T. B5-1)	DNO		21.3	21.3		21.2	–	21.2	
Ajudas à reconstrução (T. B5-2)	DNO		6.8	6.8		6.1	–	6.1	
Mercado interno (T. B5-3)	DNO		173.4	173.9		173.0	–	173.0	
Indústria (T. B5-4)	DNO		120.3	118.3		117.7	–	117.7	
Mercado da informação (T. B5-5)	DNO		14.2	16.2		16.2	–	16.2	
Informações estatísticas (T. B5-6)	DNO		37.5	40.0		39.9	–	39.9	
Redes transeuropeias (T. B5-7)	DNO		381.0	381.0		358.3	20.8	379.2	
Cooperação justiça e assuntos internos (T. B5-8)	DNO		5.2	5.2		3.8	1.4	5.2	
Exploração dos resultados da investigação (T. B5-9)	DNO		–	–		–	–	–	
4. Acções externas		**4 895.0**	**4 872.5**	**5 152.4**	(6) **–257.4**	**5 060.9**	**–**	**5 060.9**	(6) **–165.9**
FED (T. B7-1)	DO		–	–		–	–	–	
Ajuda alimentar e humanitária (T. B7-2)	DO		151.0	159.5		159.5	–	159.5	
	DNO		706.9	1 129.3		1 128.7	–	1 128.7	
Cooperação PVDALA (T. B7-3)	DNO		700.5	693.8		684.2	–	684.2	
Cooperação bacia mediterrânica (T. B7-4)	DO		309.0	303.5		300.6	–	300.6	
	DNO		188.4	190.9		190.5	–	190.5	
Outras acções de cooperação (T. B7-5)	DO		678.2	668.2		660.1	–	660.1	
Europa Central e de Leste e CEI (T. B7-6)	DO		18.0	18.0		18.0	–	18.0	
	DNO		1 664.4	1 652.0		1 645.3	–	1 645.3	
Cooperação com outros países terceiros (T. B7-7)	DNO		52.0	52.0		67.0	–	67.0	
Compon. exter. de determ. polít. comun. (T. B7-0 e 8)	DO		280.0	161.0		111.8	–	111.8	
	DNO		14.2	14.2		10.5	–	10.5	
Política externa e de segurança comum (T. B8-1)	DNO		110.0	110.0		84.7	–	84.7	
5. Despesas administrativas		**4 022.0**	**4 000.6**	**4 000.6**	**21.4**	**3 925.1**	**0.8**	**3 925.9**	**96.1**
Funcionamento Comissão (parte A)	DO		367.3	384.4		381.2	–	381.2	
	DNO		2 219.7	2 202.6		2 157.3	0.5	2 157.8	
Funcionamento (outras instituições)	DO		7.5	7.4		7.4	–	7.4	
	DNO		1 406.2	1 406.2		1 379.2	0.3	1 379.5	
6. Reservas		**1 146.0**	**1 146.0**	**910.5**	**235.5**	**250.8**	**–**	**250.8**	**895.3**
Reserva monetária (T. B1-6)	DO		500.0	500.0		–	–	–	
Garantia (T. B0-2)	DO		323.0	323.0		250.8	–	250.8	
	DNO		–	–		–	–	–	
Reserva humanitária (T. B7-9)	DNO		323.0	87.5		–	–	–	
7. Compensações (T. B0-5)	DO	**1 547.0**	**1 547.0**	**1 547.0**	**–**	**1 547.0**	**–**	**1 547.0**	**–**
Total geral das dotações para autorizações	DO		40 740.8	40 597.4		37 278.9	–	37 278.9	
	DNO	–	39 496.9	39 640.3	–	37 230.8	95.5	37 326.3	–
	(DO + DNO)	**80 943.0**	**80 237.7**	**80 237.7**	**705.3**	**74 509.7**	**95.5**	**74 605.2**	**6 337.8**
Total geral das dotações para pagamentos	DO		40 381.6	40 185.3		37 074.7 (4)	–	37 074.7	
	DNO	–	35 087.3	35 283.5	–	28 953.3 (4)	283.1	29 236.3	–
	(DO + DNO)	**77 229.0**	**75 468.8**	**75 468.8**	**1 760.2**	**66 027.9** (4)	**283.1**	**66 311.0**	**10 918.0**

(1) Actualizadas no final de 1995.

(2) Dotações orçamentais modificadas após contabilização das transferências entre rubricas orçamentais.

(3) Não incluídas as operações sobre dotações reconstituídas, transitadas ou relativas às prestações de serviços por conta de terceiros.

(4) Pagamentos efectuados contra dotações do orçamento de 1995.

(5) Desfasamento devido às autorizações AECL (48,8 + 1,4 Mio ECU), não cobertas pelas perspectivas financeiras.

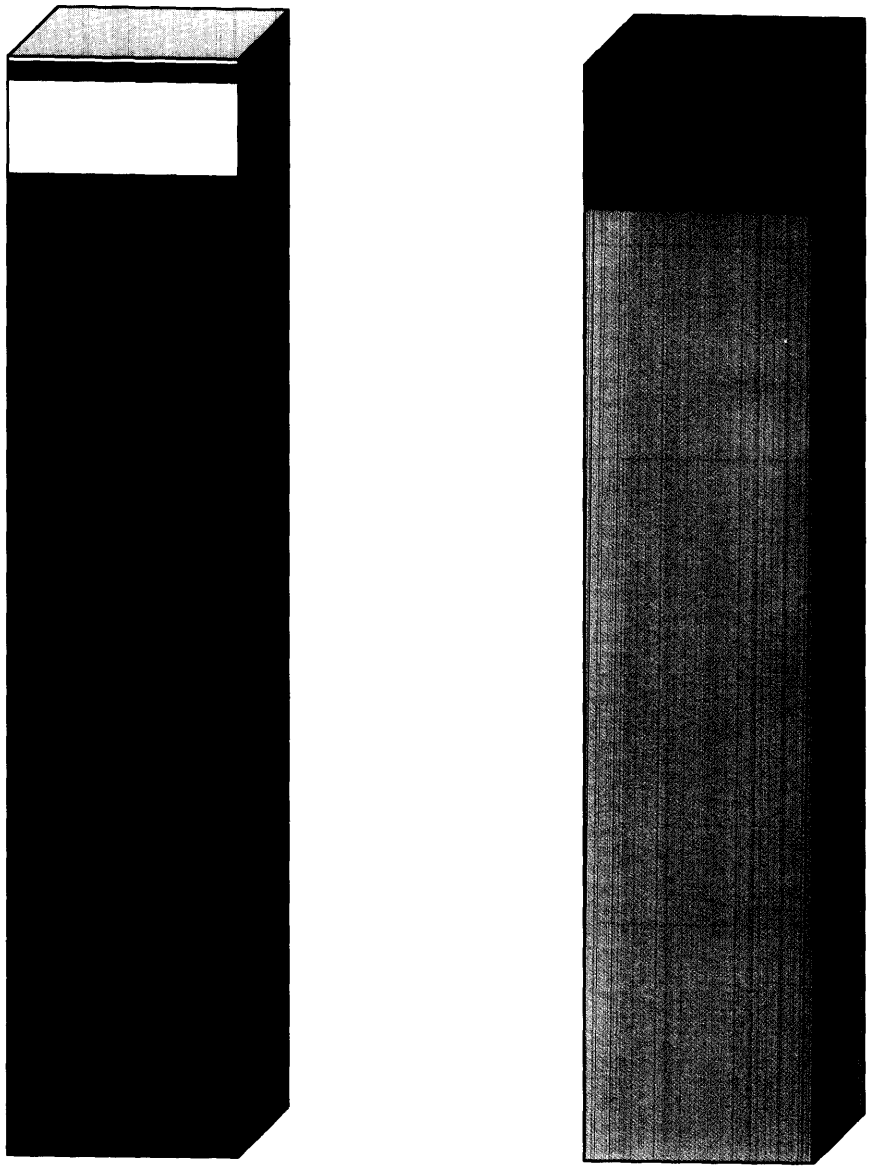
(6) Coberto pela reserva «humanitária» (T. B7-9), incluída na rubrica «6. Reservas».

(7) Após repartição das dotações provisionais (T. B0-4).

Ilustração gráfica VII A

Conta de gestão consolidada e apuramento do saldo do exercício de 1995

[Aplicação do artigo 15º do Regulamento (CEE, Euratom) nº 1552/89 do Conselho]



Receitas		(Mio ECU)
		67 827,6
(2)	Excedente disponível do exercício anterior (ver IG XIII)	6 540,5
		709,0
		498,3
(5)	Ganhos de câmbio em 1995	402,8
Total:	recursos efectivamente disponíveis para o financiamento do exercício de 1995	75 978,2

Despesas		(Mio ECU)	
		66 054,3	(1)
		703,4	
	Despesas efectivas em relação ao exercício de 1995	66 757,7	
		9 220,5	
Total:	emprego dos recursos disponíveis para o financiamento do exercício de 1995	75 978,2	

Nota: O resultado do exercício de 1995, definido como (1) + (2) + (3) - (6) - (7), é de 8 319,5 Mio ECU.

(1) Ver IG V, coluna e, e deduzir 14,5 Mio ECU
de pagamentos contra dotações reconstituídas na sequência do pagamento de adiantamentos.

Ilustração gráfica VII B
Síntese do balanço consolidado da União Europeia
em 31 de Dezembro de 1995

ACTIVO		PASSIVO	
	(Mio ECU)		*(Mio ECU)*
I. VALORES IMOBILIZADOS	**13 328.4**	**I. CAPITAIS PERMANENTES**	**22 944.4**
A. Imobilizações corpóreas	1 500.7	A. Capitais próprios	2 527.7
B. Participações	920.8	1. Imobilizações corpóreas	*1 500.7*
C. Emprést. pagos contra dotações orçamentais	756.2	2. Participações	*170.8*
D. Empréstimos pagos contra fundos mutuados	9 632.3	3. Emprést. pagos contra dotações orçamentais	*756.2*
E. Garantias orçamento comunitário	211.5	4. Valores de exploração	*100.1*
F. Fundo de garantia	300.8		
G. Outros valores imobilizados	6.0	B. Saldo do exercício	9 220.5
		- União Europeia	*9 215.2*
II. VALORES DE EXPLORAÇÃO	**100.1**	- EFTA	*5.3*
III. VALORES REALIZÁVEIS	**2 235.8**	C. Excedentes dos proveitos sobre os encargos de contracção e concessão de empréstimos	69.1
A. Estados-membros devedores	945.0	D. Provisões	568.6
B. Instituições	1.3	E. Empréstimos contraídos	9 865.6
C. Despesas "JO" a regularizar pelas Instituições	16.1	F. Pagamentos por efectuar contra participações não liberadas	690.0
D. Organismos comunitários	32.6	G. Cauções e garantias cobradas	2.8
E. Devedores diversos	1 137.4		
F. Despesas diversas a imputar	103.4	**II. PASSIVO A CURTO PRAZO**	**4 841.4**
		A. Estados-membros credores	0.7
IV. CONTAS DE TESOURARIA	**13 528.1**	B. Instituições	12.6
A. Contas a prazo	84.9	C. Organismos comunitários	10.9
B. Contas junto dos Tesouros	10 230.3	D. Credores diversos	94.0
C. Contas junto dos Bancos Centrais	2 741.6	E. Receitas a imputar	275.1
D. Contas à ordem	284.4	F. Receitas a cobrar	1 739.2
E. Fundos para adiantamentos	114.0	G. Dotações a transitar	731.1
F. Caixa	1.0	H. Pagamentos pendentes	1 977.9
G. Transferências de fundos em curso	71.8	I. Adiantamentos orçamento	–
V. CONTAS DE REGULARIZAÇÃO	**700.8**		
		III. CONTAS DE TESOURARIA	**1 595.2**
		A. Comptes aux Tresors	–
		B. Comptes Banques centrales	179.3
		C. Comptes à vue	1 409.0
		D. Régies	6.9
		IV. COMPTES DE REGULARISATION	**512.2**
	29 893.2		**29 893.2**

Para mais informações, ver o balanço consolidado, as notas explicativas a ele referentes, as responsabilidades extrapatrimoniais e as obrigações, encargos e créditos potenciais da União Europeia nos capítulos 3 e 4 do volume IV da conta de gestão e balanço financeiro [doc. SEC(96) 424]

Ilustração gráfica VIII
Pagamentos efectuados em 1995, por sector

Nota: Pagamentos efectuados em 1995 = pagamentos contra dotações de 1995 mais pagamentos contra verbas transitadas de 1994. (ver tambem IG V, coluna m, e IG XII)

(Mio ECU e %)

Total: 66 915.2 Mio ECU



Legenda

	1. Funcionamento:	3 873.9 (5,8 %)
	2. FEOGA-Garantia:	34 497.7 (51,6 %)
	3. Acções estruturais:	19 470.9 (29,1 %)
	4. Acções sociais:	627.1 (0,9 %)
	5. Energia:	142.2 (0,2 %)
	6. Mercado interno:	518.6 (0,8 %)
	7. Investigação:	2 537.6 (3,8 %)
	8. Cooperação:	3 373.9 (5,0 %)
	9. Política externa e de segurança comum:	75.6 (0,1 %)
	10. Garantias, reservas:	1 797.8 (2,7 %)

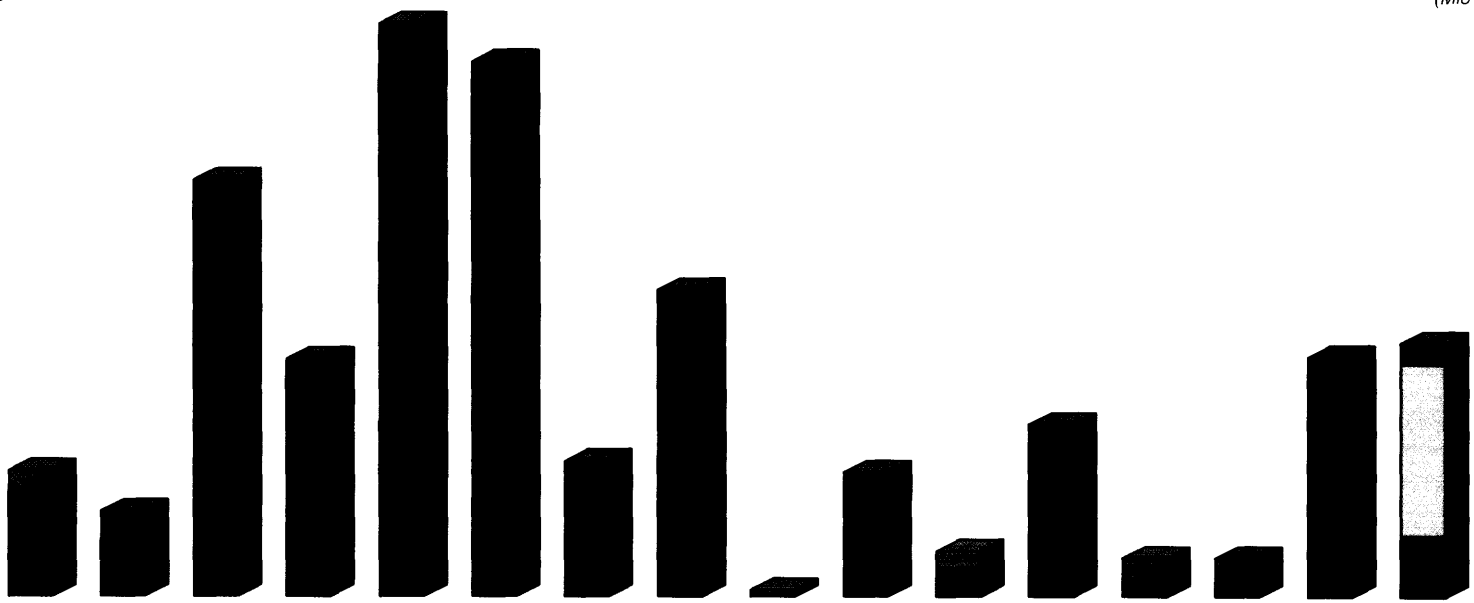
Ilustração gráfica IX
Pagamentos efectuados em 1995, por Estado-membro

Nota: Pagamentos efectuados em 1995 = pagamentos contra dotações de 1995 mais pagamentos contra verbas transitadas de 1994.
(ver igualmente IG XVIII, IG XIX e IG XX)

A - Despesas operacionais

(1)

(Mio ECU e %)



	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	DIVERS.	TOTAL
	1 623.4	1 403.6	5 385.1	2 425.5	4 575.0	8 423.3	1 419.7	3 390.7	14.4	1 944.6	87.5	708.1	63.3	76.5	2 955.9	1.1	**34 497.7**
	229.6	119.5	2 122.1	1 957.2	6 100.1	1 282.0	1 073.3	1 939.9	17.4	226.6	168.9	2 447.4	167.9	132.5	1 115.0	371.5	**19 470.9**
	158.4	36.1	273.0	30.7	82.2	297.5	23.5	375.2	14.3	111.9	5.4	16.9	6.9	11.7	318.6	775.5	**2 537.6**
- Cooperação (B7)	24.8	3.3	4.0	0.9	30.7	5.6	0.3	14.8	2.4	1.8	1.2	7.5	0.3	0.1	26.6	3 249.7	**3 373.9**
	332.7	38.6	109.0	59.8	75.3	141.1	35.0	79.0	(3) 74.3	60.1	(2) 594.9	66.1	(2) 484.5	(2) 500.1	115.2	395.5	**3 161.3**
TOTAL	**2 368.9**	**1 601.1**	**7 893.1**	**4 474.1**	**10 863.3**	**10 149.6**	**2 551.7**	**5 799.6**	**122.8**	**2 344.9**	**857.8**	**3 246.0**	**722.8**	**721.0**	**4 531.4**	**4 793.2**	**63 041.3**
	3,8 %	2,5 %	12,5 %	7,1 %	17,2 %	16,1 %	4,0 %	9,2 %	0,2 %	3,7 %	1,4 %	5,1 %	1,1 %	1,1 %	7,2 %	7,6 %	100,0 %

(1) A repartição geográfica efectuada pelo Tribunal não corresponde a uma repartição dos pagamentos efectuados a favor dos Estados-membros, mas a uma repartição das despesas consoante os territórios em que os pagamentos são efectuados.

(2) Dos quais um montante de 1 547 Mio ECU pago pela Comissão a título de compensações orçamentais para os novos Estados-membros (Título B0-5): 488 Mio Ecu para a Suécia, 476 Mio ECU para a Finlândia et 583 Mio ECU para a Austria.

(3) Dos quais um montante de 39,9 Mio ECU pago pela Comissão ao Serviço das Publicações das Comunidades Europeias.

Ilustração gráfica X

Evolução e utilização das dotações para pagamentos durante o período 1991 - 1995, por sector

(Mio ECU) (%)

Sector/exercício (para a definição dos sectores, ver IG IV)		A - Dotações para pagamentos do exercício						B - Verbas transitadas do exercício anterior				C - Indicadores de execução em pagamentos	
		Evolução das dotações			Utilização das dotações			Dotaç. transit. definitiv.	Utilização das dotações			Parte dos pagamentos no total executado (pagamentos e anulações)	Parte dos pagament. no 1º ano
		Orçam. inicial	Orçam. final (1)	Dotações definitivas (2)	Pagamentos	Verbas transitad. para o ex. seguinte	Anulações	(3)	Pagamentos	Verbas transitad. para o ex. seguinte	Anulações	(4)	(5)
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) = (c-d-e)	(g)	(h)	(i)	(j)= (g-h-i)	(k)=(d+h)/(d+f+h+j)	(l)= (d)/(d+h)
1. Funciona-	1991	2 618.3	2 693.0	2 693.0	2 339.2	317.2	36.6	196.4	180.0	–	16.4	97.9	92.9 *
mento	1992	2 927.4	2 969.2	2 971.7	2 568.1	337.4	66.2	316.1	279.4	–	36.6	96.5	90.2 *
(todas as	1993	3 400.9	3 421.0	3 422.2	2 986.1	380.3	55.8	336.5	310.2	–	26.2	97.6	90.6 *
instituições)	1994	3 627.5	3 640.8	3 640.5	3 229.8	358.0	52.7	381.4	335.8	0.0	45.6	97.3	90.6 *
	1995	4 009.4	4 000.6	4 000.6	3 561.8	355.2	83.6	358.0	312.1	0.1	45.8	96.8	91.9 *
2. FEOGA-	1991	32 419.0	32 419.0	32 516.0	30 936.7	190.1	1 389.2	701.0	591.1	–	109.9	95.5	98.1
-Garantia	1992	36 022.0	33 078.0	33 023.5	31 067.7	226.3	1 729.5	190.1	166.6	–	23.6	94.7 *	99.5
	1993	34 943.0	36 292.0	36 343.1	34 236.6	863.8	1 242.7	226.3	186.7	–	39.5	96.4	99.5
	1994	37 450.0	35 772.0	35 787.0	32 906.2	64.3	2 816.6	863.8	699.2	–	164.6	91.9 *	97.9
	1995	37 424.0	36 920.0	36 875.6	34 451.1	51.7	2 372.9	64.3	46.6	–	17.6	93.5 *	99.9
3. Acções	1991	14 544.2	14 544.2	14 672.8	14 087.1	254.8	330.9	149.0	126.3	0.1	22.6	97.6	99.1
estruturais,	1992	17 931.8	18 551.8	19 276.2	18 716.9	360.5	198.8	254.9	227.8	0.1	27.0	98.8	98.8
pesca e	1993	21 175.0	21 174.0	21 248.2	20 627.4	539.8	80.9	355.7	241.5	0.2	113.9	99.1	98.8
formação,	1994	21 216.1	21 216.1	22 037.5	16 166.9	654.5	5 216.0	540.0	342.5	0.3	197.2	75.3 ***	97.9
juventude ...	1995	23 289.5	23 756.1	24 022.8	19 834.3	24.8	4 163.6	654.8	263.7	0.3	390.8	81.5 **	98.7
4. Energia, Eura-	1991	1 915.1	1 915.1	2 185.1	1 880.1	213.0	92.0	56.3	38.7	14.4	3.2	95.3	98.0
tom,	1992	2 400.5	2 462.5	2 507.7	2 296.1	158.5	53.1	228.4	187.0	14.2	27.2	96.9	92.5 *
ambiente,	1993	2 734.7	2 734.7	2 973.1	2 735.0	79.5	158.7	178.1	98.9	17.2	62.0	92.8 *	96.5
mercado interno	1994	3 201.8	3 205.6	3 342.0	3 109.1	89.8	143.1	96.7	55.6	17.5	23.5	95.0	98.2
e investigação	1995	3 438.0	3 582.8	3 639.9	3 156.4	126.3	357.3	107.3	42.0	26.5	38.7	89.0 **	98.7
5. Cooperação	1991	2 168.2	2 587.7	2 532.1	2 133.3	58.6	340.3	238.2	88.0	–	150.2	81.9 **	96.0
e política	1992	2 244.2	2 789.2	2 390.1	1 972.7	185.9	231.5	58.6	54.7	0.7	3.2	89.6 **	97.3
externa	1993	2 856.3	2 857.3	2 958.0	2 582.9	288.9	86.3	187.0	135.2	0.7	51.1	95.2	95.0
e de segurança	1994	3 145.3	3 155.3	3 372.1	2 874.4	187.6	310.1	290.0	277.4	0.5	12.1	90.7 *	91.2 *
comum	1995	3 951.8	4 054.3	4 204.4	3 267.5	145.4	791.5	188.0	181.9	0.8	5.4	81.2 **	94.7 *
6. Despesas	1991	183.3	186.3	162.5	71.4	76.8	14.3	–	–	–	–	83.3 **	100.0
de apoio	1992	151.1	156.1	172.7	91.3	75.4	6.1	77.1	68.1	–	9.0	91.4 *	57.3 ***
	1993	–	–	–	–	–	–	75.4	67.1	–	8.3	89.0 **	–
	1994	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	1995	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
7. Garantias	1991	1 708.0	1 740.2	1 354.9	1 264.8	–	90.1	62.6	60.0	–	2.7	93.5 *	95.5
e reservas	1992	1 150.6	1 090.0	938.8	876.8	–	61.9	–	–	–	–	93.4 *	100.0
	1993	412.8	379.0	21.5	–	14.2	7.3	–	–	–	–	–	–
	1994	1 467.2	1 456.2	349.0	293.7	–	55.3	14.2	14.2	–	–	84.8 **	95.4
	1995	4 444.5	3 155.2	2 781.7	1 797.8	–	983.9	–	–	–	–	64.6 ***	100.0
Orçamento	1991	55 556.1	56 085.4	56 116.4	52 712.5	1 110.6	2 293.3	1 403.6	1 084.0	14.5	305.1	95.4	98.0
geral	1992	62 827.6	61 096.8	61 280.8	57 589.6	1 343.9	2 347.2	1 125.1	983.6	15.0	126.5	95.9	98.3
- Total	1993	65 522.6	66 857.9	66 966.0	63 168.0	2 166.4	1 631.6	1 358.8	1 039.6	18.1	301.1	97.1	98.4
	1994	70 108.0	68 446.0	68 528.0	58 580.1	1 354.1	8 593.7	2 186.0	1 724.7	18.3	443.0	87.0 **	97.1
	1995	76 557.2	75 468.8	75 525.0	66 068.8	703.4	8 752.8	1 372.4	846.4	27.7	498.3	87.9 **	98.7

(1) Após orçamentos rectificativos e suplementares.

(2) Após receitas suplementares e transferências entre rubricas orçamentais.

(3) Após transferências entre rubricas orçamentais e «transferências»para dotações do exercício corrente.

(4) O indicador (k) exprime a evolução da parte das dotações finalmente pagas ao longo dos exercícios. A diferença em relação a 100% indica a parte das dotações finalmente anuladas. Os indicadores (k) inferiores a 95% estão assinalados por (*), os inferiores a 90% por (**) e os inferiores a 80% por (***).

(5) O indicador (l) exprime a evolução da parte dos pagamentos contra dotações do exercício no total dos pagamentos efectuados durante o exercício. A diferença em relação a 100% indica a parte dos pagamentos efectuados contra verbas transitadas do exercício anterior. Os indicadores (l) inferiores a 95% estão assinalados por (*), os inferiores a 90% por (**) e os inferiores a 80% por (***).

Ilustração gráfica XI
Índice de utilização das dotações para pagamentos de 1991 a 1995, por sector

Nota: A análise seguinte baseia-se nas informações financeiras que figuram na IG X.

Legenda (%)

A - Dotações do exercício
Dados de base:
IG X, colunas c a f
Dotações definitivas (coluna c) = 100 %

Índice de pagamento (%)

Índice de verbas transitadas para o exercício seguinte (%)

Índice de anulação (%)

B - Verbas transitadas do exercício anterior
Dados de base:
IG X, colunas g a j
Dotações transitadas (coluna g) = 100 %

		Índice de pagamento (%)	Índice de verbas transitadas para o exercício seguinte (%)	Índice de anulação (%)		Índice de pagamento (%)	Índice de verbas transitadas para o exercício seguinte (%)	Índice de anulação (%)
1. Funcionamento (todas as instituições)	1991		1,4		1991		8,4	
	1992		2,2		1992		11,6	
	1993		1,6		1993		7,8	
	1994		1,4		1994		12,0	
	1995		2,1		1995		12,8	
2. FEOGA-Garantia	1991		4,3		1991		15,7	
	1992		5,2		1992		12,4	
	1993		3,4		1993		17,5	
	1994		7,9		1994		19,1	
	1995		6,4		1995		27,4	
3. Acções estruturais, pesca e formação, juventude...	1991		2,3		1991		15,2	
	1992		1,0		1992		10,6	
	1993		0,4		1993		32,0	
	1994		23,7		1994		36,5	
	1995		17,3		1995		59,7	
4. Energia, Euratom, ambiente, mercado interno e investigação	1991		4,2		1991		5,7	
	1992		2,1		1992		11,9	
	1993		5,3		1993		34,8	
	1994		4,3		1994		24,3	
	1995		9,8		1995		36,1	
5. Cooperação e política externa e de segurança comum	1991		13,4		1991		63,1	
	1992		9,7		1992		5,4	
	1993		2,9		1993		27,3	
	1994		9,2		1994		4,2	
	1995		18,8		1995		2,8	
6. Despesas de apoio	1991		8,8		1991	–	–	–
	1992		3,5		1992		11,6	
	1993	–	–	–	1993		11,0	
	1994	–	–	–	1994	–	–	–
	1995	–	–	–	1995	–	–	–
7. Garantias e reservas	1991		6,6		1991		4,3	
	1992		6,6		1992	–	–	–
	1993		33,9		1993	–	–	–
	1994		15,8		1994		–	
	1995		35,4		1995	–	–	–
Orçamento geral total	1991		4,1		1991		21,7	
	1992		3,8		1992		11,2	
	1993		2,4		1993		22,2	
	1994		12,5		1994		20,3	
	1995		11,6		1995		36,3	

Ilustração gráfica XII
Pagamentos anuais durante o período 1991-1995, por sector e por instituição

	Sector e instituição [entre parênteses são indicadas as secções (S), as subsecções (Ss), os títulos (T) e os capítulos (Ca) que correspondem à nomenclatura orçamental de 1995]	1991		1992		1993		1994		1995	
		Mio ECU	% (1)	Mio ECU	% (1)	Mio ECU	% (1)	Mio ECU	% (1)	Mio ECU	% (1)
	1. Funcionamento (todas as instituições)	**2 519.2**	**4.7**	**2 847.5**	**4.9**	**3 296.4**	**5.1**	**3 565.6**	**5.9**	**3 873.9**	**5.8**
	1.11. Comissão (S III,parte A)	1 649.7	3.1	1 856.7	3.2	2 131.6	3.3	2 389.6	4.0	2 472.8	3.7
	1.12. Outras instituições (S I, II, IV, V, VI)	869.5	1.6	990.9	1.7	1 164.8	1.8	1 176.0	2.0	1 401.1	2.1
Secções operacionais Comissão	2. FEOGA-Garantia (Ss. B1)	**31 527.8**	**58.6**	**31 234.3**	**53.3**	**34 423.3**	**53.6**	**33 605.4**	**55.7**	**34 497.7**	**52.0**
	2.1. Cereais e arroz (Ca. B1-10)	5 193.1	9.7	5 544.2	9.5	6 629.8	10.3	12 655.7	21.0	15 018.3	22.6
	2.2. Açúcar (Ca. B1-11)	1 814.9	3.4	1 937.4	3.3	2 188.6	3.4	2 061.5	3.4	1 831.0	2.8
	2.3. Mat. gordas e proteaginosas (Ca. B1-12 e 13)	6 460.8	12.0	6 745.7	11.5	6 616.2	10.3	2 203.6	3.7	1 154.1	1.7
	2.4. Frutas e produtos hortícolas (Ca. B1-15)	1 107.2	2.1	1 260.9	2.2	1 672.2	2.6	1 555.6	2.6	1 832.6	2.8
	2.5. Vinho (Ca. B1-16)	1 278.2	2.4	1 087.2	1.9	1 509.6	2.4	1 176.2	2.0	857.5	1.3
	2.6. Tabaco (Ca. B1-17)	1 329.6	2.5	1 233.0	2.1	1 165.1	1.8	1 057.4	1.8	993.0	1.5
	2.7. Produtos lácteos (Ca. B1-20)	5 653.7	10.5	4 006.8	6.8	4 896.2	7.6	4 483.9	7.4	4 028.2	6.1
	2.8. Carnes, ovos e aves de cap. (Ca. B1-21 a 24)	6 516.3	12.1	6 497.8	11.1	6 278.6	9.8	5 752.4	9.5	6 145.8	9.3
	2.9. Mercados diversos (Ca. B1-14 e 18)	821.7	1.5	1 209.4	2.1	1 222.5	1.9	1 116.9	1.9	1 296.7	2.0
	2.10.Outras acções (Ca. B1-25 a 50)	1 352.3	2.5	1 712.0	2.9	2 244.5	3.5	1 542.2	2.6	1 340.5	2.0
	2.11.Reserva monetária (T. B1-6)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	3. Acções estruturais e pesca (Ss. B2)	**13 857.7**	**25.8**	**18 466.1**	**31.5**	**20 337.6**	**31.7**	**15 966.0**	**26.5**	**19 470.9**	**29.3**
	4. Formação, juventude e acções sociais (Ss. B3)	**355.7**	**0.7**	**478.6**	**0.8**	**531.3**	**0.8**	**543.4**	**0.9**	**627.1**	**0.9**
	5. Energia, Euratom e ambiente (Ss. B4)	**156.6**	**0.3**	**211.2**	**0.4**	**215.8**	**0.3**	**126.4**	**0.2**	**142.2**	**0.2**
	6. Mercado interno (Ss. B5)	**202.6**	**0.4**	**244.3**	**0.4**	**344.8**	**0.5**	**451.6**	**0.7**	**518.6**	**0.8**
	7. Investigação e desenvolv. tecnológico (Ss. B6)	**1 559.6**	**2.9**	**2 027.6**	**3.5**	**2 273.2**	**3.5**	**2 586.8**	**4.3**	**2 537.6**	**3.8**
	8. Cooperação (Ss. B7)	**2 221.3**	**4.1**	**2 027.4**	**3.5**	**2 718.1**	**4.2**	**3 151.8**	**5.2**	**3 373.9**	**5.1**
	8.1. Ajuda alimentar e humanitária (T. B7-2)	644.7	1.2	618.1	1.1	433.7	0.7	445.3	0.7	930.6	1.4
	8.2. Ajudas financeiras (T. B7-1 e 3 a 5)	744.3	1.4	908.8	1.6	1 362.1	2.1	1 460.3	2.4	1 062.1	1.6
	8.3. Europa C. e de Leste e CEI (T. B7-6)	304.8	0.6	484.2	0.8	719.4	1.1	1 065.7	1.8	1 157.1	1.7
	8.4. Outros países terceiros (T. B7-7)	527.5	1.0	16.3	0.0	12.6	0.0	9.7	0.0	57.8	0.1
	8.5. Compon. externas de determinadas políticas (T. B7-8)	–	–	–	–	190.3	0.3	146.7	0.2	166.3	0.3
	8.6. Res. de ajuda de emerg. e outras (T. B7-9)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	9.a Despesas de apoio (Ss. B8) (3)	**71.4**	**0.1**	**159.4**	**0.3**	**67.1**	**0.1**	–	–	–	–
	9.b Política externa e de segurança comum (T. B8-1) (3)	–	–	–	–	–	–	**24.1**	**0.0**	**75.6**	**0.1**
	10. Reembolsos, garantias, reservas (Ss. B0)	**1 324.7**	**2.5**	**876.8**	**1.5**	–	–	**307.9**	**0.5**	**1 797.8**	**2.7**
	Total dotações operacionais e reserva (S III,B)	**51 277.4**	**95.3**	**55 725.7**	**95.1**	**60 911.3**	**94.9**	**56 739.2**	**94.1**	**62 522.7**	**94.2**
	Total geral	**53 796.6**	**100.0**	**58 573.2**	**100.0**	**64 207.6**	**100.0**	**60 304.8**	**100.0**	**66 396.6**	**100.0**
Instit	Parlamento (S I)	465.8	0.9	528.1	0.9	660.3	1.0	646.3	1.1	823.8	1.2
	Conselho (S II)	294.8	0.5	347.3	0.6	378.4	0.6	318.4	0.5	335.2	0.5
	Comissão (S III)	52 927.1	98.4	57 582.4	98.3	63 042.9	98.2	59 128.8	98.0	65 514.1	97.9
	Tribunal de Justiça (S IV)	75.9	0.1	80.7	0.1	88.2	0.1	106.4	0.2	111.1	0.2
	Tribunal de Contas (S V)	32.9	0.1	34.8	0.1	37.8	0.1	41.2	0.1	49.1	0.1
	Comité Económico e Social e Comité das Regiões (S VI) (2)	–	–	–	–	–	–	63.7	0.1	81.9	0.1
	Total geral	**53 796.6**	**100.0**	**58 573.2**	**100.0**	**64 207.6**	**100.0**	**60 304.8**	**100.0**	**66 915.2**	**100.0**

(1) Percentagem em relação ao total dos pagamentos anuais orçamentais.
(2) Para os anos anteriores a 1994, os dados do Comité Económico e Social estavam incluídos na secção II Conselho.
(3) Para os anos anteriores a 1994, a subsecção B8 corresponde às "Despesas de apoio".

PARTE I

Observações sobre as receitas e dotações operacionais da Comissão e sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento

CAPÍTULO 1 (*)

Recursos próprios

1.0. ÍNDICE

	Pontos
Introdução geral	1.1 — 1.3
Execução orçamental	1.4
Recursos próprios tradicionais	1.5 — 1.63
Gestão das dívidas definitivamente incobráveis (renúncia à cobrança)	1.5 — 1.16
Introdução	1.5 — 1.10
Gestão pela Comissão das renúncias à cobrança notificadas pelos Estados-Membros	1.11 — 1.12
Tratamento dos casos de suspensão das cobranças	1.13 — 1.14
Conclusão	1.15 — 1.16
Regime do aperfeiçoamento activo	1.17 — 1.38
Definição	1.17
Evolução do quadro jurídico	1.18 — 1.19
Reexportação e introdução em livre prática de produtos obtidos no âmbito do regime do aperfeiçoamento activo, sistema suspensivo (AA/S)	1.20 — 1.24
Observações diversas	1.25 — 1.33
Aplicação incorrecta do acordo CEE-Turquia	1.34 — 1.37
Conclusão	1.38
Entrepostos aduaneiros	1.39 — 1.54
Introdução	1.39 — 1.40
Regime jurídico	1.41
Contabilidade de existências	1.42 — 1.44
Deficiências dos controlos aduaneiros	1.45 — 1.48
Não conformidade dos procedimentos nacionais de reexportação	1.49
Aplicação incorrecta do regime de trânsito comunitário externo	1.50 — 1.52
Disposições comunitárias contraditórias relativas aos elementos de tributação	1.53
Conclusão	1.54

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 45.

Acordos de união aduaneira	1.55 — 1.63
Conclusão	1.63
Recursos próprios provenientes do IVA	1.64 — 1.103
Introdução	1.64 — 1.67
Detecção das infracções da legislação comunitária	1.68 — 1.71
Regime transitório de IVA aplicável às trocas intracomunitárias	1.72 — 1.103
Troca de informações sobre os números do IVA e o valor das trocas	1.72 — 1.79
Interconexão e limites de utilização das fontes de informação	1.80 — 1.88
Evolução dos métodos de controlo	1.89 — 1.91
Receitas do IVA	1.92 — 1.97
Conclusão	1.98 — 1.103
Produto nacional bruto	1.104 — 1.128
Necessidade de medir a qualidade na determinação do PNB estatístico	1.104 — 1.109
Conceito de qualidade aplicado ao PNB estatístico	1.110 — 1.111
Medida da comparabilidade do PNB	1.112 — 1.118
Medida da fiabilidade do PNB	1.119 — 1.125
Conclusão 1.126 — 1.128	

INTRODUÇÃO GERAL

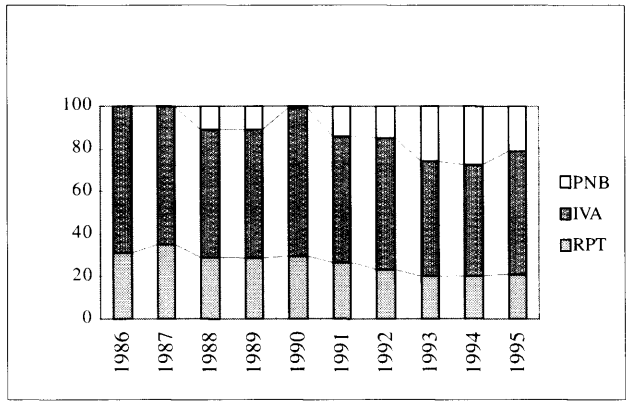
1.1. O presente capítulo trata da questão dos recursos próprios, no seu conjunto. No que diz respeito aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examinou os seguintes domínios: a gestão das dívidas incobráveis, alguns aspectos do regime do aperfeiçoamento activo, a aplicação do regime de entreposto aduaneiro e as consequências financeiras dos acordos de união aduaneira. Em matéria de IVA, o Tribunal prosseguiu a fiscalização do sistema de detecção das infracções à legislação comunitária e do regime transitório de IVA aplicável às trocas intracomunitárias. Por fim, mediu a qualidade da determinação do PNB estatístico, que constitui a matéria colectável deste recurso próprio.

1.2. A estrutura das observações a seguir formuladas não reflecte a importância financeira relativa de cada um dos recursos próprios. Com efeito, a gestão dos recursos próprios tradicionais sob a responsabilidade da Comissão requer um exame do Tribunal ao conjunto dos procedimentos destinados à cobrança destes recursos próprios e à protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Os riscos de irregularidades são particularmente elevados em alguns destes domínios (trânsito, aperfeiçoamento activo, gestão das dívidas comunitárias...). As observações acerca dos recursos próprios tradicionais são em maior número, mas também mais diversas quanto à sua natureza. As observações sobre os outros tipos de recursos próprios (IVA, PNB) orientam-se mais, pela sua natureza, por princípios (macroeconómicos, estatísticos...) ou aspectos contabilísticos.

1.3. A análise da evolução do financiamento do orçamento comunitário desde 1986 permite identificar algumas tendências (ver *gráfico 1.1*): a quota-parte do recurso próprio PNB tende a aumentar ao longo do período, a do IVA varia entre 50% e 60% e a dos recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros, direitos niveladores agrícolas e quotizações do açúcar) tende a baixar (ver ***quadro 1.1***).

Gráfico 1.1 — Evolução da repartição dos recursos próprios efectivos

(em %)



Quadro 1.1 — Evolução dos recursos próprios efectivos

(Mio ECU)

Ano	Recursos próprios tradicionais		Recurso IVA		Recurso PNB		Total
		(%)		(%)		(%)	
1986	10 459,9	31,4	22 810,8	68,6			33 270,7
1987	12 034,3	35,0	22 314,8	65,0			34 349,1
1988	11 914,9	29,1	24 522,6	60,0	4 445,8	10,9	40 883,3
1989	12 710,8	28,7	26 927,9	60,7	4 690,6	10,6	44 329,3
1990	12 160,8	29,4	28 967,8	69,9	284,5	0,7	41 413,1
1991	13 962,0	26,4	31 406,2	59,5	7 468,3	14,1	52 836,5
1992	13 280,2	23,6	34 659,3	61,6	8 322,2	14,8	56 261,7
1993	12 985,5	20,3	34 489,9	53,9	16 498,0	25,8	63 973,4
1994	13 252,1	20,6	33 279,7	51,9	17 657,0	27,5	64 188,8
1995	14 453,2	21,3	39 127,3	57,8	14 172,6	20,9	67 753,1

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

1.4. O ***quadro 1.2*** revela o seguinte:

1) em 1995, as receitas efectivas elevaram-se a 75 077,1 Mio ECU, o que representa 99,5% das receitas previstas no orçamento definitivo; registaram um aumento de 13,7% relativamente ao exercício de 1994 (66 002,1 Mio ECU);

2) os recursos próprios tradicionais isentos das despesas de cobrança (1 605,9 Mio ECU) elevaram-se a 14 453,2 Mio ECU, ou seja, 19,2% do total das receitas efectivas; estes recursos dividem-se em:

   a) direitos aduaneiros num montante bruto de 13 898,4 Mio ECU, o que corresponde a 86,5% dos recursos próprios tradicionais brutos (16 059,1 Mio ECU) [1];

   b) direitos niveladores agrícolas num montante bruto de 844,3 Mio ECU, o que corresponde a 5,3% dos recursos próprios tradicionais brutos;

   c) quotizações do açúcar e isoglicose num montante bruto de 1 316,4 Mio ECU, o que corresponde a 8,2% dos recursos próprios tradicionais brutos;

3) o recurso próprio proveniente do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), tendo em conta os saldos e ajustamentos (-521,3 Mio ECU), elevou-se a 39 127,3 Mio ECU [2], ou seja, 52,1% do total das receitas efectivas;

4) o recurso PNB, tendo em conta os saldos e ajustamentos (−269,4 Mio ECU), elevou-se a 14 172,6 Mio ECU [3] (incluindo 247,6 Mio ECU de reservas), ou seja, 18,9% do total das receitas efectivas.

RECURSOS PRÓPRIOS TRADICIONAIS

Gestão das dívidas definitivamente incobráveis (renúncia à cobrança)

Introdução

1.5. Os Estados-Membros colocam à disposição da Comunidade os direitos aduaneiros e os direitos nivela-

(1) Recursos próprios tradicionais líquidos (14 453,2 Mio ECU) + despesas de cobrança (1 605,9 Mio ECU) = Recursos próprios tradicionais brutos (16 059,1 Mio ECU).

(2) Recurso próprio IVA (39 127,3 Mio ECU) = Recurso próprio IVA do exercício (39 648,6 Mio ECU) + saldos e ajustamentos de exercícios anteriores (− 521,3 Mio ECU).

(3) Recurso PNB (14 172,6 Mio ECU) = Recurso PNB do exercício (14 442,0 Mio ECU) + saldos e ajustamentos de exercícios anteriores (-269,4 Mio ECU).

Quadro 1.2 — Receitas dos exercícios de 1994 e 1995 — Análise da execução orçamental em 1995

(Mio ECU)

Tipo de receitas e rubrica orçamental correspondente	Receitas efectivas em 1994	Evolução do orçamento 1995		Receitas efectivas em 1995	Índice de execução do orçamento definitivo (em %)
		Orçamento inicial	Orçamento definitivo		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c) × 100
1. Recursos próprios tradicionais	13 252,20	14 905,90	14 905,90	14 453,20	96,96
— Direitos niveladores agrícolas (capítulo 10)	922,50	946,20	946,20	844,31	89,23
— Quotizações açúcar, isoglicose (capítulo 11)	1 382,10	1 235,80	1 235,80	1 316,36	106,52
— Direitos aduaneiros (capítulo 12)	12 420,00	14 380,10	14 380,10	13 898,43	96,65
— Despesas de cobrança (capítulo 19)	− 1 472,40	− 1 656,20	− 1 656,20	− 1 605,90	96,96
2. Recursos próprios IVA e PNB	54 768,10	61 103,90	55 338,70	54 090,69	97,74
— Recurso IVA (capítulo 13)	36 313,50	39 422,90	39 893,90	39 648,65	99,39
— Recurso PNB (capítulo 14)	18 454,60	21 681,00	15 444,80	14 442,04	93,51
(dos quais reservas)	(292)	(1 146)	(1 146)	(247,6)	(21,61)
3. Desequilíbrios orçamentais	69,50	0,00	0,00	78,07	
— Correcção UK (capítulo 15)	61,80	0,00	0,00	59,45	
— Resultado do cálculo definitivo correcção UK (capítulo 35)	7,70	0,00	0,00	18,62	
4. Saldos e ajustamentos aos saldos relativos aos exercícios anteriores	− 3 875,70	0,00	− 1 923,00	− 790,72	41,12
— Recurso IVA (capítulo 31)	− 3 095,60		− 1 677,10	− 521,31	31,08
— Recurso PNB (capítulo 32)	− 780,10		− 245,90	− 269,41	109,56
5. Excedentes disponíveis do exercício anterior (artigo 300.º)	971,10		6 589,00	6 540,48	99,26
6. Restituições aos Estados-Membros (capítulo 33)	− 25,00	0,00	0,00	− 3,60	
7. Receitas diversas (títulos 4 a 9)	698,90	517,20	527,80	677,86	128,43
Total geral	**65 858,90**	**76 527,00**	**75 438,40**	**75 045,98**	**99,48**
Contribuições dos Estados EFTA (a inscrever no artigo 630.º)	143,20	0,00	0,00	31,14	
Total incluindo as contribuições dos Estados EFTA	**66 002,10**	**76 527,00**	**75 438,40**	**75 077,12**	**99,52**

Fonte: Orçamentos 1995 e contas de gestão 1994 e 1995.

dores agrícolas apurados que são cobrados ou cobertos por uma garantia. Inscrevem numa contabilidade separada, designada por contabilidade B [4], os direitos apurados que aguardam cobrança, em relação aos quais não foi constituída qualquer caução. Podem inscrever nesta contabilidade os direitos apurados e cobertos por garantias quando os mesmos forem objecto de contestação.

1.6. O ***quadro 1.3*** sintetiza a situação em 30 de Junho de 1995 ao nível dos direitos apurados mas não cobrados, em relação ao conjunto dos direitos apurados. Estas percentagens variam, consoante os Estados-Membros, entre 0,13% e 1,54%.

1.7. Os Estados-Membros podem renunciar à cobrança, sendo portanto dispensados de colocar à disposição da Comissão os direitos apurados, se não tiver sido possível efectuar a respectiva cobrança por motivos de força maior ou quando se verificar que lhes é absolutamente impossível proceder à cobrança por motivos alheios à sua vontade.

1.8. O Tribunal analisou junto da Comissão os processos relativos aos casos de renúncia à cobrança.

1.9. O montante total das renúncias à cobrança deve ser notificado à Comissão através do extracto trimestral. Além disso, as que correspondam a casos específicos que envolvam montantes superiores a 10 000 ECU são notificadas à Comissão no relatório semestral. Por sua vez, a Comissão envia, se for caso disso, as suas observações ao Estado-Membro em causa num prazo de seis meses.

1.10. A comparação destes dois tipos de documentos revela algumas incoerências: os relatórios semestrais

[4] N.º 2, alínea b), do artigo 6.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 155 de 7.6.1989, p. 1).

Quadro 1.3 — Direitos apurados não cobrados, na proporção dos direitos apurados (cumulação em 30 de Junho de 1995)

(ECU)

Estado-Membro	Direitos apurados						
	Colocados à disposição	Inscritos na contabilidade separada	Cobrados de (2)	Rectificações [a]	Renúncias à cobrança	Ajustamentos [b]	Não cobrados [c]
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
B	5 954 448 830	105 606 184	11 370 324	2 223 339	3 244	1 113 354	1,54
DK [d]	1 477 648 373	—	—	—	—	—	—
D	25 064 359 727	508 113 071	146 751 236	0	0	−12 726 176	1,37
GR	1 126 275 278	7 412 777	656 898	238 685	0	230 799	0,60
E	4 496 228 154	97 853 614	17 176 818	49 698 882	6 966	−136 998	0,68
F	9 967 693 891	169 660 199	30 667 954	30 069 011	102 930	536 838	1,09
IRL	1 182 861 218	6 140 563	790 464	283 402	0	−48 509	0,42
I	8 552 415 665	196 066 704	29 800 090	40 317 304	149 683	−21 241 462	1,21
L	103 027 813	1 675	0	0	0	43	0
NL [e]	9 563 920 135	35 334 648	6 926 885	13 917 309	1 712 531	−1 874 366	0,13
P	1 370 461 241	12 109 648	4 943 056	1 393 068	963	−39 490	0,42
UK	17 627 967 579	145 408 218	96 961 989	3 233 146	10 686 427	−3 725 109	0,23

[a] Na contabilidade da Comissão, as alterações efectuadas pelos Estados-Membros ao apuramento de direitos designam-se «Rectificações».
[b] Na contabilidade da Comissão, as alterações introduzidas por esta última tendo em conta as variações da taxa de câmbio designam-se «Ajustamentos».
[c] (7) = [(2) − (3) − (4) − (5) + (6)] x 100 : [(1) + (2) − (3) − (4) − (5) + (6)].
[d] Na Dinamarca, a contabilidade separada existe desde 1 de Setembro de 1995.
[e] Nos Países Baixos, a contabilidade separada (ver ponto 1.9) inclui apenas os direitos niveladores agrícolas.

referem renúncias à cobrança, enquanto que os extractos trimestrais que cobrem o mesmo período não mencionam qualquer montante ou mencionam montantes bastante inferiores (ver ***quadro 1.4***).

Gestão pela Comissão das renúncias à cobrança notificadas pelos Estados-Membros

1.11. Desde a introdução do procedimento de renúncia à cobrança ([5]), em 1 de Janeiro de 1989 ([6]), cinco Estados-Membros (Alemanha, Espanha, França, Países Baixos e Reino Unido) apresentaram casos que envolvem montantes superiores a 10 000 ECU. O ***quadro 1.5*** sintetiza a situação verificada em 30 de Junho de 1995 relativamente aos 28 casos declarados por estes cinco Estados-Membros, num total de 5,6 Mio ECU.

([5]) N.º 2 do artigo 17.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 155 de 7.6.1989, p. 1).

([6]) Devido ao prazo concedido para a adaptação dos procedimentos internos, a maioria dos Estados-Membros só começou a efectuar uma contabilidade separada em 1 de Janeiro de 1990 (ver declaração *ad* n.º 2, alínea b), do artigo 6.º que consta da acta do Conselho de 29 de Maio de 1989).

1.12. No momento em que o Tribunal procedeu à auditoria (Dezembro de 1995), a Comissão ainda não efectuara o inventário dos instrumentos nacionais de cobrança, todavia necessário para delimitar a responsabilidade financeira dos Estados-Membros, igualmente em caso de renúncia à cobrança. Só em Setembro de 1994 a Comissão tomou a iniciativa de consultar os Estados-Membros com vista à elaboração deste inventário.

Tratamento dos casos de suspensão das cobranças

1.13. Em 13 de Julho de 1995, as autoridades alemãs informaram a Comissão de que os casos de renúncia à cobrança até então notificados eram na realidade casos de suspensão de cobrança. Com efeito, de acordo com a regulamentação nacional, as autoridades decidem suspender temporariamente as operações de cobrança, embora tais decisões não impliquem a extinção da dívida. Por conseguinte, todos os casos de suspensão de cobrança notificados desde 1989 deveriam voltar a ser inscritos na contabilidade separada. Acontece que estas dívidas a cobrar não estão reflectidas na contabilidade comunitária. Quando a auditoria foi efectuada, a Comissão ainda não fizera qualquer diligência neste sentido junto das autoridades alemãs.

1.14. Por outro lado, antes de 1989, a Alemanha colocava à disposição da Comissão todos os montantes

Quadro 1.4 — Renúncias à cobrança referidas no relatório semestral sem que os dois extractos trimestrais correspondentes da contabilidade separada mencionem um montante igual ou superior (ver pontos 1.9 e 1.10)

Estado-Membro	Relatório semestral ([1])			Total dos dois extractos trimestrais correspondentes	
	Período	Montante		Montante	
		MN	ECU	MN	ECU
D	1.1992	46 588,5	24 789,7	0,0	0,0
D	2.1992	378 363,9	201 327,0	0,0	0,0
D	1.1993	29 667,6	15 786,1	0,0	0,0
D	2.1993	130 462,0	69 418,7	0,0	0,0
D	1.1994	620 581,9	330 210,9	0,0	0,0
NL	2.1992	785 716,5	373 340,0	0,0	0,0
F	1.1994	248 286,8	38 567,0	740,0	114,9
E	2.1994	148 000 000,0	924 699,5	9 154,0	57,2
E	1.1995	320 815 227,0	2 004 443,7	1 144 769,0	7 152,5

NB: Os montantes em moeda nacional (MN) foram convertidos em ECU à taxa contabilística de 31 de Dezembro de 1995: 1 ECU = 1,87935 DM; = 2,10456 HFL; = 6,43780 FF; = 160,05200 PTA.

([1]) O relatório semestral está previsto no n.º 3 do artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, JO L 155 de 7.6.1989, p. 1.

Quadro 1.5 — Relatórios semestrais: casos de renúncia à cobrança comunicados pelos Estados-Membros (Janeiro de 1992 — Junho de 1995)

(ECU)

Estado-Membro	Número de casos	Montantes				
		Totais	Dos quais aceite	Dos quais recusado	Dos quais retirado	Dos quais em processamento
Alemanha (1)	7	627 200	23 200	173 200	430 800	0
Países Baixos	7	1 353 100	242 600	344 700	—	765 800
Reino Unido	10	616 200	56 000	149 900	20 000	390 300
França	1	38 600	38 600	—	—	—
Espanha	3	2 929 100	—	—	—	2 929 100
Total	**28**	**5 564 200**	**360 400**	**667 800**	**450 800**	**4 085 200**

NB: Montantes arredondados convertidos em ECU às taxas de 1 de Janeiro de 1994. Apenas cinco Estados-Membros comunicaram casos de renúncia à cobrança.

(1) Ver pontos 1.13 e 1.14.

apurados, incluindo os montantes não cobrados. Em 1 de Janeiro de 1989, os montantes apurados e não cobrados colocados à disposição da Comissão atingiam um total de 93,8 Mio ECU (7). Embora este montante não fosse restituído com vista à inscrição na contabilidade separada, a Comissão não se opôs a que as autoridades alemãs deduzissem dos apuramentos correntes os montantes resultantes de renúncias à cobrança. Nem a Comissão nem as autoridades alemãs instituíram um sistema de controlo que permitisse conhecer o montante acumulado destas deduções.

Conclusão

1.15. O procedimento de declaração das renúncias à cobrança não auxilia a Comissão de forma determinante na análise e comparação da eficácia com que os Estados-Membros efectuam a cobrança das dívidas difíceis (ver pontos 1.10 e 1.12).

1.16. Na maioria dos Estados-Membros, o procedimento previsto continua a não ser aplicado (ver ponto 1.11), e nos outros não é aplicado com uniformidade. A Comissão deverá procurar eliminar as causas que estão na origem, em determinados Estados-Membros, de índices de não cobrança mais elevados (ver ponto 1.6).

Para tornar a gestão das cobranças mais transparente, a Comissão deverá tomar as medidas adequadas a fim de:

a) assegurar que as notificações referidas nos pontos 1.9-1.10 são coerentes entre si;

b) tornar obrigatório o envio de notificações periódicas de todas as dívidas cuja cobrança não foi possível efectuar dentro de um prazo a fixar;

c) publicar em anexo ao balanço anual a situação por Estado-Membro das dívidas comunitárias não cobradas referidas em b).

Regime do aperfeiçoamento activo

Definição

1.17. O regime do aperfeiçoamento activo (8) é um regime aduaneiro económico que permite a utilização no território aduaneiro da Comunidade, em uma ou mais operações de transformação ou de aperfeiçoamento, das mercadorias a seguir indicadas. Podem ser sujeitas ao regime do aperfeiçoamento activo:

a) mercadorias não comunitárias destinadas à reexportação do território aduaneiro da Comunidade sob a

(7) 176 360 675 DM convertidos em ecus à taxa contabilística de 31 de Dezembro de 1995 (1 ECU = 1,879350 DM).

(8) Artigo 114.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

forma de produtos transformados ditos compensadores, sem que tais mercadorias sejam sujeitas a direitos de importação nem a medidas de política comercial (regime do aperfeiçoamento activo, sistema suspensivo, a seguir designado «AA/S»);

b) mercadorias introduzidas em livre prática ([9]), com reembolso ou dispensa do pagamento dos direitos de importação aplicáveis a estas mercadorias, caso sejam exportadas do território aduaneiro da Comunidade sob a forma de produtos compensadores (regime do aperfeiçoamento activo, sistema de draubaque, a seguir denominado «AA/D»).

Evolução do quadro jurídico

1.18. No relatório anual relativo ao exercício de 1988, o Tribunal criticara a utilização incorrecta do AA/S, recomendando a aplicação de juros compensatórios caso as mercadorias que beneficiaram deste regime suspensivo fossem introduzidas no consumo no território comunitário ([10]). Os juros compensatórios visam suprimir «as vantagens financeiras injustificadas decorrentes do diferimento da data de constituição da dívida aduaneira ([11])». O Regulamento (CEE) n.º 731/90 da Comissão, de 26 de Março de 1990 ([12]), deu seguimento às observações do Tribunal ([13]).

1.19. O Tribunal verificou a aplicação destas alterações em quatro Estados-Membros (Bélgica, Alemanha, França e Reino Unido), o que permitiu formular algumas observações acerca da aplicação do AA/S nestes Estados-Membros (ver pontos 1.25-1.37).

Reexportação e introdução em livre prática de produtos obtidos no âmbito do regime do aperfeiçoamento activo, sistema suspensivo (AA/S)

1.20. A concessão da autorização no âmbito do regime do AA/S fica subordinada à condição de existirem intenções concretas quanto à reexportação dos produtos compensadores. Verificou-se todavia que, em três Estados-Membros visitados (Bélgica, Alemanha e França), a proporção de produtos compensadores não reexportados por determinados operadores durante vários anos chegou a atingir os 90%. A estância aduaneira responsável pelo controlo não criticou este desvio do regime do AA/S e as autorizações em questão foram renovadas com regularidade pelas autoridades nacionais.

1.21. As autorizações para o regime do AA/S, no âmbito das quais uma percentagem elevada de produtos compensadores principais ou de mercadorias no seu estado inalterado é, durante vários anos, introduzida em livre prática, não se encontram em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis. Quando, por decisão administrativa, a data de constituição da dívida aduaneira é diferida, verifica-se uma dupla infracção do procedimento: a violação dos objectivos e regras do AA/S e a criação de receitas nacionais através do mecanismo dos juros compensatórios em detrimento do orçamento comunitário. Com efeito, nos termos do artigo 2.º da Decisão 88/376/CEE, Euratom do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades ([14]), os juros compensatórios não constituem recursos próprios comunitários. Estas contravenções das disposições do regime do AA/S são responsáveis por atrasos na colocação à disposição dos recursos próprios em causa.

1.22. O efeito no orçamento comunitário destas contravenções das disposições em vigor poderá ser avaliado calculando o montante dos juros compensatórios cobrados pelos Estados-Membros. Em 12 Estados-Membros, este montante elevou-se a 7,2 Mio ECU relativamente aos 10 primeiros meses de 1994.

1.23. Em Dezembro de 1991, as autoridades francesas, em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (CEE) n.º 1999/85 ([15]) e mediante um acordo com a Comissão, autorizaram um operador a passar no âmbito do regime do aperfeiçoamento activo do sistema de draubaque (AA/D) para o sistema suspensivo (AA/S). Esta decisão teve como consequência a restituição ao operador de um montante de 29,1 Mio ECU ([16]). Quando

([9]) A introdução em livre prática confere o estatuto de mercadorias comunitárias a mercadorias não comunitárias e implica essencialmente o cumprimento das formalidades de importação, bem como a aplicação dos direitos legalmente devidos [artigo 79.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, JO L 302 de 19.10.1992, p. 1].

([10]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1988, ponto 4.90 (JO C 312 de 12.12.1989).

([11]) Terceiro considerando do Regulamento (CEE) n.º 731/90 da Comissão, de 26 de Março de 1990 (JO L 81 de 28.3.1990, p. 14).

([12]) Regulamento (CEE) n.º 731/90 da Comissão, de 26 de Março de 1990, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3677/86 do Conselho, que estabelece certas disposições de execução do Regulamento (CEE) n.º 1999/85, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 81 de 28.3.1990, p. 14).

([13]) Estas novas disposições foram inseridas no Código Aduaneiro Comunitário [n.º 3 do artigo 214.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, JO L 302 de 19.10.1992, p. 1] e nas respectivas disposições de aplicação [artigo 589.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, JO L 253 de 11.10.1993].

([14]) Decisão 88/376/CEE, Euratom do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 185 de 15.7.1988, p. 24).

([15]) Regulamento (CEE) n.º 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo (JO L 188 de 20.7.1985, p. 1).

([16]) 187,6 Mio FF convertidos em ecus à taxa contabilística de 31 de Dezembro de 1995 (1 ECU = 6,437800 FF).

da passagem para o AA/S, as autoridades francesas concederam, para o conjunto das mercadorias anteriormente sujeitas ao regime do AA/D, um novo prazo para a apresentação da relação de apuramento. O prazo médio de 28 meses daí resultante excede em 10 meses o prazo fixado em 18 meses pelas autoridades francesas para realizar as operações de aperfeiçoamento ([17]).

1.24. De acordo com a primeira relação de apuramento, 90% dos produtos compensadores em transformação quando da passagem ao sistema suspensivo foram introduzidos em livre prática e produziram juros compensatórios (receitas nacionais) superiores a 3 Mio ECU. A introdução destes produtos em livre prática, por infracção da regulamentação comunitária, deu lugar ao apuramento e colocação à disposição de recursos próprios num montante de 25,6 Mio ECU com um atraso de 10 meses (ver ponto 1.28).

Observações diversas

1.25. Na Bélgica, a análise das relações de apuramento relativas aos exercícios de 1993 e 1994, apresentadas por um importante operador, revelou que os procedimentos de apuramento não foram bem aplicados. O referido operador exportou o produto compensador principal, que é por definição uma mercadoria não comunitária, ao abrigo de documentos aduaneiros destinados à exportação de mercadorias comunitárias. Este procedimento não permite provar que as mercadorias saíram realmente do território aduaneiro comunitário. Os produtos compensadores em questão envolviam direitos num montante superior a 1 Mio ECU.

1.26. A relação de apuramento deve ser apresentada, o mais tardar, 30 dias após a expiração do prazo fixado para a reexportação. No caso de a estância de controlo proceder ela própria à elaboração da relação de apuramento, o prazo a respeitar é o mesmo ([18]). Em três Estados-Membros (Bélgica, Alemanha e Reino Unido), as declarações mensais ou trimestrais foram apresentadas com atraso, não tendo as autoridades aduaneiras tomado as medidas adequadas de forma a garantir que os recursos próprios fossem apurados e cobrados dentro dos prazos regulamentares ([19]). Na Alemanha, uma estância de controlo elaborou a relação de apuramento relativa a um operador com um atraso de oito meses em média, estando os direitos avaliados em 13,3 Mio ECU ([20]) por ano.

1.27. Apesar de a regulamentação autorizar apenas uma globalização (declaração) ([21]) mensal ou trimestral, dois Estados-Membros (Bélgica e Reino Unido) autorizaram períodos de globalização que podem ir até um ano. Por conseguinte, só nos anos de 1992, 1993 e 1994, foram apurados e colocados à disposição com um atraso médio de seis meses (no caso da Bélgica) recursos próprios num montante total de 3,6 Mio ECU.

1.28. Nos casos referidos nos pontos 1.24-1.27, verificou-se um atraso na colocação à disposição da Comunidade de direitos aduaneiros. Por conseguinte, deverá aplicar-se o disposto no artigo 11.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 ([22]), que prevê o pagamento de juros de mora em caso de atraso na colocação à disposição dos recursos próprios.

1.29. O regime de trânsito comunitário externo aplica-se à circulação de mercadorias não comunitárias de um ponto para outro do território aduaneiro ([23]), excepto no caso de mercadorias sujeitas a um regime aduaneiro económico e desde que as disposições específicas deste regime económico permitam uma tal facilidade de circulação. Justamente, o regime do aperfeiçoamento activo só permite o transporte do local de transformação até à estância de apuramento.

1.30. Todavia, na Alemanha, no caso de uma reexportação que não envolva a travessia do território de um outro Estado-Membro, as instruções nacionais permitem a circulação, até ao ponto de saída do território aduaneiro que não seja a estância de apuramento, dos produtos compensadores e das mercadorias no seu estado inalterado, mediante simples menção nos registos do operador, sem recurso às formalidades impostas pelo regime de trânsito (garantia, documento T1...).

1.31. Em caso de reexportação por via marítima, este procedimento nacional admite transbordos de mercadorias quando se efectuem escalas em portos comunitários. Este procedimento comporta riscos de fraude em matéria de identificação do estatuto aduaneiro das mercadorias. Com efeito, quando de uma escala num porto comunitário ([24]), as mercadorias não comunitárias podem, na

([17]) Artigo 559.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

([18]) N.ºs 1 e 3 do artigo 596.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

([19]) Artigo 597.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

([20]) 25 Mio DM convertidos em ecus à taxa contabilística de 31 de Dezembro de 1995 (1 ECU = 1,879350 DM).

([21]) Artigo 563.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

([22]) JO L 155 de 7.6.1989, p. 1.

([23]) Artigo 91.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

([24]) Artigo 313.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

ausência de um título de trânsito, ser colocadas no mercado comunitário sem pagar os respectivos direitos de importação.

1.32. Quando as mercadorias sujeitas ao regime do AA/S deixam este regime para serem sujeitas a um outro regime suspensivo (trânsito, entrepostos aduaneiros...), o documento aduaneiro que acompanha estas mercadorias deve, na casa reservada à designação das mercadorias, incluir de forma clara a menção «AA/S» ([25]). Em todos os Estados-Membros visitados, o documento em causa não contém tal menção. Na ausência de uma referência precisa, os juros compensatórios poderão não ser cobrados caso as mercadorias venham a ser posteriormente introduzidas em livre prática.

1.33. Na Alemanha, os controlos *a posteriori* do regime do AA/S foram escalonados ao longo de um período de 13 anos, apesar de o limite regulamentar para uma eventual cobrança *a posteriori* ser de três anos.

Aplicação incorrecta do acordo CEE-Turquia

1.34. Em conformidade com o protocolo adicional ao acordo que cria a Associação CEE-Turquia ([26]), os certificados ATR1 podiam ser emitidos até 18 de Março de 1995, unicamente para mercadorias em livre prática. Só a partir da entrada em vigor, em 19 de Março de 1995, da Decisão n.º 1/94 ([27]) do Conselho de Associação CE-Turquia foi introduzido um direito compensatório ([28]) para as mercadorias reexportadas para a Turquia após o aperfeiçoamento activo.

1.35. Tendo em conta as instruções nacionais enviadas ao Tribunal por 10 Estados-Membros, verifica-se que apenas o Reino Unido cobrou direitos de importação sobre os produtos compensadores e mercadorias no seu estado inalterado antes de proceder à validação dos certificados ATR1. Todos os outros Estados-Membros, com excepção da Espanha (desde Novembro de 1993) e da Irlanda (desde 1994), emitiram certificados ATR1 sem cobrarem direitos aduaneiros. Porém, as mercadorias deveriam ter sido introduzidas em livre prática e os direitos aduaneiros exigidos a 100% sobre os componentes provenientes de países terceiros antes da emissão dos certificados ATR1. Uma vez que os Estados-Membros não podem *a posteriori* cobrar os direitos aduaneiros que deveriam ter sido cobrados no momento da emissão destes certificados ATR1, deverão anulá-los e retirá-los, informando as autoridades turcas da respectiva emissão irregular.

1.36. O Tribunal verificou junto de dois operadores (Alemanha e Bélgica) que, até 18 de Maio de 1995, foram validados certificados ATR1 para produtos compensadores, sem que os respectivos direitos aduaneiros (250 mil ECU para o período 1992-1994) tivessem sido pagos.

1.37. O valor das mercadorias (em livre prática ou não) reexportadas pela União Europeia para a Turquia em apuramento do regime do aperfeiçoamento activo eleva-se, relativamente a 1993 e 1994, a mais de 1 780 Mio ECU. Na falta de dados suficientemente precisos, o Tribunal considera todavia que o montante dos recursos próprios não cobrados, entre 1973 e 1995, se eleva, pelo menos, a várias dezenas de milhões de ecus.

Conclusão

1.38. A Comissão deverá providenciar no sentido de uma aplicação correcta das disposições comunitárias, designadamente:

a) introduzindo um sistema de controlo activo da execução do regime do AA/S; este sistema deverá em particular verificar as percentagens dos produtos compensadores introduzidos em livre prática (ver pontos 1.21-1.24), os prazos de apuramento (ver pontos 1.26-1.27) bem como a frequência e os resultados dos controlos *a posteriori* (ver ponto 1.33);

b) determinando juntamente com os Estados-Membros em causa os montantes dos recursos próprios a cobrar na sequência da incorrecta aplicação do acordo CEE-Turquia (ver pontos 1.34-1.37) ou mandando anular e retirar os certificados emitidos irregularmente;

c) submetendo a uma análise crítica todas as disposições comunitárias ou nacionais que apresentem um risco para a determinação do estatuto das mercadorias não comunitárias, designadamente quando circulam por via marítima de um ponto para outro do território aduaneiro da Comunidade (ver pontos 1.29-1.32);

([25]) Artigo 610.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

([26]) Protocolo adicional ao acordo de Ancara (JO L 293 de 29.12.1972, p. 1).

([27]) Decisão 1/94 do Conselho de Associação CE-Turquia, de 19 de Dezembro de 1994, relativa à aplicação do artigo 3.º do protocolo adicional ao acordo de Ancara às mercadorias obtidas nos Estados-Membros da Comunidade (JO L 356 de 31.12.1994, p. 23).

([28]) O direito de compensação é cobrado sobre os produtos provenientes de países terceiros que tenham sido incorporados no fabrico das mercadorias reexportadas. O Estado de exportação cobrará o direito de compensação, cuja taxa será fixada pelo Conselho em função dos direitos da pauta aduaneira comum (ver artigo 3.º do protocolo adicional ao acordo CEE-Turquia).

d) aplicando o artigo 11.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 ([29]), relativo ao pagamento de juros caso se verifique um atraso na colocação à disposição dos recursos próprios, quando o diferimento da constituição da dívida aduaneira resultar de uma tolerância administrativa (ver pontos 1.21-1.22).

Entrepostos aduaneiros

Introdução

1.39. Na União Europeia, foram autorizados cerca de 13 000 entrepostos aduaneiros, em conformidade com o artigo 100.º do Código Aduaneiro Comunitário ([30]). Existem seis tipos de entrepostos definidos nas disposições de aplicação ([31]) do referido Código, 35% dos quais do tipo específico examinado pelo Tribunal ([32]). Os entrepostos seleccionados apresentam, em virtude dos procedimentos simplificados [domiciliação ([33]) quando da introdução em livre prática], o risco de apuramento tardio dos recursos próprios. Estes entrepostos são reservados a uma armazenagem privada sem que o depositário ([34]) seja necessariamente proprietário das mercadorias.

1.40. A auditoria do Tribunal incidiu sobre este tipo específico de entreposto nos cinco Estados-Membros (Bélgica, Alemanha, Espanha, França e Itália) que o autorizaram.

Regime jurídico

1.41. O regime de entreposto aduaneiro permite a armazenagem sob controlo aduaneiro:

a) de mercadorias não comunitárias, sem que fiquem sujeitas a direitos de importação ou a medidas de política comercial;

b) de mercadorias comunitárias para as quais uma regulamentação específica preveja o benefício de medidas que se relacionem com a exportação de mercadorias ([35]).

Contabilidade de existências

1.42. A fim de evitar o risco de atraso no apuramento dos recursos próprios, a contabilidade de existências deve, em conformidade com as disposições comunitárias ([36]), reflectir em qualquer momento a situação actual das existências de mercadorias. Tendo em conta os procedimentos simplificados (ver ponto 1.39), esta contabilidade de existências deverá conter todos os elementos necessários à aplicação do regime de entreposto aduaneiro e ao respectivo controlo pelas autoridades aduaneiras ([37]). Trata-se de um elemento-chave do controlo aduaneiro. Os elementos de tributação (tipo, quantidade, valor aduaneiro da mercadoria) declarados e contabilizados quando as mercadorias são colocadas em entreposto aduaneiro são tomados em conta para o apuramento dos direitos quando da sua posterior introdução em livre prática.

1.43. A pessoa designada pelas autoridades aduaneiras deve manter, sob uma forma reconhecida, esta contabilidade de existências ([38]). Os controlos efectuados no local revelaram a heterogeneidade das obrigações impostas pelas autoridades nacionais no que respeita à contabilidade de existências. Elas vão do simples inventário até à descrição pormenorizada de todos os movimentos de mercadorias. Em numerosos casos, esta contabilidade de existências deve, para fins de controlo, ser completada por informações disponíveis unicamente junto do operador.

1.44. Verificaram-se igualmente algumas anomalias nas contabilidades de existências susceptíveis de provocar atrasos no apuramento dos recursos próprios. Sempre que a contabilidade de existências informatizada obedecer a uma classificação que não a pautal ([39]), torna-se impossível para as autoridades aduaneiras e para as instâncias comunitárias acompanhar os movimentos de mercadorias nos grandes entrepostos, comparando as

([29]) JO L 155 de 7.6.1989, p. 1.
([30]) Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).
([31]) Artigo 504.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).
([32]) N.º 1, quarto travessão, do artigo 504.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).
([33]) N.º 3 do artigo 112.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).
([34]) O depositário é a pessoa autorizada a gerir o entreposto aduaneiro (artigo 99.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).
([35]) Artigo 98.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).
([36]) N.º 3 do artigo 520.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).
([37]) Artigo 520.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).
([38]) Artigo 105.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).
([39]) N.º 6 do artigo 20.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

entradas no entreposto com as saídas correspondentes. Da mesma forma, não será possível registar o movimento das mercadorias nem verificar o inventário físico se o depositário gerir vários entrepostos dispersos pelo território nacional (Alemanha) e não indicar no documento aduaneiro de entrada o entreposto em que as mercadorias se encontram armazenadas. Houve um caso (Itália) em que a contabilidade de existências só começou a ser efectuada quatro meses após a entrada em funcionamento do entreposto. A contabilidade de existências não reflecte correctamente a situação real inicial verificada ao nível das existências de mercadorias colocadas no entreposto, num valor estimado em 1,8 Mio ECU. Esta contabilidade não permite verificar nem o inventário físico nem os movimentos de mercadorias.

Deficiências dos controlos aduaneiros

1.45. A frequência e os métodos de controlo, cujo objectivo é, designadamente, verificar se a introdução das mercadorias em livre prática coincide com o apuramento dos recursos próprios, variam significativamente de um Estado-Membro para outro.

1.46. Na Alemanha, efectuam-se dois tipos de controlo: os controlos dos documentos aduaneiros relativos a operações isoladas, que são efectuados regularmente, e os controlos exaustivos *a posteriori* que, em cada entreposto, ocorrem quase sempre com intervalos superiores a três anos, período após o qual a notificação do montante dos direitos aduaneiros já não poderá ser efectuada ([40]). Assim, em duas das estâncias visitadas, 58 dos 146 entrepostos sob a sua responsabilidade não foram objecto de qualquer controlo *a posteriori* antes do termo do prazo limite. Em alguns destes entrepostos, o último controlo *a posteriori* datava de 1988, enquanto que os recursos próprios envolvidos podem ser avaliados em vários milhões de ecus por ano. Acontece que são essencialmente os controlos *a posteriori* que permitem verificar a coerência entre os documentos aduaneiros e os documentos comerciais e detectar, desta forma, qualquer apuramento tardio ou incorrecto de recursos próprios.

1.47. Em França e na Bélgica não existem quaisquer instruções nacionais relativas aos controlos *a posteriori* nos entrepostos aduaneiros.

1.48. Em Itália, as autoridades nacionais efectuaram controlos por amostragem, comparando os dados registados nos documentos de entrada e de saída. Segundo estas autoridades, terão sido efectuados controlos *a posteriori*, designadamente dos documentos comerciais e dos inventários físicos, mas não foi apresentado qualquer relatório de auditoria durante as visitas no local.

Não conformidade dos procedimentos nacionais de reexportação

1.49. Os procedimentos nacionais utilizados para a reexportação, descritos e criticados nos pontos 1.29-1.31, são igualmente aplicados para as mercadorias reexportadas a partir de um entreposto aduaneiro.

Aplicação incorrecta do regime de trânsito comunitário externo

1.50. As disposições regulamentares nacionais adoptadas em Espanha por força dos artigos 397.º e seguintes das disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário ([41]) permitem ao depositário beneficiar de uma simplificação das formalidades de trânsito.

1.51. Assim, contrariamente às disposições comunitárias, o depositário não é obrigado a enviar para a estância aduaneira competente o exemplar do documento de trânsito que se lhe destina ([42]). Além disso, os documentos de trânsito emitidos pelo depositário não são nem pré-numerados nem pré-registados pela alfândega. Por conseguinte, as autoridades aduaneiras não dispõem de qualquer elemento documental que lhes permita fiscalizar o bom funcionamento do regime de trânsito. Em Espanha, estas formalidades simplificadas de aplicação geral foram postas em prática em dois grandes entrepostos fiscalizados pelo Tribunal.

1.52. Nos entrepostos visitados, o Tribunal verificou o registo dos documentos de trânsito emitidos, na posse do depositário. Este registo revela que, em determinados casos, os prazos de apuramento excedem largamente o prazo regulamentar. Por força do artigo 379.º das disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário, a cobrança relativa a operações não apuradas deveria ter sido autorizada, o mais tardar, antes do fim do 14.º mês seguinte à data do registo da declaração de trânsito comunitário. Um determinado número de documentos de trânsito emitidos em 1992 e em 1993

([40]) N.º 3 do artigo 221.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992 p. 1).

([41]) Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

([42]) N.º 2 do artigo 402.º e n.º 1, alínea b), do artigo 409.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

continuava por apurar quando o Tribunal efectuou a auditoria em Junho de 1995 e o procedimento de cobrança dos respectivos direitos aduaneiros não fora autorizado.

Disposições comunitárias contraditórias relativas aos elementos de tributação

1.53. O n.º 3, alínea c), do artigo 278.º das disposições de aplicação ([43]) está em contradição com o n.º 1 do artigo 214.º e o n.º 3 do artigo 112.º do Código Aduaneiro Comunitário. Por um lado, o interessado pode, quando da introdução em livre prática, beneficiar de elementos de tributação diferentes dos apurados ou admitidos quando da colocação das mercadorias no entreposto e, por outro lado, os elementos de tributação estabelecidos ou reconhecidos quando da colocação neste regime de entreposto são os elementos a considerar para a introdução em livre prática. Por conseguinte, a escolha proporcionada pelas disposições de aplicação constitui um risco de diminuição sistemática dos recursos próprios apurados.

Conclusão

1.54. A Comissão deverá tomar as medidas necessárias a fim de que:

1) as disposições comunitárias relativas à contabilidade de existências sejam aplicadas (ver pontos 1.42-1.44);

2) os controlos dos entrepostos aduaneiros garantam a protecção dos interesses financeiros da Comunidade (ver pontos 1.45-1.48);

3) o acesso aos documentos comprovativos seja garantido quando dos controlos efectuados pelas instâncias comunitárias (ver pontos 1.42-1.44 e 1.51), designadamente no caso:

   a) de domiciliação de formalidades aduaneiras junto dos operadores económicos,

   b) de autorização de procedimento simplificado concedido a operadores económicos,

   c) de delegação pelas estâncias aduaneiras de uma parte das suas prerrogativas a determinados operadores económicos;

4) os procedimentos nacionais de reexportação respeitem as disposições comunitárias (ver ponto 1.49);

5) o n.º 3 do artigo 112.º do Código Aduaneiro Comunitário ([44]) seja aplicado sem ambiguidade (ver ponto 1.53).

Acordos de união aduaneira

1.55. Uma união aduaneira caracteriza-se por:

a) uma pauta aduaneira comum (PAC) aplicável às importações de mercadorias provenientes de países terceiros,

b) livre circulação das mercadorias inteiramente obtidas no território da união ([45]), bem como das mercadorias que foram objecto das formalidades aduaneiras de introdução em livre prática numa das partes contratantes.

1.56. O produto dos direitos de importação poderá reverter para a parte contratante que os cobrou (método contabilístico) ou ser repartido independentemente da parte contratante que procedeu à sua cobrança, por referência a critérios de actividades económicas (método macroeconómico).

1.57. A Comunidade Económica Europeia (CEE) celebrou três acordos de união aduaneira com o Principado de Andorra ([46]), a República de São Marinho ([47]) e a Turquia ([48]). Nestes três acordos, foi adoptado o método contabilístico para a repartição dos direitos cobrados.

([43]) N.º 2 do artigo 402.º (exemplar 1 para o país de expedição/exportação) e n.º 1, alínea b), do artigo 409.º (exemplar 4 para a estância de destino) do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

([44]) JO L 302 de 19.10.1992, p. 1.

([45]) Obtidas nas condições previstas no artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

([46]) Entrou em vigor em 1 de Julho de 1991 (JO L 374 de 31.12.1990).

([47]) Entrou em vigor em 1 de Dezembro de 1992 (JO L 359 de 9.12.1992, p. 14).

([48]) Entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1996 (JO L 35 de 13.2.1996, p. 1).

1.58. No caso das uniões aduaneiras com São Marinho e Andorra, o impacto financeiro nos recursos próprios comunitários é e continuará a ser pouco significativo (ver ***quadro 1.6***). O impacto nos recursos próprios comunitários do acordo de união aduaneira celebrado com a Turquia, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1996, poderá ser apreciável, mas não será possível colocá-lo em evidência, pois o acordo não prevê a produção dos dados necessários. Vislumbram-se alguns acordos de união aduaneira com outros países terceiros, que poderão ter um efeito importante nos recursos próprios. O Tribunal optou por examinar os aspectos financeiros da execução do acordo provisório de comércio e de união aduaneira entre a CEE e a República de São Marinho a fim de mostrar os riscos inerentes à utilização do método contabilístico (ver pontos 1.60-1.62) ao repartir equitativamente os direitos cobrados na importação entre os signatários do acordo.

1.59. O ***quadro 1.6*** apresenta de forma sintetizada a repartição dos direitos cobrados durante o exercício de 1993, em conformidade com os acordos celebrados com São Marinho e Andorra. Além disso, revela o impacto negativo no orçamento comunitário do método contabilístico adoptado nos dois acordos. Se se comparar, no caso de São Marinho, este impacto com o que decorre de uma abordagem macroeconómica (por exemplo, uma repartição em função do PNB), conclui-se que o método contabilístico é desvantajoso para os recursos próprios comunitários.

1.60. Um dos principais riscos inerentes ao método contabilístico pode ser exemplificado pelo facto de as quantidades de determinados produtos, importadas e desalfandegadas por conta de uma parte contratante, excederem muito significativamente o seu potencial de consumo. Esta situação provoca um desequilíbrio na repartição dos direitos cobrados na importação entre os parceiros do acordo.

1.61. A causa deste desequilíbrio pode ser encontrada ao examinar as declarações de introdução em livre prática. Por exemplo, no caso de São Marinho, verificou-se, na sequência dessa análise, que uma parte importante dos direitos de importação cobrados é paga por determinados importadores, alguns dos quais, devido à sua representação comercial, abastecem em exclusividade uma parte do mercado comunitário.

1.62. Dado que os direitos de importação para uma determinada mercadoria são idênticos para todos os operadores instalados no território da união aduaneira, a decisão de se estabelecerem em uma ou outra das partes contratantes é geralmente influenciada por critérios não aduaneiros. Na medida em que há operadores que podem beneficiar de vantagens comparativas de natureza económica ou regulamentar específicas de uma das partes contratantes, poderão surgir, ou mesmo intensificar-se, desequilíbrios na repartição dos direitos cobrados por cada uma das partes no acordo, sofrendo os recursos próprios comunitários as respectivas consequências. Estas tendem a depender, nomeadamente, da dimensão económica das partes contratantes e da clivagem verificada nas vantagens comparativas.

Conclusão

1.63. A Comissão deverá estudar com mais rigor as consequências dos acordos de união aduaneira nos recursos próprios e prever a redistribuição dos direitos cobrados por cada uma das partes no acordo, fazendo referência a um ou vários critérios de natureza macroeconómica.

Quadro 1.6 — Repartição do produto dos direitos cobrados

(Mio ECU)

Ano 1993	RSM (1)	Andorra (2)	EUR 12
RPT (90%) (3)			
Método contabilístico (a)	3,87	3,15	11 982,0
Método macroeconómico com base no PNB (b)	0,89	1,52	11 986,6
Diferença (b)-(a)	− 2,98	− 1,63	4,6
PNB (4)	433,50	743,20	5 848 000,0

(1) República de São Marinho.
(2) A união aduaneira celebrada entre a CEE e Andorra cobre apenas os produtos industriais.
(3) Recursos próprios tradicionais colocados à disposição após dedução de 10% a título de despesas de cobrança.
(4) Os dados relativos ao PNB foram convertidos em ECU à taxa contabilística de 31 de Dezembro de 1995 (1 ECU = 1,2109 USD). Para a RSM, os únicos dados disponíveis para o PNB referem-se a 1992 (*Fonte:* Banco Mundial, Atlaseco 1995).

RECURSOS PRÓPRIOS PROVENIENTES DO IVA

Introdução

1.64. Criado ao nível comunitário para garantir a determinação de uma matéria colectável uniforme de tributação nos Estados-Membros, o sistema comum de IVA está igualmente na base do cálculo dos recursos próprios IVA devidos por cada Estado-Membro. Assim, qualquer desvio ou disfunção relativamente ao sistema comum de IVA poderá traduzir-se numa diminuição desta base e, portanto, do recurso próprio IVA.

1.65. Far-se-á referência nos pontos seguintes às verificações efectuadas pelo Tribunal quanto à conformidade das legislações nacionais em matéria de IVA com o direito comunitário, por um lado, e à questão do regime transitório de IVA aplicável às trocas intracomunitárias desde a supressão, em 1 de Janeiro de 1993, das fronteiras fiscais, por outro ([49]).

1.66. Dada a importância do regime transitório intracomunitário na cobrança do IVA e tendo em conta a possibilidade de a supressão das fronteiras fiscais ter podido aumentar os riscos de irregularidades, o Tribunal continuou, em 1995, no âmbito de um grupo *ad hoc* que reúne determinadas instituições nacionais de controlo, a analisar o funcionamento do sistema VIES ([50]) (*Value added tax Information Exchange System*). Este sistema tem como finalidade permitir às autoridades fiscais dos Estados-Membros certificarem-se da correcta tributação das operações intracomunitárias.

1.67. Sempre que possível, foram efectuadas comparações com outras fontes de informação disponíveis sobre os fluxos comerciais entre Estados-Membros (designadamente, o sistema Intrastat, ver ponto 1.79), nomeadamente no que se refere à identificação dos operadores e à fiabilidade das informações relativas às trocas.

Detecção das infracções da legislação comunitária

1.68. A Comissão desenvolvera um esforço considerável de investigação das infracções através de um comité *ad hoc*, que deixou de funcionar em meados de 1993. A partir daí, na prática, as infracções são detectadas quase exclusivamente na sequência das queixas de particulares ou então na sequência dos controlos que a Comissão efectua nos Estados-Membros para a verificação dos recursos próprios, que passaram de anuais para bianuais.

1.69. Quando a Comissão verifica que uma determinada infracção do sistema comum de IVA se reflecte nos recursos próprios, tem a possibilidade de emitir uma reserva na declaração dos recursos próprios IVA. A partir desta fase, e dentro do limite dos três anos anteriores, o Estado-Membro em causa é convidado a verificar e, se for caso disso, a corrigir a respectiva declaração. Esta reserva deverá igualmente ser apresentada no mais curto espaço de tempo a fim de proteger os interesses financeiros da União.

1.70. Embora a emissão de uma reserva permita proteger os interesses financeiros da União, o prazo para a cobrança efectiva dos montantes que possam estar em causa pode ir até vários anos, enquanto a Comissão e o Estado-Membro não chegarem a acordo, em conformidade com o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89.

1.71. A não aplicação, regra geral, de juros de mora às somas devidas não encoraja a respectiva colocação à disposição dentro de prazos razoáveis. Em observações anteriores sobre o assunto ([51]), o Tribunal já se manifestara insatisfeito com esta situação. Logo que se verifique uma perda de recursos próprios, deverá ser possível fixar um prazo de cobrança que, uma vez expirado, deverá dar lugar à imposição de juros de mora.

Regime transitório de IVA aplicável às trocas intracomunitárias

Troca de informações sobre os números do IVA e o valor das trocas

1.72. Todo o fornecedor de mercadorias ou prestador de serviços ao nível intracomunitário tem o direito de solicitar a confirmação da validade do número de identificação do IVA de qualquer outro operador. Cada Estado-Membro dispõe de uma base de dados que contém um registo dos sujeitos passivos — a quem foi atribuído um número de identificação IVA — acessível às autoridades competentes dos outros Estados-Membros através da rede VIES. Em 1995, o sistema VIES foi consultado 2,3 milhões de vezes nesta matéria.

1.73. Acontece todavia que os números de identificação IVA suprimidos podem continuar a aparecer como válidos no sistema VIES ainda durante algum tempo após a data em que foram efectivamente suprimidos (Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Países Baixos, Portugal e Reino Unido). Em Itália e em Portugal, os operadores têm 30 dias para declararem a cessação de actividade. Existe portanto o risco de um número de identificação inscrito no mapa recapitulativo trimestral das entregas intracomunitárias ser posteriormente invalidado, indo causar problemas entre as administrações e os sujeitos passivos interessados.

([49]) Foi apresentada uma primeira análise no relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, pontos 1.90-1.111 (JO C 303 de 14.11.1995, p. 1).

([50]) Regulamento (CEE) n.º 218/92 do Conselho, de 27 de Janeiro de 1992 (JO L 24 de 1.2.1992, p. 1).

([51]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1988, pontos 4.16-4.31 (JO C 312 de 12.12.1989), Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1989, pontos 1.74-1.80 (JO C 313 de 12.12.1990), Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1991, pontos 1.99-1.102 (JO C 330 de 15.12.1992).

1.74. De acordo com os regulamentos em vigor, os Estados-Membros são obrigados a conservar e a processar os dados dos mapas recapitulativos que lhes são enviados pelos operadores intracomunitários relativos ao seu comércio com clientes que possuem um número de identificação do IVA em outros Estados-Membros. O valor total das entregas aos diferentes clientes, por Estado-Membro e por trimestre, é comunicado aos serviços que gerem o IVA no país de aquisição por intermédio da rede VIES. A troca dos dados tem lugar três meses após o final do trimestre durante o qual foram efectuadas as entregas.

1.75. Os operadores devem entregar os mapas recapitulativos dentro dos prazos acordados, para permitir um acompanhamento da evolução das operações tributáveis e evitar perdas de receitas do IVA. As verificações do Tribunal revelaram todavia que, globalmente, pelo menos 20% dos mapas foram entregues com atraso ou nem sequer o foram.

1.76. O número de linhas dos mapas recapitulativos rejeitadas na sequência das verificações de validade informática, designadas «linhas incorrectas», dá uma ideia da exactidão dos dados dos mapas recapitulativos. Uma linha pode ser considerada incorrecta porque, por exemplo, um determinado número do IVA não é reconhecido ou não é indicado qualquer montante. Os erros detectados podem resultar de erros materiais ou então indicar uma eventual irregularidade.

1.77. Em nove Estados, mais de 5% do número total de linhas incorrectas em 1993 (608 387) continuavam por rectificar em Junho de 1994. Esta situação melhorou, continuando todavia a não ser satisfatória. Em 1994, existiam 4,2% (532 708) de linhas incorrectas e, em Junho de 1995, 2,6% (327 123) continuavam por rectificar ([52]). Logo que as linhas sejam aceites pelo sistema e transmitidas aos outros Estados-Membros, são efectuados controlos a fim de verificar a exactidão dos números do IVA nacionais indicados pelos fornecedores de outros Estados-Membros. Em 1994, na sequência destes controlos, foram detectados erros em oito Estados-Membros relativos a 118 000 novas linhas, representando aproximadamente 1% do total. Por conseguinte, as administrações nacionais devem consagrar recursos consideráveis para a verificação e eventual correcção dos dados, o que poderá reduzir significativamente o tempo disponível para a fiscalização do IVA.

1.78. No que diz respeito ao valor das entregas tal como foi declarado pelos operadores, é difícil avaliar o seu grau de fiabilidade. Uma análise da repartição dos dados VIES por Estado-Membro revela variações significativas e na sua maioria inexplicadas.

([52]) Estes dados não incluem a Dinamarca, a Itália e o Luxemburgo, relativamente aos quais os dados disponíveis não permitem uma análise deste tipo.

1.79. Os dados VIES declarados pelos fornecedores nacionais e comunicados através do sistema a outros Estados-Membros nem sempre correspondem aos que são indicados pelo Estado-Membro que recebe as mercadorias. Certas pequenas diferenças são aceitáveis devido a variações das taxas de câmbio e a atrasos de natureza técnica. Contudo, em numerosos casos, verificaram-se diferenças de mais de 10%, atingindo mesmo algumas os 40%, sem ter sido possível explicar totalmente este fenómeno.

Interconexão e limites de utilização das fontes de informação

1.80. Para efeitos de tributação, as entregas intracomunitárias efectuadas pelos sujeitos passivos são registadas simultaneamente nas respectivas declarações de IVA e no sistema VIES. Todavia, a troca de bens entre Estados-Membros dá igualmente lugar à elaboração de estatísticas, com base nas declarações mensais que os operadores são obrigados a apresentar no âmbito do sistema Intrastat, instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 3330/91 do Conselho ([53]) a fim de avaliar a evolução das trocas intracomunitárias desde a realização do mercado único.

1.81. A comparação dos diferentes dados constitui um meio de fiscalização do IVA devido nas entregas efectuadas, embora actualmente as deficiências verificadas nestas fontes de informação limitem essa possibilidade.

1.82. Verificam-se nos dados Intrastat algumas diferenças significativas que continuam por explicar. Embora, em princípio, as entregas e as aquisições intracomunitárias devam registar um montante igual, verifica-se uma diferença de 28 000 Mio ECU para 1993 ([54]) e mesmo de 34 000 Mio ECU para 1994 ([55]). A comparação, a partir dos dados Intrastat, das «entradas» (importações intracomunitárias) de um determinado Estado-Membro com as «expedições» (exportações) efectuadas pelos outros Estados da União para este Estado-Membro revela diferenças que podem ir, no caso de 1994, até 50%.

1.83. Uma outra limitação do sistema Intrastat diz respeito às diferentes abordagens que os Estados-Membros adoptam quando os operadores não apresentam qualquer declaração. Determinados países (Alema-

([53]) Regulamento (CEE) n.º 3330/91 do Conselho, de 7 de Novembro de 1991 (JO L 316 de 16.11.1991, p. 1).

([54]) 685 000 Mio ECU declarados a título de entregas e 657 000 Mio ECU declarados a título de aquisições, sendo a diferença de 4%.

([55]) 759 000 Mio ECU declarados a título de entregas e 725 000 Mio ECU declarados a título de aquisições, sendo a diferença de 5%.

nha, Países Baixos e Reino Unido) procedem imediatamente a uma estimativa dos casos de não apresentação ou de apresentação tardia, sendo esta estimativa tomada em consideração na primeira publicação das estatísticas. Outros aguardam até receberem os mapas que não foram apresentados dentro dos prazos, corrigindo então os dados relativos ao mês de referência. Em cinco Estados-Membros (Grécia, Espanha, França, Itália e Portugal), não é efectuada qualquer correcção devido à não observância dos procedimentos. Só os ajustamentos decorrentes da apresentação tardia das declarações envolveram entre 4% e 5% das trocas totais entre os Estados da União.

1.84. Não admira portanto que os Estados-Membros tenham opiniões divergentes quanto à fiabilidade dos dados Intrastat. Alguns Estados consideram-na satisfatória (Reino Unido, Itália e Espanha), outros discutível (Dinamarca). Contudo, a maioria considera que se registaram melhorias no cumprimento dos prazos, impondo-se assim um ajustamento cada vez menor.

1.85. Apesar destas limitações, a utilização cruzada de diferentes fontes de dados revelou-se eficaz em alguns casos. Análises aprofundadas a partir de declarações IVA e de dados VIES, efectuadas em 1993 e 1994 em França e em 1993 nos Países Baixos, mostraram que em 85% das declarações nacionais do IVA o montante diferia do das entregas intracomunitárias. Infelizmente, na maioria dos Estados-Membros, esta análise é efectuada apenas ao nível de operadores individuais. Assim, não existem praticamente dados relativos às diferenças globais entre as duas fontes.

1.86. O sistema VIES permite igualmente que as autoridades nacionais efectuem consultas de dados relativos a um operador individual ou às relações comerciais que desenvolve. O número de consultas passou de cerca de 40 000 em 1993 para mais de 4 961 000 em 1995. Para exemplificar o interesse desta possibilidade, o Reino Unido referiu que, em 1994, estas consultas permitiram a cobrança de 1,4 Mio ECU de IVA adicional.

1.87. Os dados VIES podem ser utilizados juntamente com outros dados para pôr em destaque determinados tipos de operação ou fluxos comerciais que envolvem elevados riscos de irregularidade. Esta orientação foi seguida em França, nos Países Baixos e em Itália. Assim, em Itália, as autoridades nacionais descobriram uma fraude no IVA, no sector da carne de bovino, avaliada em 20 Mio ECU. Nos Países Baixos, efectuaram-se inquéritos no que respeita a empresas isentas e a agricultores sujeitos ao regime forfetário. Em 8% dos casos, os montantes do IVA eram inferiores aos montantes efectivamente devidos.

1.88. A melhoria da fiabilidade dos dados permitirá sem dúvida alargar as possibilidades de fiscalização com vista a preservar ao máximo as receitas IVA e, por esta via, os recursos próprios IVA. No caso de Intrastat, como esta fonte de informações contribui para o cálculo do PNB, é evidente que existe uma relação entre a qualidade dos dados e o cálculo dos recursos provenientes do PNB.

Evolução dos métodos de controlo

1.89. Com a entrada em funcionamento do novo regime de trocas intracomunitárias e a criação do mercado único, terminaram os controlos nas fronteiras dos Estados-Membros. Como o IVA já não é pago na altura da importação das mercadorias, mas sim posteriormente, com base na declaração periódica dos sujeitos passivos, os Estados-Membros vêem-se confrontados com novos riscos de evasão do IVA (por exemplo, colusão entre um fornecedor do Estado-Membro A e um comprador do Estado-Membro B visando não declarar certas operações tributáveis, criação de empresas fantasmas em outros Estados-Membros no intuito de transferir para aí o IVA devido). Os métodos de controlo nos Estados-Membros deverão tomar especificamente em conta os riscos de evasão directamente associados à supressão das fronteiras fiscais e permitir avaliar o seu verdadeiro alcance. Apesar de se verificar um maior recurso à assistência mútua entre Estados-Membros, é necessário continuar a reforçar a cooperação entre estes caso se pretenda avaliar os riscos decorrentes do regime transitório, devido nomeadamente à estagnação, que permanece em grande medida inexplicada, das receitas IVA apuradas em 1993 (ver pontos 1.92-1.97).

1.90. Em Itália e no Reino Unido verificaram-se desde a criação do mercado único algumas mudanças que afectaram a natureza ou o âmbito das irregularidades detectadas. Em outros Estados-Membros, tais como os Países Baixos, a Espanha e Portugal, não se registaram quaisquer mudanças imputáveis ao mercado único, ou apenas se registaram em número limitado. Em França, em 1994, registaram-se mais 20% de casos de atrasos de IVA do que em 1993, mas a quota-parte imputável ao IVA intracomunitário não pode ser avaliada pois não se encontra contabilizada separadamente.

1.91. No que diz respeito às entregas destinadas a particulares e que não constam do sistema VIES, tais como as vendas à distância e as vendas isentas de IVA de meios de transporte novos, designadamente barcos, as autoridades fiscais dispõem de meios efectivos de fiscalização geralmente mais limitados que os que possuem relativamente aos sujeitos passivos registados.

Receitas do IVA

1.92. Em 1994, nos 12 Estados-Membros, as receitas provenientes do IVA elevaram-se a 390 000 Mio ECU, contra 360 000 Mio ECU em 1993, montante que praticamente não sofreu alteração relativamente a 1992. Em 1994, o aumento das receitas do IVA nos Estados-Membros fixou-se entre os 2,5% e os 14,5%.

1.93. Esta situação contrasta com a de 1993, em que se verificou uma quase estagnação do total do IVA e mesmo uma diminuição brusca das receitas em cinco Estados-Membros. A desaceleração drástica no crescimento das receitas provenientes do IVA em 1993 constitui uma ruptura nítida em relação aos anos anteriores, durante os quais as receitas aumentaram cerca de 25 000 Mio ECU por ano (285 000 Mio ECU em 1989, 309 000 Mio ECU em 1990 e 337 000 Mio ECU em 1991).

1.94. Teoricamente, a evolução das receitas do IVA depende:

a) das alterações da taxa e da base do IVA,

b) da inflação,

c) do aumento do volume da actividade económica.

1.95. Os dados disponíveis para o período 1989-1994 confirmam que a paragem verificada no crescimento das receitas em 1993 não pode ser explicada a nível geral pelas alterações verificadas nestes três principais factores. Estes dados revelam uma perda potencial de receitas do IVA da ordem dos 5% a 6% para 1993. Neste mesmo ano, a perda de receitas para o conjunto dos Estados-Membros será da ordem dos 18 000 Mio ECU, sem ter em consideração as flutuações da taxa do ecu.

1.96. Assim, será necessário conhecer as causas deste défice. Com efeito, em 1993, na sequência da criação do mercado único, poderão ter-se registado atrasos no pagamento do IVA, pois este já não é cobrado na importação, mas mais tarde, quando os sujeitos passivos apresentam a declaração. Todavia, certos Estados-Membros tomaram medidas para compensar os atrasos verificados no pagamento. Devido à falta de dados apropriados, não é possível actualmente apontar causas que permitam explicar de forma exaustiva o défice verificado.

1.97. Tendo em conta a dimensão do fenómeno registado, as receitas do IVA aplicável às trocas intracomunitárias deverão ser objecto de um acompanhamento específico por parte da Comissão e dos Estados-Membros com base em estatísticas harmonizadas entre os Estados-Membros. Só nesta condição será possível avaliar o impacto do regime transitório nas receitas do IVA.

Conclusão

1.98. A conformidade das legislações nacionais com as disposições comunitárias relativas ao sistema comum de IVA é uma condição essencial para um pagamento correcto e integral dos recursos próprios IVA. A Comissão deverá verificar essa conformidade e, em caso de infracção com efeito negativo nos recursos próprios, fixar um prazo de pagamento das somas devidas. Deverá igualmente obrigar ao pagamento de juros de mora caso este prazo não seja cumprido.

1.99. Em 1993, a entrada em funcionamento do regime transitório de IVA aplicável às trocas intracomunitárias provocou uma estagnação das receitas líquidas do IVA desse ano que não é possível explicar através de factores como o crescimento económico, a inflação ou as alterações na taxa e na matéria colectável. A questão que se coloca é saber se este fenómeno se deve exclusivamente a atrasos de natureza técnica ligados ao novo regime ou se existem outras causas. Esta situação deverá incitar os Estados-Membros e a Comissão a acompanharem mais de perto a evolução dos dados relativos ao IVA e, em especial, ao IVA intracomunitário.

1.100. Apesar das melhorias introduzidas no sistema VIES pelos Estados-Membros e pela Comissão, notam-se ainda algumas lacunas, sendo especialmente os dados relativos às entregas intracomunitárias incompletos, inexactos e desactualizados. Os Estados-Membros, em cooperação com a Comissão, deverão elucidar as causas das diferenças registadas entre aquisições e entregas intracomunitárias, podendo tais análises melhorar a eficácia dos controlos efectuados pelas autoridades responsáveis. Os dados do sistema Intrastat apresentam ainda algumas deficiências. Comparações efectuadas entre estes dados revelaram a presença de erros significativos.

1.101. Embora a diversos níveis, os Estados-Membros começaram a adoptar o sistema VIES como parte integrante dos respectivos instrumentos de controlo. A Comissão deverá incentivá-los e ajudá-los a prosseguir nesta via.

1.102. É necessário que os métodos de controlo nos Estados-Membros tenham especificamente em conta os riscos de evasão que decorrem directamente da supressão

das fronteiras fiscais e permitam avaliar o seu alcance concreto.

1.103. Na eventualidade da passagem para um regime definitivo do IVA aplicável às trocas intracomunitárias, passando o imposto a ser cobrado no Estado-Membro de origem dos bens, poderá revelar-se necessário pôr em prática um mecanismo de compensação entre Estados-Membros destinado a preservar as receitas nacionais do IVA. Acontece que os actuais sistemas de informação sobre as trocas intracomunitárias não oferecem todas as garantias necessárias para servir de base a tal mecanismo.

PRODUTO NACIONAL BRUTO

Necessidade de medir a qualidade na determinação do PNB estatístico

1.104. O agregado PNB detém uma importância cada vez maior no sistema dos recursos próprios ([56]) (ver ***quadro 1.1***), e isto a vários níveis, ou seja, a limitação do montante global dos recursos próprios, o cálculo do recurso PNB, o nivelamento da matéria colectável IVA e o cálculo do financiamento da correcção Reino Unido ([57]). O PNB é igualmente utilizado para enquadrar determinadas políticas específicas comunitárias, quer para limitar as despesas (FEOGA-«Garantia») quer para definir critérios de elegibilidade (políticas estruturais e de coesão). Em outros domínios, por exemplo no âmbito da política monetária, o PIB a partir do qual o PNB é calculado é utilizado para determinar o critério de repartição para a subscrição do capital do Banco Central Europeu e para as contribuições para os recursos do Instituto Monetário Europeu ([58]).

1.105. De acordo com a Directiva 89/130/CEE, Euratom ([59]), dever-se-á reforçar a comparabilidade e a fiabilidade na determinação do PNB estatístico.

1.106. Na sua resolução de 25 de Outubro de 1995, o Parlamento Europeu manifestou a sua preocupação quanto à qualidade do PNB. Nesta resolução, recorda-se à Comissão a necessidade de propor medidas para melhorar e harmonizar as bases PNB e de efectuar a respectiva supervisão ([60]).

1.107. Desde a quitação relativa ao exercício de 1991 que o Conselho tem vindo a manifestar todos os anos a sua preocupação quanto à necessidade de intensificar e verificar a harmonização do cálculo dos PNB nacionais. Na sua recomendação sobre a quitação a dar pelo Parlamento à Comissão quanto à execução do orçamento relativo ao exercício de 1994 ([61]), o Conselho solicita novamente à Comissão que prossiga os esforços em matéria estatística, para garantir a exaustividade e a comparabilidade dos PNB nacionais.

1.108. A execução das múltiplas funções de elaboração, harmonização, desenvolvimento e controlo do PNB previstas nos diversos actos jurídicos relevantes depara-se muitas vezes com problemas, tais como ([62]): apreciar os progressos realizados; avaliar o impacto de factores ou de medidas específicas no PNB; estudar diferenças entre Estados-Membros; validar estimativas do PNB; analisar graus de qualidade. Estes problemas, com que estão confrontados designadamente a Comissão e o Comité PNB ([63]), encontrarão uma solução adequada com a criação de instrumentos que permitam medir a qualidade (comparabilidade e fiabilidade) do PNB estatístico e das respectivas componentes.

([56]) A função específica do PNB nos recursos próprios, bem como as modalidades das suas várias aplicações foram descritas nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 1991, 1992, 1993 e 1994.

([57]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1991, ponto 1.119, p. 41 (JO C 330 de 15.12.1992).

([58]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1993, pontos 1.71 e 1.75 (JO C 327 de 24.11.1994).

([59]) Directiva 89/130/CEE, Euratom do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa à determinação do produto nacional bruto a preços de mercado (JO L 49 de 21.2.1989, p. 26).

([60]) Parlamento Europeu: resolução sobre a adaptação do sistema de controlo dos recursos próprios na sequência da realização do mercado único de 25 de Outubro de 1995, ponto 8. Além disso, a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu salientou os problemas que a utilização do PNB enquanto indicador da capacidade contributiva dos Estados-Membros suscita, considerando a gestão do recurso PNB «pesada, complexa, não transparente e pouco fiável». (Parlamento Europeu, Comissão do Controlo Orçamental: relatório sobre a adaptação do sistema de controlo dos recursos próprios na sequência da realização do mercado único, PE 213.380/def, 11 de Setembro de 1995, ponto 52).

([61]) Comité Orçamental do Conselho, documento 4486/96 de 7 de Fevereiro de 1996, p. 11.

([62]) Ver relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da directiva do Conselho relativa à harmonização da determinação do produto nacional bruto a preços de mercado, documento COM(96) 124 final de 27 de Março de 1996.

([63]) O comité que assiste a Comissão é composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pela Comissão. Analisa questões relativas à aplicação da Directiva 89/130/CEE, Euratom do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1989, nomeadamente no que se refere à observância anual das definições e dados transmitidos e das informações transmitidas relativas às fontes estatísticas e aos processos de cálculo do produto nacional bruto a preços de mercado (PNBpm) e das suas componentes. Ocupa-se igualmente das questões de revisão dos dados do PNBpm e do problema do carácter exaustivo do PNBpm. Se necessário, o comité sugerirá à Comissão medidas destinadas a aumentar a comparabilidade e a representatividade dos PNBpm.

1.109. O Tribunal verificou os instrumentos disponíveis na Comissão e em certos Estados-Membros bem como as eventuais possibilidades de desenvolvimento neste domínio.

Conceito de qualidade aplicado ao PNB estatístico

1.110. O conceito de qualidade aplicado ao conjunto dos PNB dos Estados-Membros deve ser considerado como uma combinação de dois aspectos independentes: a comparabilidade dos PNB estatísticos entre si e a fiabilidade própria de cada um deles.

1.111. A comparabilidade diz respeito ao nível de equivalência das normas, métodos e fontes utilizados em cada um dos sistemas nacionais. A fiabilidade de cada sistema define-se, por seu lado, como a precisão com que é determinado o nível do PNB correspondente às normas definidas.

Medida da comparabilidade do PNB

1.112. A Directiva 89/130/CEE, Euratom estabelece nos seus considerandos uma distinção entre comparabilidade conceptual e comparabilidade prática.

1.113. A comparabilidade conceptual é garantida pelo respeito das definições e das regras de contabilização estabelecidas no Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC). A comparabilidade prática tem duas dimensões. Por um lado, depende dos processos de avaliação aplicados, ou seja dos métodos, e por outro, dos dados de base disponíveis, ou seja das fontes estatísticas. Estas duas dimensões integram um aspecto particular da comparabilidade, ou seja o grau de cobertura do PNB ou a sua exaustividade. O desenvolvimento dos métodos e das fontes permitirá precisamente a melhoria deste grau de cobertura.

1.114. A Comissão, após a análise dos inventários ([64]) sobre os sistemas nacionais fornecidos pelos Estados-Membros por força do artigo 4.º da Directiva 89/130/CEE, Euratom, elaborou, em 1992, um projecto de lista de critérios de comparabilidade relativo às duas dimensões da comparabilidade prática, ou seja os métodos e as fontes, bem como uma lista específica de critérios relativos à exaustividade ([65]) enquanto aspecto específico desta comparabilidade prática.

1.115. De acordo com o artigo 7.º da Directiva 89/130/CEE, Euratom, o Comité PNB é mandatado para verificar anualmente os dados do PNB e para sugerir medidas destinadas a aumentar a sua comparabilidade. Neste contexto, o Comité emite anualmente um parecer destinado à Comissão. A análise destes pareceres revela que, na ausência de um sistema detalhado de indicadores de comparabilidade, o Comité se pronuncia com regularidade, mas apenas em termos qualitativos e em termos gerais. Toma em consideração as circunstâncias em que o PNB é determinado, certifica que foram efectuados progressos na harmonização dos PNB e verifica se os dados reflectem uma continuidade e optimização dos esforços dos Estados-Membros para produzirem dados comparáveis.

1.116. A utilização de um sistema detalhado de indicadores de comparabilidade permitiria ao Comité PNB formular apreciações distintas consoante estes indicadores, dando uma melhor imagem da diversidade de situações ao nível nacional. Este sistema seria igualmente de uma grande utilidade para a Comissão para concretizar a sua afirmação de princípio segundo a qual «a Comissão (Eurostat) está em boas condições de avaliar a comparabilidade dos dados e de ajuizar dos progressos realizados ([66])».

1.117. Dependendo a comparabilidade prática dos métodos, como a Directiva 89/130 indica, a sua harmonização deverá ser prosseguida no âmbito dos trabalhos destinados a aumentar a comparabilidade, nos termos do artigo 7.º da mesma directiva.

1.118. No que diz respeito à comparabilidade prática, uma harmonização absoluta, tal como é aceite para a comparabilidade conceptual, parece dificilmente exequível em virtude das particularidades nacionais. As possibilidades de harmonização existentes deverão, no entanto, ser exploradas ao máximo para aprofundar a comparabilidade.

Medida da fiabilidade do PNB

1.119. Independentemente da sua situação em matéria de comparabilidade relativamente aos outros sistemas

([64]) O inventário dos processos e das bases estatísticas que cada Estado-Membro utiliza para o cálculo do PNB e das suas componentes constitui uma das pedras angulares do dispositivo de verificação e de apreciação da comparabilidade e da representatividade do produto nacional bruto instituído pela directiva. (relatório sobre a aplicação da directiva do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa à determinação do produto nacional bruto a preços de mercado. (89/130/CEE/Euratom), Comissão das Comunidades Europeias, SEC(92) 588 final, ponto III.1, p. 8).

([65]) Anexo à acta da oitava reunião do Comité PNB, de 28 a 30 de Outubro de 1992, doc. Eurostat/B1/CPNB/059.

([66]) Resposta da Comissão ao ponto 1.97 do relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1992.

nacionais, cada sistema nacional possui o seu próprio grau de fiabilidade. Com efeito, o PNB estatístico de cada Estado-Membro, determinado no âmbito do sistema de contabilidade nacional, é prejudicado por numerosas incertezas decorrentes da aplicação dos conceitos, da implementação do sistema nacional ao nível das bases, dos métodos e das técnicas estatísticas ou do grau de exaustividade do campo de observação.

1.120. A combinação destas incertezas determina a fiabilidade do sistema, ou seja a precisão com que o PNB pode ser calculado. Na medida em que as consequências destas incertezas podem ser traduzidas em termos estatísticos, o ideal seria poder medir a fiabilidade através de intervalos de confiança, dentro dos quais se situaria o verdadeiro valor do PNB com uma determinada probabilidade. Esta prática está já em vigor em outros domínios estatísticos administrados pela Comissão ([67]).

1.121. Por outro lado, o objectivo formulado pela Directiva 89/130 em matéria de melhoria da fiabilidade, bem como o disposto no artigo 7.º da mesma directiva acerca do exame anual dos dados do PNB pelo Comité PNB, exigem a aplicação de técnicas quantitativas de medida da fiabilidade. Estas técnicas permitirão ao Comité PNB, designadamente, formular os seus pareceres sobre a fiabilidade dos dados, fazendo referência ao seu grau de precisão.

1.122. Dada esta necessidade de desenvolver uma abordagem quantitativa para medir a fiabilidade, o Tribunal recolheu a opinião dos técnicos dos institutos nacionais de estatística de sete Estados-Membros (Áustria, Alemanha, França, Finlândia, Itália, Suécia e Reino Unido) quanto ao carácter operacional de tal abordagem. Os técnicos contactados nos Estados-Membros estão conscientes do problema colocado e apoiam, com uma única excepção ([68]), a ideia de definir um instrumento adequado que permita uma tal medida estatística da fiabilidade. No entanto, a maioria ainda não iniciou uma investigação aprofundada sobre o assunto. A Itália e o Reino Unido apresentaram alguns estudos efectuados com vista a medir a precisão das contas nacionais.

1.123. O *Central Statistical Office* (CSO) ([69]) do Reino Unido deu início aos trabalhos em matéria de fiabilidade a pedido do Ministério das Finanças do Reino Unido. A sua missão consistia em determinar e publicar intervalos de confiança para as principais séries das contas nacionais, identificando a contribuição das diferentes componentes para os erros potenciais nos agregados ([70]). O CSO concluiu que a medida da fiabilidade deverá tornar-se parte integrante e regular do processo de elaboração das contas nacionais e não deverá permanecer um exercício ocasional específico ([71]). De acordo com os pareceres dos técnicos contactados em Itália e no Reino Unido e os resultados de inquéritos-piloto efectuados no Reino Unido, parece ser possível vislumbrar algumas soluções.

1.124. A Itália e o Reino Unido enviaram à Comissão documentos relativos aos trabalhos que efectuaram ([72]) sobre a medida da fiabilidade do PNB. A Comissão incluiu estes documentos na ordem de trabalhos da 20.ª reunião do Comité PNB (em 26 e 27 de Junho de 1995) ([73]) para servir de base à discussão acerca dos procedimentos de avaliação da qualidade dos dados PNB, nomeadamente através da criação de intervalos de confiança. A Comissão afirmou o seu interesse pela questão e sugeriu a criação de um grupo de trabalho *ad hoc* sobre este assunto. O Comité PNB não aceitou esta proposta ([74]).

1.125. Entre os técnicos, a medida da fiabilidade dos dados e dos principais agregados da contabilidade nacional está na ordem de trabalhos desde há algum tempo. As bases científicas existentes poderão servir de ponto de partida para as reflexões das instâncias comunitárias designadas para estudar as possibilidades de desenvolvimento de um instrumento de medida.

Conclusão

1.126. O sistema PNB comunitário tem estado confrontado, desde a sua introdução, com a necessidade de

([67]) Ver, por exemplo, o Regulamento (CEE) n.º 2744/95 do Conselho, de 27 de Novembro de 1995, relativo a estatísticas sobre a estrutura e distribuição dos ganhos (JO L 287 de 30.11.1995). O artigo 7.º impõe um coeficiente de variação (σ/m) de 3% sobre os ganhos horários médios.

([68]) Os técnicos austríacos dão preferência a uma apreciação em termos qualitativos.

([69]) A partir de 1 de Abril de 1996, o *Central Statistical Office* foi integrado no *Office for National Statistics*.

([70]) *Measuring the accuracy of the national accounts*, S. Penneck (CSO, Reino Unido), *International Conference on Survey Measurement and Process Quality*, *Bristol*, Abril de 1995, ponto 1.

([71]) *Ibidem*, ponto 42 (4).

([72]) *A preliminary approach for the analysis of the quality of national accounts estimates*, M. Calzaroni e A. Puggioni (ISTAT, Itália), *International Conference on Survey Measurement and Process Quality*, *Bristol*, Abril de 1995. *Measuring the accuracy of the national accounts*, S. Penneck (CSO, Reino Unido), *International Conference on Survey Measurement and Process Quality*, *Bristol*, Abril de 1995.

([73]) Doc Eurostat/B1/CPNB 157, pontos 3 e 4.

([74]) Acta do Comité PNB, doc Eurostat/B1/CPNB/159, ponto 9.2.

melhorar a sua comparabilidade e fiabilidade. A medida da comparabilidade deverá efectuar-se mediante um sistema detalhado de indicadores que reflictam, em relação a determinados critérios, a diversidade dos Estados-Membros. A medida da fiabilidade pressupõe a atribuição aos dados PNB, por parte dos Estados-Membros, de intervalos de confiança estatísticos. A Comissão deverá estudar, em colaboração com os Estados-Membros, as possibilidades de desenvolver instrumentos adequados.

1.127. A definição e a aplicação de uma medida da qualidade do agregado PNB parece indispensável para lhe assegurar legitimidade nas suas múltiplas funções (ver ponto 1.114). A autoridade orçamental manifestou por várias vezes esta preocupação relativamente ao PNB (ver pontos 1.116-1.117).

1.128. Mesmo que a medida da qualidade do PNB acabe por se revelar impossível ou ineficaz, a Comissão e os Estados-Membros deverão todavia continuar os seus esforços no sentido de melhorar a fiabilidade, comparabilidade e precisão das estatísticas nacionais para o cálculo do PNB.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RECURSOS PRÓPRIOS TRADICIONAIS

Gestão das dívidas definitivamente incobráveis (renúncia à cobrança)

Introdução

1.10. *A Comissão está consciente da falta de coerência assinalada pelo Tribunal. Este problema deve-se em grande parte ao facto de que, não existindo um modelo uniformizado de extracto trimestral, alguns Estados-Membros mencionam em montante global todas as correcções (anulações, modificações do apuramento e renúncias à cobrança). Assim, nem sempre é possível fazer coincidir os dados trimestrais com os dados semestrais. Para corrigir esta situação, a Comissão propôs uma alteração do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 que lhe permitirá definir um modelo uniforme de extracto trimestral possibilitando a identificação dos casos de renúncia à cobrança. A adopção desta alteração do citado regulamento pelo Conselho verificou-se em 8 de Julho de 1996. Por outro lado, as novas comunicações introduzidas no texto alterado, com base no n.º 4 do artigo 6.º, permitirão estabelecer uma relação entre o extracto trimestral da contabilidade separada e a cobrança dos montantes relativos aos casos de fraude e de irregularidades.*

Gestão pela Comissão das renúncias à cobrança notificadas pelos Estados-Membros

1.11. *No que diz respeito às comunicações dos casos de renúncia à cobrança, a Comissão verificou igualmente que apenas uma parte dos Estados-Membros aplica o procedimento previsto no n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89. Com a preocupação de melhor conhecer a prática nesta matéria, a Comissão enviou, no final de 1995, um pedido de explicações aos Estados-Membros que nunca comunicaram casos de renúncia à cobrança. A Bélgica, a Irlanda e o Luxemburgo contentaram-se em confirmar que não tinham casos de renúncia à cobrança a notificar, sem fornecer outras informações.*

A Comissão considera que só uma alteração do actual processo de cobrança poderá resolver esta situação (ver igualmente ponto 1.16 b). Entretanto, a Comissão continuará a controlar a aplicação deste dispositivo nos Estados-Membros.

1.12. *No tocante aos processos de cobrança dos recursos próprios aplicados a nível nacional, a Comissão efectuou uma primeira análise das respostas ao questionário que enviou aos Estados-Membros. Em Maio de 1996, organizou um seminário para aprofundar e completar essa análise. Estes trabalhos deverão contribuir para um melhor conhecimento, por parte da Comissão, dos instrumentos nacionais adoptados em matéria de cobrança e permitir-lhe detectar as eventuais insuficiências. Se for caso disso, a Comissão proporá novas disposições jurídicas destinadas a reforçar os meios disponíveis pelos Estados-Membros em matéria de cobrança.*

Tratamento dos casos de suspensão das cobranças

1.13. *Segundo o inquérito do Tribunal, a Comissão aceitou o pedido das autoridades alemãs no sentido de suspender os casos de renúncia à cobrança relativos a montantes apurados após 1 de Janeiro de 1989. Porém, a Comissão chamou a atenção das autoridades alemãs para o facto de que esses casos de suspensão de cobrança deveriam continuar inscritos na contabilidade separada e convidou-as a prosseguir as acções de cobrança.*

1.14. *A Comissão não se opôs a uma dedução dos apuramentos correntes dos montantes considerados como definitivamente incobráveis, relativos ao período anterior a 1 de Janeiro de 1989. Esta posição assumida pela Comissão destinava-se a evitar, na data de entrada em vigor do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89, qualquer discriminação de tratamento dos Estados-Membros que colocavam à disposição da Comissão todos os montantes apurados em relação aos que apenas pagavam os montantes efectivamente cobrados. Por outro lado, a Comissão solicitou às autoridades alemãs que a informassem sobre o estado de cobrança desses montantes.*

Conclusão

1.15. *O procedimento actual de declaração das renúncias à cobrança não constitui, de facto, um meio para a Comissão avaliar os níveis de desempenho dos Estados-Membros em matéria de cobrança das dívidas comunitárias. A recente alteração do Regulamento n.º 1552/89 poderá melhorar esta situação.*

1.16.

a) *A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 1.10, em que indica que a recente alteração do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 deverá solucionar o problema em causa.*

b) *A Comissão estuda a possibilidade de propor uma nova alteração do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89, que permite reforçar as disposições do n.º 2 do artigo 17.º do referido regulamento (renúncia à cobrança das dívidas) e obter os resultados mencionados pelo Tribunal.*

c) *Na sequência de uma eventual alteração do n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89, poderá ser prevista a publicação, em anexo ao balanço anual, da situação por Estado-Membro das dívidas comunitárias não cobradas, após um determinado período.*

Regime de aperfeiçoamento activo

Reexportação e introdução no consumo de mercadorias sujeitas ao regime de aperfeiçoamento activo, sistema de suspensão (AA/S)

1.20 – 1.22. *A Comissão não partilha da opinião do Tribunal segundo a qual os casos assinalados constituem contravenções às disposições em vigor, que terão originado uma perda de recursos próprios tradicionais num montante de 7,2 milhões de ecus nos primeiros 10 meses de 1994.*

Contudo, a Comissão considera que as percentagens muito elevadas de introdução em livre prática de produtos compensadores principais ou de mercadorias no seu estado inalterado, constatadas pelos Tribunal, podem exprimir a existência de anomalias em relação à finalidade do regime aduaneiro em causa. Com efeito, a persistência durante períodos longos de taxas muito elevadas de produtos ou mercadorias introduzidas em livre prática mostra a existência de práticas habituais que não são desencorajadas pelas administrações nacionais. Como indica o Tribunal, essas práticas podem trazer benefícios financeiros às administrações nacionais na medida em que os juros compensatórios não constituem recursos próprios comunitários e revertem a favor dos orçamentos nacionais. A Comissão examinará o problema colocado pelo Tribunal e proporá, se necessário, tomar as medidas necessárias para fazer respeitar os objectivos do regime AA/S.

1.23 e 1.24. *A Comissão sublinha que a passagem do AA/D para o AA/S é perfeitamente legítima embora possa, de facto, conduzir a um prolongamento dos prazos de apuramento autorizados para o AA/S. Com o acordo da Comissão, a administração francesa autorizou uma empresa a beneficiar desta facilidade prevista na regulamentação comunitária. Visto o processo ter decorrido no respeito pela regulamentação, não se pode considerar tratar-se de um atraso não justificado com as consequências financeiras referidas pelo Tribunal (ver também a resposta aos pontos 1.21 e 1.22).*

Observações diversas

1.25. *Na sequência de um inquérito efectuado pelo Estado-Membro em questão, este comunicou que a anomalia assinalada pelo Tribunal pode ser considerada como um incumprimento de uma obrigação, que não teve consequências efectivas no funcionamento do regime de aperfeiçoamento activo, como indicado no n.º 1 do artigo 204.º do Código Aduaneiro Comunitário.*

A Comissão assumirá uma posição definitiva sobre essa matéria, após verificação de todos os elementos do processo que pretende levar a efeito o mais rapidamente possível.

1.26 – 1.28. *Aquando dos controlos dos recursos próprios em alguns Estados-Membros citados pelo Tribunal, a Comissão já tinha constatado a situação descrita e tinha solicitado aos Estados em causa que modificassem a sua prática. Os casos assinalados pelo Tribunal serão objecto de um exame específico por parte da Comissão, o que poderá originar um pedido de pagamento de juros de mora.*

1.29 e 1.30. *A Comissão entrará em contacto com o Estado-Membro em questão para clarificar a situação, a fim de solucionar o problema colocado.*

1.31. *A Comissão partilha das preocupações expressas pelo Tribunal quanto aos riscos decorrentes da ausência de uma prova do estatuto comunitário das mercadorias, aquando do seu transporte por via marítima no território aduaneiro da Comunidade. Por isso, em Abril de 1996, apresentou ao Comité do Código Aduaneiro uma alteração da legislação comunitária.*

1.32. *No decurso dos controlos que realizou, a Comissão constatou igualmente em alguns Estados-Membros anomalias similares às detectadas pelo Tribunal. A Comissão já chamou a atenção das administrações envolvidas para esta situação e não deixará de recordar novamente aos Estados-Membros as disposições comunitárias relativas às menções que devem figurar nos títulos de trânsito, em aplicação do artigo 610.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93.*

1.33. *Os Estados-Membros não podem certamente controlar de forma sistemática todas as transacções. Assim, recorrem a técnicas de análise de risco para determinar melhor os seus controlos. Todavia, o caso assinalado pelo Tribunal não pode de forma alguma ser justificado com base nessas considerações. A Comissão entrará em contacto com o Estado-Membro em questão para obter um aumento adequado da frequência dos controlos* a posteriori.

Aplicação incorrecta do acordo CEE-Turquia

1.34 – 1.37. *A Comissão considera que não podiam ser emitidos certificados ATR1 aquando da exportação para a Turquia de produtos compensadores obtidos no quadro do AA, que não se encontravam em livre prática. Os certificados emitidos em tais condições não seriam válidos e não permitiriam beneficiar de um tratamento preferencial na Turquia. Se essa situação se verificou, a Comissão considera que a legislação comunitária não permite aos Estados-Membros cobrar* a posteriori *os direitos correspondentes à introdução em livre prática dos produtos em causa. Nessas condições, a Comissão contactará os Estados-Membros para lhes solicitar que invalidem os certificados ATR1 emitidos indevidamente e as autoridades turcas serão informadas o mais rapidamente possível.*

Como sublinha o Tribunal, em 19 de Março de 1995 a situação sofreu uma alteração. A partir desta data, a introdução de um direito compensatório (Decisão n.º 1/94 do Conselho de Associação CE-Turquia) deu efectivamente origem à constituição de uma dívida aduaneira na Comunidade.

Conclusão

1.38.

a) *As observações formuladas pelo Tribunal mostram bem a complexidade dos regimes aduaneiros evocados anteriormente. A persistência dos casos de fraude e de irregularidades em proporções razoáveis exige, de facto, um sistema de controlo e de acompanhamento muito desenvolvido. No entanto, num período de restrições orçamentais, é conveniente colocar a questão de saber se a vantagem que os operadores económicos obtêm desses regimes suspensivos justifica os custos administrativos a cargo das administrações públicas.*

Tratando-se da introdução de um sistema de acompanhamento da execução do regime de AA/S, a Comissão sublinha que já procede, durante as visitas de controlo dos recursos próprios nos Estados-Membros, a uma verificação da implementação e da aplicação dos diferentes regimes aduaneiros, a fim de avaliar a sua conformidade com a regulamentação comunitária.

Além disso, na sequência da reflexão encetada pela Comissão sobre os regimes aduaneiros económicos, foi difundido um primeiro relatório sobre o regime de aperfeiçoamento activo junto das autoridades aduaneiras e dos operadores económicos. Esse relatório sugeria que se simplificasse a regulamentação, que se assegurasse a igualdade de tratamento entre os operadores, que se tornassem mais homogéneos determinados procedimentos e métodos de trabalho (por exemplo análise de riscos, informatização) e que se tivesse em consideração os efeitos do acordo do GATT, nomeadamente no sector agrícola.

b) *A Comissão remete para a sua resposta aos pontos 1.34 a 1.37, em especial para o compromisso que assumiu no sentido de contactar os Estados-Membros em causa, a fim de lhes solicitar que invalidem os certificados ATR1 emitidos indevidamente e informar as autoridades turcas o mais rapidamente possível.*

c) *No que se refere ao estatuto aduaneiro das mercadorias, a regulamentação comunitária prevê que as mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade permaneçam sob vigilância aduaneira o tempo necessário para determinar o respectivo estatuto aduaneiro. Contudo, em relação às mercadorias que circulam de um ponto para outro do território aduaneiro da Comunidade por via marítima, a Comissão propõe alterar a legislação de forma a introduzir uma prova do seu estatuto comunitário.*

d) *A resposta a esta posição foi desenvolvida nos pontos 1.20 a 1.22. A Comissão expressou a sua vontade de examinar o problema suscitado pelo Tribunal e de propor, se necessário, as medidas necessárias para atingir os objectivos do regime AA/S.*

Entrepostos aduaneiros

Contabilidade de existências

1.44. *Aquando das visitas de controlo dos recursos próprios, a Comissão constatou igualmente em alguns Estados-Membros anomalias semelhantes às detectadas pelo Tribunal. As suas observações serão objecto de exame por parte da Comissão, em colaboração com os Estados-Membros em causa. A Comissão tirará as ilações que se impõem com vista à protecção dos interesses financeiros da Comunidade, tal como tem feito no âmbito do acompanhamento dos casos que ela própria verificou.*

Deficiências dos controlos aduaneiros

1.45 – 1.48. *A Comissão assinala que, em conformidade com a regulamentação comunitária, os Estados-Membros*

dispõem de uma panóplia de medidas de controlo para assegurar a aplicação correcta das disposições comunitárias. No entanto, por razões práticas evidentes, os Estados-Membros efectuam controlos selectivos, definidos com base em métodos de análise de riscos.

A Comissão entrará em contacto com os Estados-Membros em causa a fim de obter um reforço dos controlos.

Aplicação incorrecta do regime de trânsito comunitário externo

1.51. *O caso assinalado pelo Tribunal será objecto de um exame aprofundado por parte da Comissão que, se necessário, aplicará as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da Comunidade.*

1.52. *Aquando das visitas de controlo dos recursos próprios, a Comissão verificou igualmente no Estado-Membro em questão anomalias análogas às detectadas pelo Tribunal. Na sequência de um exame mais profundo, a Comissão solicitará, se for caso disso, a aplicação do artigo 11.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 (juros de mora) se tiverem sido constatados atrasos na colocação à disposição dos recursos próprios.*

Disposições comunitárias contraditórias relativas aos elementos de tributação

1.53. *Existe efectivamente uma falta de coerência entre o n.º 3 do artigo 278.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93, que fixa determinadas disposições de aplicação do Código, e o n.º 3 do artigo 112.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/93, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário. Com vista a estabelecer uma concordância com o texto anteriormente citado relativo aos entrepostos aduaneiros, está actualmente em discussão, a nível do Conselho, uma proposta de alteração do n.º 3 do artigo 112.º, que poderá eliminar essa incoerência.*

Conclusão

1.54

1) — 2) A Comissão recordará aos Estados-Membros em questão a responsabilidade que lhes incumbe no que diz respeito:

— à observância das disposições comunitárias relativas à contabilidade de existências;

— ao controlo dos entrepostos aduaneiros a fim de assegurar a protecção dos interesses financeiros da Comunidade.

Os casos assinalados pelo Tribunal serão objecto de um acompanhamento adequado por parte da Comissão.

Os casos mencionados pelo Tribunal nos pontos 1.45. a 1.48. demonstram que os controlos efectuados pelos Estados-Membros não têm o mesmo grau de eficácia. Na sequência do Conselho Europeu de Madrid, a Comissão está a estudar as medidas que permitem melhorar os controlos.

Por outro lado, a Comissão está actualmente a realizar uma acção-piloto que incide, nomeadamente, sobre os entrepostos aduaneiros. Finda esta operação, em que participam também peritos aduaneiros de alguns Estados-Membros, a Comissão tenciona tirar as ilações que, do ponto de vista operacional, permitirão responder às preocupações do Tribunal.

3) A Comissão examinará a situação — quer no plano regulamentar, quer no plano prático — referente ao direito de acesso aos documentos comprovativos pelas outras instâncias comunitárias.

4) A Comissão entrará em contacto com os Estados-Membros em questão, a fim de solucionar o problema colocado. Por outro lado, a Comissão está actualmente a realizar um estudo com vista à introdução, se necessário, de disposições permitindo o encaminhamento de mercadorias que se encontram sob o regime de entreposto para um ponto de saída da Comunidade.

5) Na sua resposta ao ponto 1.53., a Comissão referiu que está actualmente em curso de discussão, a nível do Conselho, uma proposta de alteração do n.º 3 do artigo 112.º, com vista a estabelecer uma concordância entre o Código e o texto citado relativo aos entrepostos aduaneiros.

Acordos de união aduaneira

1.55 – 1.62. *A Comissão considera que os acordos de união aduaneira comportam vantagens económicas e comerciais substanciais para a Comunidade, cujo alcance ultrapassa as consequências possíveis em termos da evolução dos recursos próprios. Por outro lado, uma das consequências* sine qua non *de uma união aduaneira consiste no facto de todas as mercadorias, depois de introduzidas em livre prática, poderem circular livremente no interior da união aduaneira. Deste modo, a Comunidade cobra direitos aduaneiros sobre mercadorias que são,*

seguidamente, encaminhadas para o país com o qual tem um acordo e vice-versa. Esta implicação orçamental foi tomada em consideração aquando das negociações preparatórias aos acordos.

A Comissão sublinha igualmente que os três acordos de união aduaneira não são comparáveis, tendo em conta as diferenças no plano económico existentes entre a Turquia, por um lado, e a República de São Marinho e o Principado de Andorra, por outro.

No tocante ao acordo de união aduaneira com a Turquia, *a mais importante vantagem dele decorrente diz respeito à eliminação total dos direitos aplicados por esse país às exportações europeias. A Comunidade espera que esse acordo provoque um crescimento muito sensível do ritmo das exportações europeias para a Turquia e produza efeitos positivos e duráveis para o emprego na Comunidade.*

Ao concluírem este acordo, a Comunidade e a Turquia tomaram em consideração todas as vantagens e desvantagens económicas.

Relativamente à República de São Marinho, *a escolha do método contabilístico resulta do acordo intercalar de comércio e de união aduaneira, celebrado pela Comunidade em 27 de Novembro de 1992, bem como das decisões de aplicação tomadas pelo Comité de Cooperação. O acordo foi negociado com base nas directrizes dadas pelo Conselho em 18 de Dezembro de 1990. O método contabilístico escolhido baseia-se no facto de que:*

— *as formalidades de introdução em livre prática são cumpridas nas estâncias aduaneiras italianas habilitadas para tal,*

— *e os direitos que revertem a favor da República de São Marinho são-lhe pagos seguidamente pela Comissão, com base nos direitos apurados por essas estâncias (a partir do momento em que a prova de chegada das mercadorias a São Marinho lhes é entregue).*

O elevado nível das importações em relação à população do país explica-se pela estrutura específica da economia de São Marinho, caracterizada, nomeadamente, por um afluxo turístico importante (mais de três milhões de turistas por ano).

Todavia, a Comissão acolhe favoravelmente a recomendação do Tribunal no sentido de identificar um método contabilístico mais simples, desde que seja equitativo e tenha em conta a estrutura específica da economia de São Marinho. Assim, propõe-se examinar se um sistema forfetário, baseado em critérios objectivos de natureza macroeconómica, poderá conduzir a um método contabilístico mais satisfatório para as três partes envolvidas (São Marinho, Itália e Comissão). O método aplicado a partir de 1990, apesar da sua complexidade administrativa, terá tido o mérito de apresentar uma imagem real dos fluxos comerciais em causa, que poderá constituir o ponto de partida para a passagem para um método forfetário.

A Comissão recorda, contudo, que toda e qualquer modificação do sistema contabilístico deve passar por uma alteração do acordo vigente, o que implica a aprovação prévia de todos os Estados-Membros e da República de São Marinho.

Quanto ao acordo com o Principado de Andorra, *a Comissão faz notar que a situação contabilística criticada pelo Tribunal acaba de ser alterada. Em 11 de Junho de 1996, o Conselho decidiu que, a partir de 1 de Julho de 1996, as formalidades de introdução em livre prática passavam a ser asseguradas pelo próprio principado.*

Conclusão

1.63. *A Comissão considera que os desafios económicos, comerciais e políticos decorrentes dos acordos de união aduaneira, mencionados pelo Tribunal, ultrapassam largamente o quadro das consequências a nível dos recursos próprios. Por outro lado, essas consequências foram tidas em conta aquando da negociação dos referidos acordos. No que respeita à modalidades contabilísticas do acordo com a República de São Marinho, a Comissão está disponível para aceitar um sistema forfetário tal como sugerido pelo Tribunal.*

RECURSOS PRÓPRIOS PROVENIENTES DO IVA

Detecção das infracções à legislação comunitária

1.68. *A detecção das infracções à legislação comunitária constitui uma das prioridades da Comissão e é possível com base em variadas fontes. Os esforços desenvolvidos pelo grupo* ad hoc *mencionado conduziram, em 1992, a um aumento relativo do número de processos por infracção instaurados. Todavia, em termos de resultados, esses processos nem sempre foram coroados de êxito e nenhum teve incidências sobre os recursos próprios IVA.*

A Comissão considera que a qualidade das infracções detectadas é mais importante que o seu número absoluto. A Comissão realizou igualmente um estudo sobre a transposição do regime transitório para o direito nacional. A

detecção das infracções deverá ser um dos resultados desse estudo.

1.70 e 1.71. *Importa precisar que as reservas da Comissão relativamente aos extractos nacionais da matéria colectável anual do recurso próprio IVA referem-se:*

— *quer a infracções presumidas à legislação comunitária, nomeadamente às directivas IVA, na medida em que essas infracções podem ter incidências negativas na matéria colectável do referido recurso,*

— *quer a problemas de cálculo de determinados elementos dos extractos, designadamente no que respeita aos métodos e/ou à utilização dos dados estatísticos ou de outros dados.*

Quanto às reservas relativas às infracções presumidas, no caso de ser instaurado um processo por infracção, a Comissão solicita ao Estado-Membro em causa que calcule e que pague o montante do recurso IVA em questão num prazo determinado que, uma vez terminado, deverá dar lugar à aplicação de juros de mora. Se o Estado-Membro recusar, o processo pode ser apresentado ao Tribunal de Justiça.

Em relação às outras reservas, a Comissão deve obter o acordo do Estado-Membro em questão para poder rectificar o extracto, como previsto no artigo 9.º do Regulamento n.º 1553/89 do Conselho. Nos casos, muito raros, em que este procedimento não permite rectificações autorizadas de comum acordo, a Comissão pode solicitar a intervenção do Tribunal de Justiça para resolver o diferendo. Como a Comissão (1) *já explicou, esta considera que a abertura de um contencioso jurídico não constitui o meio mais adequado para solucionar questões eminentemente técnicas em matéria de cálculo de elementos da matéria colectável do recurso IVA.*

Enquanto tenta obter um acordo com um Estado-Membro para proceder a uma rectificação do extracto, a Comissão não pode impor-lhe um prazo para a colocação à disposição do montante suplementar do recurso IVA que poderá decorrer dessa rectificação, nem exigir o pagamento de juros de mora.

Regime transitório de IVA aplicável às trocas intracomunitárias

Troca de informações sobre os números do IVA e o valor das trocas

1.73. *Na 33.ª reunião do Comité Permanente da Cooperação Administrativa no domínio dos impostos indirectos (SCAC), realizada em 2 e 3 de Maio de 1995, a Comissão reconheceu e examinou o problema relativo à supressão retroactiva do número de identificação do Imposto sobre o Valor Acrescentado por alguns Estados-Membros. Esse problema é devido ao prazo necessário aos operadores para informar a administração fiscal de que cessaram as suas actividades e pelo tempo necessário para introduzir essa informação nas bases de dados nacionais. Os Estados-Membros concluíram que isto não suscita problemas significativos. A Comissão continuará a acompanhar este problema conjuntamente com os Estados-Membros através do SCAC.*

1.75. *É certo que nem todos os operadores de todos os Estados-Membros transmitem os respectivos mapas recapitulativos às suas administrações nacionais nos prazos fixados ou nem sequer os transmitem, o que afecta a exaustividade dos dados do sistema VIES. Assim, o SCAC controlou regularmente o carácter exaustivo das informações transmitidas através da rede VIES (sistema de intercâmbio de informação sobre o IVA). Isto conduziu a uma melhoria da transmissão em tempo útil dos mapas recapitulativos. A fim de resolver o problema causado pela transmissão tardia desses mapas, a Comissão forneceu um meio técnico com vista a assegurar-se de que todos os dados contidos nos mapas recapitulativos enviados tardiamente são automaticamente integrados nos dados VIES. Eis o motivo por que as bases de dados são objecto de contínua actualização, na medida do possível. A Comissão continuará a encorajar os Estados-Membros a conceder recursos suficientes, de forma a garantir que os operadores transmitam os mapas recapitulativos nos prazos fixados.*

1.77. *A Comissão partilha da preocupação do Tribunal no que diz respeito ao número de linhas incorrectas por transmitir por intermédio de VIES. Desde 1993, o SCAC acompanha a evolução das linhas incorrectas, o que permitiu reduzir significativamente o número de linhas incorrectas detectadas. A Comissão continuará a encorajar os Estados-Membros a conceder recursos suficientes com vista a reduzir o número de linhas incorrectas no futuro. O SCAC está actualmente a analisar o perfil das linhas incorrectas por rectificar, a fim de avaliar a importância das mesmas, do ponto de vista da sua natureza ou volume.*

1.78 e 1.79. *As observações formuladas pelo Tribunal baseiam-se nas respostas a um questionário apresentadas pelos Estados-Membros. Os Estados-Membros interpretaram o pedido do Tribunal de diversos modos e não forneceram dados comparáveis. Tal como fez notar o Tribunal, daí resultam discrepâncias consideráveis. De modo a dissipar qualquer dúvida, o SCAC decidiu que os Estados-Membros repetirão esse exercício durante um novo trimestre, aplicando critérios comuns claramente definidos.*

(1) Ver resposta da Comissão ao ponto 4.31. do Relatório do Tribunal referente ao exercício de 1988.

Interconexão e limites de utilização das fontes de informação

1.85. *A Comissão reconhece a eficácia das comparações entre os dados VIES e as declarações IVA no tocante à detecção de irregularidades e de receitas suplementares. Esta evolução em matéria de utilização dos dados VIES deve ser encorajada. Contudo, a Comissão considera que uma comparação global desta natureza teria uma utilização limitada. A análise dos operadores individuais constitui uma utilização mais eficaz e real dos recursos que representam os dados e controlos VIES.*

1.86. *A Comissão encoraja os Estados-Membros a utilizarem ao máximo as possibilidades oferecidas por VIES e está a prosseguir o reforço das capacidades do sistema, a fim de fazer face a uma maior utilização.*

Evolução dos métodos de controlo

1.89 e 1.90. *A Comissão considera que os riscos globais de fraude no âmbito do regime transitório permanecem os mesmos, apesar dos tipos de riscos terem mudado. A circulação de mercadorias isentas de imposto representa o maior risco de fraude e este aspecto fulcral do regime comunitário do IVA já estava presente antes da introdução do regime transitório. Os exemplos apresentados pelo Tribunal revelam riscos inerentes ao regime que vigorava antes de 1993 e ao regime actual do IVA. Deste ponto de vista, o regime transitório não é manifestamente mais seguro do que o regime vigente antes de 1993. Todavia, é evidente que esses riscos, nomeadamente os que decorrem da circulação de mercadorias isentas de IVA, continuam a não ser aceitáveis. A adopção de um novo regime comum do IVA constitui a única maneira segura de eliminar os riscos inerentes, desde sempre, às transacções intracomunitárias.*

É óbvio que os métodos de controlo dos Estados-Membros deveriam ter em conta todos os riscos que o regime transitório representa. Desde a introdução do regime transitório, o aumento sensível da cooperação administrativa e da partilha de informações entre os Estados-Membros alargou significativamente o leque dos métodos de controlo à disposição dos Estados-Membros. Em várias instâncias comunitárias (por exemplo, o SCAC e os seminários realizados no quadro do programa de acção Matthaeus), a Comissão e os Estados-Membros têm trabalhado no sentido de desenvolver o recurso à cooperação administrativa e à assistência mútua com vista a melhorar os métodos de controlo. A Comissão partilha da opinião do Tribunal segundo a qual a cooperação administrativa entre Estados-Membros deveria continuar a ser reforçada. A Comissão faz notar que o fenómeno referido pelo Tribunal nos pontos 1.92-1.97 pode ser perfeitamente explicado. Mas, mesmo que não fosse possível explicá-lo, o facto desse fenómeno ser, como reconhece o Tribunal, um fenómeno único que não teve continuação, sugere que poderá não ser devido aos factores apontados pelo Tribunal (deficiências dos regimes de controlo nacionais que não têm em conta os riscos relativos à abolição das fronteiras fiscais ou lacunas em matéria de cooperação entre os Estados-Membros). Se foram estes factores que produziram o referido fenómeno em 1993, as lacunas assinaladas foram manifestamente colmatadas posteriormente.

1.91. *A Comissão não concorda que as possibilidades de controlo à disposição dos Estados-Membros sejam, em geral, mais limitadas. Os Estados-Membros dispõem de diversas possibilidades de controlo.*

Receitas do IVA

1.94. *A evolução das receitas IVA não é necessariamente função do crescimento, em volume, da actividade económica. Pelo contrário, as receitas IVA são sobretudo função da evolução do consumo interno, que não é necessariamente função do crescimento económico.*

1.95 e 1.96. *A Comissão constata que as receitas efectivas para 1993 estavam globalmente em consonância com as previsões dos Estados-Membros. Essas previsões sofreram uma redução em 1993, devido a uma diminuição esperada dos rendimentos relacionada com a introdução do regime transitório. Esta redução prevista foi, em parte, provocada pela passagem do pagamento do IVA aquando da importação ao pagamento com base na declaração, mencionada pelo Tribunal. Isto trouxe, por seu turno, uma vantagem única em termos de tesouraria para os operadores, que teria afectado os rendimentos em 1993. Além disso, as previsões sofreram uma diminuição devido à supressão da condição de financiamento prévio do IVA sobre as aquisições efectuadas noutros Estados-Membros. Isto poderia ter encorajado a constituição de* stocks *mais consideráveis de mercadorias em proveniência de outros Estados-Membros e poderia igualmente ter produzido mais um efeito único sobre as receitas em 1993. Por último, a redução das previsões é devida a uma das principais vantagens do mercado interno, a saber: a redução de diversos obstáculos à aquisição de mercadorias provenientes de outros Estados-Membros e a preços mais interessantes do que as mercadorias disponíveis no mercado nacional. Por consequência, em 1993, as aquisições efectuadas noutros Estados-Membros registaram uma percentagem mais elevada que em 1992. Algumas aquisições internas que tinham levado a pagamentos imediatamente foram substituídas por aquisições intracomunitárias com pagamento diferido. Todas estas consequências únicas sobre as receitas já eram conhecidas antes pelos Estados-Membros e foram consideradas como vantagens para os operadores resultantes da introdução do regime transitório.*

Por fim, a Comissão sublinha que as observações formuladas pelo Tribunal referem-se unicamente a 1993 e não tiveram impacto durável nas receitas posteriormente. Embora seja verdade que os factores supracitados não

explicam inteiramente «a perda potencial de receitas IVA», não é menos verdade que é óbvio que não se verificou um impacte durável e que, consequentemente, a perda não é atribuível a uma qualquer debilidade inerente ao regime transitório.

1.97. *A Comissão tomou uma iniciativa com vista a melhorar a transmissão pelos Estados-Membros de informações relativas às receitas IVA e aos impostos especiais de consumo, o que lhe permite acompanhar melhor a evolução das receitas dos Estados-Membros. No decurso da reunião dos directores-gerais adjuntos da fiscalidade indirecta, realizada em 12 de Dezembro de 1995, a Comissão insistiu junto dos Estados-Membros para que fosse instituído um mecanismo automático de transmissão dessas informações. Para tal, a Comissão tenciona encetar discussões bilaterais com os Estados-Membros e proceder a um exame pormenorizado das informações disponíveis.*

Conclusão

1.98. *O controlo da conformidade da legislação nacional com a legislação comunitária continua a ser uma das prioridades da Comissão. Como foi explicado na resposta ao ponto 1.71, a Comissão aplica sempre juros de mora no caso de o prazo fixado nas suas notificações de pagamento de fundos ser ultrapassado.*

1.99. *O fenómeno a que alude o Tribunal pode ser explicado, em grande medida, pelos efeitos únicos esperados da introdução do regime transitório. Em todo o caso, a Comissão tomou iniciativas com vista a melhorar o acompanhamento da evolução das receitas dos Estados-Membros.*

1.100. *A Comissão partilha das preocupações expressas pelo Tribunal quanto à exaustividade das informações transmitidas por intermédio de VIES. Foram introduzidas melhorias e a Comissão continuará a colaborar com os Estados-Membros no âmbito do SCAC, a fim de aperfeiçoar esses dados. A diferença entre aquisições e entregas, constatada pelo Tribunal, é explicada na resposta da Comissão ao ponto 1.79. A Comissão insistirá junto dos Estados-Membros para que examinem as diferenças, verificadas pelo Tribunal, entre os dados VIES e Intrastat.*

1.101. *A Comissão concorda com as observações formuladas pelo Tribunal e continuará a encorajar os Estados-Membros para que integrem os dados VIES nos seus próprios sistemas de controlo.*

1.102. *A Comissão reconhece que os métodos de controlo dos Estados-Membros deveriam ter em conta todos os riscos inerentes ao regime transitório.*

PRODUTO NACIONAL BRUTO

Necessidade de medir a qualidade da determinação do PNB estatístico

1.104 – 1.108 e 1.115. *Desde a criação do quarto recurso próprio das Comunidades Europeias (também designado por «recurso baseado no PNB»), foram encetados esforços especiais, no âmbito do Comité PNB, com vista a melhorar a qualidade do agregado PNB estatístico e dos seus componentes.*

Assim, a directiva do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa à harmonização da determinação do produto nacional bruto a preços de mercado (89/130/CEE), dita «Directiva PNB», definiu os procedimentos destinados a permitir a verificação e, se necessário, a melhoria da comparabilidade, da fiabilidade e da exaustividade das estimativas do PNB calculadas pelos Estados-Membros.

Por outro lado, o relatório COM(96) 124 da Comissão, transmitido em 28 de Março de 1996 ao Conselho e ao Parlamento, sobre a aplicação da Directiva PNB descreve os trabalhos realizados em matéria de verificação e melhoria das contas nacionais. É atribuída especial atenção à verificação e à melhoria da exaustividade das estimativas do PNB.

Foram registados muitos progressos e as principais melhorias introduzidas podem ser resumidas do seguinte modo:

— *foram envidados consideráveis esforços para rever de forma circunstanciada as contas nacionais dos Estados-Membros cujas estimativas do PNB eram consideradas menos correctas. Estas revisões tiveram como consequência a alteração sensível do PNB da Grécia, de Portugal e do Luxemburgo para + 20%, + 15% e + 10%, respectivamente. Na mesma ordem de ideias, estão actualmente a ser realizados importantes trabalhos na Bélgica e na Irlanda, o que não significa, porém, que se devam esperar alterações de grandeza tão significativa para esses dois países;*

— *todos os Estados-Membros desenvolveram esforços notáveis para responder às reservas formuladas pela Comissão sobre certos aspectos dos respectivos métodos de cálculo do PNB.*

Seja como for, a Comissão comprometeu-se no relatório supramencionado a concluir todos os trabalhos em curso sobre a melhoria das estimativas do PNB dos Estados-Membros até Outubro de 1998. Aliás, a Comissão está a preparar uma decisão nessa matéria, que foi acolhida favoravelmente pelo Comité PNB.

Conceito de qualidade aplicado ao PNB estatístico

1.110. *O Tribunal faz notar que o conceito de qualidade aplicado ao conjunto dos PNB dos Estados-Membros deve ser considerado como uma combinação de dois aspectos independentes: a comparabilidade dos PNB estatísticos entre si e a fiabilidade própria de cada um deles. Por seu turno, a Comissão perfilha uma abordagem mais matizada, como se explica nos pontos seguintes (1.112 a 1.125).*

Medida da comparabilidade do PNB

1.112 – 1.118. *A Comissão concorda com o desejo expresso pelo Tribunal no sentido de aumentar o grau de comparabilidade, em termos práticos, dos PNB. Contudo, considera não ser necessário obrigar os Estados-Membros a instaurar uma harmonização completa dos métodos, na medida em que estes podem variar grandemente conforme os países, em função das especificidades nacionais (disponibilidade das fontes de informação) e da organização estatística, estritamente ligada à situação administrativa de cada país.*

A Comissão considera que as verificações efectuadas regularmente pelos seus serviços quanto ao respeito pelas regras contabilísticas do SEC e à melhoria da qualidade das fontes são susceptíveis de permitir uma aplicação correcta e satisfatória da Directiva PNB.

Medição da fiabilidade do PNB

1.119 – 1.125. *A Comissão está ciente da importância teórica de que se reveste a medição da fiabilidade através de intervalos de confiança, embora seja possível que, na prática orçamental, esta medição não tenha qualquer incidência.*

A Comissão reconhece que o estado actual da investigação sobre a avaliação da qualidade dos agregados macroeconómicos não se revela satisfatório. Com efeito, não é suficiente conhecer a dimensão dos erros de amostragem e não amostragem das fontes de base, visto que, na fase de construção e equilíbrio das contas, as diferentes estimativas iniciais nem sempre são independentes e, em todo o caso, interagem segundo um esquema contabilístico de referência bem determinado. Eis o motivo por que a Comissão lançou um projecto de investigação sobre o tema «avaliação e análise da qualidade dos agregados macroeconómicos». Estes projectos estão em curso em alguns países. Após análise dos estudos-piloto, a Comissão examinará a necessidade de estender os trabalhos a todos os Estados-Membros e o modo de o fazer. O Tribunal será informado dos resultados desses trabalhos.

A Comissão considera que é prematuro exprimir-se sobre a exequibilidade do aperfeiçoamento de uma medição da fiabilidade do PNB.

Ilustração gráfica XIII

Receitas previsionais e efectivas em 1995

Tipo de receita [entre parênteses são indicados os títulos (T) ou os capítulos (Ca) que correspondem à nomenclatura orçamental de 1995]		Receitas previsionais do orçamento de 1995 (após orçamentos rectificativos e suplementares)		Receitas efectivas em 1995 (cobranças do exercício)	
		Mio ECU	%	Mio ECU	%
I. Recursos próprios tradicionais		14 905.9	19.7	14 453.2	19.3
dos quais:					
- direitos niveladores agrícolas (Ca. 10)		946.2	1.3	844.3	1.1
- quotizações do açúcar e isoglicose (Ca. 11)		1 235.8	1.6	1 316.4	1.8
- direitos aduaneiros (Ca. 12)		14 380.1	19.1	13 898.4	18.5
- despesas de cobrança dos recursos próprios (Ca. 19)	(1)	– 1 656.2	– 2.2	– 1 605.9	– 2.1
II. Recursos próprios IVA e PNB		53 415.7	70.8	53 374.4	71.1
dos quais:					
- recursos IVA (Ca. 13)		39 893.9	52.9	39 648.6	52.8
- excedente recursos IVA anteriores (Ca. 31)		– 1 677.1	– 2.2	– 521.3	– 0.7
- recursos PNB (Ca. 14)		15 444.8	20.5	14 442.0	19.2
- (dos quais reserva monetária FEOGA, número 1401)		500.0	0.7	–	–
- correcção dos desequilíbrios orçamentais (Ca. 15)		–	–	59.4	0.1
- exced. rec. PNB anteriores e restituiç. aos E.M. (Ca. 32 a 35)		– 245.9	– 0.3	– 254.4	– 0.3
Total recursos próprios (I+II)		68 321.6	90.5	67 827.6	90.3
III. Outras receitas (T. 4-9)	(2)	568.9	0.8	709.0	0.9
IV. Excedente disponível do exercício anterior (Ca. 30)		6 589.0	8.7	6 540.5	8.7
Total das receitas (I+II+III+IV)		75 479.5	100.0	75 077.1	100.0

(1) Os Estados-membros retêm, a título de despesas de cobrança, 10% dos montantes a pagar em relação aos capítulos 10, 11 e 12.

(2) Incluindo as receitas relativas às participações de terceiros.

Ilustração gráfica XIV

Recursos próprios previsionais e efectivos em 1995, por Estado-membro

(Mio ECU)

Tipo de recursos		B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	EUR 15
Ca 10 - Direit. nivel. agrícolas	prevision.	54.9	3.5	102.4	13.7	126.3	49.6	1.7	164.9	0.2	59.6	5.1	112.0	15.3	27.0	210.0	**946.2**
	efectivos	28.4	7.2	104.6	9.7	137.9	49.4	0.8	91.0	0.1	95.9	7.0	100.6	12.6	11.3	187.7	**844.3**
Ca 11 - Quotizações açúcar e isoglicose	prevision.	76.6	41.2	339.3	23.0	57.0	337.7	13.6	129.3	–	82.4	25.9	0.4	7.4	23.0	79.0	**1 235.8**
	efectivos	85.6	47.7	384.7	14.4	61.0	375.3	14.3	130.3	–	94.1	10.3	0.6	3.6	8.1	86.4	**1 316.4**
Ca 12 - Direitos aduaneiros	prevision.	930.8	260.0	3 979.5	170.0	572.0	1 827.0	392.4	1 033.6	16.3	1 487.3	328.0	151.2	190.0	342.0	2 700.0	**14 380.1**
	efectivos	1 001.0	263.3	3 821.7	144.9	609.0	1 476.9	238.3	1 096.5	21.9	1 658.5	229.4	127.5	136.2	371.0	2 702.3	**13 898.4**
Ca 19 - Despesas de cobrança dos recursos próprios	prevision.	– 106.2	– 30.5	– 442.1	– 20.7	– 75.5	– 221.4	– 40.8	– 132.8	– 1.7	– 162.9	– 35.9	– 26.4	– 21.3	– 39.2	– 298.9	**– 1 656.2**
	efectivos	– 111.5	– 31.8	– 431.1	– 16.9	– 80.8	– 190.2	– 25.3	– 131.8	– 2.2	– 184.9	– 24.7	– 22.9	– 15.2	– 39.0	– 297.6	**– 1 605.9**
Ca 13 - Recurso IVA	prevision.	1 161.2	664.6	11 963.1	571.6	2 576.1	7 271.3	307.3	4 434.3	102.7	1 858.1	1 088.6	581.2	520.0	905.2	5 888.5	**39 893.9**
	efectivos	1 178.2	678.0	12 146.3	559.3	2 562.7	7 334.7	300.3	4 175.8	104.2	1 886.6	1 105.6	580.4	529.2	891.3	5 616.2	**39 648.6**
Ca 31 - Excedente recursos IVA anteriores	prevision.	– 32.3	– 30.1	142.2	11.8	– 749.0	– 359.7	26.9	– 692.5	5.8	15.3	–	– 99.7	–	–	84.2	**– 1 677.1**
	efectivos	– 34.8	13.7	715.9	25.1	– 503.7	– 118.2	20.7	– 798.6	4.8	0.7	–	– 92.2	–	–	245.4	**– 521.3**
Ca 14 - Recursos próprios baseados no PNB	prevision.	484.8	304.0	4 336.3	206.9	1 017.1	2 804.0	100.4	2 084.1	33.6	696.0	416.9	189.9	211.6	406.6	2 152.7	**15 444.8**
	efectivos	463.1	291.3	4 147.3	190.9	948.8	2 665.0	92.5	1 845.6	32.1	665.5	398.7	178.9	202.4	377.9	1 942.1	**14 442.0**
Ca 15 - Correcção dos desequilíbrios orçamentais	prevision.	64.9	40.7	333.4	27.7	136.2	375.6	13.4	279.2	4.5	93.2	55.8	25.4	28.3	54.5	–1 533.0	–
	efectivos	65.8	41.4	338.1	27.1	135.3	378.9	13.2	263.9	4.6	94.5	56.6	25.4	28.8	53.8	–1 468.1	**59.4**
Ca 32 a 35 - Excedente recursos PNB anteriores e restituições aos E.M.	prevision.	2.2	– 5.1	79.4	31.5	– 237.3	– 100.0	13.2	– 249.8	3.3	10.3	– 18.4	– 15.7	– 9.9	– 20.7	271.0	**– 245.9**
	efectivos	4.4	– 15.4	96.6	30.5	– 224.9	– 95.1	10.1	– 259.1	2.1	38.6	– 20.0	– 33.4	– 10.0	– 16.0	237.3	**– 254.4**
TOTAL RECURSOS PRÓPRIOS	prevision.	**2 636.8**	**1 248.4**	**20 833.5**	**1 035.6**	**3 422.8**	**11 984.0**	**828.2**	**7 050.3**	**164.7**	**4 139.3**	**1 866.1**	**918.5**	**941.5**	**1 698.4**	**9 553.5**	**68 321.6**
	efectivos	**2 680.1**	**1 295.4**	**21 324.1**	**985.2**	**3 645.2**	**11 876.8**	**664.8**	**6 413.7**	**167.6**	**4 349.6**	**1 762.9**	**864.9**	**887.4**	**1 658.3**	**9 251.6**	**67 827.6**

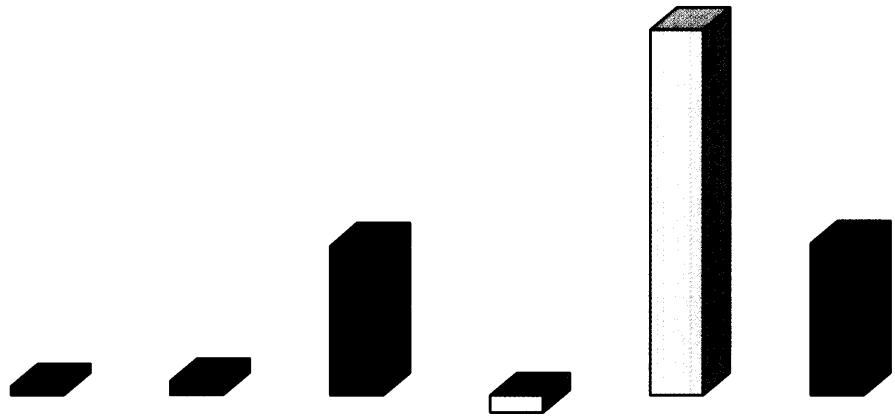
Nota: Saliente-se que, no caso dos direitos aduaneiros, dos direitos niveladores agrícolas e das quotizações do açúcar e isoglicose, os Estados-membros garantem a cobrança, por conta das Comunidades, dos montantes devidos.

Ilustração gráfica XV
Recursos próprios efectivos em 1995
(para os dados de base, ver IG XIII e IG XIV)

A - Recursos próprios efectivos em 1995, por tipo

(Mio ECU e %)

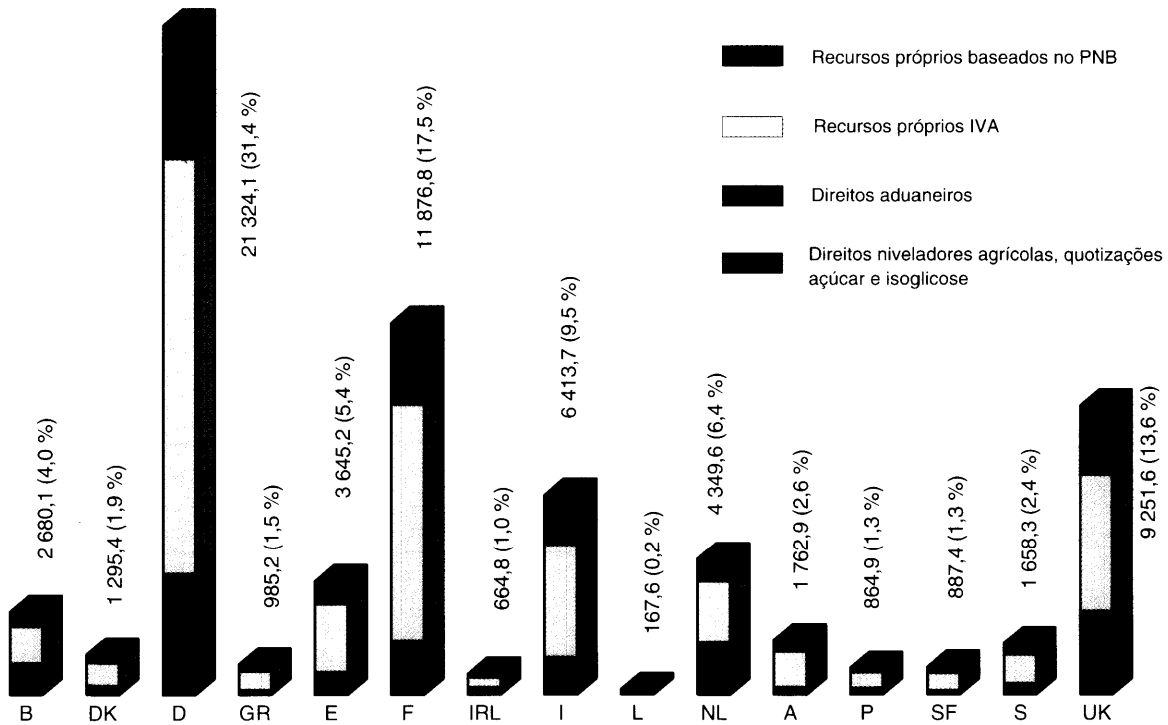
Direit. nivelad. agrícolas (Ca 10):	844,3 (1,2 %)
Quotizações açúcar e isoglicose (Ca 11):	1 316,4 (1,9 %)
Direitos aduaneiros (Ca 12):	13 898,4 (20,5 %)
Despesas de cobrança (Ca 19):	– 1 605,9 (– 2,4 %)
Recurso IVA (Ca 13, 15 e 31):	39 186,8 (57,8 %)
Recurso PNB (Ca 14, 32 a 35):	14 187,7 (20,9 %)



Total: 67 827,6 (100,0 %) Mio ECU

B - Recursos próprios efectivos em 1995, por Estado-membro e por tipo

(Mio ECU e %)



Total: 67 827,6 (100,0 %) Mio ECU

Ilustração gráfica XVI
Recursos próprios efectivos, por Estado-membro (1991-1995)

(Mio ECU)

Exercício/Tipo de recurso	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	EUR 15
1991																
- Direitos niveladores agrícolas (Ca. 10)	130.6	13.0	180.7	18.2	228.2	130.3	2.7	404.5	0.2	154.5	–	104.7	–	–	253.7	**1 621.3**
- Quotiz. do açúcar e isoglicose (Ca. 11)	72.0	40.0	350.7	17.7	60.6	323.3	12.6	117.2	–	81.2	–	0.1	–	–	66.4	**1 141.8**
- Direitos aduaneiros (Ca. 12)	840.8	255.7	3 998.7	183.4	583.9	1 578.5	153.0	1 158.8	18.4	1 427.1	–	131.0	–	–	2 421.9	**12 751.1**
- Despesas de cobrança (Ca. 19)	– 104.3	– 30.9	– 453.0	– 21.9	– 87.3	– 203.2	– 16.8	– 168.0	– 1.9	– 165.5	–	– 25.1	–	–	– 274.2	**–1 552.1**
- Recurso IVA (Ca. 13 e 31)	1 058.7	596.3	9 386.2	484.1	3 192.8	7 357.9	255.8	5 742.8	79.3	1 715.3	–	425.1	–	–	1 111.9	**31 406.2**
- Recurso PNB (Ca. 14 e 32)	219.6	159.3	1 931.0	80.7	602.0	1 415.2	45.1	1 444.5	12.8	325.1	–	76.2	–	–	1 156.7	**7 468.3**
TOTAL	**2 217.4**	**1 033.5**	**15 394.2**	**762.1**	**4 580.2**	**10 602.0**	**452.4**	**8 699.8**	**108.8**	**3 537.7**	**–**	**712.0**	**–**	**–**	**4 736.4**	**52 836.5**
	4,2 %	2,0 %	29,1 %	1,4 %	8,7 %	20,1 %	0,9 %	16,5 %	0,2 %	6,7 %	–	1,3 %	–	–	9,0 %	**100,0 %**
1992																
- Direitos niveladores agrícolas (Ca. 10)	51.1	15.3	173.0	1.8	198.8	89.0	3.1	220.2	0.2	119.4	–	91.4	–	–	243.6	**1 206.8**
- Quotiz. do açúcar e isoglicose (Ca. 11)	63.5	35.2	296.0	11.3	41.2	301.2	11.4	102.9	–	69.5	–	0.1	–	–	70.0	**1 002.4**
- Direitos aduaneiros (Ca. 12)	871.1	252.7	3 896.5	179.5	621.2	1 476.9	159.0	1 141.5	16.7	1 428.0	–	142.5	–	–	2 362.3	**12 547.9**
- Despesas de cobrança (Ca. 19)	– 98.6	– 30.3	– 436.5	– 19.3	– 86.1	– 186.7	– 17.4	– 146.5	– 1.7	– 161.8	–	– 24.6	–	–	– 267.6	**–1 477.0**
- Recurso IVA (Ca. 13 e 31)	1 090.3	597.4	10 880.4	473.1	3 381.5	7 269.6	255.4	5 354.8	90.8	1 711.7	–	529.0	–	–	3 025.3	**34 659.3**
- Recurso PNB (Ca. 14, 32 e 35)	261.7	164.6	2 188.1	82.2	671.4	1 543.4	50.8	1 606.9	17.5	367.1	–	99.7	–	–	1 268.8	**8 322.2**
TOTAL	**2 239.1**	**1 034.8**	**16 997.5**	**728.6**	**4 828.0**	**10 493.4**	**462.3**	**8 279.9**	**123.5**	**3 534.0**	**–**	**838.1**	**–**	**–**	**6 702.4**	**56 261.7**
	4,0 %	1,8 %	30,2 %	1,3 %	8,6 %	18,7 %	0,8 %	14,7 %	0,2 %	6,3 %	–	1,5 %	–	–	11,9 %	**100,0 %**
1993																
- Direitos niveladores agrícolas (Ca. 10)	60.9	16.3	180.0	11.3	117.3	76.9	3.9	167.0	0.2	107.1	–	75.3	–	–	212.9	**1 029.1**
- Quotiz. do açúcar e isoglicose (Ca. 11)	71.1	36.7	339.2	18.7	43.3	321.7	12.5	121.1	–	81.8	–	0.1	–	–	68.9	**1 115.3**
- Direitos aduaneiros (Ca. 12)	838.8	236.5	3 807.4	166.1	503.5	1 485.0	190.2	972.4	16.7	1 445.2	–	133.7	–	–	2 488.4	**12 284.0**
- Despesas de cobrança (Ca. 19)	– 97.1	– 28.9	– 432.7	– 19.6	– 66.4	– 188.4	– 20.7	– 126.0	– 1.7	– 163.4	–	– 20.9	–	–	– 277.0	**–1 442.8**
- Recurso IVA (Ca. 13 e 31)	1 029.3	626.4	10 565.2	616.7	3 304.7	6 812.9	282.4	6 247.2	114.3	1 813.5	–	527.7	–	–	2 549.4	**34 489.9**
- Recurso PNB (Ca. 14, 32 e 35)	491.9	319.6	4 617.2	217.9	1 270.2	3 037.4	99.0	2 883.4	37.5	746.3	–	193.6	–	–	2 584.0	**16 498.0**
TOTAL	**2 394.9**	**1 206.5**	**19 076.4**	**1 011.2**	**5 172.6**	**11 545.5**	**567.4**	**10 265.0**	**167.0**	**4 030.6**	**–**	**909.6**	**–**	**–**	**7 626.6**	**63 973.4**
	3,7 %	1,9 %	29,8 %	1,6 %	8,1 %	18,0 %	0,9 %	16,0 %	0,3 %	6,3 %	–	1,4 %	–	–	11,9 %	**100,0 %**
1994																
- Direitos niveladores agrícolas (Ca. 10)	46.2	15.4	161.9	10.9	73.2	67.4	2.1	136.1	0.2	98.0	–	102.6	–	–	208.4	**922.5**
- Quotiz. do açúcar e isoglicose (Ca. 11)	90.3	51.0	411.6	24.5	68.6	393.7	11.9	150.4	–	99.3	–	0.4	–	–	80.3	**1 382.1**
- Direitos aduaneiros (Ca. 12)	928.5	239.9	3 729.5	131.7	516.7	1 408.9	229.3	997.0	19.9	1 521.5	–	122.3	–	–	2 574.9	**12 420.0**
- Despesas de cobrança (Ca. 19)	– 106.5	– 30.6	– 430.3	– 16.7	– 65.9	– 187.0	– 24.3	– 128.3	– 2.0	– 171.9	–	– 22.5	–	–	– 286.4	**–1 472.4**
- Recurso IVA (Ca. 13, 15 e 31)	1 226.8	645.8	11 956.3	575.0	2 732.8	7 267.1	296.5	4 234.3	102.4	1 801.1	–	733.6	–	–	1 708.1	**33 279.7**
- Recurso PNB (Ca. 14, 32 a 35)	636.8	374.7	5 537.3	267.0	1 392.6	3 600.8	123.4	2 370.1	44.8	898.0	–	279.2	–	–	2 132.1	**17 657.0**
TOTAL	**2 822.1**	**1 296.2**	**21 366.3**	**992.3**	**4 718.1**	**12 550.9**	**638.9**	**7 759.6**	**165.4**	**4 245.9**	**–**	**1 215.6**	**–**	**–**	**6 417.4**	**64 188.8**
	4,4 %	2,0 %	33,3 %	1,5 %	7,4 %	19,6 %	1,0 %	12,1 %	0,3 %	6,6 %	–	1,9 %	–	–	10,0 %	**100,0 %**
1995																
- Direitos niveladores agrícolas (Ca. 10)	28.4	7.2	104.6	9.7	137.9	49.4	0.8	91.0	0.1	95.9	7.0	100.6	12.6	11.3	187.7	**844.3**
- Quotiz. do açúcar e isoglicose (Ca. 11)	85.6	47.7	384.7	14.4	61.0	375.3	14.3	130.3	–	94.1	10.3	0.6	3.6	8.1	86.4	**1 316.4**
- Direitos aduaneiros (Ca. 12)	1 001.0	263.3	3 821.7	144.9	609.0	1 476.9	238.3	1 096.5	21.9	1 658.5	229.4	127.5	136.2	371.0	2 702.3	**13 898.4**
- Despesas de cobrança (Ca. 19)	– 111.5	– 31.8	– 431.1	– 16.9	– 80.8	– 190.2	– 25.3	– 131.8	– 2.2	– 184.9	– 24.7	– 22.9	– 15.2	– 39.0	– 297.6	**–1 605.9**
- Recurso IVA (Ca. 13, 15 e 31)	1 209.2	733.1	13 200.2	611.5	2 194.3	7 595.5	334.2	3 641.1	113.5	1 981.8	1 162.2	513.6	558.0	945.1	4 393.5	**39 186.8**
- Recurso PNB (Ca. 14, 32 a 35)	467.4	275.9	4 243.9	221.4	723.9	2 569.9	102.5	1 586.6	34.2	704.1	378.8	145.5	192.4	361.9	2 179.3	**14 187.7**
TOTAL	**2 680.1**	**1 295.4**	**21 324.1**	**985.2**	**3 645.2**	**11 876.8**	**664.8**	**6 413.7**	**167.6**	**4 349.6**	**1 762.9**	**864.9**	**887.4**	**1 658.3**	**9 251.6**	**67 827.6**
	4.0%	1.9%	31.4%	1.5%	5.4%	17.5%	1.0%	9.5%	0.2%	6.4%	2.6%	1.3%	1.3%	2.4%	13.6%	**100.0%**

Notas:

- Recursos próprios efectivos = recursos próprios cobrados durante o exercício.
- Saliente-se que, no caso dos direitos aduaneiros, dos direitos niveladores agrícolas e das quotizações do açúcar e isoglicose, os Estados-membros garantem a cobrança, por conta das Comunidades, dos montantes devidos.
- Os Estados-membros retêm, a título de despesas de cobrança, 10% dos montantes correspondentes a pagar.

CAPÍTULO 2 (*)

Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia (FEOGA-«Garantia») Gestão orçamental e despesas directas

2.0. ÍNDICE

	Pontos
Introdução geral	2.1
Gestão orçamental	2.2 — 2.6
Introdução	2.2 — 2.4
Pagamento de adiantamentos relativos ao prémio por ovelha	2.5
Apuramento *ad hoc*	2.6
Despesas directas destinadas à luta contra as fraudes e irregularidades	2.7 — 2.18
Introdução	2.7 — 2.11
Sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)	2.12
Controlo e detecção de fraudes e irregularidades	2.13
Controlos por teledetecção	2.14 — 2.17
Conclusão	2.18
Sistema agrimonetário	2.19 — 2.34
Introdução	2.19 — 2.26
Aplicação dos regulamentos relativos ao sistema agrimonetário durante o período compreendido entre 1 de Fevereiro de 1995 e 31 de Dezembro de 1995	2.27 — 2.31
Conclusão	2.32 — 2.34

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 70.

INTRODUÇÃO GERAL

2.1. As observações do Tribunal relativas ao FEOGA-«Garantia» estão agrupadas segundo três temas distintos:

a) gestão orçamental;

b) despesas directas destinadas a combater as fraudes e irregularidades;

c) sistema agrimonetário.

GESTÃO ORÇAMENTAL

Introdução

2.2. O orçamento inicial do FEOGA-«Garantia» (subsecção B1) elevava-se a 37 427 Mio ECU para o exercício de 1995. As dotações finalmente disponíveis em 1995 totalizaram 36 875,6 Mio ECU, incluindo a reserva monetária de 500 Mio ECU destinada a cobrir as flutuações da taxa de câmbio USD/ECU e a contribuir, quando necessário, para o financiamento dos custos

resultantes dos realinhamentos monetários entre os Estados-Membros a partir de Setembro de 1992. Esta reserva monetária não foi utilizada em 1995, uma vez que as dotações disponíveis até ao final do ano fiscal eram suficientes para cobrir a despesa adicional de 543 ECU. As dotações disponibilizadas eram inferiores em 1 068 Mio ECU ao limite máximo de 37 944 Mio ECU previsto pela linha directriz agrícola definida em conformidade com a Decisão 94/729/CE do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, relativa à disciplina orçamental [1].

2.3. As autorizações, tal como constam das contas apresentadas nos ***quadros 2.1 a 2.4***, representam 94,7% das dotações, com exclusão da reserva monetária, elevando-se a 34 502,7 Mio ECU (ou seja 93,5% das dotações, incluindo a reserva monetária).

2.4. Deste total de 34 502,7 Mio ECU de autorizações, foram pagos 34 451 Mio ECU e a diferença, ou seja 51,7 Mio ECU (respeitantes aos capítulos B1-12, 14, 15, 17, 18, 20, 25, 35, 36 e 38) transitou automaticamente para 1996. Destes 51,7 Mio ECU, 36,8 Mio ECU (71%) diziam respeito a pagamentos directos e destes 36,8 Mio ECU, 21,1 Mio ECU (40,9%) diziam apenas respeito às medidas destinadas a combater as fraudes que afectam o FEOGA, Secção Garantia.

Pagamento de adiantamentos relativos ao prémio por ovelha

2.5. A Comissão decidiu pagar o segundo adiantamento relativo ao prémio por ovelha para 1995 (470 Mio ECU) a partir do orçamento do FEOGA para 1995, embora, em conformidade com o regulamento do Conselho aplicável, este segundo adiantamento só pudesse ser pago a partir do final de Dezembro de 1995, ou seja durante o exercício orçamental do FEOGA-«Garantia» de 1996. O pagamento efectuado pela Comissão destinava-se a evitar que o orçamento de 1996 ultrapassasse a linha directriz agrícola, tendo em conta os condicionalismos já impostos a este orçamento. No entanto, o referido pagamento infringe o princípio da anualidade orçamental e dá uma imagem errónea da situação financeira, tanto de 1995 como de 1996.

Apuramento ad hoc

2.6. No final de 1994, algumas rubricas orçamentais não dispunham já de dotações suficientes para reembolsar 27,3 Mio ECU declarados por França e 18,5 Mio ECU declarados por Itália. Dado que as propostas de transferências entre capítulos não foram efectuadas nos prazos previstos pelo Regulamento Financeiro, os montantes correspondentes não puderam ser incluídos nas contas de 1994. Assim, em 2 de Fevereiro de 1995 [2], a Comissão decidiu efectuar um «apuramento de contas *ad hoc*», imputando as despesas à rubrica B1-3700 do orçamento de 1995 (rubrica destinada exclusivamente ao apuramento das contas dos exercícios anteriores). Esta decisão provocou uma subavaliação das contas de 1994 e uma sobreavaliação das contas de 1995 no montante de 45,9 Mio ECU [ver Declaração de Fiabilidade relativa às actividades incluídas no Orçamento Geral para o exercício de 1994, ponto 3.17 [3]].

DESPESAS DIRECTAS DESTINADAS À LUTA CONTRA AS FRAUDES E IRREGULARIDADES

Introdução

2.7. O financiamento (74,7 Mio ECU para 1994 e 87,3 Mio ECU para 1995) de determinadas acções específicas respeitantes a actividades agrícolas (por exemplo, medidas relativas às ajudas à produção ou ao consumo, às frutas e aos legumes frescos, aos custos de armazenagem pública, ao transporte gratuito da ajuda alimentar ou ainda a medidas destinadas à luta contra as fraudes e irregularidades) é decidida directamente pela Comissão e gerida, quer directamente pela própria Comissão quer em cooperação com os serviços públicos ou privados competentes a nível nacional. Uma parte significativa (dois terços) das despesas directas destinadas à luta contra as fraudes e irregularidades (abrangidas pela rubrica orçamental B1-3600) foi controlada do ponto de vista da legalidade/regularidade.

2.8. As despesas controladas deram origem a autorizações, num montante de 75,9 Mio ECU, em 1994 e a pagamentos, num montante de 60,9 Mio ECU, efectuados em 1994 e 1995. Estes pagamentos co-financiaram:

a) o estabelecimento de um sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) nos sectores da produção vegetal e animal, com uma participação financeira comunitária estabelecida para cada Estado-Membro através do regulamento aplicável, não podendo, no

(1) JO L 293 de 12.11.1994, p. 14.

(2) Decisão 95/268/CE final da Comissão, de 2 de Fevereiro de 1995 (não publicada).

(3) JO C 352 de 10.12.1995.

Quadro 2.1 — FEOGA-«Garantia» 1995: transferências e utilização de dotações

(Mio ECU)

Capítulo B1	Sector	Dotações iniciais (1)	Transferências				Dotações finais	Despesas incorridas no exercício		Excesso de despesas em relação às dotações iniciais	Dotações não transitadas automaticamente art. 7.º, [n.º 1, alínea a)] do RF		
			Dentro dos capítulos art. 104.º do RF (1)	Entre capítulos art. 26.º (n.º 4) do RF				Montantes	Em % das dotações iniciais		Total dotações	Despesas	Em % das dotações
				Montante +	Montante −	Total							
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) + (4)	(6) = (1) + (5)	(7)	(8) = (7)/(1)	(9) = (7) − (1)	(10)	(11)	(12) = (11)/(10)
10	Culturas arvenses	14 574,0	169,0	505,0	(45,0)	460,0	15 034,0	15 018,3	103,0	444,3	—	—	—
11	Açúcar	1 789,0	33,0	55,0	—	55,0	1 844,0	1 831,0	102,3	42,0	—	—	—
12	Azeite	862,0	11,5	—	—	—	862,0	812,5	94,3	(49,5)	—	—	—
13	Forragens secas e produtos hortícolas secos	280,0	12,0	67,0	—	67,0	347,0	342,0	122,2	62,0	—	—	—
14	Plantas têxteis e bichos-da-seda	849,0	—	45,0	—	45,0	894,0	876,1	103,2	27,1	—	—	—
15	Frutas e produtos hortícolas	1 881,0	—	—	—	—	1 881,0	1 833,4	97,5	(47,6)	—	—	—
16	Produtos do sector vitivinícola	1 044,0	—	—	—	—	1 044,0	857,5	82,1	(186,5)	—	—	—
17	Tabaco	1 111,0	37,0	36,0	(150,0)	(114,0)	997,0	993,0	89,4	(118,0)	—	—	—
18	Outros sectores ou produtos vegetais	409,0	30,0	80,0	—	80,0	489,0	395,6	96,7	(13,4)	—	—	—
	Total título B1-1	**22 799,0**	**292,5**	**788,0**	**(195,0)**	**593,0**	**23 392,0**	**22 959,4**	**890,7**	**160,4**	—	—	—
20	Leite e produtos lácteos	4 268,0	223,0	—	—	—	4 268,0	4 028,7	94,4	(239,3)	—	—	—
21	Carne de bovino	4 887,0	80,0	—	(787,0)	(787,0)	4 100,0	4 021,1	82,3	(865,9)	—	—	—
22	Carnes de ovino e caprino	1 677,0	—	110,0	—	110,0	1 787,0	1 780,9	106,2	103,9	—	—	—
23	Carne de suíno	258,0	—	—	—	—	258,0	143,3	55,5	(114,7)	—	—	—
24	Ovos e aves de capoeira	174,0	3,0	27,0	—	27,0	201,0	200,5	115,3	26,5	—	—	—
25	Outras acções a favor dos produtos animais	138,0	—	—	—	—	138,0	114,7	83,1	(23,3)	—	—	—
26	Fundo Europeu de Garantia para a Pesca	45,0	6,0	—	—	—	45,0	39,4	87,5	(5,6)	—	—	—
	Total título B1-3	**11 447,0**	**312,0**	**137,0**	**(787,0)**	**(650,0)**	**10 797,0**	**10 328,5**	**624,2**	**(1 118,5)**	—	—	—
30	Restituições mercado resultantes transformados produtos agrícolas	583,0	—	—	—	—	583,0	574,3	98,5	(8,7)	—	—	—
31	Montantes compensatórios de adesão	—	—	0,1	—	0,1	0,1	0,0	—	—	—	—	—
32	Montantes compensatórios monetários	—	—	3,0	—	3,0	3,0	0,7	—	0,7	—	—	—
33	Restituições acções comunitárias donativos alimentares	143,0	1,0	—	(44,4)	(44,4)	98,6	78,3	54,7	(64,7)	—	—	—
34	Juros a pagar aos Estados-Membros	80,0	—	—	—	—	80,0	69,9	87,4	(10,1)	—	—	—
35	Distribuição produtos agrícolas desfavorecidos Comunidade	171,0	—	—	—	—	171,0	170,6	99,8	(0,4)	—	—	—
36	Acções de luta contra a fraude	65,0	—	—	—	—	65,0	62,9	96,8	(2,1)	—	—	—
37	Apuramento dos exercícios anteriores	(1 200,0)	—	54,0		54,0	(1 146,0)	(1 146,7)	95,6	53,3	—	—	—
38	Acções de desenvolvimento rural	563,0	—	—	—	—	563,0	515,1	91,5	(47,9)	—	—	—
39	Outras medidas	24,0	—	—	—	—	24,0	21,3	88,6	(2,7)	—	—	—
	Total título B1-3	**429,0**	**1,0**	**57,0**	**(44,4)**	**12,6**	**441,6**	**346,3**	**712,8**	**(82,7)**	—	—	—
40	Ajudas ao rendimento	45,0	—	—	—	—	45,0	36,3	80,8	(8,7)	—	—	—
50	Medidas de acompanhamento	1 700,0	—	—	—	—	1 700,0	832,1	48,9	(867,9)	—	—	—
70	Despesas agrícolas ligadas à adesão	p.m. (2)	—	—	—	—	p.m. (2)	p.m. (2)	—	—	—	—	—
	Subtotal subsecção B1	**36 420,0**	**605,5**	**982,0**	**(1 026,4)**	**(44,4)**	**36 375,6**	**34 502,7**	**94,7**	**(1 917,2)**	—	—	—
60	Reserva monetária	500,0	—	—	—	—	500,0	—	0,0	(500,0)	—	—	—
	Total subsecção B1	**36 920,0**	**605,5**	**982,0**	**(1 026,4)**	**(44,4)**	**36 875,6**	**34 502,7**	**93,5**	**(2 417,2)**	—	—	—

Fonte: contas da Comissão.

(1) As dotações iniciais têm em conta o orçamento rectificativo e suplementar n.º 1 (JO L 276 de 28.11.1995) e a adopção final do orçamento geral relativo ao exercício de 1995 (JO L 67 de 18.3.1996).
(2) Uma dotação de 950 Mio ECU foi contabilizada no capítulo B0-40.

Quadro 2.2 — FEOGA-«Garantia» 1995: despesas autorizadas por capítulo e natureza económica

(Mio ECU)

Capítulo	Sector	Total	Restituições	Intervenções de primeira categoria (1)						Intervenções de segunda categoria (2)					Ajuda alimentar	Outras despesas
				Retiradas	Ajudas compensatórias dos preços		Prémios orientação	Armazenagem privada	Direitos niveladores	Total	Encargos técnicos	Encargos financeiros	Perdas		Total		
					Produção	Transformação e consumo							Depreciação das existências	Outras			
(1)	(2)	(3) = (4) + (11) + (16) + (17) + (18)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11) = (5) + (6) + (7) + (8) + (9) + (10)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16) = (12) + (13) + (14) + (15)	(17)	(18)
10	Culturas arvenses	15 018,3	1 092,7	2 412,6	11 093,8	357,3	—	1,0	(0,8)	13 863,9	258,1	51,3	142,5	(390,2)	61,7	—	—
11	Açúcar	1 831,0	1 312,1	—	11,0	94,1	—	398,8	—	503,9	—	—	—	—	—	—	15,0
12	Azeite	812,5	38,2	—	550,2	312,5	—	0,1	—	862,8	7,0	4,2	0,3	(106,4)	(95,0)	—	6,5
13	Forragens secas e prod. hortícolas secos	342,0	—	—	311,9	30,2	—	—	—	342,0	—	—	—	—	—	—	—
14	Plantas têxteis e bichos-da-seda	876,1	—	—	872,4	3,7	—	—	—	876,1	—	—	—	—	—	—	—
15	Frutas e produtos hortícolas	1 833,4	239,4	328,1	229,7	823,9	161,4	0,2	—	1 543,2	—	—	—	—	—	40,0	10,8
16	Produtos do sector vitivinícola	857,5	36,7	175,6	—	108,1	329,7	38,8	—	652,2	12,7	1,3	150,1	4,6	168,6	—	—
17	Tabaco	993,0	35,1	—	825,7	—	130,1	—	—	955,8	1,7	0,5	—	(0,1)	2,1	—	0,0
18	Outros sectores ou produtos vegetais	395,6	48,5	—	90,9	1,8	0,9	—	—	93,6	0,0	—	—	(0,0)	—	136,7	116,8
	Total título B1-1	**22 959,4**	**2 802,8**	**2 916,3**	**13 985,6**	**1 731,5**	**622,0**	**438,9**	**(0,8)**	**19 693,4**	**279,5**	**57,2**	**292,9**	**(492,2)**	**137,5**	**176,6**	**149,1**
20	Leite e produtos lácteos	4 028,7	2 267,1	—	(0,0)	1 548,9	311,6	123,0	(80,5)	1 903,0	6,7	5,1	1,7	(176,6)	(163,1)	—	21,6
21	Carne de bovino	4 021,1	1 761,0	—	2 472,0	—	—	—	—	2 472,0	13,3	3,6	1,4	(233,7)	(215,4)	—	3,5
22	Carnes de ovino e caprino	1 780,9	—	—	1 780,8	—	—	0,1	—	1 780,9	—	—	—	—	—	—	—
23	Carne de suíno	143,3	118,2	—	—	—	—	17,9	—	17,9	—	—	—	—	—	—	7,2
24	Ovos e aves de capoeira	200,5	200,5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
25	Outras acções a favor dos produtos animais	114,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	114,7
26	Fundo Europeu de Garantia para a Pesca	39,4	—	21,1	—	7,1	—	—	—	28,2	—	—	—	—	—	—	11,2
	Total título B1-2	**10 328,5**	**4 346,9**	**21,1**	**4 252,8**	**1 556,0**	**311,6**	**141,0**	**(80,5)**	**6 202,0**	**20,0**	**8,7**	**3,1**	**(410,3)**	**(378,5)**	**—**	**158,2**
30	Restituições mercado resultantes transformados produtos agrícolas	574,3	574,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
31	Montantes compensatórios de adesão	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,0
32	Montantes compensatórios monetários	0,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,7
33	Restituições acções comunitárias donativos alimentares	78,3	78,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
34	Juros a pagar aos Estados-Membros	69,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	69,9
35	Distribuição produtos agrícolas desfavorecidos Comunidade	170,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	170,6	—
36	Acções de luta contra a fraude	62,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	62,9
37	Apuramento dos exercícios anteriores	(1 146,7)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	(1 146,7)
38	Acções de desenvolvimento rural	515,1	—	—	511,8	3,4	—	—	(0,0)	515,1	—	—	—	—	—	—	—
39	Outras medidas	21,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21,3
	Total título B1-3	**346,3**	**652,5**	**—**	**511,8**	**3,4**	**—**	**—**	**(0,0)**	**515,1**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**170,6**	**(992,0)**
40	Ajudas ao rendimento	36,3	—	36,3	—	—	—	—	—	36,3	—	—	—	—	—	—	—
50	Medidas de acompanhamento	832,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	832,1
70	Despesas agrícolas ligadas à adesão	p.m. (3)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Subtotal subsecção B1	**34 502,7**	**7 802,2**	**2 973,7**	**18 750,1**	**3 290,9**	**933,6**	**579,9**	**(81,3)**	**26 446,8**	**299,4**	**65,9**	**296,0**	**(902,4)**	**(241,1)**	**347,3**	**147,5**
60	Reserva monetária		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Total subsecção B1	**34 502,7**	**7 802,2**	**2 973,7**	**18 750,1**	**3 290,9**	**933,6**	**579,8**	**(81,3)**	**26 446,8**	**299,4**	**65,9**	**296,0**	**(902,4)**	**(241,1)**	**347,3**	**147,5**

Fonte: contas da Comissão.

(1) Primeira categoria: prémios, ajudas, direitos niveladores, restituições.
(2) Segunda categoria: armazenagem pública.
(3) No capítulo B0-40 está inscrita uma dotação de 950 Mio ECU.

Quadro 2.3 — FEOGA-«Garantia» 1995: despesas autorizadas por natureza económica e Estado-Membro

(Mio ECU)

Código	Estado-Membro	Total	Restituições	Intervenções de primeira categoria (1)						Intervenções de segunda categoria (2)					Ajuda alimentar	Outras despesas
				Retiradas	Ajudas compensatórias dos preços		Prémios orientação	Armazenagem privada	Direitos niveladores	Total	Encargos técnicos	Encargos financeiros	Perdas		Total	
					Produção	Transformação e consumo							Depreciação das existências	Outras		
(1)	(2)	(3) = (4) + (11) + (16) + (17) + (18)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11) = (5) + (6) + (7) + (8) + (9) + (10)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16) = (12) + (13) + (14) + (15)	(17)	(18)
002	Bélgica	1 622,1	1 208,6	15,1	214,3	135,1	11,2	36,2	(0,8)	411,2	0,8	0,3	2,6	(2,4)	1,4	2,2	(1,2)
008	Dinamarca	1 389,4	563,5	106,5	535,1	60,7	19,2	17,9	(6,0)	733,4	16,0	4,8	16,3	(4,3)	32,8	58,4	1,3
004	Alemanha	5 380,0	1 231,7	601,9	2 536,3	380,6	114,0	105,7	1,6	3 740,1	163,3	32,9	100,9	(50,9)	246,3	14,3	147,7
009	Grécia	2 438,8	115,0	175,1	1 864,2	161,9	104,1	10,7	(3,4)	2 312,7	5,4	3,9	3,1	(46,1)	(33,6)	58,6	(13,9)
011	Espanha	4 562,3	273,9	435,4	3 297,9	447,6	210,8	33,2	—	4 424,9	18,5	3,1	24,4	(162,0)	(116,0)	51,9	(72,4)
001	França	8 376,6	1 358,7	979,2	4 795,6	695,0	187,2	132,3	0,4	6 789,8	49,2	7,6	54,0	(188,1)	(77,4)	32,5	273,0
007	Irlanda	1 417,5	735,2	3,3	600,7	134,0	16,7	9,1	(4,9)	758,9	11,9	5,8	1,4	(175,6)	(156,5)	3,9	76,1
005	Itália	3 364,3	371,1	338,0	2 264,7	561,7	175,6	144,8	(0,1)	3 484,6	13,4	3,0	70,2	(91,2)	(4,7)	24,7	(511,4)
012	Luxemburgo	14,0	0,5	0,7	12,3	0,5	0,2	0,1	(0,3)	13,4	0,0	0,0	—	—	0,0	—	0,0
003	Países Baixos	1 929,7	1 324,1	14,6	164,0	399,1	7,7	35,7	(18,5)	602,6	0,2	0,1	—	(7,6)	(7,2)	2,2	8,0
038	Áustria	86,1	19,1	0,0	28,5	14,0	0,6	7,0	—	50,1	1,7	0,4	11,0	1,2	14,4	—	2,5
010	Portugal	705,7	22,9	34,6	329,4	126,8	39,5	1,4	—	531,8	2,0	0,0	2,7	(14,0)	(9,4)	14,1	146,3
032	Finlândia	61,9	42,0	0,0	7,1	7,6	0,1	3,4	—	18,2	1,0	0,3	0,1	(0,1)	1,3	—	0,3
030	Suécia	75,1	27,7	0,2	20,8	9,3	0,7	6,1	—	37,1	1,0	0,3	9,1	—	10,3	—	—
006	Reino Unido	2 954,0	508,2	269,1	2 079,1	143,6	46,0	36,2	(49,3)	2 524,7	15,0	3,4	0,3	(162,6)	(143,8)	36,6	28,3
000	Comissão	125,2	—	—	—	—	13,4	—	—	13,4	—	—	—	1,1	1,1	47,8	62,9
	Total geral	**34 502,7**	**7 802,2**	**2 973,7**	**18 750,1**	**3 290,9**	**933,6**	**579,8**	**(81,3)**	**26 446,8**	**299,4**	**65,9**	**296,0**	**(902,4)**	**(241,1)**	**347,3**	**147,5**

Fonte: contas da Comissão.

(1) Primeira categoria: prémios, ajudas, direitos niveladores, restituições.
(2) Segunda categoria: armazenagem pública.

Quadro 2.4 — FEOGA-«Garantia» 1995: resumo das contas

(Mio ECU)

Rubricas	Dotações disponíveis	Autorizações	Pagamentos	Dotações transitadas automaticamente para 1996	Dotações não transitadas automaticamente	Anulações	
						Dotações	Autorizações
						Final de 1995	
Subsecção B1							
Dotações de 1995	36 875,6	34 502,7	34 451,1	51,7	—	2 372,9	
Dotações não transitadas automaticamente de 1994 [n.º 1, alínea a), do artigo 7.º do RF]	—	—	—	—	—		
Total	**36 875,6**	**34 502,7**	**34 451,1**	**51,7**	—	**2 372,9**	
Dotações transitadas automaticamente de 1994	64,3	63,8	46,6			17,6	
Total	**36 939,9**	**34 566,5**	**34 497,7**	**51,7**		**2 390,5**	

Fonte: contas da Comissão.

entanto, ultrapassar 50% das despesas efectuadas [Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho (4) e Regulamento (CEE) n.º 3887/92 da Comissão (5)]; o SIGC deveria incluir uma base de dados informática, um sistema de identificação de terrenos e animais e de controlo e acompanhamento dos pedidos de ajudas;

b) o reforço do controlo e detecção das fraudes e irregularidades respeitantes às restituições à exportação e a determinadas ajudas ou medidas, até um máximo de 25% das despesas suportadas pelos Estados-Membros inferiores a um determinado limite máximo [Regulamento (CEE) n.º 307/91 do Conselho (6) e Regulamento (CEE) n.º 967/91 da Comissão (7)];

c) controlos por teledetecção, até ao limite de 50% (excepto no caso de 1994, em que era aceite uma percentagem mais elevada) das despesas incorridas pelos Estados-Membros [Regulamento (CE) n.º 165/94 (8) e Regulamento (CE) n.º 601/94 da Comissão (9)].

2.9. As normas de execução dos regulamentos estipulam determinados prazos para elaboração das previsões de despesas, apresentação dos pedidos de pagamento dos adiantamentos e da repartição das despesas, bem como elaboração de relatórios sobre os resultados das medidas. Contudo, numa amostra de quatro Estados-Membros seleccionados (Alemanha, Espanha, Itália e França) a maior parte dos prazos não foi respeitada, o que se deve, por um lado, à inexistência de sanções e, por outro, ao controlo insuficiente exercido a nível comunitário e nacional. No que se refere ao controlo e detecção de fraudes e irregularidades, a inexistência de relatórios sobre os resultados das medidas relativamente a 1994 impediu a avaliação anual prevista pelo artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 307/91 do Conselho (6).

2.10. De acordo com a Comissão, o IVA incluído na declaração de custos não é elegível para efeitos de co-financiamento. No entanto, a posição da Comissão não parece estar fundamentada de forma rigorosa. Com efeito, contrariamente à prática vigente nos fundos

(4) Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992 (JO L 355 de 5.12.1992).
(5) Regulamento (CEE) n.º 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992 (JO L 391 de 31.12.1992).
(6) Regulamento (CEE) n.º 307/91 do Conselho, de 4 de Fevereiro de 1991 (JO L 37 de 9.2.1991).
(7) Regulamento (CEE) n.º 967/91 da Comissão, de 19 de Abril de 1991 (JO L 100 de 20.4.1991).
(8) Regulamento (CE) n.º 165/94 do Conselho, de 24 de Janeiro de 1994 (JO L 24 de 29.1.1994).
(9) Regulamento (CE) n.º 601/94 da Comissão, de 17 de Março de 1994 (JO L 76 de 18.3.1994).

estruturais, onde a não elegibilidade se baseia no critério da recuperação (o IVA recuperável não é elegível, enquanto que o IVA não recuperável é elegível), a Comissão considera o IVA não elegível mesmo quando este não pode ser recuperado pelo beneficiário da ajuda. Como o Tribunal recomendou já no seu relatório anual relativo ao exercício de 1993 ([10]), a Comissão deverá analisar novamente este assunto.

2.11. A Comissão, após reexaminar este aspecto, deverá tomar as medidas adequadas, uma vez que não tem sido aplicado um método uniforme a todos os casos. Assim, por exemplo:

a) no que se refere aos custos relativos ao sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC), o *Land* de Baden-Württemberg (Alemanha) tem incluído o IVA em todos os custos de equipamentos declarados;

b) em relação aos custos decorrentes do controlo e detecção de fraudes e irregularidades, o *Land* de Baden-Württemberg incluiu o IVA em todos os custos declarados. A Espanha declarou 25 Mio PTA (0,2 Mio ECU) de IVA, dos quais 25% foram financiados pela Comunidade, e a maioria dos organismos competentes em França que declararam custos, incluíram o IVA como custo elegível.

Sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)

2.12. A auditoria efectuada nos quatro Estados-Membros já referidos revelou que, muitas vezes, eram incluídos nas despesas elementos não elegíveis ou então que a elegibilidade não era devidamente justificada:

a) o *Land* de Baden-Württemberg (Alemanha) declarou, sem apresentar qualquer justificação, uma determinada percentagem de custos administrativos gerais (por exemplo, 20% do custo total de 5 Mio DM (2,6 Mio ECU) para utilização do computador central, ou seja 1,1 Mio DM (0,6 Mio ECU) para tratamento dos pedidos apresentados pelos agricultores). Além disso, no que se refere a um montante de 13,8 Mio DM (7,1 Mio ECU), respeitante a despesas de pessoal, não foram apresentados quaisquer documentos comprovativos que indicassem claramente as funções do pessoal em questão;

b) a Comunidade Autónoma de Castilla La Mancha (Espanha) não pôde igualmente apresentar provas evidentes da afectação dos custos de pessoal;

c) em França, o Ministério da Agricultura, da Pesca e da Alimentação declarou custos de pessoal (5 Mio ECU) mas não pôde fornecer documentos comprovativos que provassem claramente as funções do pessoal em questão. Por conseguinte, não era possível justificar que esses custos eram imputáveis no âmbito do SIGC. Além disso, em relação a diversos custos relativos a estruturas de controlo não foram apresentados quaisquer documentos comprovativos pormenorizados para justificar os pagamentos, enquanto que no caso de outros custos, relativos a acções de formação bem como à compra de *software* e *hardware*, não existia qualquer estimativa escrita para justificar a percentagem do montante declarada como custo elegível;

d) em Itália, o SIGC foi confiado a um consórcio de empresas públicas e privadas. No que se refere aos custos de pessoal, a declaração não efectua a distinção entre custos de desenvolvimento, que são elegíveis, e custos operacionais, que não o são. Por conseguinte, uma parte dos 4,4 Mio ECU declarados não é elegível.

Controlo e detecção de fraudes e irregularidades

2.13. A auditoria desta medida deu origem às seguintes observações:

a) no *Land* de Baden-Württemberg, um montante de 0,3 Mio DM (0,2 Mio ECU) foi imputado a esta medida de forma injustificada;

b) a Espanha limitou a sua acção a uma única medida (a ajuda concedida à cultura de algodão), pelo que os outros objectivos previstos pelo Regulamento (CEE) n.º 307/91 do Conselho ([11]) não foram alcançados;

c) em França, em determinados casos, não pôde ser estabelecida qualquer relação entre os pagamentos e as medidas elegíveis, enquanto que, no que se refere aos custos de pessoal, não existiam documentos comprovativos que demonstrassem claramente as funções dos agentes em questão. Finalmente, tal como se verifica em relação ao SIGC, não é efectuado qualquer controlo a nível nacional antes de as declarações serem apresentadas à Comissão;

d) a Itália declarou 0,5 Mio ECU para 1994, que representam 25% dos custos relativos a 98 agentes e 25% dos custos respeitantes a 12 veículos. No entanto, os 0,5 Mio ECU não correspondiam a

([10]) Relatório anual relativo ao exercício de 1993, ponto 7.47 (JO C 327 de 24.11.1994).

([11]) Regulamento (CEE) n.º 307/91 do Conselho, de 4 de Fevereiro de 1991 (JO L 37 de 9.2.1991).

despesas efectivas mas a previsões, o que constitui uma infracção ao n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 967/91 da Comissão ([12]). Por conseguinte, este montante não era elegível e não deveria ter sido aceite pela Comissão.

Controlos por teledetecção

2.14. Embora a taxa de co-financiamento esteja fixada em 50%, os artigos 1.º e 2.º do Regulamento (CEE) n.º 165/94 do Conselho ([13]) prevêem que, em relação a 1994, a Comissão pode autorizar uma taxa de co-financiamento superior mediante recepção de um pedido devidamente justificado dos Estados-Membros. Contudo, a Comissão financiou 100% das despesas em questão, mesmo quando os Estados-Membros não tinham apresentado o referido pedido.

2.15. O n.º 4 do artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 165/94 do Conselho ([12]) prevê que, para serem admissíveis para reembolso, as provas de pagamento devem ser recebidas pela Comissão, o mais tardar, em 15 de Junho do ano seguinte ao do exercício orçamental em causa. No que se refere a 1994, este prazo não foi respeitado por três Estados-Membros (Espanha, França e Grécia), pelo que 1,5 Mio ECU, 0,5 Mio ECU e 1,2 Mio ECU respectivamente não eram elegíveis. A declaração apresentada pela Itália, de 2,1 Mio ECU, baseava-se num pagamento efectuado após o prazo ter terminado, ou seja apenas em 21 de Junho de 1995. A Comissão não deveria ter aceite nenhum destes montantes.

2.16. Em Baden-Württemberg (Alemanha), relativamente a 1994, a realização dos controlos por teledetecção, bem como os seus resultados, foram considerados insuficientes, tanto pela administração nacional como pela Comissão.

2.17. Na Irlanda, o Ministério da Agricultura e da Alimentação declarou um montante de 200 000 IRL (0,3 Mio ECU), dos quais 27% representavam um imposto nacional (*withholding tax*). A Comissão não deveria ter pago um montante de aproximadamente 0,1 Mio ECU desta declaração, uma vez que este imposto deverá ser reembolsado ao contratante.

Conclusão

2.18. Nem os Estados-Membros nem a Comissão garantem um acompanhamento e um controlo rigorosos da declaração de custos relativa aos regimes co-financiados pela Comunidade. Esta deficiência custou já ao orçamento comunitário 16,6 Mio ECU. Além disso, algumas acções financiadas tiveram resultados limitados ou pouco satisfatórios [ver, por exemplo, os pontos 2.13, alínea b) e 2.16]. A Comissão deverá efectuar inquéritos aprofundados sobre a totalidade das despesas directas e deduzir aos futuros adiantamentos quaisquer montantes pagos indevidamente.

SISTEMA AGRIMONETÁRIO

Introdução

2.19. Os preços e os montantes relativos à política agrícola comum (PAC) são fixados em ECU para o conjunto da União mas são pagos em moeda nacional. As taxas de câmbio utilizadas para converter estes preços e montantes em moeda nacional são definidas pelo sistema agrimonetário que está em vigor desde 1969. As normas que regem o sistema agrimonetário estão definidas no Regulamento (CEE) n.º 3813/92 do Conselho [alterado pelo Regulamento (CE) n.º 150/95 do Conselho]. Os considerandos deste regulamento prevêem que as taxas de conversão agrícola (também designadas por «taxas verdes») deverão desviar-se o menos possível da taxa de câmbio real de uma determinada moeda nacional, a fim de reflectirem a realidade da situação económica e monetária.

2.20. Os objectivos referentes ao sistema agrimonetário indicados nos regulamentos são os seguintes:

a) manter a estabilidade das taxas de conversão agrícola;

b) evitar descidas nos rendimentos dos agricultores;

c) reduzir ao mínimo as distorções das trocas comerciais;

d) reduzir ao mínimo os custos para o orçamento comunitário.

Estes objectivos não têm qualquer ordem hierárquica.

2.21. Os regulamentos do Conselho prevêem uma compensação em caso de redução das taxas de conversão

([12]) Regulamento (CEE) n.º 967/91 da Comissão, de 19 de Abril de 1991 (JO L 100 de 20.4.1991).

([13]) Regulamento (CE) n.º 165/94 do Conselho, de 24 de Janeiro de 1994 (JO L 24 de 29.1.1994).

agrícola (ou seja, reavaliações das taxas de conversão agrícola que provoquem uma descida dos rendimentos em moeda nacional).

2.22. Em 1984 foi introduzido um mecanismo destinado a proteger as moedas fortes e estáveis das consequências das suas próprias revalorizações, bem como da desvalorização das moedas fracas. Assim, cada vez que uma moeda se desvalorizava, era calculada a nova taxa de conversão agrícola através da aplicação de um coeficiente (conhecido por mecanismo de *switchover*) à taxa central do mecanismo de taxas de câmbio (MTC) para as divisas dos Estados-Membros. O coeficiente era ajustado sempre que se verificava uma realinhamento das taxas centrais do MTC.

2.23. O impacto financeiro do sistema agrimonetário resulta dos desvios monetários entre as taxas de conversão agrícola e as taxas de mercado em relação ao ECU e também dos efeitos contínuos do mecanismo de *switchover*. Estes desvios ocasionaram a aplicação de preços diferentes em moeda nacional em cada Estado-Membro, como se pode ver no ***quadro 2.5.*** A Comissão calculou o custo do sistema agrimonetário como sendo de 107 Mio ECU em 1993 e 456 Mio ECU em 1994.

2.24. No seu relatório especial n.º 1/89, o Tribunal analisou o funcionamento do sistema agrimonetário. Neste relatório o Tribunal concluiu que o funcionamento do sistema agrimonetário comprometia os esforços comunitários destinados a impor uma disciplina orçamental mais rigorosa das despesas agrícolas, pelo facto de ter aumentado o nível comum dos preços através do mecanismo de *switchover*. Neste relatório, o Tribunal concluía também que só poderia ser obtida uma verdadeira unificação dos preços e dos montantes das ajudas, abolindo o sistema agrimonetário e permitindo que as alterações das taxas de conversão agrícola seguissem as alterações das taxas «reais» do ECU. É provável que isto só seja possível após a introdução da moeda única em todos os Estados-Membros.

2.25. Na sequência do seu relatório especial, o Tribunal analisou os relatórios publicados pela Comissão sobre o sistema agrimonetário e analisou a evolução dos regulamentos sobre o regime agrimonetário a partir de 1992.

2.26. Em Novembro de 1994, a Comissão elaborou um relatório destinado ao Conselho da União Europeia sobre o sistema agrimonetário do mercado único ([14]), que analisava o funcionamento deste sistema durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Junho de 1994. O relatório reconhecia que o mecanismo de *switchover* tinha dado origem a despesas comunitárias permanentes e excessivas pelo facto de sobrecompensar as perdas de rendimento de origem agrimonetária. O Conselho, tendo em conta a proposta da Comissão, decidiu abolir o mecanismo de *switchover* a partir de 1 de Fevereiro de 1995.

([14]) COM(94) 498 final de 16.11.1994.

Aplicação dos regulamentos relativos ao sistema agrimonetário durante o período compreendido entre 1 de Fevereiro de 1995 e 31 de Dezembro de 1995

2.27. A fim de evitar frequentes alterações das taxas de conversão agrícola, o sistema agrimonetário, alterado em 1 de Fevereiro de 1995, inclui uma nova série de limiares que devem ser ultrapassados antes que possa ser efectuado um ajustamento da taxa de conversão agrícola. Esta taxa deve ser ajustada no final de um período de confirmação, sempre que o desvio monetário (a percentagem da taxa de conversão agrícola que representa a diferença entre essa taxa e a taxa de mercado para uma moeda nacional) exceda cinco pontos percentuais, no caso de um desvio positivo, e um valor absoluto de dois pontos percentuais no caso de um desvio negativo. A nova taxa de conversão agrícola é determinada reduzindo para metade o valor absoluto do desvio monetário em questão, o que significa que esta nova taxa só se pode aproximar da taxa de mercado e que os actuais mecanismos agrimonetários não podem normalmente anular completamente o desvio.

2.28. Deveria ter sido aplicada uma reavaliação da taxa de conversão agrícola da Bélgica e do Luxemburgo em 15 de Abril, após um período de confirmação de 50 dias. Posteriormente, deveriam ser efectuadas reavaliações das taxas de conversão agrícola dos Países Baixos e da Dinamarca. Durante este período, as divisas alemã e austríaca evitaram ser reavaliadas pelo facto de os seus desvios monetários terem atingido valores inferiores ao limiar de 5%. O Conselho decidiu não efectuar estas reavaliações devido aos custos adicionais que elas implicavam para o orçamento. As reavaliações teriam implicado a utilização do artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 3813/92 que prevê uma compensação para todos os Estados-Membros, caso a taxa de conversão agrícola de qualquer Estado-Membro seja reavaliada numa proporção que ultrapasse os efeitos de quaisquer outras desvalorizações efectuadas durante os 36 meses anteriores. Esta compensação deveria ter sido paga aos produtores de todos os Estados-Membros através de um aumento do valor em ECU de todos os preços e montantes de ajudas pagos no âmbito da PAC.

2.29. As reavaliações eram necessárias para evitar o risco de distorção das trocas comerciais entre os Estados-Membros. Para facilitar a realização destas reavaliações o Regulamento (CE) n.º 1527/95 do Conselho introduziu o pagamento de uma ajuda compensatória destinada a compensar as descidas de preços expressas em moeda nacional, mas unicamente aos produtores dos

Quadro 2.5 — FEOGA-«Garantia» 1995: margem de taxa de conversão agrícola superior à taxa de mercado do ecu

(Mio ECU)

	BFR	DKR	DM	DR	PTA	FF	IRL	LIT	HFL	ÖS	ESC	FMK	SKR	UKL
Taxa de conversão agrícola em 3.1.1995	49,3070	9,34812	2,35418	354,617	198,007	7,98191	0,976426	2 406,19	2,65256	16,5658	239,331	7,05174	11,14750	0,953575
Taxa de mercado em 3.1.1995	39,2162	7,49415	1,90805	295,810	161,862	6,57675	0,792620	1 989,22	2,13697	13,4242	195,876	5,83512	9,14621	0,784296
Marg. de taxa de conv. agríc. em relação à taxa de merc.	25,7 %	24,7 %	23,4 %	19,9 %	22,3 %	21,4 %	23,2 %	21,0 %	24,1 %	23,4 %	22,2 %	20,8 %	21,9 %	21,6 %
Diferença em relação ao coeficiente *switchover* (20,7%)	5,0 %	4,0 %	2,7 %	– 0,8 %	1,6 %	0,7 %	2,5 %	0,3 %	3,4 %	2,7 %	1,5 %	0,1 %	1,2 %	0,9 %

O quadro apresenta as diferenças entre a taxa de conversão agrícola e a taxa de mercado do ECU.

Estados-Membros cujas taxas de conversão agrícola tinham sido objecto de uma reavaliação significativa em 1995 (ou seja, uma reavaliação cujos efeitos ultrapassem os efeitos de desvalorizações ocorridas durante os três anos anteriores). A execução desta parte do Regulamento (CE) n.º 1527/95 do Conselho iria onerar o orçamento de 1996 em aproximadamente 37 Mio ECU. Além disso, o Regulamento (CE) n.º 1527/95 congelou igualmente as taxas de conversão agrícola aplicáveis aos prémios McSharry (as ajudas específicas em causa são as seguintes: ajuda forfetária por hectare ou por cabeça de gado; prémios compensatórios por ovelha e por cabra; montantes de natureza estrutural ou ambiental).

2.30. Este regulamento abriu a via para reavaliações de taxas de conversão agrícolas, necessárias em relação a várias moedas fortes, reduzindo assim as distorções a nível das trocas comerciais e da concorrência entre Estados-Membros. O regulamento proporcionou também economias orçamentais significativas, uma vez que a execução completa dos mecanismos de ajuda compensatória previsto pelo artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 3813/92, teria tido em 1996 um custo estimado de 680 Mio ECU.

2.31. O congelamento das taxas de conversão agrícolas aplicáveis aos prémios McSharry deu origem a que, nos Estados-Membros cujas moedas nacionais tinham sido reavaliadas a partir de 1 de Fevereiro de 1995, estes prémios fossem pagos mediante uma taxa de conversão agrícola superior à taxa «normal». Com base num estudo da Comissão, prevê-se que esta circunstância irá provocar um aumento das despesas estimado em 789 Mio ECU, a cargo do orçamento do FEOGA-«Garantia», durante o período compreendido entre 23 de Junho de 1995 e 1 de Janeiro de 1999 (ver ***quadro 2.6***).

Quadro 2.6 — FEOGA, Secção Garantia 1995: custos estimados do congelamento das taxas de conversão agrícola relativas aos prémios McSharry

(Mio ECU)

Exercício		Bélgica	Alemanha	Países Baixos	Áustria	Dinamarca	Suécia (1)	Luxemburgo
1996	Prémios McSharry a pagar	193,4	4 069,7	210,6	469,9	636,3	0,0	9,5
	Diferença percentual entre a taxa de conversão agrícola congelada e a taxa reavaliada	3,3 %	2,3 %	2,6%	2,3%	3,2%	10,9%	3,3%
	Custo adicional estimado	6,4	93,6	5,5	10,8	20,4	0,0	0,3
1997 (2)	Prémios McSharry a pagar por ano	349,9	4 532,7	261,1	720,0	719,1	422,5 185,0	16,9
	Diferença percentual entre a taxa de conversão agrícola congelada e a taxa reavaliada	3,3 %	2,3 %	2,6 %	2,3 %	3,2 %	10,9 % 3,4 %	3,3 %
	Custo adicional estimado	11,5	104,3	6,8	16,6	23,0	46,1 6,3	0,6
1998 (2) e 1999, incluindo o pagamento de prémios para animais	Prémios McSharry a pagar por ano	349,9	4 532,7	261,1	720,0	719,1	422,5 276,3	16,9
	Diferença percentual entre a taxa de conversão agrícola congelada e a taxa reavaliada	3,3 %	2,3 %	2,6 %	2,3 %	3,2 %	10,9 % 3,4 %	3,3 %
	Custo adicional estimado	23,0	208,6	13,6	33,2	46,0	92,2 18,8	1,2
	Custo adicional estimado total por Estado-Membro	40.9	406,5	25,9	60,6	89,4	163,4	2,1
	Custo adicional estimado total para a Comunidade	788,8						

Fonte: estudo da Comissão sobre os custos das ajudas compensatórias. Este estudo não foi publicado.

(1) O custo adicional indicado para a Suécia encontra-se em duas linhas relativas aos exercícios de 1997, 1998 e 1999 uma vez que a taxa de conversão agrícola aplicável aos prémios por cabeça de gado e aos prémios de natureza estrutural é diferente da taxa aplicável aos outros prémios McSharry. No caso da Suécia, o prémio para bovinos é pago apenas a partir de 1988, sendo utilizada uma taxa de conversão agrícola «congelada».

(2) Prevê-se que os custos dos prémios McSharry em 1998 e 1999 sejam, pelo menos, idênticos aos custos de 1997.

Conclusão

2.32. O sistema agrimonetário tem como objectivos reduzir ao mínimo as despesas do FEOGA, Secção Garantia, estabilizar as taxas de conversão agrícolas e evitar a descida dos rendimentos agrícolas. Pretendia-se que estes objectivos fossem complementares entre si, o que é questionável. Os regulamentos agrimonetários deram provavelmente demasiado enfâse ao objectivo de protecção dos rendimentos agrícolas, em detrimento da redução das despesas do FEOGA, Secção Garantia.

2.33. As alterações do sistema agrimonetário postas em prática em 1 de Fevereiro de 1995 [Regulamento (CE) n.º 150/95 do Conselho] destinavam-se a reformar o sistema. No entanto, tiveram como consequência manter a protecção dos Estados-Membros de moeda forte, criando medidas compensatórias em caso de descidas significativas das taxas de conversão agrícolas.

2.34. Contudo, o congelamento das taxas de conversão agrícolas para pagamentos directos deu origem a diferentes níveis de apoio em diferentes Estados-Membros, contrariando assim o princípio de um nível de apoio comum. No período compreendido entre 1996 e 1999 será paga uma compensação suplementar total aos países nos quais os prémios McSharry foram congelados em moeda nacional num montante de aproximadamente 262 Mio ECU por ano (ver ***quadro 2.7)***. O efeito global consistirá numa poupança de mais de metade do suplemento de 680 Mio ECU por ano que, de outra forma, teria sido incorrido através da aplicação dos mecanismos previstos pelo Regulamento (CE) n.º 150/95 relativos ao cálculo das alterações nas taxas de conversão agrícolas (ver ponto 2.31). No entanto, continuará a colocar-se o problema de os prémios Mcsharry serem pagos a taxas diferentes nos vários países. A introdução de uma moeda única exigirá quer um corte nos pagamentos efectuados nos países onde os prémios McSharry foram congelados quer um aumento dos pagamentos efectuados nos outros países.

Quadro 2.7 — FEOGA-«Garantia» 1995: previsão para o ano inteiro das consequências da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1527/95 do Conselho

(Mio ECU)

Consequências estimadas do congelamento dos prémios McSharry para o período compreendido entre 23 de Junho de 1995 e 1 de Janeiro de 1999 (42 meses)	789
Consequências anuais estimadas congelamento prémios McSharry	225
Compensação forfetária anual estimada (baseada na compensação forfetária para 1996)	37
Previsão para o ano inteiro das consequências da aplicação combinada do Regulamento (CE) n.º 1527/95 do Conselho	262

NB: Prevê-se que a compensação forfetária anual sofra uma diminuição de um terço em 1997 e 1998.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Pagamento de adiantamentos relativos ao prémio por ovelha

2.5. *As regras relativas ao pagamento dos adiantamentos do prémio por ovelha constam em pormenor no n.º 6 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 3013/89 do Conselho, de 25 de Setembro de 1989, que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino. De acordo com aquela disposição, os adiantamentos são fixados antes do fim de cada semestre.*

A regulamentação prevê uma margem de apreciação da data de pagamento do segundo adiantamento durante o segundo semestre. Assim, dado que os preços de mercado para os produtores eram bastante baixos em 1995, a Comissão antecipou o pagamento do segundo adiantamento a fim de suavizar os seus problemas de tesouraria; daí um efeito sobre a data de imputação das despesas no exercício em curso ou no exercício seguinte.

Apuramento ad hoc

2.6. *Tal como já explicado no ano passado, a Comissão, por razões técnicas e administrativas, não póde comunicar, dentro do prazo estabelecido pelo artigo 104.º do Regulamento Financeiro, a transferência entre capítulos do final do exercício de 1994 para o FEOGA-«Garantia».*

Os prazos impostos para operações deste tipo no final do exercício estão no limite do realizável. Assim, a Comissão está a examinar a possibilidade de propor, no âmbito da revisão do Regulamento Financeiro, que o prazo de transmissão da sua proposta de transferência fixado em 31 de Dezembro possa ser excedido em caso de necessidade devidamente motivada, mantendo todavia inalterado o prazo de três semanas reservado ao Conselho para adoptar a sua decisão.

Dadas as obrigações jurídicas de reembolsar a França e a Itália das despesas declaradas, a Comissão tomou uma decisão de «apuramento contabilístico ad hoc *de determinadas despesas declaradas pela França e pela Itália» e contabilizou esses montantes de acordo com as regras orçamentais no capítulo B1-37 «Apuramento de exercícios anteriores».*

DESPESAS DIRECTAS DESTINADAS À LUTA CONTRA AS FRAUDES E IRREGULARIDADES

Introdução

2.9. *É verdade que os relatórios sobre os resultados das medidas de controlo têm sido enviados com atraso. Todavia, dos quatro Estados-Membros citados pelo Tribunal, apenas Espanha ainda não transmitiu até hoje esse relatório.*

Em 1994, a Comissão procedeu a uma avaliação da aplicação do Regulamento (CEE) n.º 307/91 em 1991, 1992 e 1993. Os resultados relativos ao exercício de 1994 constam do Relatório Financeiro do FEOGA de 1995.

2.10 e 2.11 *A Comissão estudará esta questão a fim de definir uma regra que esteja de acordo com as que, por outro lado, já existem.*

Sistema integrado de gestão e de controlo

2.12. *O facto de determinadas despesas apresentadas nas declarações se terem revelado pouco claras ou não consentâneas com os critérios de elegibilidade conduziram a Comissão a excluí-las do co-financiamento comunitário. Em especial:*

a) Na discriminação relativa ao Länd *da Baden-Württenberg, o montante imputado pela Comissão foi reduzido para 800 000 DM. Quanto às despesas com pessoal, dos 13,8 milhões de DM declarados, o montante objecto de financiamento pelo FEOGA foi reduzido para 1 milhão de DM.*

b) No que se refere às despesas com pessoal em Espanha, das 2 470 milhões de PTA solicitadas, a Comissão recusou 1 600 milhões.

c) No que se refere à França, a Comissão procederá a uma verificação das contas de 1994 com o pessoal, com base nas informações fornecidas pelo Tribunal.

d) No que diz respeito à Itália, a Comissão solicitará esclarecimentos ao AIMA sobre o pessoal realmente afectado ao sistema integrado de gestão e de controlo.

Acompanhamento e detecção de fraudes e irregularidades

2.13.

a) *Será enviada uma carta às autoridades alemãs para recuperar a importância em questão, a não ser que as despesas sejam justificadas.*

b) *No que respeita à actividade de controlo exercida por Espanha, unicamente num sector bem delimitado (ajuda ao algodão), o Regulamento (CEE) n.º 307/91 prevê que o controlo também pode ser efectuado noutros sectores (artigo 2.º).*

c) *Em relação a França, trata-se, na maioria dos casos, de despesas ligadas à compra de equipamento (de transporte, informático, relacionadas com análises ou formação).*

É extremamente difícil saber se um veículo está totalmente ou parcialmente afectado a uma acção de controlo. A Comissão refere-se ao texto do Regulamento (CEE) n.º 307/91, que prevê explicitamente a elegibilidade das acções de formação e de informação dos agentes (n.º 1, segundo travessão, do artigo 1.º).

d) *Quanto ao pessoal declarado pela Itália (Guardia di Finanza), a Comissão, a seu pedido explícito, recebeu uma carta que informava que tinham sido afectados definitivamente ao Centro de repressão das fraudes 98 agentes e que este pessoal era efectivamente remunerado. Será objecto de verificação a informação segundo a qual a Itália teria notificado o Tribunal de que se tratava apenas de uma previsão de despesas.*

No que diz respeito aos veículos, afigura-se que por razões de procedimentos financeiros nacionais, a Guardia di Finanza não póde efectuar os pagamentos dentro dos prazos previstos. A Comissão verificará esta questão com as autoridades nacionais.

Controlos por teledetecção

2.14. *Foi a pedido do Conselho, durante as discussões que conduziram à adopção do Regulamento (CEE) n.º 165/94, que a taxa de co-financiamento de 1994 foi elevada de 50% para 100%.*

2.15. *A Comissão recordou aos Estados-Membros a obrigatoriedade de fornecimento das provas de pagamento o mais tardar até 15 de Junho de 1995. A maior parte dos Estados-Membros responderam por telefax e confirmaram por carta. Neste último caso, apenas se conservou a carta, que efectivamente tem uma data de registo posterior a 15 de Junho. No que respeita a Espanha, as facturas foram recebidas em 27 de Fevereiro de 1995; em relação à Grécia e a França, os justificativos foram recebidos em 20 e 16 de Junho, respectivamente, e foram aceites. Por seu turno, a Itália produziu as facturas e a ordem de pagamento em 15 de Junho, embora a transferência bancária correspondente só fosse efectivada em 21 de Junho.*

2.16. *A execução do contrato foi mais difícil do que previsto pelo contratante e pela administração regional no que se refere ao Baden-Würtenberg, o que talvez tenha justificado uma certa desilusão por parte deste* Land. *Independentemente dos resultados, satisfatórios ou não, o contratante deve ser pago no caso de ter respeitado os termos do contrato, o que efectivamente aconteceu. Além disso, a situação melhorou rapidamente e os resultados actuais correspondem a todas as expectativas.*

2.17. *Foi pedida à Irlanda a prova de reembolso dessa taxa ao contratante.*

Conclusão

2.18. *A Comissão efectua o controlo das despesas que financia, por um lado através do exame dos documentos transmitidos pelos Estados-Membros, pedindo, se for caso disso, informações complementares, por outro através de visitas de controlo no local. Por conseguinte, a Comissão não partilha das conclusões do Tribunal quando este afirma que a falta de um controlo rigoroso da parte dos Estados-Membros e da Comissão sobre a declaração das despesas dos esquemas co-financiados pela Comunidade terá custado ao orçamento comunitário 16,6 milhões de ecus. Entre os casos referidos pelo Tribunal, alguns devem-se, do ponto de vista da Comissão, a divergências de interpretação da regulamentação.*

Além disso, a Comissão faz notar que existe uma diferença entre o volume bastante elevado das despesas elegíveis realizadas por dois Estados-Membros citados no relatório do Tribunal (Alemanha e França) e o montante do financiamento comunitário, muito menor, que lhes foi concedido no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 3508/92, que constitui a parte mais importante das dotações da rubrica B1-3600.

SISTEMA AGRIMONETÁRIO

Introdução

2.20. *A descrição dos objectivos, conforme apresentada pelo Tribunal, não consta dos regulamentos. Trata-se, pois, de uma interpretação dos motivos explicitados nos preâmbulos do Regulamento (CEE) n.º 3813/92.*

2.23. *Os custos citados são estimativas das consequências dos acontecimentos específicos dos anos em questão. Não têm em conta os efeitos residuais do passado, que podem ser bastante importantes.*

Aplicação do Regulamento agrimonetário no período compreendido entre 1 de Fevereiro e 31 de Dezembro de 1995

2.27. *O objectivo citado, de evitar alterações frequentes de taxas, corresponde a um dos objectivos indicados no ponto 2.21. O sistema agrimonetário e as alterações de Fevereiro de 1995 relativas às margens tinham, em especial, por objectivo a protecção dos rendimentos agrícolas.*

2.28. *A compensação dos agricultores a título do artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 3813/92 prevê o aumento, em ecus, de apenas uma parte das ajudas da PAC (as do ponto 2.30.)*

2.29. *O estudo da Comissão evocado apresenta uma repartição das despesas em causa com base na utilização histórica das dotações pelos vários Estados-Membros. Trata-se, simplesmente, de um quadro elaborado no âmbito do trabalho dos serviços da Comissão. Deverá estar disponível, proximamente, uma abordagem mais precisa, no relatório anual sobre o regime agrimonetário, relativo ao período de 1995-1996.*

Conclusão

2.32. *Sendo a importância relativa dos vários critérios citados obviamente subjectiva e política, o mesmo se pode dizer do equilíbrio que o sistema agrimonetário constitui.*

Ilustração gráfica XVII

FEOGA-Garantia - Pagamentos efectuados em 1995, repartidos por mercado

(Mio ECU e %)

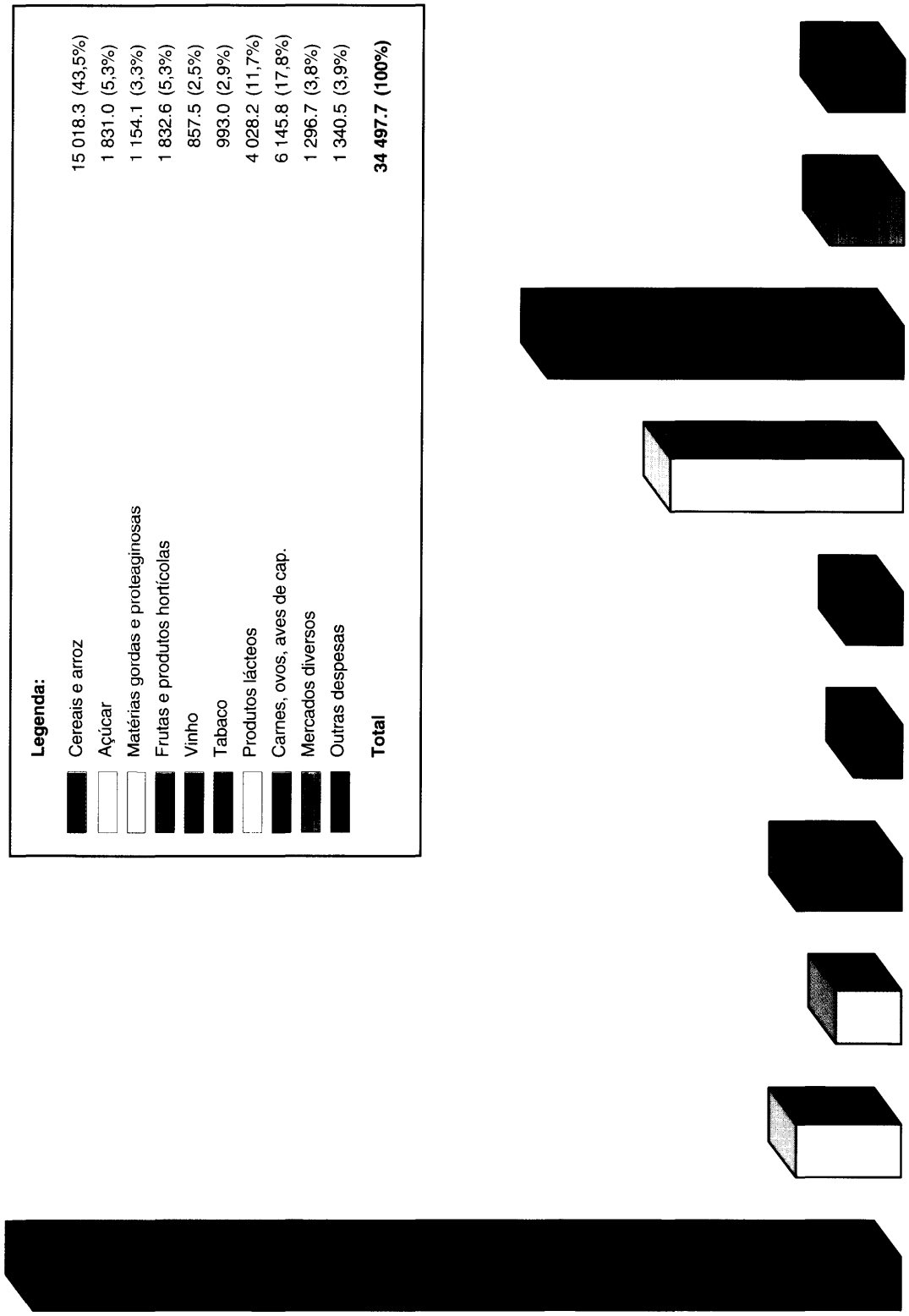
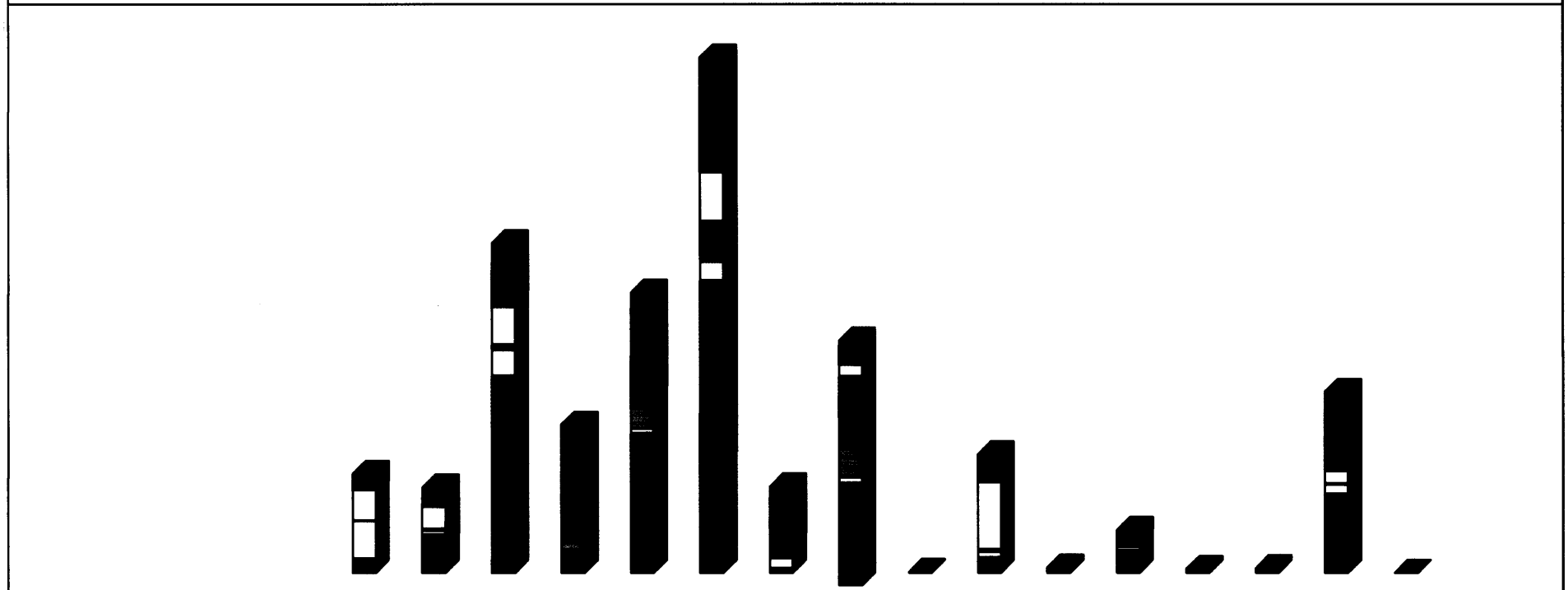


Ilustração gráfica XVIII
FEOGA-Garantia - Pagamentos efectuados em 1995, por mercado e por Estado-membro



(Mio ECU)

Mercado	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	DIVERSOS	TOTAL
	234.7	636.6	3 224.9	385.5	2 289.7	4 777.5	76.7	1 475.4	7.7	251.7	46.2	237.2	28.8	44.1	1 300.6	1.1	15 018.3
2.2. Açúcar	619.5	66.6	413.3	6.9	70.2	297.2	7.5	91.5	–	88.5	7.5	6.2	3.4	6.4	146.1	–	1 831.0
	1.4	23.2	24.0	101.6	323.3	118.3	0.4	516.2	–	17.4	0.0	21.5	0.0	0.3	6.5	–	1 154.1
	11.3	5.4	33.3	495.9	447.8	259.1	0.4	445.6	–	40.2	1.0	74.5	0.2	0.8	17.0	–	1 832.6
	0.3	0.2	6.6	31.0	215.9	216.6	–	357.3	–	1.5	1.6	25.9	–	–	0.6	–	857.5
	3.5	–	26.2	411.4	125.7	81.2	–	331.6	–	0.1	–	13.3	–	–	0.0	–	993.0
2.7. Produtos lácteos	484.2	356.5	612.6	5.1	45.7	799.5	149.8	178.2	0.9	1 088.6	16.3	54.0	25.4	13.8	197.7	–	4 028.2
	178.2	168.8	729.0	189.1	815.6	1 287.7	1 021.7	324.2	5.1	302.2	8.9	121.9	2.4	1.3	989.6	–	6 145.8
	13.2	94.6	36.4	764.7	115.6	125.6	3.8	72.7	0.1	26.0	0.0	24.3	–	–	19.8	–	1 296.7
	77.0	51.6	278.8	34.3	125.4	460.6	159.4	– 402.0	0.5	128.5	6.1	129.3	3.0	9.8	278.0	–	1 340.5
Total	1 623.4	1 403.6	5 385.1	2 425.5	4 575.0	8 423.3	1 419.7	3 390.7	14.4	1 944.6	87.5	708.1	63.3	76.5	2 955.9	1.1	34 497.7
	4,7 %	4,1 %	15,6 %	7,0 %	13,3 %	24,4 %	4,1 %	9,8 %	0,0 %	5,6 %	0,3 %	2,1 %	0,2 %	0,2 %	8,6 %	0,0 %	100,0 %

CAPÍTULO 3 (*)

Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Garantia (FEOGA-«Garantia») Organização e gestão dos mercados agrícolas

3.0. ÍNDICE

	Pontos
Medidas de luta contra a peste suína clássica	3.1 — 3.31
Introdução	3.1 — 3.4
Produção e rendimentos dos produtores	3.5 — 3.6
Medidas veterinárias	3.7 — 3.20
Na Alemanha	3.7 — 3.14
Modalidades de indemnização dos produtores	3.9 — 3.11
Intervenção da União	3.12 — 3.14
Na Bélgica	3.15 — 3.20
Modalidades de indemnização dos produtores	3.17 — 3.18
Intervenção da União	3.19 — 3.20
Medidas excepcionais de apoio do mercado	3.21 — 3.26
Na Alemanha	3.24 — 3.25
Na Bélgica	3.26
Conclusão	3.27 — 3.31
Legalidade e regularidade dos pedidos de restituição relativos à exportação de queijo Feta proveniente da Dinamarca	3.32 — 3.64
Introdução	3.32 — 3.36
Controlos previstos pela legislação comunitária	3.37 — 3.40
Controlos nacionais concebidos para fins não relacionados com as restituições à exportação	3.41 — 3.44
Ponto de vista das autoridades dinamarquesas sobre a função dos testes efectuados no âmbito do sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão e do regulamento dinamarquês sobre os queijos no controlo das restituições à exportação	3.45 — 3.47
Relatório especial n.º 201/96 de Março de 1996 elaborado pela Instituição Nacional de Controlo dinamarquesa sobre o controlo do queijo Feta na Dinamarca	3.48
Objectivos da auditoria do TCE	3.49
População examinada no âmbito da auditoria do TCE	3.50
Resultados da auditoria do TCE	3.51 — 3.58
Conclusão	3.59 — 3.64
Seguimento dado às observações apresentadas nos relatórios anuais do Tribunal relativos aos exercícios 1990-1992	3.65 — 3.108
Introdução	3.65
Organização comum de mercado (OCM) no sector do azeite	3.66 — 3.73
Conclusão	3.73

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 95.

Organização comum de mercado (OCM) no sector do arroz	3.74	— 3.79
Conclusão	3.79	
Organização comum de mercado (OCM) no sector do algodão	3.80	— 3.88
Conclusão	3.88	
Organização comum de mercado no sector do linho e do cânhamo	3.89	— 3.95
Conclusão	3.95	
Restituições à exportação de mercadorias não abrangidas pelo anexo II	3.96	— 3.108
Restituições para determinados produtos transformados	3.96	— 3.102
Restituições à exportação de cereais sob a forma de determinadas bebidas	3.103	— 3.107
Conclusão	3.108	

MEDIDAS DE LUTA CONTRA A PESTE SUÍNA CLÁSSICA

Introdução

3.1. No âmbito da sua revisão periódica da organização comum de mercado, e tendo em conta a actualidade do assunto, o Tribunal examinou a aplicação das medidas de luta contra a peste suína clássica [1] na Bélgica e na Alemanha de 1993 a 1995. Esta auditoria foi efectuada nos Estados-Membros citados e na Comissão.

3.2. A estratégia da União em matéria de luta contra a peste suína clássica baseia-se num estudo efectuado por peritos em 1977. Foram introduzidas determinadas medidas em 1981 [2] e aplicadas até Julho de 1992, tendo em vista a erradicação da doença do território da Comunidade, permitindo assim a abolição da vacina, que era ainda prática corrente. No fim da campanha, oito Estados-Membros foram oficialmente reconhecidos como indemnes, ao passo que a Bélgica, Alemanha, França e Itália só o foram parcialmente.

3.3. A vacinação sistemática nos Estados-Membros foi suprimida o mais tardar no início de 1990 [3]. Contudo, a União nunca esteve completamente isenta de peste: em 1992 foram registados 39 casos, 13 dos quais na Alemanha, e a partir de 1993 houve muitos surtos da doença na Bélgica e na Alemanha.

3.4. A política conduzida pela União para combater a peste suína clássica baseou-se principalmente em dois tipos de medidas:

a) medidas «veterinárias», que incluíam principalmente o abate dos animais doentes ou suspeitos [4]; a União participava, com 50%, no pagamento dos subsídios concedidos aos produtores [5] (1994: 21,8 Mio ECU; 1995: 24,6 Mio ECU; ***quadro 3.1***).

b) medidas «excepcionais de apoio do mercado», adoptadas pelas autoridades veterinárias na sequência da detecção da doença. Estas medidas consistiam na compra e no abate de animais sãos engordados, quando atingiam a maturidade, a fim de assegurar o

[1] A taxa de mortalidade dos animais atingidos pela peste suína clássica é elevada. Esta doença nunca foi detectada em seres humanos.

[2] Directiva 80/1095/CEE do Conselho, de 11 de Novembro de 1980 (JO L 325 de 1.12.1980, p. 1); Decisão 80/1096/CEE do Conselho, de 11 de Novembro de 1980 (JO L 325 de 1.12.1980, p. 5).

[3] Abolida pela Directiva 91/685/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1991 (JO L 377 de 31.12.1991, p. 1). Em caso de urgência, pode proceder-se à vacinação após decisão da Comissão nesta matéria (artigo 14.º deste última directiva).

[4] A Directiva 80/217/CEE do Conselho, de 22 de Janeiro de 1980 (JO L 47 de 21.2.1980, p. 11), previu uma série de medidas operacionais em caso de suspeição ou de confirmação da peste suína clássica, nomeadamente: limitação de circulação; inquérito epizootiológico; destruição dos animais; desinfecção; investigação dos riscos de propagação na sequência de contactos ou simplesmente devido à localização das explorações; delimitação de uma zona de protecção ao redor da exploração contaminada num raio mínimo de três quilómetros e de uma zona de controlo num raio de 10 quilómetros do foco, ambas sujeitas a limitações de circulação.

[5] O n.º 5 do artigo 3.º da Decisão 90/424/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1990, estipula que a participação financeira da União em determinados custos incorridos pelos Estados-Membros a título de indemnização dos proprietários é de 50%. Os custos em causa são os incorridos a título da indemnização dos proprietários pelo abate, destruição dos animais e dos seus produtos, limpeza, desinsectização, desinfecção da exploração e do material, bem como pela destruição dos alimentos e materiais contaminados que não podem ser desinfectados.

Quadro 3.1 — Despesas relativas às medidas excepcionais e veterinárias tomadas no âmbito da luta contra a peste suína clássica

Mio ECU	1994		1995	
	ME	MV	ME	MV
Bélgica	35,8	15,4	2,0	
Alemanha	99,2	6,4	4,5	24,6
Países Baixos	0,4			
Total	**135,4**	**21,8**	**6,5**	**24,6**

Fonte: relatórios financeiros do FEOGA e DG VI/B/II/2.
NB: ME: medidas excepcionais; MV: medidas veterinárias.

Quadro 3.2 — Rendimento agrícola familiar

(EUR 12 — ECU 1 000)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Média
Carne de suíno	18,1	11,4	16,3	40,5	33,2	45,1	38,1	29,0
Outros domínios agrícolas especializados	9,6	9,9	10,8	12,5	11,7	12,3	11,9	11,3

Fonte: Comissão — Rede de dados contabilísticos agrícolas.

escoamento desta produção e de evitar uma fuga às restrições impostas em matéria de circulação (6); o financiamento da União variava entre 70% e 100% das despesas incorridas (ver ponto 3.22) (1994: 135,4 Mio ECU; 1995: 6,5 Mio ECU; ***quadro 3.1***).

Produção e rendimento dos produtores

3.5. Durante o período 1986-1992, a criação intensiva de animais da espécie suína permitiu que os operadores deste sector atingissem um nível médio de rendimento superior ao obtido em outros domínios agrícolas especializados, apesar do nível relativamente modesto dos apoios comunitários neste sector (***quadro 3.2***).

3.6. A carne de suíno é essencialmente produzida em explorações que têm por vezes vários milhares de animais. A densidade chega a ser de 4 000 unidades por quilómetro quadrado em regiões da Bélgica e da Alemanha recentemente afectadas pela peste suína clássica. Nessas regiões, para além dos problemas ambientais bem conhecidos, é particularmente difícil controlar a escalada da doença uma vez detectado um foco.

(6) Artigo 20.º do Regulamento (CEE) n.º 2759/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975 (JO L 282 de 1.11.1975, p. 1).

Medidas veterinárias

Na Alemanha

3.7. No início de 1993, a peste manifestou-se sucessivamente a sudeste e a norte do país, propagando-se mais tarde para sudoeste. De Janeiro de 1993 ao final de 1995, verificaram-se 271 surtos da epidemia em explorações de gado suíno. A extensão e a duração da epidemia sugerem que as medidas tomadas não eram adequadas ou não foram aplicadas com o devido rigor.

3.8. No *Land* da Baixa Saxónia, que representa mais de 80% das despesas totais incorridas neste Estado-Membro, a gestão da luta contra a epidemia pesou significativamente nos serviços distritais (7), que receberam muito pouco apoio logístico, quer do Ministério da Agricultura em Bonn quer da unidade de crise em Oldenburg que devia coordenar as acções (8) quer de outros serviços. Cada um desenvolveu os seus próprios sistemas administrativo, informático e operacional. Caso se tivessem partilhado os meios disponíveis, na Alemanha, ter-se-ia criado uma sinergia útil.

Modalidades de indemnização dos produtores

3.9. Na Alemanha, as indemnizações são pagas pela *Tierseuchenkasse*, organismo de direito público financiado pelo *Land* em que está situado e por uma quotização anual dos produtores determinada em função do número de animais possuídos.

3.10. Os métodos estabelecidos pelo Estado-Membro para avaliação dos animais a abater variam conforme os casos:

a) o preço por unidade de peso utilizado é o preço adoptado pela Comissão (ponto 3.21) ou o preço praticado no mercado local, que pode ser superior ao primeiro;

b) o preço pode ser aplicado quer ao peso vivo quer ao peso que o animal adquiriu desde a sua compra pelo produtor; neste último caso, a indemnização é composta por um montante que corresponde ao preço de compra dos leitões e por um outro que

(7) Trata-se dos *Ämter für Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung*. Os *Kreise* são unidades administrativas que reagrupam várias circunscrições.

(8) Artigo 7.º-A da Directiva 80/217/CEE do Conselho, de 22 de Janeiro de 1980 (JO L 47 de 21.2.1980), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/685/CEE, de 11 de Dezembro de 1991 (JO L 377 de 31.12.1991, p. 1).

corresponde ao valor do aumento de peso e é superior à indemnização calculada só a partir do peso vivo.

3.11. Apesar de os serviços da *Tierseuchenkasse* calcularem por vezes o aumento de peso médio diário do animal e declararem não aceitar qualquer valor superior a 700g, foram aceites valores superiores sem justificação particular. Por outro lado, o peso vivo é avaliado visualmente e só excepcionalmente é determinado por pesagem.

Intervenção da União

3.12. No final de 1995, as despesas pagas pela União à Alemanha elevaram-se a 31,0 Mio ECU ([9]), incluindo um adiantamento de 8,4 Mio ECU.

3.13. A Comissão viu-se confrontada com dificuldades importantes no que se refere aos processos que lhe foram remetidos pelo *Land* da Baixa Saxónia. Estes revelaram-se muitas vezes incompletos ou foram apresentados para justificar despesas não elegíveis.

3.14. Além disso, em Dezembro de 1995, a Comissão recusou o pagamento de um montante de 5,2 Mio ECU por não ter recebido uma prova de que os abates em questão tinham sido decididos com base nos inquéritos epizootiológicos previstos na regulamentação ([10]). Este montante passou em seguida para 6,1 Mio ECU na sequência, em especial, da auditoria do Tribunal e do pedido de informações complementares dirigido às autoridades alemãs pela Comissão. O Tribunal formula no ponto 3.26 as suas observações relativamente a um caso idêntico ocorrido na Bélgica, cujo custo foi finalmente suportado pela Comissão.

Na Bélgica

3.15. Na Bélgica, a peste foi declarada em Outubro de 1993, na sequência da importação de leitões do *Land* de Bade-Vurtemberga, e terminou um ano mais tarde; detectaram-se 55 focos da epidemia. Uma região fronteiriça dos Países Baixos teve igualmente que ser isolada tendo sido aplicadas medidas excepcionais.

3.16. As medidas de luta contra a peste foram geridas a partir de uma unidade de crise situada em Wingene e depois em Drongen que assegurava a coordenação das acções empreendidas; foram postos meios humanos à sua disposição, em condições flexíveis.

Modalidades de indemnização dos produtores

3.17. As indemnizações pagas aos produtores no âmbito dos abates veterinários foram fixadas pelo Ministério da Agricultura com base nos preços publicados na imprensa especializada, em função do peso e da raça dos animais. Foram depois enviadas grelhas de preços, com dados precisos, aos peritos responsáveis pela estimativa do seu peso e valor.

3.18. Durante a auditoria, verificou-se contudo que a estimativa do peso não fora posteriormente corrigida de modo a corresponder ao peso real, excepto quando o lote se compunha exclusivamente de animais destinados à engorda. No que se refere à aplicação das grelhas de preços, verificaram-se casos em que animais de qualidade inferior foram tratados como se fossem de qualidade superior.

Intervenção da União

3.19. No final de 1995, o montante das despesas pagas pela União à Bélgica foi de 15,4 Mio ECU ([11]).

3.20. Em Dezembro de 1994, a Comissão recusou o reembolso de um montante de 0,8 Mio ECU porque os beneficiários não tinham ainda sido indemnizados pelas autoridades nacionais. Verificou-se que em Fevereiro de 1996 este assunto estava ainda pendente.

Medidas excepcionais de apoio do mercado

3.21. As modalidades de aplicação destas medidas foram especificadas em diversos regulamentos estabele-

([9]) *Fonte:* Comissão (DG VI/B/II/2). Decisões 94/189/CE e 95/79/CE da Comissão, de 18 de Março de 1994 (JO L 89 de 6.4.1994, p. 30) e 95/79/CE de 13 de Março de 1995 (JO L 65 de 23.3.1995, p. 31).

([10]) Artigos 4.º, 5.º e 7.º da Directiva 80/217/CEE do Conselho, de 22 de Janeiro de 1980 (JO L 47 de 21.2.1980, p. 11).

([11]) *Fonte:* Comissão (DG VI/B/II/2). Decisões 94/190/CE e 94/742/CEE da Comissão, de 18 de Março de 1994 (JO L 89 de 6.4.1994, p. 30) e 14 de Novembro de 1994 (JO L 296 de 17.11.1994, p. 56).

cendo os períodos e as áreas em questão, os pesos dos animais elegíveis, os preços de compra e a utilização autorizada dos produtos provenientes do abate ([12]). A Comissão póde tirar partido da experiência adquirida durante a epidemia de peste suína africana que se fizera sentir na Bélgica em 1985 e cuja gestão fora examinada pelo Tribunal num relatório de 1990 ([13]). Desta vez, a regulamentação previu que os produtos provenientes do abate deviam ser transformados em gorduras ou em farinha de carne e não utilizados para consumo humano. No final de 1993, contudo, a Comissão autorizou a Alemanha a transformar as carnes com vista ao seu consumo pelo homem fora da União e a exportá-las (principalmente para a Rússia) sem a concessão de restituições à exportação, não tendo porém tomado qualquer disposição específica contra a sua reimportação para o território da União ([14]).

3.22. As medidas adoptadas pela Comissão em matéria de financiamento não permitem garantir que os vários Estados-Membros sejam tratados do mesmo modo. Com efeito, a Comissão decidiu reembolsar:

a) 100% das compras para uma primeira acção na Alemanha e para a única acção nos Países Baixos;

b) 70% do montante correspondente à estimativa da quantidade de carne a comprar, sendo o saldo financiado posteriormente pelo Estado-Membro em causa; todas as acções empreendidas na Bélgica e a maior parte das que foram empreendidas na Alemanha foram financiadas de acordo com este esquema; uma vez que o número de animais realmente comprados foi inferior às estimativas, a taxa de financiamento a cargo da União foi superior a 70%, isto é 78% na Bélgica e 77% na Alemanha;

c) 70% do custo dos animais efectivamente comprados, sendo os 30% restantes pagos pelo Estado-Membro; a única acção em curso no final de 1995, na Alemanha, foi financiada seguindo este esquema.

3.23. Pode considerar-se que, se todas as acções tivessem sido realizadas de acordo com este último esquema, o encargo para o orçamento comunitário teria sofrido uma redução de 13 Mio ECU.

Na Alemanha

3.24. Durante as verificações *ex post*, constatou-se que a documentação disponível não permitia verificar o percurso dos lotes individuais de animais comprados até à sua transformação em gorduras ou em farinha de carne nem verificar se algum documento comprovava a realidade desta operação. Isto significa que existe o risco de a carne voltar a ser colocada no mercado. Apesar do carácter urgente das medidas, a Comissão deveria ter instaurado procedimentos que permitissem a verificação posterior das diferentes fases que vão da compra à eventual transformação, tendo em conta o elevado montante das despesas em causa (ver ponto 3.21).

3.25. No caso de um limitado número de produtores, a indemnização foi calculada com base no peso vivo utilizando um coeficiente de conversão de 0,83 (especificado na regulamentação), se bem que os pesos vivo e carcaça fossem conhecidos. Por consequência, os produtores beneficiaram de uma indemnização superior à calculada com base no peso carcaça. O coeficiente de conversão, que era manifestamente demasiado elevado, só foi reduzido pela Comissão em Dezembro de 1994 ([15]), ou seja, muito depois do paroxismo da epidemia, tendo sido apenas nessa data que a sua utilização foi limitada aos casos em que não se dispunha de elementos sobre o peso carcaça.

Na Bélgica

3.26. Em Setembro de 1995, as autoridades belgas apresentaram um pedido de intervenção a título das medidas veterinárias, na sequência dos abates efectuados no final de 1993. Porém, as despesas que daí resultaram (7 Mio ECU) não podiam ser classificadas na categoria das resultantes de medidas veterinárias devido à falta de inquéritos epizootiológicos. No início de 1996, a Comissão adoptou um regulamento destinado a resolver este problema *a posteriori*, incluindo estas despesas no âmbito das medidas excepcionais ([16]). Por um lado, a contribuição comunitária cobriu portanto 70% das despesas em

([12]) Para a Alemanha: Regulamento (CEE) n.º 1930/93 da Comissão, de 16 de Julho de 1993 (JO L 174 de 17.7.1993, p. 32); Regulamento (CE) n.º 3088/93 da Comissão, de 9 de Novembro de 1993 (JO L 277 de 10.11.1993, p. 30) e os oito regulamentos que o alteram; Regulamento (CE) n.º 3146/94 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994 (JO L 332 de 22.12.1994, p. 23) e os seis regulamentos que o alteram, adoptados no final de Julho de 1995.
Para a Bélgica: Regulamento (CE) n.º 3337/93 da Comissão, de 3 de Dezembro de 1993 (JO L 299 de 4.12.1993, p. 23) e os seis regulamentos que o alteram; Regulamento (CE) n.º 2865/94 da Comissão, de 25 de Novembro de 1994 (JO L 303 de 26.11.1994, p. 25). Para os Países Baixos: Regulamento (CE) n.º 1393/94 da Comissão, de 17 de Junho de 1994 (JO L 152 de 18.6.1994, p. 27) e os três regulamentos que o alteram.

([13]) Relatório especial n.º 1/90 sobre determinadas operações de armazenagem no sector da carne de suíno (JO C 76 de 26.3.1990, p. 1).

([14]) Regulamento (CE) n.º 3336/93 da Comissão, de 3 de Dezembro de 1993 (JO L 299 de 4.12.1993, p. 20), que altera o Regulamento (CE) n.º 3088/93 da Comissão, de 9 de Novembro de 1993 (JO L 277 de 10.11.1993, p. 30).

([15]) Regulamento (CE) n.º 3146/94 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994 (JO L 332 de 22.12.1994, p. 23).

([16]) Regulamento (CE) n.º 151/96 da Comissão, de 29 de Janeiro de 1996 (JO L 23 de 30.1.1996, p. 9).

vez dos 50% previstos no que se refere às medidas veterinárias, o que representa um excesso de 1,4 Mio ECU a cargo do orçamento comunitário, e, por outro, foram também imputadas ao FEOGA, secção Garantia, determinadas despesas, apesar de o facto gerador remontar a mais de dois anos. Como vários dos seus documentos internos testemunham, os serviços veterinários da Comissão conheciam as intenções das autoridades belgas nesta matéria desde o início. Assim, deveriam ter tomado iniciativas com vista a esclarecer esta situação bastante mais cedo. Finalmente, deve assinalar-se que o regulamento da Comissão não tem em conta as exigências em matéria de peso e de preço que normalmente acompanham a implementação de medidas excepcionais.

Conclusão

3.27. De uma forma geral, a Comissão tomou rapidamente a iniciativa de controlar a implementação das medidas aplicadas na sequência do surto da peste suína na Bélgica e Alemanha. Além disso, decidiu oportunamente excluir do financiamento comunitário o eventual regresso ao mercado dos animais sãos abatidos (ver ponto 3.21).

3.28. Contudo, a Comissão deve futuramente garantir que os textos regulamentares especifiquem claramente, desde o início, as condições em que as medidas veterinárias e as medidas excepcionais são aplicáveis e não as definir *a posteriori* (ver pontos 3.14 e 3.26). Isto permitirá evitar que despesas recusadas a título de um quadro regulamentar sejam imputadas a um outro, aumentando por consequência os encargos para o orçamento da União (ver ponto 3.26). Neste contexto, o formulário-tipo de «pedido de intervenção» deverá sofrer uma melhoria. A Comissão deverá igualmente examinar se é oportuno fixar taxas de subsídio diferentes para as duas medidas de modo a evitar que surjam factores incentivos em caso de epidemia.

3.29. O reembolso a título de medidas excepcionais deverá ser efectuado numa base que garanta a aplicação da mesma taxa de restituição a todos os Estados-Membros (ver ponto 3.22).

3.30. Devem tomar-se medidas que garantam que as indemnizações pagas pelos Estados-Membros aos produtores sejam calculadas seguindo modalidades mais precisas e homogéneas, tanto no que se refere às medidas veterinárias (ver pontos 3.10 e 3.17 - 3.18) como às medidas excepcionais (ver ponto 3.25).

3.31. Finalmente, a Comissão deve, em concertação com os operadores industriais do sector, propor ao Conselho uma revisão dos regulamentos em vigor. Deve igualmente reflectir sobre a possibilidade de aumentar a contribuição dos proprietários de explorações intensivas de suínos para as medidas de luta contra a peste suína clássica.

LEGALIDADE E REGULARIDADE DOS PEDIDOS DE RESTITUIÇÃO RELATIVOS À EXPORTAÇÃO DE QUEIJO FETA PROVENIENTE DA DINAMARCA

Introdução

3.32. Os relatórios especiais n.os 2/90 [17] e 7/93 [18] sublinhavam a complexidade das regras que estabeleciam o direito a receber restituições à exportação de produtos lácteos, conforme definidas no Regulamento (CEE) n.º 3846/87 da Comissão [19], que estabelece a nomenclatura dos produtos agrícolas para as restituições à exportação e as dificuldades que esta complexidade determina para os controlos *a posteriori*.

3.33. Desde a introdução do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho [20], a maioria dos Estados-Membros aceitaram a ideia de que, uma vez os produtos lácteos exportados, o único meio de verificar a sua composição é examinar os registos relativos aos controlos de produção e de qualidade (ver ponto 3.39). Contudo, como indica o relatório especial n.º 1/94 [21], a Dinamarca não utilizou os registos dos controlos de qualidade no âmbito do controlo *a posteriori* das restituições à exportação de Feta. Os argumentos apresentados para justificar a não utilização desses registos são resumidos posteriormente no presente capítulo (ver pontos 3.45-3.47).

3.34. O ***quadro 3.3*** dá pormenores sobre o pagamento de restituições à exportação de Feta proveniente da Dinamarca que, no período de cinco anos que termina em Dezembro de 1994, se elevaram a cerca de 480 Mio ECU. O valor comercial total das exportações dinamarquesas de Feta para países terceiros no mesmo período eleva-se a 560 Mio ECU. Dado que a Dinamarca é o principal exportador de Feta da Comunidade e que o montante das restituições em questão é importante, o Tribunal efectuou

[17] JO C 133 de 31.5.1990.
[18] JO C 53 de 19.2.1994.
[19] JO L 366 de 24.12.1987.
[20] JO L 388 de 30.12.1989.
[21] JO C 75 de 12.3.1994.

Quadro 3.3 — FEOGA-«Garantia» 1995: restituições pagas na Dinamarca relativas à exportação de queijo Feta

Ano	Quantidade exportada (1 000 kg)	Total das restituições (Mio ECU)	Número de pedidos
1990	111 112	122,6	4 125
1991	96 037	106,2	3 989
1992	83 880	92,6	4 669
1993	99 649	109,0	6 109
1994	64 955	49,4	7 242

Fonte: Dados relativos às restituições à exportação provenientes do EU-Direktorat, organismo pagador dinamarquês.

uma auditoria em 1994 e 1995 a fim de examinar a natureza das informações disponíveis sobre os controlos de qualidade e de considerar a sua utilização no contexto de um controlo *a posteriori* das restituições à exportação de Feta a partir deste Estado-Membro. Esta parte do capítulo resume os resultados desta auditoria.

3.35. O Feta é um queijo, na origem produzido na Grécia a partir de leite de ovelha, mas fabricado há alguns anos em maior escala na Dinamarca a partir de leite de vaca, principalmente para ser exportado para o Irão. O produto dinamarquês é embalado em latas com salmoura ou em embalagens tipo *tetrapack*. A Comissão apresentou recentemente ao Conselho uma proposta de regulamento com vista a impedir, a partir de 2002, a designação de Feta para o produto dinamarquês. Esta proposta de regulamento não tem contudo qualquer incidência na análise dos problemas relacionados com as restituições à exportação tratados nos pontos que se seguem.

3.36. O principal tipo de Feta fabricado na Dinamarca e destinado a ser exportado para o Irão deve respeitar as normas comerciais de um mínimo de 40% de teor em matérias gordas em peso da matéria seca e de um máximo de 60% de teor de água. Para poder beneficiar das restituições à exportação, o queijo Feta deve respeitar os parâmetros de composição previstos no Regulamento (CEE) n.º 3846/87, que são os seguintes:

a) teor em matérias gordas, em peso da matéria seca, igual ou superior a 39%;

b) teor, em peso, de água na matéria não gorda, não superior a 72%.

A título de exemplo, em 31 de Dezembro de 1993 a taxa de restituição à exportação de queijo Feta deste tipo era de 81,19 ECU/100 Kg. Relativamente ao mesmo ano, o preço comercial médio era de 112 ECU/100 Kg.

Controlos previstos pela legislação comunitária

3.37. Nos termos do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão ([22]), que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas, é o dia da exportação que é determinante para estabelecer a quantidade, natureza e características do produto exportado.

3.38. O Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho ([23]) define os controlos aduaneiros correntes relativos à concordância entre os produtos agrícolas e a sua designação na nomenclatura das restituições, que deve ser registada na declaração de exportação, e prevê em especial controlos físicos efectuados no dia do controlo aduaneiro, que devem incidir, pelo menos, sobre uma amostra representativa de 5% das declarações de exportação. Estas verificações físicas podem incluir a recolha de amostras de produtos para análise em laboratório a fim de verificar a concordância com a nomenclatura.

3.39. O artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho relativo aos controlos, pelos Estados-Membros, das operações que fazem parte do sistema de financiamento pelo FEOGA prevê, entre outros aspectos, a verificação *a posteriori* da exactidão dos principais dados submetidos a controlo, através de controlos cruzados, incluindo comparações com os documentos comerciais de terceiros. A maioria dos Estados-Membros aceitou a ideia de que os registos dos controlos de produção e de qualidade estão incluídos na definição de «documentos comerciais». A fim de garantir uma interpretação coerente em todos os Estados-Membros, o Regulamento (CE) n.º 3094/94 do Conselho ([24]) especificou que estes registos se incluíam de facto na definição de «documentos comerciais».

3.40. A fim de garantir que o queijo Feta está em conformidade com os parâmetros da nomenclatura das restituições à exportação no que se refere ao teor em matérias gordas em peso da matéria seca e ao teor de água na matéria não gorda, podem recolher-se amostras do produto no momento da exportação, que serão analisa-

([22]) JO L 351 de 14.12.1987.
([23]) JO L 42 de 16.2.1990.
([24]) JO L 328 de 20.12.1994.

das em laboratório, nos termos das disposições do Regulamento (CEE) n.º 386/90. No âmbito das auditorias previstas pelo Regulamento (CEE) n.º 4045/89, podem ser utilizados outros registos comerciais, como análises alternativas de amostras que não têm que ser recolhidas no dia da exportação, para determinar qual a composição química mais provável no dia do controlo aduaneiro. Deve observar-se a este respeito que a legislação comunitária não prescreve oficialmente qualquer método para determinar o teor em matérias gordas em peso da matéria seca ou o teor de água na matéria não gorda.

Controlos nacionais concebidos para fins não relacionados com as restituições à exportação

3.41. Para além dos controlos anteriormente referidos, eram aplicados na Dinamarca outros dois sistemas de controlo sobre as exigências em matéria de qualidade do queijo Feta durante o período coberto pela auditoria. Estes sistemas não foram concebidos com o objectivo de controlar as restituições à exportação. Incluem a recolha de amostras das existências, mas não no momento em que os produtos são colocados sob controlo aduaneiro.

3.42. O primeiro, previsto por um acordo celebrado entre a Federação Dinamarquesa de Centrais Leiteiras e as autoridades iranianas, implicava a criação de um sistema de testes bacteriológicos e químicos aplicados a amostras recolhidas de forma aleatória de queijo Feta destinado à exportação para o Irão, com vista à emissão de certificados atestando que o queijo estava em conformidade com as especificações contratuais. O sistema é designado «sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão». Os testes incluem o teor em matérias gordas em peso da matéria seca e o teor de água. São efectuados pelo laboratório oficial da Direcção Veterinária dinamarquesa. Uma segunda amostra do mesmo lote de produtos é submetida a uma contraverificação efectuada por um laboratório comercial. Os resultados destas últimas verificações são enviados ao laboratório da Direcção Veterinária.

3.43. O segundo sistema é previsto pelo regulamento dinamarquês sobre os queijos ([25]) e inclui verificações sobre o teor em matérias gordas em peso da matéria seca, teor de água e teor, em peso, de água na matéria não gorda. Estes testes, geralmente designados «testes de rotina», eram unicamente efectuados pelo laboratório da Direcção Veterinária dinamarquesa. A partir de 1 de Janeiro de 1994, passaram a ser os serviços sanitários locais os responsáveis por esses testes.

([25]) N.º 540, de 3 de Dezembro de 1969, relativo à transformação, comercialização, importação e exportação de queijo, incluindo queijos moles.

3.44. Nos dois sistemas, o parâmetro relativo ao teor em matérias gordas em peso da matéria seca situa-se em 40% no mínimo e o do teor de água em 60% no máximo. O regulamento dinamarquês sobre os queijos prevê um máximo de 72% para o teor de água na matéria não gorda. Em caso de incumprimento destes parâmetros, confirmado pelos resultados dos testes, podem ser aplicadas multas em conformidade com este mesmo regulamento.

Ponto de vista das autoridades dinamarquesas sobre a função dos testes efectuados no âmbito do sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão e do regulamento dinamarquês sobre os queijos no controlo das restituições à exportação

3.45. O relatório das instâncias aduaneiras dinamarquesas sobre o controlo previsto pelo Regulamento (CEE) n.º 4045/89 efectuado ao principal beneficiário dinamarquês de restituições concedidas para a exportação de Feta, durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1990 e 31 de Dezembro de 1991, reconhece a existência de testes efectuados pelo laboratório da Direcção Veterinária, mas não faz referência a qualquer operação de acompanhamento dos diferentes resultados que indique o incumprimento à primeira vista dos parámetros da nomenclatura das restituições relativamente ao teor em matérias gordas em peso da matéria seca e ao teor de água na matéria não gorda.

3.46. A posição das autoridades dinamarquesas sobre a utilização das análises de amostras de Feta, efectuadas sob a responsabilidade do laboratório da Direcção Veterinária para fins de controlo das restituições à exportação, conforme enunciada durante a auditoria e em resposta à carta de sector, é a seguinte:

a) os resultados não podem ser utilizados porque é difícil relacioná-los com exportações para países terceiros (em outros termos, os documentos comerciais não permitem determinar se os lotes que foram submetidos a testes foram vendidos por exemplo para exportação, colocados no mercado comunitário, etc.) (ver ponto 3.53);

b) a exploração dos resultados de análise disponíveis no contexto das restituições à exportação poderia criar problemas, nomeadamente porque as amostras são muitas vezes recolhidas antes dos nove dias previstos pelo regulamento dinamarquês sobre os queijos (ver ponto 3.55);

c) o Feta é um queijo em transformação contínua, cujo teor em matérias gordas e teor de água evoluem à

medida que se vai curando. Por consequência, podem intervir alterações entre a recolha de amostras e o controlo aduaneiro (ver ponto 3.56);

d) os resultados das análises do laboratório comercial não deviam ser tomados em consideração, uma vez que os seus métodos diferem dos utilizados pelo laboratório da Direcção Veterinária para a determinação do teor de água, conduzindo a valores mais elevados (ver ponto 3.57);

e) como a recolha de amostras no âmbito do sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão ou do regulamento dinamarquês sobre os queijos não é habitualmente efectuada no dia do controlo aduaneiro, a data não está em conformidade com as disposições do n.º 4 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 3665/87, segundo o qual o dia da exportação é determinante para estabelecer a quantidade, natureza e características do produto exportado (ver ponto 3.58);

f) o único sistema de controlo utilizado pelas autoridades dinamarquesas para determinar se o que estava estipulado em matéria de restituições para o Feta fora respeitado é o aplicado pelos serviços aduaneiros dinamarqueses nos termos do Regulamento (CEE) n.º 386/90.

3.47. O Tribunal foi igualmente informado, em Janeiro de 1994, durante a auditoria, que as autoridades dinamarquesas tinham criado um grupo de trabalho encarregado de estudar a função dos testes efectuados no âmbito do sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão e em aplicação do regulamento dinamarquês sobre os queijos no controlo das restituições à exportação. Este grupo chegou à conclusão, referida no seu relatório de Maio de 1994, de que os resultados não se prestavam a uma exploração directa no sentido de determinar a elegibilidade para restituições à exportação, mas que deveriam ser utilizados no âmbito de uma análise de risco para selecção das operações a verificar nos termos do Regulamento (CEE) n.º 4045/89.

Relatório especial n.º 201/96 de Março de 1996 elaborado pela Instituição Nacional de Controlo dinamarquesa sobre o controlo do queijo Feta na Dinamarca

3.48. Em Março de 1996, a Instituição Nacional de Controlo dinamarquesa publicou um relatório especial sobre o controlo do queijo Feta na Dinamarca, que utiliza uma grande parte dos elementos reunidos no momento da auditoria do Tribunal. O relatório especial faz referência a um relatório de Março de 1995 elaborado por um segundo grupo de trabalho, criado em Agosto de 1994 para estudar a exploração dos resultados de análises no âmbito do controlo das restituições à exportação. Este relatório não foi enviado ao Tribunal por ocasião da sua auditoria.

Objectivos da auditoria do TCE

3.49. O objectivo consistia em verificar a legalidade e regularidade dos pedidos de restituição à exportação financiados pela Comunidade Europeia em conformidade com as disposições do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão relativo ao Feta exportado pela Dinamarca. A auditoria incidiu em especial sobre a questão de saber se as condições, no que se refere ao teor mínimo em matérias gordas, em peso da matéria seca, e ao teor máximo de água na matéria não gorda, previstas pela nomenclatura das restituições, tinham sido respeitadas.

População examinada no âmbito da auditoria do TCE

3.50. A auditoria considerou casos de infracção aparente no âmbito do sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão e do regulamento dinamarquês sobre os queijos, durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1989 e 31 de Dezembro de 1994. As restituições à exportação de Feta pela Dinamarca durante os exercícios orçamentais de 1990 a 1994 representaram cerca de 480 Mio ECU.

Resultados da auditoria do TCE

3.51. O Tribunal constatou que os testes efectuados no âmbito dos dois sistemas se baseiam nos mesmos critérios, teor de água e teor em matérias gordas em peso da matéria seca, que os previstos na nomenclatura das restituições. Além disso, os testes realizados no âmbito do primeiro sistema referem-se de forma específica ao Feta destinado à exportação para o Irão que, em princípio, dão direito na totalidade a restituições à exportação e os que são realizados nos termos do regulamento dinamarquês sobre os queijos aplicam-se ao conjunto da produção de queijo dinamarquesa, incluindo outros queijos exportados para países terceiros, como o Mozzarella.

3.52. Relativamente ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 1989 e 31 de Dezembro de 1993, verificaram-se 409 casos de infracção das disposições da nomenclatura quanto ao teor em matérias gordas em peso da matéria seca e ao teor de água, no caso do queijo Feta, dos quais 327 no âmbito do sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão e 82 no âmbito do regulamento dinamarquês sobre os queijos. Foram aplicadas multas em 184 casos. Deve recordar-se que só se aplicam multas em casos de infracção verificados pelo laboratório da Direcção Veterinária, e mesmo assim não em todos os casos. As autoridades dinamarquesas, contrariamente ao parecer do Tribunal, não tiveram em conta estes resultados para a determinação do direito às restituições à exportação, no que se refere aos lotes em questão.

3.53. Dos 409 casos de infracção, 229 foram inspeccionados a partir da documentação comercial. Em 178 casos, póde verificar-se que o queijo fora vendido e em 145 foi possível chegar até às declarações de exportação específicas. No que se refere aos 51 lotes restantes, não se póde estabelecer com precisão a sua colocação à venda, devido à insuficiência das informações comerciais [ver ponto 3.46, a)].

3.54. As autoridades dinamarquesas sustentaram que, em numerosos casos, os lotes tinham sido:

a) submetidos a novos testes, cujos resultados foram satisfatórios;

b) testados por amostragem num prazo de nove dias após a produção, contrariamente ao que prevêem as linhas directrizes sobre amostragem;

c) sujeitos a controlos aduaneiros, nos termos do Regulamento (CEE) n.º 386/90, cujos resultados foram satisfatórios.

3.55. O Tribunal verificou que:

a) apenas em 11 casos existiam provas da realização de novos testes com resultados satisfatórios;

b) houve apenas quatro casos em que as amostras foram recolhidas num prazo de nove dias após a produção [ver ponto 3.46 b)];

c) houve apenas dois casos em que um teste satisfatório previsto pelo Regulamento (CEE) n.º 386/90, efectuado a uma amostra aduaneira, se referia a um lote verificado no âmbito do sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão ou no âmbito do regulamento dinamarquês sobre os queijos.

3.56. Relativamente ao momento em que as amostras eram recolhidas e às modificações susceptíveis de intervir na composição à medida que o queijo entra na fase de maturação, uma análise dos casos de infracção detectados no âmbito de todos os sistemas de controlo mostra que foram constatados em amostras recolhidas durante um longo período compreendido entre nove e 232 dias após a produção [ver ponto 3.46 c)].

3.57. As autoridades dinamarquesas reclamam com razão que os resultados das análises do laboratório comercial ao mesmo lote de produção tinham tendência para revelar um teor de água mais elevado do que o que resultava das análises do laboratório da Direcção Veterinária. Atribuem a diferença ao facto de os dois laboratórios terem utilizado métodos diferentes para os seus testes. Porém, deve tomar-se igualmente em consideração o facto de as amostras testadas pelo laboratório da Direcção Veterinária serem abertas nos serviços regionais para efeitos de controlos organolépticos antes de serem enviadas ao laboratório central, ao passo que as amostras testadas pelo laboratório comercial chegavam intactas ao laboratório. Estas diferenças ao nível do manuseamento das amostras podem portanto contribuir para as diferenças verificadas ao nível do teor de água [ver ponto 3.46 d)].

3.58. O argumento segundo o qual a composição do queijo Feta só pode ser determinada recolhendo amostras no dia do controlo aduaneiro, previsto pelo Regulamento (CEE) n.º 386/90, não pode ser aceite. Fazê-lo implicaria a impossibilidade, uma vez que as mercadorias foram exportadas, de verificar se eram respeitadas as condições em matéria de restituições à exportação, contrariando assim o Regulamento (CEE) n.º 4045/89 e as alterações posteriormente introduzidas. Os resultados dos testes sobre o teor em matérias gordas em peso da matéria seca e sobre o teor de água, efectuados no âmbito do sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão e em aplicação do regulamento dinamarquês sobre os queijos, são a fonte essencial das provas que permitem verificar a posteriori que as exportações de queijo da Dinamarca estão em conformidade com os parámetros da nomenclatura das restituições [ver ponto 3.46 e)].

Conclusão

3.59. Apesar das observações já formuladas pelo Tribunal sobre este assunto, que figuram no relatório especial n.º 1/94, as autoridades dinamarquesas não incluíram e acompanharam os diferentes resultados dos

testes sobre os dois sistemas no âmbito dos controlos *a posteriori*, previstos pelo Regulamento (CEE) n.º 4045/89 e não asseguraram a implementação de meios satisfatórios que pudessem estabelecer que os lotes testados tinham sido vendidos. O Regulamento n.º 3094/94 especificou a obrigação de incluir os registos de controlo de qualidade no âmbito dos controlos previstos pelo Regulamento n.º 4045/89, e por consequência de dar seguimento aos resultados dos diferentes testes.

3.60. O Tribunal sugeriu às autoridades dinamarquesas que completassem a identificação e a quantificação de todos os lotes de queijo controlados no âmbito dos dois sistemas, que não respeitavam as normas da nomenclatura relativas ao teor de água na matéria não gorda e ao teor em matérias gordas em peso da matéria seca, e que recuperassem as restituições à exportação em causa. As autoridades dinamarquesas não estão dispostas a aceitar que os resultados dos testes que permitem determinar se as exportações de queijo respeitam os parâmetros nacionais em matéria de teor de água, de teor de água na matéria não gorda e de teor em matérias gordas em peso da matéria seca para as exportações de queijo sejam igualmente utilizados para determinar a conformidade com os parâmetros comunitários relativos às restituições à exportação, não tendo fornecido a quantificação necessária nem tomado medidas em matéria de recuperação.

3.61. Contudo, o relatório da Instituição Nacional de Controlo dinamarquesa dá algumas indicações quanto ao âmbito das infracções. Indica que foram examinados 10 783 resultados de análise relativos a 40% do queijo Feta, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1989 e 30 de Junho de 1995. Apresenta ainda um cálculo da percentagem, por tipo de controlo, do número total de resultados de análise relativos a 40% ([26]) de Feta, que durante o período em causa não respeitaram as regras nacionais no que se refere ao teor de água e ao teor em matérias gordas. A percentagem mínima que não satisfaz os parâmetros em vigor é de 3,3%. Os pormenores por tipo de controlo estão reflectidos no ***quadro 3.4***.

3.62. Deve observar-se que estes valores se baseiam no incumprimento dos parâmetros nacionais, que são semelhantes no que se refere ao teor de água na matéria não gorda mas que prevêem 40% para o teor em matérias gordas em peso da matéria seca contra 39% na nomenclatura das restituições. A maioria dos casos examinados pelo Tribunal refere-se ao teor de água na matéria não gorda. A Instituição Nacional de Controlo dinamarquesa adianta, além disso, que os valores definitivos poderiam ser inferiores se se tomassem em consideração os novos testes efectuados.

3.63. No momento actual, as restituições só foram recuperadas relativamente às diferentes expedições controladas nos termos do Regulamento (CEE) n.º 386/90. Entre 1 de Janeiro de 1989 e 7 de Março de 1994, verificaram-se 27 casos que deram lugar a recuperações num montante de cerca de 350 000 ECU. Os valores do ***quadro 3.4*** indicam contudo que, em todos os tipos de controlo, se verifica uma taxa de erro que ultrapassa 3,3%. Uma vez que as amostras destinadas a estes controlos são recolhidas de forma aleatória, é razoável extrapolar, a partir da taxa mínima de erro, o montante total das restituições pagas para a exportação de Feta proveniente da Dinamarca, conforme reflectido no ***quadro 3.3***. O valor em causa é de cerca de 16 Mio ECU.

Quadro 3.4 — FEOGA-«Garantia» 1995: taxas de infracção relativas ao queijo Feta

Tipo de controlo	Percentagem de lotes que não respeitam os parâmetros em vigor ([1])
Regulamento dinamarquês relativo aos queijos ([2])	4,9
Controlos previstos pelo Regulamento (CEE) n.º 386/90	3,9
Laboratório da Direcção Veterinária — Sistema de controlo de qualidade para as exportações de Feta para o Irão	3,3
Laboratório comercial — O mesmo sistema	24,9

Fonte: Relatório do Tribunal de Contas dinamarquês à Comissão de Contas Públicas sobre os controlos relativos ao queijo Feta na Dinamarca.

([1]) O relatório dinamarquês indica apenas percentagens.
([2]) Os testes efectuados no âmbito do regulamento dinamarquês relativo aos queijos referiam-se ao período 1989-1993.

3.64. Os factos constatados quando da auditoria bem como a relutância das autoridades dinamarquesas de tomarem em consideração as análises de laboratório em questão no contexto da determinação do direito a restituições à exportação foram notificados à Comissão com vista a um acompanhamento adequado.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES APRESENTADAS NOS RELATÓRIOS ANUAIS DO TRIBUNAL RELATIVOS AOS EXERCÍCIOS 1990-1992

Introdução

3.65. Nos últimos cinco anos, o Tribunal de Contas Europeu realizou auditorias e apresentou relatórios sobre

([26]) Feta com um teor em matérias gordas, em peso de matéria seca, de 40%, o principal tipo de Feta exportado.

a gestão de diversas organizações comuns de mercado (OCM). Estas auditorias concentraram-se na aplicação e eficácia das medidas de apoio ao mercado e nos procedimentos de controlo estabelecidos pelos Estados-Membros e pela Comissão Europeia de modo a salvaguardar os fundos do FEOGA-«Garantia». O Tribunal apresentou igualmente relatórios sobre as restituições à exportação para mercadorias não abrangidas pelo anexo II ([27]), não sujeitas aos mecanismos de uma OCM e para as quais não existe em especial qualquer dispositivo de fixação ou apoio dos preços. As restituições à exportação para mercadorias não abrangidas pelo anexo II são concedidas no âmbito de dois regimes, um para «*determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas*» e outro para «*cereais exportados sob forma de determinadas bebidas espirituosas*». A fim de determinar se foram empreendidas acções no sentido de melhorar a gestão do mercado e os procedimentos de controlo, em conformidade com as suas observações e recomendações, o Tribunal examinou as medidas tomadas pela Comissão na sequência dos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 1990, 1991 e 1992.

Organização comum de mercado (OCM) no sector do azeite

3.66. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1991 ([28]), o Tribunal analisou pela segunda vez os regimes de ajudas no sector do azeite, tendo concluído que o extraordinário esforço administrativo envidado em matéria de gestão e de controlo da ajuda à produção não surtiu efeito na fiabilidade do sistema. A obrigatoriedade de elaborar os cadastros olivícolas até 1988 ainda não fora cumprida em relação a 50% dos olivicultores. Além disso, os já existentes não eram actualizados regularmente, o que, por sua vez, limita a utilidade dos registos informatizados da produção.

3.67. Na sua recomendação de quitação relativa ao exercício de 1991, de 15 de Março de 1993, o Conselho das Comunidades Europeias insistiu em especial na conclusão do Tribunal referente à fiabilidade do sistema de controlo, sublinhando a necessidade urgente de elaborar cadastros olivícolas e solicitando à Comissão que intensificasse os seus esforços no sentido de assegurar um sistema de controlo fiável.

3.68. O Parlamento Europeu, na sua decisão de quitação relativa ao exercício de 1991, de 21 de Abril de 1993 ([29]), verificou que era impossível acompanhar ou controlar o regime de ajuda à produção de azeite, perguntando-se se o contribuinte europeu estava disposto a financiar um regime que a Comunidade não está em condições de controlar. O Parlamento informou ainda que iria pedir à Comissão que tomasse todas as medidas possíveis para suspender os pagamentos a título do regime de ajuda à produção de azeite, a menos que fosse garantido o exercício de controlos satisfatórios dentro de prazos aceitáveis. Finalmente, as propostas de reforma no sector do azeite deveriam ter em consideração as observações do Tribunal.

3.69. O ***quadro 3.5*** apresenta a evolução das despesas orçamentais no sector do azeite durante o período de 1991 a 1996, reflectindo um máximo de 2 468,1 Mio ECU em 1993 e um mínimo de 812,5 Mio ECU dois anos mais tarde. O baixo nível de despesas em 1995 parece resultar das disposições do Regulamento (CE) n.º 3062/94 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1994 ([30]), que determinou prazos mais precisos para o pagamento da ajuda à produção, incluindo os adiantamentos. Na verdade, este regulamento remete o pagamento da ajuda aos pequenos produtores e adiantamentos aos outros produtores, relativamente à campanha de comercialização de 1994/1995, para uma data posterior a 16 de Outubro de 1995, o que resulta na transferência para o orçamento de 1996 de despesas mais elevadas relativas a 1995.

3.70. Os registos da Comissão indicam que a Itália é o único Estado-Membro que dispõe de um cadastro olivícola operacional, apesar de não ter sido actualizado desde o procedimento de pedido de ajudas de 1992-1993. Em Espanha, o cadastro não estará em funcionamento antes de 1997/1998 na melhor das hipóteses, ao passo que a Grécia e Portugal apenas terminaram os projectos-piloto. A auditoria relativa ao apuramento das contas de 1992 da Comissão, efectuada na Grécia, confirmou que o cadastro olivícola não estava operacional e que os registos informatizados relativos às organizações de produtores não podiam ser usados, de modo que os pedidos de ajuda à produção não podiam ser controlados. Além disso, o organismo de controlo não tinha realizado o número de inspecções no local exigido pelos regulamentos e não existia um sistema de informação conveniente. Consequentemente, a Comissão propôs, à semelhança de 1991, que fosse aplicada uma correcção financeira de 10% às despesas do sector do azeite declaradas em 1992, num total de 5 252 Mio DRA (20,8 Mio ECU).

([27]) O anexo II do Tratado que institui a Comunidade Europeia abrange todos os produtos agrícolas aos quais é aplicável a política agrícola comum, em conformidade com os artigos 39.º a 46.º do referido Tratado. Pelo contrário, as disposições destes artigos não são aplicáveis às mercadorias não abrangidas pelo Anexo II, que são, na sua maioria, resultantes de novas transformações de produtos agrícolas. Por exemplo, a farinha de cereais, o açúcar, a manteiga e os ovos são produtos agrícolas, estando por conseguinte abrangidos pelo Anexo II. No entanto, os biscoitos, resultantes da transformação destes ingredientes, não estão. De igual modo, a cevada e o malte estão incluídos no Anexo II, mas a cerveja e o uísque, fabricados a partir deles, não estão. Os chocolates e os produtos de confeitaria são outros exemplos de produtos não abrangidos pelo anexo II.

([28]) JO C 330 de 15.12.1992.

([29]) JO L 155 de 26.6.1993, p. 72.

([30]) Regulamento (CE) n.º 3062/94 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1994 (JO L 323 de 16.12.1994, p. 21).

Quadro 3.5 — Despesas do FEOGA, secção Garantia, no sector do azeite

(Mio ECU)

Medidas	FEOGA — Exercício					
	1991 (1)	1992 (1)	1993 (1)	1994 (1)	1995 (1)	1996 (2)
Restituições relativas ao azeite	111,8	48,4	68,8	52,8	38,2	40,0
Ajudas à produção	1 084,4	849,8	1 386,1	1 072,4	566,5	1 547,0
Ajudas ao consumo	726,0	762,1	784,3	614,2	268,6	166,0
Medidas de armazenagem	− 18,4	42,9	177,3	36,0	− 94,9	p.m.
Outras medidas	56,0	51,1	51,6	43,9	34,1	28,0
Total	**1 959,8**	**1 754,3**	**2 468,1**	**1 819,3**	**812,5**	**1 781,0**

(1) Despesas que figuram nos relatórios da situação financeira do FEOGA-«Garantia» (VI.G.2).
(2) Dotações do orçamento geral relativo ao exercício de 1996.

3.71. Em Espanha, a auditoria relativa ao apuramento das contas de 1992 efectuada pela Comissão confirmou o parecer do organismo de controlo, segundo o qual as organizações de produtores não estavam a funcionar em conformidade com a legislação em vigor. Num caso, propôs-se que a organização de produtores reembolsasse 176 Mio PTA (1,15 Mio ECU) e ainda que as autoridades competentes lhe retirassem o seu estatuto de organização reconhecida.

3.72. Finalmente, a Comissão confirmou que não haverá alterações no quadro legislativo que regula a ajuda da UE para o sector do azeite antes do final de 1996, data prevista para as propostas de reforma da OCM.

Conclusão

3.73. No que respeita à OCM no sector do azeite, o Tribunal considera que o número actual de cadastros olivícolas operacionais não constitui uma evolução satisfatória para um regime que é financiado pela retenção de uma parte das dotações do orçamento geral afectadas à ajuda à produção. Os resultados das auditorias da Comissão demonstram igualmente que os sistemas de controlo aplicados pelos Estados-Membros ainda não atingiram um nível satisfatório. Nesta matéria, os Estados-Membros deverão considerar, quando for adequado e houver uma boa relação custo-eficácia, as possibilidades oferecidas pela detecção à distância no sentido de completar e actualizar o cadastro olivícola.

Organização comum de mercado (OCM) no sector do arroz

3.74. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1992 ([31]), O Tribunal referiu na sua conclusão relativa à auditoria da OCM no sector do arroz:

a) uma perda financeira potencial de 6,3 Mio ECU, resultante de uma discrepância nos registos oficiais relativos às entregas de arroz à Reunião;

b) a necessidade de introduzir regulamentos que determinem critérios para solucionar os casos de divergência entre a superfície declarada e a superfície efectivamente semeada, que afectam a ajuda à produção.

3.75. Secundando as observações do Tribunal, o Conselho, na sua recomendação de quitação relativa ao exercício de 1992, reconheceu a necessidade de introduzir registos cadastrais para superfícies cultivadas com arroz, de modo a melhorar os procedimentos de controlo, indicando igualmente que a Comissão iria analisar a questão das entregas de arroz à Reunião. O Parlamento Europeu, na sua decisão de quitação relativa ao exercício de 1992, de 5 de Abril de 1995 ([32]), fez larga referência à necessidade de os Estados-Membros disporem de registos cadastrais fundiários completos, dados estatísticos credíveis, sistemas de controlo eficientes, etc., que permitissem uma boa gestão financeira das dotações da Comunidade.

([31]) JO C 309 de 16.11.1993.
([32]) JO L 141 de 24.6.1995, p. 51.

3.76. O ***quadro 3.6*** indica que as despesas do FEOGA, secção Garantia, no sector do arroz registaram um decréscimo de 38%, passando de 87,3 Mio ECU em 1992 para 54 Mio ECU em 1996. Este decréscimo deve-se à diminuição gradual da ajuda ao arroz Indica em 1994 e, sobretudo, à quebra das exportações de arroz de 375 161 toneladas em 1991/1992 para cerca de 125 000 toneladas em 1995.

3.77. Na sequência da análise que a Comissão efectuou sobre o volume de entregas de arroz à Reunião, constatou-se em 1994 que a diferença real se referia apenas a 1 604 toneladas, em comparação com o valor anterior, mais elevado. Embora se tivesse podido demonstrar que a quantidade de arroz enviada para consumo na Reunião era superior à que tinha beneficiado de restituições no período anteriormente mencionado, continua em curso o inquérito da Comissão efectuado pela UCLAF em Agosto de 1995, sobre as oito operações de exportação de um total de 1 604 toneladas, relativamente às quais as autoridades francesas não apresentaram documentação.

3.78. A Comissão não apresentou ainda qualquer proposta na sequência da petição do Conselho com vista à introdução de um sistema de registos cadastrais para superfícies cultivadas com arroz.

Conclusão

3.79. Visto que a proposta de reforma da OCM no sector do arroz se baseia no pagamento de uma ajuda compensatória por hectare, uma característica essencial do sistema de controlo continua a ser a existência de um registo cadastral fundiário fiável e preciso, auxiliado, quando tal se revele adequado, pelo recenseamento à distância. As dificuldades da Comissão ao tentar encontrar provas de que todo o arroz que beneficiara de restituições à exportação se destinava realmente ao consumo interno na Reunião revelam a existência de determinadas deficiências do sistema de controlo. A Comissão deve tomar as medidas necessárias para melhorar este sistema.

Organização comum de mercado (OCM) no sector do algodão

3.80. O Tribunal apresentou igualmente em 1992 os resultados da sua auditoria relativa às medidas de apoio à produção de algodão, verificando que:

a) a OCM teve sérias dificuldades em matéria de controlo. Em especial, a ausência de registos cadastrais completos e actualizados nos Estados-Membros não facilitou a verificação das superfícies semeadas e das colheitas, tornando por isso o cálculo da produção pouco fiável;

b) o regime de ajuda a favor dos pequenos produtores de algodão não alcançou os seus objectivos, acabando a ajuda por ser entregue a grandes produtores que tinham dividido as suas explorações em parcelas;

c) o montante correspondente a 1% de ajuda comunitária, retido pelas autoridades gregas para o financiamento da Organização Helénica do Algodão não estava em conformidade com os regulamentos comunitários;

Quadro 3.6 — Despesas do FEOGA, secção Garantia, no sector do arroz

(Mio ECU)

Medidas	FEOGA — Exercício				
	1992 (1)	1993 (1)	1994 (1)	1995 (1)	1996 (2)
Restituições relativas ao arroz	91,8	59,3	18,9	48,5	48,0
Custos técnicos/financeiros da armazenagem pública	5,7	0,4	—	—	1,0
Outros custos de armazenagem pública	−30,4	−3,4	—	—	−1,0
Depreciação das existências	2,0	—	—	—	1,0
Ajudas à produção — Arroz Indica	18,1	13,1	4,0	—	p.m.
Outras	0,1	0,1	—	1,1	5,0
Total	**87,3**	**69,5**	**22,9**	**49,6**	**54,0**

(1) Despesas que figuram nos relatórios da situação financeira do FEOGA-«Garantia» (VI.G.2).
(2) Dotações do orçamento geral relativo ao exercício de 1996.

d) o método utilizado pela Comissão para determinar o preço do mercado mundial para o algodão não descaroçado era insatisfatório, dado basear-se em grande medida em valores teóricos;

e) o sistema de estabilizadores não alcançou o seu objectivo de reduzir a produção até ao nível da quantidade máxima garantida (QMG).

3.81. Na sua recomendação de quitação relativa ao exercício de 1992, de 21 de Março de 1994, o Conselho insistiu na necessidade de a Comissão garantir a introdução de medidas de controlo eficazes no sector do algodão. Esta posição foi reiterada pelo Parlamento Europeu na sua decisão de quitação relativa ao exercício de 1992, de 5 de Abril de 1995 ([33]).

3.82. O ***quadro 3.7*** indica que as despesas do FEOGA, secção Garantia, no sector do algodão aumentaram 67%, passando de 487,9 Mio ECU em 1991 para 816 Mio ECU a título das dotações orçamentais relativas a 1996. Esta subida poderá explicar-se pelo aumento das superfícies cultivadas com algodão de 351 962 hectares em 1990/1991 para 477 000 hectares em 1995/1996, o que determinou um acréscimo de 44% da produção. Simultaneamente, o índice de ajuda passou de 45,422 ECU/100 Kg para 54,766 ECU/100 Kg, o que corresponde a um aumento de 20%.

3.83. O Regulamento (CE) n.º 1554/95 do Conselho ([34]), de 29 de Junho de 1995, fixou as regras gerais do regime de ajuda ao algodão, revogando o Regulamento (CEE) n.º 2169/81 ([35]) do Conselho, de 27 de Julho de 1981. Em resumo, estas regras obrigavam os Estados-Membros a instaurar um sistema de controlo para assegurar o bom funcionamento do regime de ajuda e forneciam orientações para a determinação da qualidade sã, íntegra e comercializável dos produtos. Além disso, o regulamento exige a criação de um sistema de declaração das áreas cultivadas que permita calcular a produção de algodão não descaroçado.

3.84. Simultaneamente, entrou em vigor o Regulamento (CE) n.º 1553/95 do Conselho ([36]), de 29 de Junho de 1995, que adaptou pela quinta vez o regime de ajuda ao algodão instituído pelo Protocolo n.º 4 anexo ao Acto de Adesão da Grécia. Este regulamento visa garantir que, a partir da campanha de comercialização de 1995/1996, a produção de algodão seja regulada pela quantidade máxima garantida (QMG). Para evitar um aumento das despesas, o preço de objectivo sofrerá uma redução directamente proporcional à percentagem em que a produção real excede a QMG, suprimindo-se o limite da redução da ajuda caso a QMG seja excedida. Este regulamento aboliu ainda, a partir de Setembro de 1995, o regime de ajuda aos pequenos produtores de algodão terminando assim o incentivo para os grandes produtores dividirem as suas explorações de modo a beneficiarem de uma ajuda maior.

3.85. A questão de saber se os fundos comunitários deveriam ter sido canalizados pelas autoridades gregas para o financiamento da Organização Helénica do Algodão ainda não foi resolvida. Está actualmente em curso um processo de infracção e a Comissão aguarda uma resposta das autoridades gregas. Entretanto continua a deduzir-se o montante correspondente a 1% da ajuda.

3.86. Além disso, a Comissão detectou faltas graves da Organização do Algodão no cumprimento dos seus deveres. Não foi realizado o número obrigatório de inspecções, muitos documentos foram oficiosamente alterados ou não foram convenientemente autorizados, as superfícies raramente voltaram a ser medidas e o estatuto de pequeno produtor nunca foi verificado de forma independente.

([33]) JO L 141 de 24.6.1995, p. 51.
([34]) Regulamento (CE) n.º 1554/95 do Conselho, de 29 de Junho de 1995 (JO L 148 de 30.6.1995, p. 48).
([35]) Regulamento (CEE) n.º 2169/81 do Conselho, de 27 de Julho de 1981 (JO L 211 de 31.7.1981, p. 2).
([36]) Regulamento (CE) n.º 1553/95 do Conselho, de 29 de Junho de 1995 (JO L 148 de 30.6.1995, p. 45).

Quadro 3.7 — Despesas do FEOGA, secção Garantia, relativas à OCM no sector do algodão

(Mio ECU)

Medida	FEOGA — Exercício					
	1991 (1)	1992 (1)	1993 (1)	1994 (1)	1995 (1)	1996 (2)
Ajudas à produção de algodão	487,9	742,1	830,8	830,2	797,2	816,0

(1) Despesas que figuram nos relatórios da situação financeira do FEOGA-«Garantia» (VI.G.2).
(2) Dotações do orçamento geral relativo ao exercício de 1996.

3.87. Finalmente, devido ao grande aumento da produção de algodão declarado pela Grécia desde 1991, a Comissão abriu um inquérito, sendo assistida por uma firma de auditores e pelas autoridades nacionais. O inquérito confirmou a existência de casos de recurso injustificado ao regime de ajuda, incluindo no âmbito das ajudas aos pequenos produtores de algodão. Existem provas de quantidades fictícias de algodão não descaroçado, que beneficiaram de ajuda comunitária, nos registos das empresas de descaroçamento e de alguns produtores que dividiram as suas explorações de modo a receberem ajuda destinada aos pequenos produtores. Apesar de não terem tido quaisquer consequências financeiras no orçamento comunitário, estas divisões minimizaram o objectivo da ajuda aos pequenos produtores. No entanto, a auditoria relativa às operações no sector do algodão, efectuada pelo Tribunal no âmbito da DAS 1995, revelou que a Organização Helénica do Algodão tomou medidas no sentido de melhorar os seus procedimentos de controlo. Por fim, a Comissão reduziu a correcção financeira de 25% para 10%.

Conclusão

3.88. No que respeita à OCM no sector do algodão, é ainda demasiado cedo para poder afirmar que a nova regulamentação, que apenas entrou em vigor para a campanha de comercialização de 1995/1996, dará satisfação a todas as observações apresentadas pelo Tribunal. A Comissão deverá tomar medidas relativamente aos responsáveis pelo recurso largamente abusivo do regime de ajuda ao algodão, de modo a garantir que todas as ajudas indevidamente pagas sejam recuperadas.

Organização comum de mercado no sector do linho e do cânhamo

3.89. No que respeita à ajuda comunitária para o linho e cânhamo, o Tribunal concluiu no seu relatório anual relativo ao exercício de 1992 que:

a) a OCM não atingira o seu objectivo de estabilização do mercado, sendo necessária uma gestão dos mercados mais activa;

b) os programas de promoção, que não tinham sido eficazes para estimular a procura, deveriam ser revistos e mesmo suprimidos, caso não se identificassem benefícios evidentes.

3.90. Nas suas resoluções de quitação relativas ao exercício de 1992, tanto o Conselho como o Parlamento Europeu solicitaram a introdução de medidas de controlo eficazes.

3.91. O ***quadro 3.8*** apresenta as despesas orçamentais relativas ao linho e cânhamo para o período de 1991 a 1996. As despesas aumentaram drasticamente 137% em 1995, passando o seu montante a ser de 78,6 Mio ECU, o que se deve em grande parte ao aumento tanto das superfícies cultivadas como do índice de ajuda.

3.92. Com efeito, o ***quadro 3.9*** indica um aumento global de 90% das superfícies utilizadas para o cultivo de linho têxtil durante o período de 1991 a 1995. Nos principais Estados-Membros produtores (França, Bélgica e Países Baixos), a superfície global utilizada aumentou 66% no mesmo período. No Reino Unido, a superfície cultivada passou de 143 ha em 1992 para 17 115 ha em 1995. De igual modo, a Espanha, que não produziu linho têxtil em 1992, afectou 11 300 ha a esta cultura em 1995. A Alemanha registou igualmente um aumento acentuado, superior a 300%, passando de 835 ha em 1992 para 3 370 ha em 1995.

3.93. Os aumentos significativos das despesas orçamentais e das superfícies cultivadas poderiam ter constituído um indicador do bom resultado dos programas de promoção aplicados pela Comissão para estimular a procura do produto, cujo custo foi de cerca de 22,8 Mio ECU desde 1981. No entanto, não foi esse o caso. Os estudos da Comissão indicaram que a utilização de linho na indústria do papel de embalagem não era adequada e que o linho não podia competir com outras fibras (tanto sintéticas como naturais).

3.94. É mais provável que os aumentos das despesas e das superfícies cultivadas tenham resultado do elevado nível das ajudas por hectare para o linho têxtil introduzidas pela reforma da política agrícola comum (PAC). As ajudas comunitárias para o linho têxtil elevaram-se a 774,86 ECU por hectare em 1994-1995, tendo aumentado para 935,65 ECU por hectare em 1995-1996. Antes da reforma da PAC, a ajuda à produção de linho têxtil baseava-se em 374,36 ECU por hectare de área cultivada. Actuando o maior nível de ajuda como um incentivo para os produtores aumentarem a superfície cultivada com linho têxtil, corre-se o risco de que a produção, que duplicou entre 1992 e 1993, ultrapasse a procura. Efectivamente, a quantidade total de linho disponível em 1995/1996 era de 157 750 toneladas, ao passo que a procura total era apenas de 114 500 toneladas.

Conclusão

3.95. A Comissão deverá seguir com empenhamento este mercado de modo a garantir que o elevado nível de

Quadro 3.8 — Despesas do FEOGA, secção Garantia, no sector do linho e do cânhamo

(Mio ECU)

Medidas	FEOGA — Exercício					
	1991 (1)	1992 (1)	1993 (1)	1994 (1)	1995 (1)	1996 (2)
Ajudas à produção de linho têxtil	23,0	20,1	23,2	28,2	68,6	65,0
Programas de promoção de medidas específicas	1,5	3,1	2,5	0,8	3,6	3,0
Ajudas à produção de cânhamo	2,4	1,0	3,8	4,2	6,4	6,0
Outras intervenções	6,5	2,0	—	—	—	3,0
Total	**33,4**	**26,2**	**29,5**	**33,2**	**78,6**	**77,0**

Fonte: contas da Comissão.
(1) Despesas que figuram nos relatórios da situação financeira do FEOGA-«Garantia» (VI.G.2).
(2) Dotações do orçamento geral relativo ao exercício de 1996.

ajuda por hectare, juntamente com o aumento das superfícies utilizadas para o cultivo de linho, não resulte num desequilíbrio entre o volume de produção na Comunidade e a quantidade comercializável.

Restituições à exportação de mercadorias não abrangidas pelo anexo II

Restituições para determinados produtos transformados

3.96. Os preços fixados pela Comunidade para a maioria dos seus produtos agrícolas são frequentemente mais elevados do que os preços em vigor no mercado mundial. Deste modo, os produtores de produtos agrícolas transformados suportam custos mais elevados do que os seus concorrentes dos países terceiros, ficando assim estes produtos em desvantagem, em termos de custo comparativo, quando exportados. Para corrigir esta situação, a Comunidade concede uma compensação, sob a forma de restituições ao exportador dos produtos, pelo custo mais elevado das matérias-primas, um dos elementos incluído no preço praticado pelo produtor.

3.97. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1990 ([37]), o Tribunal analisou pela segunda vez o regime compensatório aplicável a determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas. Desta análise, o Tribunal concluiu que:

a) tendo recebido poucas orientações pormenorizadas relativamente às verificações a efectuar, os Estados-Membros tinham adoptado uma multiplicidade de métodos para controlar a legalidade e regularidade dos seus pagamentos;

b) a Comissão não tinha conseguido assegurar um tratamento coerente das perdas na produção, o que conduziu a pagamentos de restituições à exportação em alguns Estados-Membros baseadas em produtos não exportados;

c) as fórmulas de composição, que constituem a base para o cálculo do montante da restituição a pagar, deveriam ser comunicadas todos os anos ao organismo pagador para garantir a sua actualização, devendo ser seleccionadas para verificação em função de uma avaliação global dos riscos.

3.98. O ***quadro 3.10*** apresenta a evolução das despesas do FEOGA, secção Garantia, relativas às restituições à exportação de determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas durante o período de 1990 a 1996. O montante máximo foi alcançado em 1993, com 700,6 Mio ECU, o que corresponde a um aumento de 49% em relação ao nível de despesas de 1990. Este valor deve-se, de um modo geral, aos elevados índices de restituições para o trigo duro e outros cereais, que pretendiam eliminar a discrepância entre preços elevados no mercado interno e preços muito baixos no mercado mundial. O decréscimo das despesas nos anos posteriores a 1993 poderá atribuir-se à redução dos preços dos cereais no mercado interno, na sequência da reforma da PAC, e a uma maior estabilidade do mercado mundial.

3.99. Na sua recomendação de quitação relativa ao exercício de 1990, de 16 de Março de 1992, o Conselho solicitou à Comissão que tomasse medidas em relação a determinadas observações do Tribunal, designadamente

([37]) JO C 324 de 13.12.1991.

Quadro 3.9 — Superfície total de cultivo de linho têxtil na União Europeia

Colheita	B	DK	D	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	UE
1991	9 665	583	1 045		39 458	18			4 183					28	54 980
1992	6 787	448	835		33 115	6			2 884					143	44 218
1993	8 495	209	975	187	36 701				3 281					2 181	52 029
1994	11 178	498	1 721	3 599	49 952	24	3		4 523					17 679	89 177
1995 (1)	12 000	149	3 370	11 300	54 662	4	25		4 431	1 346	22	112	5	17 115	104 541

Fonte: Documento de trabalho da Comissão — VI/2514/95 Rev.3 de 19.9.1995.
(1) Valores provisórios.

Quadro 3.10 — Despesas do FEOGA, secção Garantia, relativas às restituições à exportação de produtos transformados

(Mio ECU)

Medida	FEOGA — Exercício						
	1990 (1)	1991 (1)	1992 (1)	1993 (1)	1994 (1)	1995 (1)	1996 (2)
Restituições à exportação de determinadas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas	469,2	630,3	642,9	700,6	596,4	543,3	575,0

(1) Despesas que figuram nos relatórios da situação financeira do FEOGA-«Garantia» (VI.G.2).
(2) Dotações do orçamento geral relativo ao exercício de 1996.

que estabelecesse um sistema de registo das fórmulas de composição e procedimentos de controlo baseados numa análise de risco.

3.100. A Comissão respondeu às observações do Tribunal e à solicitação do Conselho elaborando diversos regulamentos, designadamente:

a) um regulamento que introduziu um sistema de gestão coerente das perdas de produção, estabelecendo a definição de perdas, resíduos e subprodutos, bem como especificando quais as perdas elegíveis para restituições ([38]);

b) um regulamento que deu mais orientações aos Estados-Membros em matéria de controlos a efectuar, estabelecendo critérios para a análise de risco, de forma a orientar os controlos físicos para as mercadorias, pessoas singulares e colectivas e sectores em que o risco é maior ([39]);

c) um regulamento que actualizou e alterou o regulamento de base relativo a estas medidas de apoio ([40]), introduzindo modalidades precisas de aplicação do regime actual ([41]).

3.101. Finalmente, em 1995, a Comissão elaborou outras linhas directivas relativas ao registo prévio e declaração no momento da exportação das quantidades de produtos agrícolas e sua consequente verificação, que visavam contribuir para a aplicação uniforme do Regulamento (CE) n.º 1222/94 da Comissão([41]).

3.102. O Tribunal concorda com a opinião da Comissão de que «*um método comum de determinação das quantidades de produtos efectivamente utilizadas no fabrico das mercadorias, quer sejam ou não sujeitas ao registo das fórmulas de composição, juntamente com a correspondente obrigação de verificação, é essencial para garantir que as despesas são efectuadas em conformidade com os regulamentos comunitários e que as verificações realizadas são complementares* ([42])».

Restituições à exportação de cereais sob a forma de determinadas bebidas espirituosas

3.103. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1990, o Tribunal analisou ainda os pagamentos de restituições à exportação de cereais sob a forma de uísque. O objectivo deste regime consiste em facilitar a utilização de cereais de origem comunitária na produção desse uísque. Concluiu-se que os serviços da Comissão:

a) não tinham definido linhas directivas, nem para si próprios nem para os Estados-Membros, que indicassem as modificações que deveriam determinar um ajustamento dos coeficientes;

b) não tinham procedido à análise crítica dos dados fornecidos pelos Estados-Membros e utilizados no cálculo dos coeficientes.

Fundamentalmente, os coeficientes traduzem a relação entre as exportações de uísque e a comercialização total, devendo ser ajustados se as reservas variarem, se as tendências em matéria de exportações se modificarem e se ocorrerem variações significativas na relação entre os cereais importados e transformados sob o regime de aperfeiçoamento activo com isenção de direitos e os cereais comunitários. A auditoria revelou igualmente que a regulamentação não era convenientemente aplicada quando da colocação dos cereais sob controlo e que as insuficiências a nível do controlo tinham resultado no pagamento indevido de restituições.

([38]) Regulamento (CEE) n.º 3615/92 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1992 (JO L 367 de 16.12.1992, p. 10).
([39]) Regulamento (CE) n.º 3122/94 da Comissão, de 20 de Dezembro de 1994 (JO L 330 de 21.12.1994, p. 31).
([40]) Regulamento (CEE) n.º 3035/80 do Conselho, de 11 de Novembro de 1980 (JO L 323 de 29.11.1980, p. 27).
([41]) Regulamento (CE) n.º 1222/94 da Comissão, de 30 de Maio de 1994 (JO L 136 de 31.5.1994, p. 5).
([42]) Documento da Comissão 235/94/29 Rev.4, Abril de 1995.

3.104. Na sua recomendação de quitação relativa ao exercício de 1990, de 16 de Março de 1992, o Conselho apoiou a intenção da Comissão de proceder a uma análise exaustiva do sistema, que deveria ter em consideração as observações do Tribunal. Esta análise incluiria um estudo da base para a concessão da ajuda, dos coeficientes e respectiva adaptação anual, das informações a serem fornecidas pelos Estados-Membros e dos procedimentos de controlo. A Comissão tomaria em seguida as medidas necessárias, na sequência desta análise.

3.105. *O quadro 3.11* apresenta a evolução das despesas do FEOGA, secção Garantia, no que respeita às restituições à exportação de cereais sob a forma de determinadas bebidas espirituosas durante o período de 1990 a 1996. A dotação orçamental para 1996, de 41 Mio ECU, não apresenta grandes alterações em relação às despesas de 1990, no montante de 42,3 Mio ECU.

3.106. O Regulamento (CEE) n.º 2825/93 da Comissão ([43]), de 15 de Outubro de 1993, que estabelece normas pormenorizadas no que respeita à fixação e concessão de restituições adaptadas para os cereais exportados sob a forma de determinadas bebidas espirituosas, dá parcialmente satisfação às observações do Tribunal. Este regulamento corrigiu igualmente o coeficiente de conversão do malte em cevada, que passou de 1,33 para 1,30, alterando ainda os níveis de percentagem de humidade a utilizar na determinação do peso dos cereais a tomar em consideração para o cálculo do pagamento. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1990, o Tribunal considerara que este coeficiente deveria ser da ordem de 1,21. Contudo, o regulamento não especificou suficientemente as informações que os Estados-Membros deveriam fornecer para a Comissão poder calcular os coeficientes relativos a cada tipo de uísque.

3.107. Finalmente, uma das observações do Tribunal sobre as graves deficiências do sistema no Reino Unido relativamente à colocação dos cereais sob controlo foi confirmada pela Comissão na sua auditoria relativa ao apuramento das contas do exercício de 1989, resultando na anulação de um montante de 19,7 Mio UKL (24,7 Mio ECU) a título de despesas declaradas (isto é, a decisão de apuramento relativa a este montante foi adiada já que a verificação ainda não tinha terminado). Em 1990, uma auditoria suplementar da Comissão confirmou novamente as observações do Tribunal em relação às deficiências em matéria de controlo. No entanto, a Comissão decidiu que o factor de correcção global de 2% aplicado ao total das despesas declaradas para os cereais, proposto no âmbito do apuramento de contas de 1989, constituía uma medida suficiente, tendo renunciado à anulação do montante de 19,7 Mio UKL (24,7 Mio ECU). Finalmente, esta proposta de uma correcção de 2% foi anulada por uma decisão posterior, sendo os fundos em causa liberados porque o Reino Unido efectuara uma nova verificação dessas despesas.

Conclusão

3.108. No que respeita às restituições à exportação de mercadorias não abrangidas pelo anexo II, a Comissão tem resolvido os problemas técnicos apresentados no relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1990. Quanto às restituições pagas para cereais exportados sob a forma de determinadas bebidas espirituosas, é lamentável que a Comissão não tenha continuado posteriormente a recuperação dos fundos anulados na sua decisão de apuramento de contas de 1989. As melhorias posteriores introduzidas no sistema de controlo do Reino Unido não eliminam o elevado risco de ocorrência de pagamentos irregulares em anos anteriores. No entanto, um factor mais recente deverá agora ser tomado em consideração. Com a reforma da PAC, a diferença entre os preços comunitários e os preços dos cereais no mercado mundial foi reduzida de modo significativo, em comparação com as condições verificadas no momento da elaboração dos tratados de adesão dos Estados-Membros em causa. Por conseguinte, a Comissão deverá analisar se continua a justificar-se a concessão de ajudas comunitárias aos destiladores de uísque.

([43]) Regulamento (CEE) n.º 2825/93 da Comissão, de 15 de Outubro de 1993 (JO L 258 de 16.10.1993, p. 6).

Quadro 3.11 — Despesas do FEOGA, secção Garantia, relativas às restituições à exportação de determinadas bebidas espirituosas

(Mio ECU)

Medidas	FEOGA — Exercício						
	1990 ([1])	1991 ([1])	1992 ([1])	1993 ([1])	1994 ([1])	1995 ([1])	1996 ([2])
Restituições à exportação de cereais sob a forma de determinadas bebidas espirituosas	42,3	73,8	56,7	42,9	35,0	31,0	41,0

([1]) Despesas que figuram nos relatórios da situação financeira do FEOGA-«Garantia» (VI.G.2).
([2]) Dotações do orçamento geral relativo ao exercício de 1996.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

MEDIDAS DE LUTA CONTRA A PESTE SUÍNA CLÁSSICA

Produção e rendimentos dos produtores

3.6. *Em primeiro lugar, no plano do princípios, a Comissão partilha da opinião do Tribunal, segundo a qual existe uma ligação entre a intensidade e a densidade das explorações suínas e o desenvolvimento das epidemias. Contudo, a Comissão vê-se obrigada a aceitar o facto de a maioria dos Estados-Membros não admitirem que a Comunidade intervenha em maior grau para erradicar uma das fontes da propagação da doença através da imposição de limitações mais rígidas nas instalações de engorda.*

A Comissão tentou actuar no domínio da sua competência, que é o das estruturas, procurando introduzir determinadas limitações em matéria das ajudas aos investimentos no sector suíno. Também o Regulamento (CEE) n.º 2328/91 exclui a concessão de ajudas aos investimentos que impliquem um aumento de espaços para porcos nas explorações. Além disso, foram impostas uma série de condições para a concessão das ajudas comunitária e nacionais às explorações de suínos, sem aumento de capacidade. Referem-se, nomeadamente, ao espaço mínimo necessário aos animais e à capacidade de produção de pelo menos 35% dos alimentos consumidos.

Medidas veterinárias

Na Alemanha

3.8. *A Comissão apercebeu-se rapidamente que era imperativo que os vários intervenientes na Alemanha trabalhassem em conjunto. Aliás, deu a conhecer as suas ideias às autoridades federais e aos responsáveis dos* Länder *em causa aquando das reuniões efectuadas em Bruxelas, assim como aquando das duas missões no local por si dirigidas logo desde o início da crise (Janeiro de 1994).*

Indemnização dos produtores

3.11. *As regras respeitantes à indemnização dos proprietários cujo efectivo foi abatido por razões sanitárias dependem da legislação nacional. A Comunidade não estabeleceu qualquer disposição limitativa do peso dos animais indemnizados. As observações formuladas pelo Tribunal não permitem estabelecer que as regras comunitárias tenham sido transgredidas. A Comissão partilha da preocupação do Tribunal de que as regras de indemnização nacionais devem ser o mais claras e precisas possível.*

Na Bélgica

3.18. *Logo que fornecidos elementos mais concretos, a Comissão tomará as medidas necessárias.*

Medidas excepcionais de apoio ao mercado

3.21. – 3.23. *As medidas excepcionais de apoio ao mercado são, regra geral, financiadas a 100% pelo FEOGA.*

Todavia, em 1990, a Comissão introduziu pela primeira vez, aquando da primeira grande epidemia de peste suína clássica na Bélgica, o co-financiamento das medidas excepcionais.

Admitido este princípio, a Comissão decidiu, numa primeira fase, fixar um número total de animais elegíveis, repartir esse número pela Comunidade, por um lado, e o Estado-Membro, por outro, e financiar a parte comunitária a 100%.

Aquando do primeiro surto de peste suína clássica na Alemanha, no Verão de 1993, nem a extensão nem a duração da epidemia eram previsíveis. Portanto, não foi possível à Comissão utilizar o argumento anterior para introduzir um co-financiamento. As medidas excepcionais duraram apenas três meses.

A partir do Outono de 1993, aquando da reaparição da peste suína clássica na Alemanha, e também na Bélgica, a Comissão voltou a aplicar o princípio de co-financiamento segundo o modelo estabelecido em 1990. Revelou-se necessário dividir o trabalho por fracções.

Todavia, rapidamente se verificou que a consequência — não desejada — foi que a última fracção nacional continuou por utilizar na íntegra, o que conduziu a uma forma de financiamento que não observou os 70% apenas a cargo da Comunidade. Assim, em Maio de 1995, a Comissão alterou o regulamento, com vista a aplicar uma repartição numa base diária entre a Comunidade e o Estado-Membro. De

resto, a Comissão decidiu nesse momento que seria esse o método a aplicar no futuro.

Actualmente, o co-financiamento pelos Estados-Membros tornou-se um dado adquirido e o sistema «peste suína clássica» passou a servir de modelo para os outros sectores (ver abate BSE).

A Comissão aceitou o pedido alemão de utilizar uma pequena parte dos suínos abatidos para a produção de conservas destinadas à exportação para os países de Leste, embora sem a concessão de restituições, isso para evitar perturbações indirectas no mercado comunitário que, nesse momento, se encontrava em crise profunda. Os porcos assim utilizados provinham de explorações que não tinham sido atingidas pela peste suína clássica e estavam localizadas numa zona de protecção e, por conseguinte, submetidas às restrições veterinárias e comerciais.

A Comissão considerou não ser necessária uma disposição específica destinada a evitar a reimportação na Comunidade.

Na Alemanha

3.24. *A regulamentação comunitária [Regulamento (CEE) n.º 729/70] obriga os Estados-Membros a tomarem todas as medidas necessárias para assegurarem a realidade e a regularidade das operações financiadas pelo FEOGA. Cabe, pois, ao Estado-Membro pôr em execução um dispositivo tão rigoroso quanto possível, a fim de garantir que as despesas são efectuadas de acordo com as normas.*

A Comissão efectuou várias missões no local durante toda a duração das operações, com vista a examinar o sistema nacional de controlo. Na sequência das deficiências detectadas nos sistemas de controlo introduzidos pelas autoridades alemãs, foram impostas correcções financeiras.

3.25. *O coeficiente 0,83 (100 kg de peso vivo dão 83 kg de peso após abate), já utilizado no passado, voltou a sê-lo pelo Regulamento (CEE) n.º 3088/93 durante o período em que vigorou. Aquando da sua introdução em Novembro de 1993, todos os animais eram abatidos e enviados para as instalações de esquartejamento; o abate dos porcos não estava nesse momento previsto.*

Durante o período de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 3088/93, a pedido das autoridades alemãs foram introduzidos o abate dos porcos e a utilização das carcaças para a produção de conservas. Ao trabalhar-se paralelamente com dois sistemas diferentes, isto é, a utilização do coeficiente e a verificação do peso exacto da carcaça aquando do abate, ocorreram divergências entre os dois modelos. A Comissão teve conhecimento deste problema em Julho de 1994. Entretanto, tinha sido revogado o Regulamento (CEE) n.º 3088/93; era, pois, demasiadamente tarde para tomar o problema em consideração.

Em Outubro de 1994, aquando da segunda vaga de peste suína clássica na Alemanha, a Comissão introduziu, em Dezembro de 1994, medidas excepcionais de apoio através do Regulamento (CEE) n.º 3146/94. Neste regulamento, a Comissão tomou em consideração o problema verificado na Alemanha e alterou o coeficiente de acordo com a experiência adquirida neste país durante a primeira acção de apoio.

Na Bélgica

3.26. *Aquando da aparição da epizootia, não existia nenhuma definição estrita que fizesse uma diferenciação entre o abate veterinário e o abate de mercado, ambos beneficiando de fontes de financiamento diferentes. De um modo geral, os abates de mercado vinham em apoio das medidas veterinárias; pelo que existia uma zona indefinida entre as duas medidas.*

Neste caso específico, a decisão tomada foi de natureza política, decidindo a Comissão que se tratava mais de uma medida de mercado do que de uma medida veterinária.

3.27. *A Comissão deseja acrescentar que, aquando dos inquéritos levados a cabo na Alemanha em Dezembro de 1993 e Janeiro, Maio e Junho de 1994, respeitantes às medidas excepcionais de apoio ao mercado na sequência da epizootia da peste suína clássica, apurou deficiências e anomalias na execução das referidas medidas. Assim, em Dezembro de 1994, notificou as autoridades alemãs da sua intenção de aplicar as correcções financeiras pertinentes no âmbito do apuramento das contas do exercício de 1994.*

Conclusão

3.28. *A Comissão estabeleceu critérios adicionais que se encontram em aplicação desde 1 de Janeiro de 1995, assim como disposições internas que especificam a repartição do que é financiável, por um lado, a título das medidas veterinárias e, por outro, a título das medidas de mercado.*

A Comissão, tal como no passado, ocupar-se-á de exigir que os Estados-Membros preencham correctamente o formulário, que, aliás, pretende melhorar.

3.29. *A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 3.21.*

3.30. *A Comissão considera que não é oportuno fixar, ao nível comunitário, disposições sobre questões da competência nacional. Em contrapartida, partilha da preocupação do Tribunal quanto à necessidade de as regras nacionais de pagamento de indemnizações serem o mais precisas possível.*

3.31. *A Comissão partilha inteiramente do ponto de vista do Tribunal. Infelizmente, os Estados-Membros não o aceitam.*

LEGALIDADE E REGULARIDADE DOS PEDIDOS DE RESTITUIÇÕES RELATIVOS À EXPORTAÇÃO DE QUEIJO FETA NA DINAMARCA

3.32. – 3.64. *O controlo da qualidade pode ser efectuado com base em provas administrativas mantidas nas empresas ou pelos serviços públicos. Se essas provas indicarem os parâmetros fixados com vista à concessão das restituições à exportação, então deverão ser tomados em consideração desde que relativos a produtos que tiverem sido exportados beneficiando da ajuda à exportação (3.33 e 3.58).*

Conforme observado pelo Tribunal (3.39), o Regulamento (CEE) n.º 4045/89 foi objecto de uma clarificação a este respeito [Regulamento (CE) n.º 3094: entrada em vigor em 23 de Dezembro de 1994]. A Comissão é da opinião de que esta clarificação, de natureza geral, não influencia a necessidade de seguir casos individuais ocorridos antes da sua entrada em vigor. Em relação ao caso do feta, tratando-se de um caso individual e de o Estado-Membro não ter concordado com as linhas a seguir, a Comissão procedeu à abertura do seu próprio inquérito baseado no artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70. Este inquérito foi notificado em 17 de Janeiro de 1996 e abrange todos os exercícios financeiros por encerrar naquele momento através de decisão de apuramento das contas [exercícios a partir de 1992, salvo casos de irregularidades (artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70)].

A Comissão está actualmente a examinar todos os dados de que dispõe a fim de estabelecer o montante que será proposto para não reconhecimento para efeitos de financiamento comunitário. Apesar da dificuldade de quantificação dos montantes, este inquérito deverá ser concluído no âmbito do apuramento das contas do exercício de 1994.

3.40. *Com base no Regulamento (CEE) n.º 2721/95 da Comissão, foi recentemente apresentado ao Comité de gestão, que emitiu um parecer favorável, um regulamento que estabelece uma lista de métodos de referência a utilizar na análise e na avaliação qualitativa do leite e dos produtos lácteos no âmbito da OCM. Prevê-se que venha a ser adoptado em breve e que entre em vigor em 1 de Outubro do corrente ano. Os métodos de referência serão então utilizados para determinar a composição dos queijos para efeitos do regime das restituições à exportação.*

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES APRESENTADAS NOS RELATÓRIOS ANUAIS DO TRIBUNAL RELATIVOS AOS EXERCÍCIOS DE 1990 A 1992

OCM do azeite

3.68. *A Comissão ameaçou os Estados-Membros onde se constatou um número mais elevado de deficiências de controlo de suspender os pagamentos do regime. Além disso, a Comissão, no âmbito de uma abordagem construtiva, propôs, nomeadamente à Grécia e à Espanha, a adopção de uma série de medidas susceptíveis de limitarem os riscos inerentes às deficiências verificadas. Afigura-se que essa abordagem tarda a produzir os efeitos desejados.*

Procede-se actualmente, nos serviços da Comissão, a um debate do projecto de reforma da OCM.

3.70. *As observações do Tribunal relativas ao cadastro olivícola são exactas. O cadastro italiano está a ser objecto de um programa de actualização que incidiu sobre o período de 1990/1995 e se encontra em fase de finalização.*

Quanto ao resto, as observações do Tribunal correspondem à verdade. Todavia, é necessário precisar que, na Grécia, a Comissão estudou igualmente os controlos alternativos (sobre o cadastro e os ficheiros informatizados) instalados pelas autoridades nacionais, tendo no entanto concluído no entanto que a sua eficácia era bastante reduzida. Por último, puderam ser apurados alguns melhoramentos nos procedimentos de verificação utilizados pela agência.

3.71. *Em Espanha, foi efectuada uma auditoria ao exercício de 1993. Permitiu compreender melhor o sistema*

de gestão e de controlo em vigor neste Estado-Membro, assim como detectar algumas deficiências. As deficiências poderão, eventualmente, dar origem a correcções financeiras no âmbito do apuramento das contas.

3.72. *Conforme referido no ponto 3.68, encontra-se em elaboração um projecto de reforma.*

3.73. *A Comissão propôs aos Estados-Membros onde ainda não existe um cadastro olivícola operacional a utilização de um sistema de identificação de superfície análogo ao do sistema de gestão e de controlo integrado; a Comissão assumiu a responsabilidade de, com a contribuição do CCI de ISPRA, realizar essa imensa tarefa de instalação dos sistemas de controlo operacionais nos Estados-Membros.*

OCM do arroz

3.78. *Dado que os pagamentos compensatórios serão pagos aos produtores de arroz apenas a partir da campanha de 1997/1998, esse sistema de registos será instalado antes de 1 de Setembro de 1997.*

Conclusão

3.79. *Com base nos resultados do inquérito levado a cabo pela UCLAF, estão a ser analisados os melhoramentos que podem ser introduzidos no fluxo das informações que podem provar que o arroz está efectivamente a ser disponibilizado para consumo interno.*

OCM do algodão

3.80.

a) *No âmbito da reforma do regime de ajuda ao algodão, o Regulamento (CEE) n.º 1554/95 do Conselho prevê a instauração das medidas de controlo necessárias, incluindo as provenientes do sistema integrado.*

A Comissão pressionou os Estados-Membros em causa a instalarem um procedimento de controlos cruzados das superfícies declaradas no âmbito do regime específico sob a designação «culturas arvenses».

b) *Considerando que o sistema de ajuda aos pequenos produtores provocou uma alteração das estruturas de produção a ponto de impedir a realização do objectivo desejado (a saber, ajudar os verdadeiros pequenos produtores), a Comissão propôs, no âmbito da reforma do regime do algodão, suprimir o regime de ajuda aos pequenos produtores.*

d) *As disposições em matéria de verificação do preço do mercado mundial estão pormenorizadas nos regulamentos (CEE) n.ºs 1554/95 e 1201/89.*

Para assegurar uma boa gestão do mercado, a Comissão dispõe de uma certa margem de apreciação dos elementos de mercado. Embora seja verdade que o que se chama «preço mundial considerado» é um preço teórico, este não deixa de, dia após dia, ter em conta a evolução do preço mundial das fibras, produto de primeira transformação daquele produto de base.

e) *No que se refere à reforma do regime de ajuda ao algodão, a Comissão propôs as seguintes medidas em matéria de regime dos estabilizadores:*

— *uma repartição da quantidade máxima garantida (QMG) pelos dois Estados-Membros, estabelecida com base na sua importância relativa durante um período de referência (QNG),*

— *um mecanismo de redução que prevê, para o futuro, uma responsabilidade nacional total, em vez de comunitária,*

— *a supressão conjunta da limitação das reduções (mecanismo do limite máximo) e da possibilidade de transferência de uma parte dessas reduções de uma campanha para outra.*

Ao responsabilizar cada Estado-Membro pela sua própria produção, estas medidas deverão, a prazo, conduzir a uma estabilização da produção.

3.81. *A fim de introduzir as medidas de controlo apropriadas e de assegurar a sua aplicação na Grécia, país com problemas e onde foram detectadas fraudes importantes, a Comissão participou num grupo de trabalho conjunto (Grécia-Comissão) criado no final de 1994, que funcionou durante todo o ano de 1995. Isso permitiu, por um lado, melhorar lenta, mas progressivamente, os procedimentos de controlo utilizado por aquele Estado-Membro e, por outro, efectuar um inquérito específico amplamente baseado nos controlos utilizados no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 4045, sobre uma amostra de empresas de descaroçamento; o objectivo era dissuasivo e adequado à detecção de quaisquer anomalias que fizessem suspeitar de fraudes ou irregularidades.*

Os resultados deste trabalho, necessariamente limitado e razoavelmente progressivo, permitiram, nomeadamente, quantificar a correcção financeira finalmente aplicada em relação aos exercícios de 1991 e 1992 às despesas declaradas pela Grécia respeitantes ao algodão, num nível (10%) representativo do risco incorrido pelo FEOGA.

3.82. *O objectivo do regime dos estabilizadores é duplo: estabilizar as despesas orçamentais, impedindo simultaneamente um aumento excessivo das superfícies comunitárias de algodão. Todavia, o nível das despesas (e por conseguinte da ajuda) depende também do preço mundial do algodão, sobre o qual o nível da produção comunitária não tem praticamente nenhum efeito; quando este preço está em baixa, implica um encargo adicional para o orçamento.*

O aumento da taxa da ajuda entre as campanhas de 1990/1991 e 1995/1996 deve-se à supressão, em 1995, do sistema de switch-over. *Não teve qualquer efeito sobre as despesas. O aumento daquela taxa, expresso em ecus, constituiu a contrapartida exactamente igual à redução das taxas de conversão agrícolas.*

3.84. *Na reforma do regime de ajuda ao algodão, foram introduzidos uma série de elementos-chave com efeitos a partir da campanha de comercialização de 1995/1996:*

— *Em primeiro lugar, um sistema de quantidades nacionais garantidas, por forma a que cada Estado-Membro suporte directamente o excesso de produção dos seus produtores.*

— *Em segundo lugar, um novo método de determinação do preço de mercado mundial do algodão não descaroçado, mais simples e mais transparente, dado basear-se numa relação histórica entre o preço acordado para o algodão descaroçado e o preço calculado para o algodão por descaroçar.*

— *Em terceiro lugar, a quantidade de algodão descaroçado objecto de pagamento da ajuda é determinada por referência à quantidade de algodão descaroçado obtido, assegurando assim que a ajuda não seja paga a algodão descaroçado de baixa qualidade.*

Conclusão

3.88. *Está actualmente a efectuar-se um acompanhamento bastante atento das recuperações das ajudas pagas indevidamente, na sequência dos controlos* a posteriori *realizados às campanhas a partir de 1991/1992. Aguarda-se uma resposta da parte das autoridades helénicas, para se verificar definitivamente se os montantes declarados pela Grécia como recuperados foram efectivamente creditados ao FEOGA.*

OCM do linho e do cânhamo

3.89. *A estabilização do mercado deve obter-se mediante actuação, por um lado, sobre a oferta e, por outro, sobre a procura. No que diz respeito à actuação sobre a oferta, a ajuda à armazenagem privada, cujo impacto é apenas conjuntural, destina-se a limitar as baixas de preços em caso de vendas com prejuízo. A Comissão propôs ao Conselho, no âmbito das propostas de preços para a campanha de 1996/1997, a introdução de uma superfície máxima garantida, medida de que se espera um melhor domínio da produção. A promoção constitui o único instrumento disponível para actuar sobre a procura.*

3.90. *Na sequência das missões que efectuou a quatro Estados-Membros produtores de linho e de cânhamo, a Comissão detectou deficiências muito graves no funcionamento da OCM e a existência de riscos elevados de irregularidade das despesas financiadas pelo FEOGA.*

Para além das correcções financeiras que serão propostas no âmbito do apuramento das contas, os serviços do FEOGA estabeleceram, em Maio de 1996, um relatório de síntese sobre o funcionamento desta OCM, do qual constaram propostas pormenorizadas de alteração da regulamentação actual.

3.91. e 3.92. *É necessário efectuar uma análise do aumento as superfícies sobre um período mais longo do que os cinco últimos anos, devendo ser afinada por grupos de países produtores.*

Se se observar a evolução das superfícies em relação ao conjunto dos três países produtores tradicionais (França, Bélgica e Países Baixos) durante os 25 últimos anos, obtém-se uma média de 60 000 ha, com um mínimo de 43 000 ha e um máximo de 77 000 ha em 1989 e 1990. Os 70 000 ha semeados nestas regiões em 1995 correspondem a um nível elevado, mas não excepcional, e o aumento aparentemente elevado das superfícies em relação aos anos de 1991 a 1993 pode explicar-se pelo seu nível especialmente baixo. Em contrapartida, no Reino Unido e em Espanha, assiste-se, desde 1992, tal como realçado pelo Tribunal, a um fenómeno novo de aumento das superfícies, que se afigura uma espécie de caça ao prémio.

3.93. *A Comissão é do parecer que a promoção do linho para fins têxteis é necessária, visto que a procura da indústria do vestuário depende muito das exigências da moda. Neste contexto, apenas acções publicitárias bem dirigidas, com mensagens apropriadas, podem influenciar as preferências do público.*

No que diz respeito à competitividade do linho em relação às restantes fibras, é de referir que a promoção contribuiu para manter esta cultura num mercado onde a sua representação

é inferior a 2%, por uma lado desenvolvendo o seu escoamento fora dos países tradicionalmente utilizadores e, por outro, evidenciando as qualidades do linho europeu relativamente ao de origem extracomunitária.

Dado o facto de o linho não ser uma fibra competitiva para a utilização na indústria de papel, a redução da ajuda em função do método de colheita deveria ter por consequência uma diminuição da utilização do linho neste sector.

3.94. *O nível da ajuda corresponde às limitações específicas da cultura do linho têxtil, tal como é praticada há decénias nas zonas de produção tradicionais. Ora, no caso de outras utilizações industriais não tradicionais (papel, materiais compostos, geotêxteis, etc.), essas limitações técnicas não são necessárias, pois o custo de produção é reduzido. Eis a razão por que a Comissão propôs ao Conselho que a ajuda fosse reduzida no caso de a colheita ser efectuada sem ser por arranque.*

No que diz respeito ao perigo de a produção exceder a procura devido ao aumento das superfícies, sublinha-se que esse aumento se deve a produtores não tradicionais cujo rendimento é muito inferior ao observado em zonas tradicionais; o aumento da produção não é, pois, proporcional ao aumento das superfícies.

Quanto ao aumento do montante da ajuda mencionado pelo Tribunal, deve-se à supressão do sistema de switch-over *em 1995. Não teve qualquer efeito sobre as despesas. O aumento da taxa, expresso em ecus, constituía a contrapartida exactamente equivalente da redução das taxas de conversão agrícolas.*

3.95. *A Comissão considera que as disposições que constam da proposta que transmitiu ao Conselho são de natureza a permitir, tal como o deseja o Tribunal, um melhoramento certo do equilíbrio do mercado, mantendo-se as acções de promoção indispensáveis para atingir esse objectivo.*

Restituições à exportação de mercadorias não abrangidas pelo anexo II

Restituições para determinados produtos transformados

3.96. *O Regulamento (CEE) n.º 2825/93 tomou em consideração várias observações feitas pelo Tribunal no seu relatório anual de 1990.*

No que se refere aos controlos, a Comissão não pode deixar de observar que já foi efectuada uma auditoria completa em todos os Estados-Membros onde as restituições à exportação relativas aos produtos não abrangidos pelo anexo II são mais elevadas. As conclusões dessa auditoria estão a ser actualmente objecto de discussões bilaterais. As eventuais consequências financeiras decorrentes dessas conclusões (conclusões que terão igualmente em consideração as do Tribunal) serão tratadas no âmbito dos apuramentos das contas dos exercícios de 1994 e 1995.

Restituições à exportação de cereais sob a forma de determinadas bebidas espirituosas

3.104. *Antes da apresentação do projecto de regulamento que abrange as restituições à exportação de uísque [Regulamento (CEE) n.º 2825/93], a Comissão fez uma análise em profundidade do mecanismo da ajuda, considerando simultaneamente outras opções relativas à concessão de uma restituição a estas bebidas espirituosas. A Comissão, após debate realizado entre todos os serviços em causa, chegou à conclusão que apenas o sistema actual, eventualmente adaptado para tomar em consideração as observações do Tribunal, pode satisfazer as exigências de um mecanismo que se quer justo em relação a todas as partes implicadas.*

3.105. *O objectivo do melhoramento do sistema é garantir uma gestão justa e eficaz do sistema de ajuda. Não se deve esquecer que a despesa não depende apenas do nível da restituição (que está a baixar), mas também da quantidade de cereal utilizada e do nível do coeficiente considerado. Por conseguinte, pode acontecer que uma baixa do nível unitário das restituições não conduza necessariamente a uma diminuição das despesas.*

3.106. *Os peritos da Comissão consideram que o coeficiente 1,30 mencionado pelo Tribunal é o mais adequado. Além disso, durante os debates, os Estados-Membros aceitaram a proposta feita pela Comissão.*

3.107. *A situação descrita neste ponto é exacta. Contudo, a Comissão deseja sublinhar que a disjunção de 1989, de 19,7 milhões de UKL, foi decidida com base numa avaliação inicial do risco de uma declaração excessiva de despesa ao FEOGA. Esse risco (detectado) poderá ter resultado de uma sobrestimativa das quantidades de cereais objecto do regime, em conjunção com uma má utilização e especulação subsequentes baseadas nas taxas de restituição utilizadas para o cálculo do pagamento ao beneficiário.*

Nessa ocasião, o exame dos procedimentos revelou que a taxa de restituição utilizada para o pagamento não era a taxa válida no dia em que os cereais foram tomados a cargo, mas antes a taxa válida na data em que a declaração relativa ao primeiro pagamento fora formalmente aceite (nessa altura, a quantidade de cereais a transformar

constituía apenas uma estimativa). Em teoria, isto permite uma especulação por parte do operador comercial. Na prática, todavia, o risco é minimizado, dado que cada operador tem de respeitar um período de produção acordado com os serviços aduaneiros. Em geral, este período varia entre uma semana para o malte e quatro semanas para o grão. Durante a sua auditoria relativa ao apuramento das contas de 1990, o FEOGA examinou 25 processos de pagamento. Esses processos foram seleccionados por forma a coincidirem com os períodos em que as taxas das restituições sofreram alterações consideráveis.

As consequências serão examinadas aquando do procedimento de apuramento das contas.

Conclusão

3.108. *A Comissão é do parecer que a supressão das ajudas à destilação de uísque contraria o Protocolo n.º 19 do Tratado de Adesão do Reino Unido às Comunidades Europeias. Se o sistema de restituições fosse suprimido, os operadores económicos poderiam considerar mais vantajoso comprar os cereais, sob um regime aduaneiro favorável, nos mercados mundiais, com vista à transformação em uísque destinado à exportação para países terceiros. Desse modo, passaria a não subsistir nenhuma medida destinada a «facilitar a utilização de cereais comunitários» tal como prevista no n.º 1 do Protocolo n.º 19.*

Embora seja verdade que, actualmente, as cotações mundiais são superiores às cotações comunitárias dos cereais e que, por conseguinte, as exportações de cereais são objecto de imposições e não de restituições, esta situação não será com certeza permanente. É perfeitamente possível que as cotações mundiais voltem a baixar para níveis iguais aos das cotações comunitárias durante as próximas campanhas. Neste caso, o mecanismo das restituições voltará a funcionar.

CAPÍTULO 4 (*)

Política comum da pesca e do mar

4.0. ÍNDICE

	Pontos
Introdução	4.1 — 4.3
Participação nas despesas nacionais relativas à fiscalização das actividades da pesca	4.4 — 4.55
Introdução	4.4 — 4.14
Determinação do montante da ajuda comunitária	4.15 — 4.16
Afectação de equipamentos ao controlo das actividades de pesca	4.17 — 4.18
Relação custo/eficácia	4.19 — 4.20
Avaliação dos efeitos da medida	4.21 — 4.38
Geral	4.21 — 4.23
Sanções	4.24 — 4.25
Controlo	4.26 — 4.28
Vigilância aérea	4.29 — 4.31
Cooperação entre os Estados-Membros	4.32 — 4.34
Execução dos programas anuais	4.35 — 4.38
Justificação de determinadas despesas	4.39
Projectos-piloto relativos à localização contínua através de satélite	4.40 — 4.47
Conclusão	4.48 — 4.55
Ajuda aos investimentos no sector da transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura	4.56 — 4.93
Introdução	4.56 — 4.60
Efeitos da medida	4.61 — 4.68
Gestão administrativa da medida	4.69 — 4.90
Não cumprimento do princípio da realização de autorizações por fracções anuais	4.69 — 4.72
Pagamento irregular de adiantamentos	4.73 — 4.75
Autorizações pendentes relativas a programas operacionais concluídos	4.76
Atrasos no pagamento das ajudas aos beneficiários finais	4.77 — 4.82
Controlo da realidade dos custos de investimento	4.83 — 4.86
Custos elegíveis de *leasing*	4.87 — 4.90
Conclusão	4.91 — 4.93

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 117.

INTRODUÇÃO

4.1. O ***quadro 4.1*** apresenta as dotações disponíveis em 1995, bem com a sua utilização. O total das dotações de autorização disponíveis para o exercício elevava-se a 714,9 Mio ECU, com uma taxa de utilização de 94,8%, bastante semelhante à de 1994. No entanto, as dotações de pagamento, num montante de 857,7 Mio ECU, tiveram uma taxa de utilização relativamente reduzida de 56,1%, o que constituiu uma descida substancial em relação à taxa de 71,4% verificada em 1994.

4.2. As dotações de pagamento do Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP) tiveram uma taxa de utilização especialmente baixa em consequência de atrasos a nível da execução dos programas operacionais, tal como sucedeu com a iniciativa comunitária PESCA, que se encontrava ainda numa fase inicial. No que se refere a acordos internacionais, a execução orçamental foi especialmente afectada pela morosidade das negociações que culminaram com a celebração, em Dezembro de 1995, de um novo acordo de pescas com o reino de Marrocos.

4.3. Este capítulo trata da participação financeira da União nas despesas acordadas pelos Estados-Membros destinadas a garantir o controlo das actividades da pesca, bem como da ajuda ao investimento relativa à transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura. São abrangidos os artigos orçamentais B2-901 e B2-110 respectivamente. As observações efectuadas neste capítulo dizem respeito à boa gestão financeira e à legalidade e regularidade das despesas.

PARTICIPAÇÃO NAS DESPESAS NACIONAIS RELATIVAS À FISCALIZAÇÃO DAS ACTIVIDADES DA PESCA

Introdução

4.4. A Decisão 89/631/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1989 ([1]), daqui em diante designada por «decisão de base», que reconhece que o controlo das actividades de pesca constitui uma obrigação de interesse comunitário que compete aos Estados-Membros ([2]), estipula que a Comunidade deve contribuir para o financiamento dos investimentos efectuados pelos Estados-Membros durante o período compreendido entre 1991-1995.

4.5. Os seguintes elementos são elegíveis para efeitos de financiamento comunitário: a aquisição e modernização de navios, aeronaves, veículos terrestres, bem como dos equipamentos neles instalados, sistemas de detecção e registo das actividades de pesca, sistemas de registo e transmissão de dados relativos às capturas e outras informações úteis.

4.6. Os Estados-Membros que solicitem uma ajuda financeira enviam todos os anos à Comissão um programa dos investimentos a efectuar. A Comissão determina a participação comunitária no financiamento e pode conceder adiantamentos até um máximo de 50% desta participação. Os Estados-Membros devem apresentar os seus pedidos de reembolso antes de 30 de Abril do ano seguinte ao ano em que a despesa é efectuada. O reembolso está subordinado ao cumprimento das disposições das directivas respeitantes a concursos públicos.

4.7. A Decisão 94/207/CE do Conselho, de 12 de Abril de 1994 ([3]) estipula que a Comunidade financiará a 100% os custos de projectos-piloto relativos à utilização de sistemas de localização dos navios de pesca através de satélite.

4.8. Durante o período compreendido entre 1996 e 2000, todas estas medidas prosseguirão e o seu âmbito de aplicação será alargado, tendo a provisão orçamental prevista para os cinco anos sido duplicada até um montante máximo de 205 Mio ECU ([4]).

4.9. O ***quadro 4.2*** indica, em relação a todos os Estados-Membros, as autorizações, pagamentos e anulações de autorizações relativos à participação financeira da Comunidade durante os cinco anos a que a Decisão 89/631/CEE se aplica.

4.10. A auditoria incidiu sobre os sistemas de gestão e de controlo utilizados pela Comissão e por quatro Estados-Membros que se encontram entre os principais beneficiários, ou seja, Espanha, França, Irlanda e Portugal (ver ***quadro 4.2***).

([1]) Decisão 89/631/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1989, relativa a uma participação financeira da Comunidade nas despesas suportadas pelos Estados-Membros com o objectivo de assegurar a observância do regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca (JO L 364 de 14.12.1989, p. 64).

([2]) Segundo considerando da decisão de base.

([3]) JO L 101 de 20.4.1994, p. 9.

([4]) Decisão 95/527/CE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1995 (JO L 301 de 14.12.1995, p. 30, rectificada no JO L 302 de 15.12.1995, p. 45).

Quadro 4.1 — Execução orçamental em 1995: política comum da pesca e do mar

(Mio ECU)

	Capítulo, artigo, número	Designação	Tipo de dotações	Orçamento inicial	Orçamento final após ORS e transferências	Execução	Utilização do orçamento inicial (%)	Utilização do orçamento final (%)
				(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(a)	(e) = (c)/(b)
Dotações do exercício	B1-26	Fundo Europeu de Garantia para a Pesca	A/P	39,0	45,0	39,4	101,0	87,5
	B2-1100	IFOP, regiões do objectivo n.º 1	A	296,9	270,8	270,8	91,2	100,0
			P	381,9	382,2	155,7	40,8	40,7
	B2-1101	IFOP, objectivo n.º 5a)	A	142,0	179,0	179,0	126,1	100,0
			P	130,0	134,6	91,6	70,5	68,1
	B2-1102	IFOP, objectivo n.º 6	A	—	1,4	1,4	—	100,0
			P	—	1,2	0,7	—	58,3
	B2-140	Iniciativa comunitária PESCA	A	44,0	45,0	28,3	64,3	62,9
			P	31,5	31,9	5,3	16,8	16,6
	B2-181	IFOP, acções antigas	A	10,0	13,4	13,4	134,0	100,0
			P	9,5	16,2	12,8	134,7	79,0
	B2-52	Pesca artesanal costeira	A	3,0	3,0	3,0	100,0	100,0
			P	2,0	2,0	2,0	100,0	100,0
	B2-90	Acções de controlo, inspecção e vigilância no mar	A	26,0	29,2	29,2	112,3	100,0
			P	22,4	23,6	15,8	70,5	66,9
	B7-80	Acordos internacionais em matéria de pesca	A	221,0 59 (1)	126,0 35 (1)	111,8	50,6	88,7
			P	221,0 59 (1)	221,0 35 (1)	158,0	71,5	71,5
		Total	A	**781,9** **59** (1)	**712,8** **35** (1)	**676,3**	**86,5**	**94,9**
			P	**837,3** **59** (1)	**857,7** **35** (1)	**481,3**	**57,5**	**56,1**
Dotações transitadas	B2-140	Iniciativa comunitária PESCA	A	2,1	2,1	1,2	57,2	57,2
		Total das dotações transitadas	A	2,1	2,1	1,2	57,2	57,2
		Total dos capítulos, artigos, números	A	**784,0** **(59)** (1)	**714,9** **35** (1)	**677,5**	**86,4**	**94,8**
			P	**837,3** **(59)** (1)	**857,7** **35** (1)	**481,3**	**57,5**	**56,1**

Fonte: Sincom.
NB: A = autorizações; P = pagamentos.
(1) Incluído no capítulo B0-40.

Quadro 4.2 — Execução da participação financeira nos programas de investimento anual relativos à fiscalização das actividades da pesca (situação em 31 de Dezembro de 1995)

(Mio ECU)

	1991				1992				1993				1994				1995			Total			
	A	P	A/P (%)	AA	A	P	A/P (%)	AA	A	P	A/P (%)	AA	A	P	A/P (%)	AA	A	P	A/P (%)	A	P	A/P (%)	AA
Bélgica	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,05	0,02	27,4	0,05	0,02	27,4	0,00
Dinamarca	—	—	—	—	—	—	—	—	1,31	1,33	101,6	0,00	1,35	0,65	48,2	0,46	0,73	0,00	—	3,39	1,98	58,4	0,46
Alemanha	0,24	0,16	69,3	0,07	0,33	0,32	96,1	0,01	0,18	0,13	74,7	0,00	0,81	0,47	58,5	0,00	0,47	0,00	—	2,02	1,09	53,9	0,09
Grécia	1,39	0,28	20,2	1,11	3,10	1,51	48,6	1,59	1,61	0,57	35,7	0,92	0,92	0,82	89,0	0,00	2,68	0,12	4,6	9,69	3,30	34,0	3,62
Espanha	4,26	3,85	90,2	0,42	4,03	1,49	37,0	2,54	3,20	1,16	36,4	0,00	2,69	1,16	43,3	0,47	2,26	0,16	7,3	16,44	7,83	47,6	3,43
França	—	—	—	—	1,68	1,40	83,4	0,28	3,26	1,63	50,0	0,00	3,63	1,44	39,8	0,93	3,58	0,79	22,1	12,14	5,26	43,3	1,21
Irlanda	5,77	4,98	86,4	0,79	5,42	5,32	98,1	0,10	5,98	5,05	84,5	0,00	6,35	6,28	98,9	0,00	5,31	3,31	62,4	28,82	24,94	86,5	0,89
Itália	—	—	—	—	—	—	—	—	2,32	1,72	74,2	0,00	0,27	0,21	78,8	0,00	—	—	—	2,59	1,94	74,7	0,00
Países Baixos	—	—	—	—	—	—	—	—	0,55	0,12	21,4	0,00	0,87	0,47	54,7	0,00	0,62	0,00	—	2,04	0,59	29,1	0,00
Portugal	4,80	4,49	93,6	0,31	8,26	4,14	50,2	4,11	8,58	6,77	78,9	0,00	5,70	2,13	37,3	0,00	4,34	0,06	1,5	31,67	17,60	55,6	4,42
Finlândia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,92	0,00	—	0,92	0,00	—	0,00
Suécia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,06	0,00	—	1,06	0,00	—	0,00
Reino Unido	2,78	2,04	73,6	0,73	2,71	2,07	76,6	0,63	1,64	1,39	84,6	0,00	0,80	0,34	42,4	0,12	1,34	0,39	29,2	9,28	6,24	67,3	1,49
Total	**19,24**	**15,81**	**82,2**	**3,43**	**25,52**	**16,25**	**63,7**	**9,27**	**28,62**	**19,88**	**69,4**	**0,92**	**23,37**	**13,97**	**59,8**	**1,99**	**22,54**	**4,86**	**21,6**	**119,30**	**70,78**	**59,3**	**15,60**

Fonte: Decisões da Comissão que estipulam o montante da contribuição financeira e Sincom.
NB: A = autorizações; P = pagamentos; AA = anulação de autorizações.
Valores arredondados.

4.11. Os investimentos relativos ao material de fiscalização consistiram na compra e/ou modernização de navios e seus equipamentos, de aviões (na Irlanda e em Portugal) e helicópteros (em Espanha), de carros para os controlos efectuados em terra, de equipamento de telecomunicações (especialmente em França) e de equipamentos e sistemas informáticos.

4.12. Os Estados-Membros são responsáveis pelo controlo das actividades de pesca nas suas zonas económicas exclusivas e, fora destas zonas, pelo controlo dos navios que ostentem a sua bandeira. Por conseguinte, cada Estado-Membro decide acerca da organização e gestão dos seus sistemas de controlo, dos recursos que lhes atribui e, em especial, dos investimentos que efectuará para tornar o sistema mais eficaz.

4.13. À Comissão compete avaliar os programas de investimento dos Estados-Membros e determinar a participação financeira da Comunidade, com base nos critérios fixados pela decisão de base ([5]) e tendo em conta as disposições do regulamento financeiro no que se refere à utilização de dotações orçamentais ([6]).

4.14. A Comissão deve basear a sua decisão nos seguintes elementos:

a) amplitude da tarefa de controlo das actividades de pesca pela qual um Estado é responsável, tendo em conta a sua capacidade orçamental;

b) tempo que os navios, aeronaves e veículos terrestres serão afectados à inspecção das actividades da pesca;

c) relação custo/eficácia dos investimentos previstos;

d) progressos efectuados no quadro do mecanismo nacional de fiscalização, em particular graças ao financiamento comunitário.

Determinação do montante da ajuda comunitária

4.15. A decisão de base prevê que a Comunidade participe em certas despesas de controlo efectuadas por determinados Estados-Membros para os quais a dimensão da tarefa de controlo é desproporcionada em relação à sua capacidade orçamental ou à sua prosperidade relativa. Contudo, a Comissão não estabeleceu critérios precisos de aplicação desta condição, tendo sido concedidas ajudas a todos os Estados-Membros costeiros, sem que as suas respectivas capacidades fossem avaliadas (ver ***quadro 4.2***).

4.16. Além disso, embora a Comissão pudesse ajustar a percentagem da participação financeira comunitária entre 35% e 50% do montante das despesas elegíveis ([7]), na prática, concedeu uniformemente um financiamento à taxa de 50% a todos os Estados-Membros.

Afectação de equipamentos ao controlo das actividades da pesca

4.17. Em determinados casos, os equipamentos co-financiados pela Comunidade são também utilizados para outros fins, uma vez que os organismos responsáveis pelo controlo das actividades de pesca desempenham também outras tarefas e os recursos de que dispõem são polivalentes. Como exemplo refira-se que, em França, as vedetas de vigilância costeira, que são geridas pelos serviços dos assuntos marítimos, ocupam-se também do controlo e assistência às embarcações de recreio.

4.18. O financiamento da Comissão deverá ser limitado em função de uma avaliação do tempo de utilização dos equipamentos co-financiados na fiscalização da pesca. No entanto, as despesas de investimento relativas à totalidade destes equipamentos têm sido consideradas elegíveis.

Relação custo/eficácia

4.19. Tanto a Irlanda como Portugal compraram dois aviões destinados ao controlo das actividades de pesca no Atlântico, tendo 50% dos custos sido financiados através de uma contribuição financeira comunitária. Os modelos escolhidos pelas autoridades irlandesas e portuguesas custaram cerca de 16 Mio ECU e 8 Mio ECU respectivamente. Ao contrário do modelo escolhido pelas autoridades portuguesas, o avião adoptado pelas autoridades irlandesas é pressurizado, pode patrulhar a uma velocidade superior em cerca de 25%, possui um raio de acção

([5]) N.º 3 do anexo da decisão de base.
([6]) Artigo 2.º do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (JO L 356 de 31.12.1977) e posteriores alterações.
([7]) N.º 3 do artigo 1.º da decisão de base.

mais alargado e as condições de trabalho da equipagem são menos desgastantes. Os voos de controlo das actividades de pesca são muitas vezes efectuados a uma altitude inferior a 1 000 pés, sendo necessário efectuar passagens frequentes a velocidade reduzida e a baixa altitude.

4.20. A Comissão aplicou a mesma taxa de participação financeira (50%) aos dois modelos de aviões. Apesar da importância dos investimentos em questão e das disposições do artigo 2.º do Regulamento Financeiro, os processos disponíveis nos serviços da Comissão não indicam que a sua relação custo/eficácia tenha sido avaliada e, no segundo caso, não foi efectuada qualquer comparação com o primeiro.

Avaliação dos efeitos da medida

Geral

4.21. Em Junho de 1995, a Comissão enviou ao Conselho e ao Parlamento um relatório sobre a aplicação da decisão de base, em conformidade com as disposições do n.º 5 do artigo 1.º desta última ([8]). No que se refere aos resultados da acção, a Comissão distingue, por um lado, os indicadores de actividade (número de dias de inspecção, número de controlos no mar, número de infracções constatadas, etc.) e, por outro, os indicadores de eficácia que revelam até que ponto os objectivos definidos foram alcançados (limitação da pesca intensiva e protecção das crias). A Comissão concluiu que o co-financiamento dos investimentos permitiu melhorar a fiscalização, mas não foi suficiente para reduzir significativamente as actividades de pesca ilegais ([9]).

4.22. A decisão de base define uma série de critérios que a Comissão deve utilizar ao avaliar a eficácia dos controlos efectuados pelos Estados-Membros ([10]). No entanto, o relatório da Comissão não tem em conta os critérios e limita-se a fornecer estimativas das capturas efectuadas irregularmente, conforme foram estabelecidas por peritos.

4.23. De entre estes critérios, o Tribunal dedicou particular atenção ao tratamento prestado pela Comissão aos dados relativos ao acompanhamento de infracções constatadas a nível nacional. A eficácia do dispositivo de fiscalização depende não apenas do âmbito e da intensidade das actividades de controlo mas, sobretudo, da capacidade dissuasora e repressiva do sistema de sanções aplicado às fraudes.

Sanções

4.24. Os Estados-Membros têm obrigação de tomar disposições tendentes a desencorajar os transgressores, devendo comunicar à Comissão a respectiva aplicação ([11]). No entanto, verificou-se que esta última não dispõe de uma versão completa e actualizada da legislação em vigor nos Estados-Membros, nem tinha chamado a atenção dos mesmos para este aspecto.

4.25. A Comissão financiou um estudo comparativo de determinados aspectos das legislações em vigor em nove Estados-Membros ([12]), datado de 1994, que revelou a heterogeneidade dos procedimentos a nível nacional e salientou a necessidade de se tomarem medidas nesta área.

Controlo

4.26. Em conformidade com os regulamentos ([13]), os Estados-Membros devem enviar à Comissão estatísticas sobre as actividades de controlo que tenham efectuado, podendo a Comissão solicitar que lhe sejam comunicadas informações complementares.

4.27. No caso de Espanha, os elementos estatísticos recebidos pela Comissão estavam incompletos, uma vez

([8]) COM(95) 243 final. Este documento inclui também a proposta de decisão relativa a uma participação financeira respeitante ao período 1996-2000.

([9]) Ponto 1.4. do relatório da Comissão incluído no COM(95) 243 final.

([10]) Prevenção, detecção e acção judicial contra as infracções às regras de conservação e de controlo; aplicação das sanções adequadas; fiabilidade dos dados relativos às capturas; importância e eficácia dos recursos humanos e materiais afectados pelo Estado-Membro em questão ao controlo das pescas; diversidade das actividades de pesca exercidas na zona exclusiva de pesca do Estado-Membro; grau de cooperação com outros Estados-Membros e com a Comissão (n.º 4 do anexo da decisão de base).

([11]) Artigos 31.º e 34.º do Regulamento (CEE) n.º 2847/93, de 12 de Outubro de 1993, que institui um regime de controlo aplicável à política comum das pescas (JO L 261 de 20.10.1993, p. 1).

([12]) Centrum voor Rechtshandhaving en Europese Integratie: *Fisheries Legislation of the EC Member States: Issues of Enforcement and Co-operation*, Utrecht, October 1994.

([13]) Regulamento (CEE) n.º 3561/85 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1985, relativo às informações respeitantes às inspecções das actividades de pesca efectuadas pelas autoridades de controlo nacionais (JO L 339 de 18.12.1985, p. 29) e Regulamento (CEE) n.º 2847/93.

que não incluíam dados relativos aos controlos efectuados pelas autoridades regionais. A repartição de responsabilidades entre diversos organismos, no que se refere à fiscalização e controlo das infracções, dificulta a actualização das informações correspondentes a nível central (Espanha, França e Portugal).

4.28. Seria útil dispor de outras informações relativas aos resultados dos controlos efectuados, a fim de determinar se os procedimentos de acompanhamento são adequados. No entanto, a Comissão utilizou a sua faculdade de solicitar informações complementares de forma limitada.

Vigilância aérea

4.29. A avaliação da eficácia da vigilância aérea revestia-se de particular importância, tendo em conta o custo extremamente elevado dos aviões subsidiados e as inovações técnicas nesta área.

4.30. Quando estes meios de controlo são utilizados, é essencial que as fotografias aéreas dos navios que cometeram uma infracção possam ser utilizadas pelas autoridades nacionais como provas no âmbito dos processos de justiça e dos procedimentos de acompanhamento. No entanto, os processos referentes à decisão de atribuição de uma participação financeira comunitária para este tipo de investimento não revelam que esta condição tenha sido previamente analisada.

4.31. A Comissão não dispõe de informações quer sobre o número de casos resolvidos com base em fotografias aéreas quer sobre as sanções efectivamente impostas nestes casos. O estudo efectuado pelo consultor externo referido no ponto 4.25 não fornece quaisquer outras informações sobre este aspecto. Constatou-se que, em Portugal, as fotografias aéreas são aceites como provas de uma actividade ilegal de pesca e que, na Irlanda, as fotografias são incluídas nos relatórios de inspecção apresentados em tribunal.

Cooperação entre os Estados-Membros

4.32. À excepção dos casos de apreensão, o sucesso dos controlos aéreos relativos a navios que arvorem bandeira de outro Estado-Membro depende da existência de procedimentos de cooperação que estipulem que as infracções cometidas num determinado Estado-Membro possam ser objecto de procedimentos judiciais num outro Estado-Membro com base em provas que sejam aceites por ambas as partes.

4.33. No entanto, os representantes nacionais salientaram que os procedimentos aplicados no âmbito dos controlos em questão, que se regem por convenções de direito internacional, continuam a ser morosos e pouco eficazes devido à complexidade das suas disposições, que implicam uma colaboração estreita a nível diplomático entre os Estados-Membros, o que inevitavelmente provoca atrasos.

4.34. A Comissão deverá tomar iniciativas concretas destinadas a superar as dificuldades existentes, se necessário desenvolvendo as disposições dos regulamentos (CEE) n.º 2241/87 ([14]), alterado pelo Regulamento (CEE) n.ºs 3483/88 ([15]) e 2847/93, que prevêem a transferência do procedimento judicial entre Estados-Membros em determinadas circunstâncias específicas.

Execução dos programas anuais

4.35. A avaliação efectuada pela Comissão dos resultados da medida deve igualmente ter em conta a utilização da participação financeira por parte dos Estados-Membros. Em Espanha, França e Portugal, a execução dos programas anuais caracterizou-se geralmente por atrasos consideráveis, tendo determinadas despesas sido adiadas para os anos seguintes e alguns investimentos anulados. Como se pode ver no ***quadro 4.2***, os pagamentos são pouco elevados em relação às autorizações.

4.36. Em França, os atrasos referidos parecem resultar da reorganização do sistema de controlo das actividades de pesca. Em Portugal, estes atrasos seriam devidos à complexidade dos procedimentos administrativos de celebração de contratos públicos. Além disso, o facto de a Comissão conceder adiantamentos de 50% do montante total da ajuda comunitária a estes Estados-Membros não se traduziu necessariamente por uma realização mais rápida dos investimentos previstos, uma vez que os fundos em questão ficaram à disposição dos organismos pagadores durante vários meses. Em França, no caso do programa anual de 1993, a proporção das despesas elegíveis para ajuda comunitária era até inferior ao

([14]) Regulamento (CEE) n.º 2241/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, que estabelece certas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 207 de 29.7.1987, p. 1).

([15]) Regulamento (CEE) n.º 3483/88 do Conselho, de 7 de Novembro de 1988, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2241/87, de 23 de Julho de 1987, que estabelece determinadas medidas de controlo em relação às actividades piscatórias (JO L 306 de 11.11.1988, p. 2).

montante do adiantamento, pelo que se verificou um pagamento excessivo de 480 166 ECU.

4.37. A Espanha não dispunha de recursos suficientes para financiar os investimentos previstos nos programas apresentados e as autoridades nacionais não solicitaram adiantamentos à Comissão. A falta de meios de financiamento apropriados foi a principal causa dos atrasos que afectaram a execução dos programas em questão.

4.38. Seria necessário um acompanhamento mais aprofundado da execução dos programas anuais que permitisse a anulação de dotações quando estas já não fossem necessárias. Só em 1994 a Comissão procedeu à anulação de autorizações e dotações num montante de 12,7 Mio ECU, correspondente à diferença entre as autorizações e as despesas efectuadas pelos Estados-Membros com os programas relativos a 1991 (Alemanha, Grécia, Espanha, Irlanda, Portugal e Reino Unido) e a 1992 (Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Portugal e Reino Unido).

Quadro 4.3 — Projectos-piloto de controlo através de satélite (situação em 31 de Dezembro de 1995)

(Mio ECU)

	A	P
Bélgica	0,288	0,144
Dinamarca	0,906	0,4
Alemanha	0,365	0,183
Grécia	0,85	0,841
Espanha	3,001	1,501
França	0,871	0,435
Irlanda	0,752	0,376
Itália	0,922	0,461
Países Baixos	0,555	0,156
Finlândia	0,217	0,108
Suécia	0,217	0,108
Reino Unido	0,965	0,206
Total	**9,909**	**4,919**

Fonte: Decisões da Comissão que estipulam o montante da participação financeira e Sincom.
NB: A = autorizações; P = pagamentos.

Justificação de determinadas despesas

4.39. Em Portugal, verificou-se que as fórmulas de revisão dos preços, que foram objecto de negociações entre as autoridades nacionais e o fornecedor de dois aviões após a apresentação da proposta e que incidiram especialmente sobre uma redução dos prazos de entrega, provocaram um aumento das despesas de aproximadamente 1 Mio ECU. Os pagamentos referentes a revisões de preços deveriam ter-se limitado apenas aos montantes necessários para garantir o fornecedor contra variações das taxas de câmbio e dos custos dos factores de produção, mas não foi esse o caso.

Projectos-piloto relativos à localização contínua através de satélite

4.40. Em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 2847/93 os Estados-Membros deverão desenvolver projectos-piloto, financiados a 100% pela Comunidade, relativos à localização contínua dos navios de pesca através de satélite ([16]). Os projectos em questão implicam a introdução de tecnologias utilizadas em outros sectores de actividade, cuja aplicação no domínio da fiscalização das actividades de pesca teve início em Portugal em 1991, após dois anos de realização de experiências. Através da comunicação automática e regular de dados sobre a sua localização geográfica, as unidades móveis instaladas nos navios de pesca deverão permitir que um centro de controlo as localize de forma contínua ou, inclusivamente, determine se estes estão a pescar.

4.41. Todos os Estados-Membros, com excepção de Portugal, apresentaram projectos-piloto, enquanto que a Finlândia e a Suécia participaram num projecto comum com a Dinamarca. A Comissão pagou, aos Estados-Membros que os solicitaram, adiantamentos que atingiram um máximo de 50% da participação financeira concedida (no que se refere às autorizações e aos pagamentos ver ***quadro 4.3***).

4.42. Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 897/94 da Comissão ([17]), um número mínimo de navios de pesca com bandeira de cada Estado-Membro devia ser equipado com unidades móveis. Apesar de se terem verificado dificuldades operacionais, foram sobre-

([16]) Artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 2847/93.

([17]) Regulamento (CE) n.º 897/94 da Comissão, de 22 de Abril de 1994, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 2847/93 do Conselho no que diz respeito aos projectos-piloto relativos à localização contínua dos navios de pesca comunitários (JO L 104 de 23.4.1994, p 18).

tudo os atrasos a nível da instalação do número previsto de unidades móveis que constituíram o principal problema ([18]).

4.43. Em Itália, apesar de em 1994 ter sido pago um adiantamento de 461 126 ECU relativo ao equipamento de 20 navios, em Novembro de 1995 os trabalhos respectivos não tinham ainda tido início.

4.44. Na Irlanda, à data do controlo, os equipamentos de dois dos 10 navios a que o projecto era aplicável estavam a ser afinados, enquanto que a localização de dois outros navios não era comunicada com a regularidade exigida. Segundo as autoridades irlandesas, estes problemas resultavam de dificuldades técnicas com as unidades móveis que, entretanto, foram resolvidas.

4.45. Em França, o projecto deveria ter sido aplicado a 67 navios. No entanto, de acordo com as autoridades nacionais, apenas 58 unidades móveis serão instaladas devido a um aumento das despesas totais comparativamente às previsões iniciais.

4.46. Em Espanha, o projecto-piloto aprovado dizia respeito a 124 navios de pesca. No entanto, em Outubro de 1995, apenas tinham sido instaladas a bordo destes navios 70 unidades móveis e duas outras encontravam-se no navio oceanográfico «Cornide de Saavedra». As autoridades espanholas atribuíram estes atrasos à não disponibilidade dos navios que se encontravam no mar alto.

4.47. Portugal é o primeiro e único Estado-Membro a ter introduzido, e tornado obrigatório, o sistema de localização contínua através de satélite para determinadas categorias dos seus navios de pesca, ainda antes de o projecto-piloto ter sido lançado. Por conseguinte, não recebeu assistência financeira da Comunidade no âmbito do projecto-piloto. No entanto, obteve 50% dos custos ao abrigo da decisão de base. Em Novembro de 1995, 100 das 246 unidade móveis em relação às quais a Comissão tinha pago as suas participações financeiras estavam operacionais. Das restantes, 34 tinham problemas de instalação ou estavam a ser reparadas e 112 deviam ainda ser instaladas. As autoridades nacionais salientaram que os pagamentos aos fornecedores estavam cobertos por garantias bancárias e comunicaram que o conjunto das unidades devia estar instalado e operacional em Junho de 1996.

([18]) A Decisão 94/207/CE previa inicialmente que as despesas elegíveis dos Estados-Membros diziam respeito ao financiamento da execução de projectos-piloto durante o período compreendido entre 1 de Junho de 1994 e 1 de Junho de 1995; posteriormente, a Decisão 95/528/CE do Conselho, de 5 de Dezembro de 1995 (JO L 301 de 14.12.1995, p. 35, rectificada no JO L 302 de 15.12.1995, p. 45), prorrogou o prazo final até 31 de Dezembro de 1995 e permitiu que os Estados-Membros apresentassem os seus pedidos de reembolso à Comissão até 30 de Abril de 1996.

Conclusão

4.48. A Comissão não estabeleceu critérios precisos para definir quais os Estados-Membros que podiam beneficiar da participação financeira comunitária e para fixar a percentagem de ajuda a aplicar (ver pontos 4.15-4.16).

4.49. Foi concedida a taxa máxima de 50% mesmo quando os equipamentos financiados não se destinavam exclusivamente ao controlo das actividades de pesca (ver pontos 4.17-4.18).

4.50. Os processos da Comissão não incluem qualquer avaliação da relação custo/eficácia dos investimentos propostos, mesmo no que se refere a equipamentos muito dispendiosos tais como os aviões (ver pontos 4.19-4.20).

4.51. No âmbito da sua decisão anual sobre a concessão da participação financeira, a Comissão é obrigada a ter em conta a utilização de participações anteriores, bem como os progressos alcançados do ponto de vista da eficácia dos dispositivos nacionais de controlo. No entanto, verificou-se que:

a) mesmo quando foram concedidos adiantamentos de 50%, em vários Estados-Membros, a execução dos programas anuais de investimentos caracterizou-se por atrasos consideráveis e pela anulação de determinados investimentos: este facto reflectiu-se no baixo índice de utilização das dotações autorizadas para a execução da medida (ver pontos 4.35-4.38);

b) a Comissão, ao avaliar os efeitos dos investimentos co-financiados, não acompanhou de perto a aplicação efectiva de sanções adequadas em casos de infracção, embora se tratasse de um aspecto necessário para uma avaliação correcta (ver pontos 4.26-4.31).

4.52. A Comissão deverá tomar iniciativas para encorajar a cooperação entre os Estados-Membros, condição essencial para que o controlo aéreo seja eficaz (ver pontos 4.32-4.34).

4.53. A execução do projecto-piloto relativo à localização contínua dos navios de pesca através de satélite foi

mais lenta que o previsto, tendo-se verificado problemas operacionais (ver pontos 4.40-4.47).

4.54. A contribuição comunitária para o financiamento dos investimentos dos Estados-Membros contribuiu para um aumento das actividades de fiscalização da pesca. No entanto, a Comissão salientou que essas actividades não tiveram uma incidência significativa sobre o número de irregularidades (ver ponto 4.21). É necessário garantir um controlo mais rigoroso dos progressos alcançados até à data no que se refere à eficácia das actividades de fiscalização (ver pontos 4.22-4.31).

4.55. Tendo em conta a duplicação da dotação global orçamental para 205 Mio ECU relativamente ao período 1996-2000 e os problemas referidos nos pontos 4.29-4.38, é necessário que a Comissão garanta uma planeamento mais cuidadoso dos programas futuros.

AJUDA AOS INVESTIMENTOS NO SECTOR DA TRANSFORMAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS DA PESCA E DA AQUICULTURA

Introdução

4.56. As ajudas aos investimentos no sector da transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura foram concedidas, durante o período compreendido entre 1991 e 1993, com base no Regulamento (CEE) n.º 4042/89 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1989, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura ([19]). Este regulamento criou uma «acção comum» no âmbito do FEOGA-«Orientação», financiada por uma dotação orçamental específica da qual foram autorizados 217 Mio Ecu. A partir do exercício de 1994, foi financiada uma ajuda do mesmo tipo no âmbito dos regulamentos gerais que regem o Instrumento Financeiro para Orientação das Pescas (IFOP).

4.57. No âmbito da primeira reforma dos fundos estruturais (1988), o Regulamento (CEE) n.º 4042/89 substituiu, no que diz respeito ao sector das pescas, o Regulamento (CEE) n.º 355/77 do Conselho, de 15 de Fevereiro de 1977, transferindo desta forma da Comissão para os Estados-Membros a responsabilidade pela concessão e pagamento de ajudas a empresas para projectos de investimento seleccionados. De acordo com o Regulamento (CEE) n.º 4042/89, a Comissão aprova «programas operacionais» (PO) que incluem uma série de projectos de investimento seleccionados pelos Estados-Membros e concede uma ajuda global, quando necessário subdividida em fracções anuais. Os Estados-Membros podem receber, sob a forma de adiantamentos, até 80% desta ajuda comunitária global, sendo-lhes pago o saldo pela Comissão quando os projectos que constituem o PO tenham sido totalmente executados.

4.58. Na sequência da segunda reforma dos fundos estruturais (1993) e da criação do IFOP, o papel da Comissão ficou limitado à aprovação de programas de seis anos que incluem todas as medidas estruturais e ao co-financiamento das dotações globais relativas a todas estas medidas. Desde 1994, já não é possível identificar a nível do orçamento comunitário as dotações que se destinam a cobrir os investimentos na área da transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura.

4.59. O Tribunal analisou a aplicação do Regulamento (CEE) n.º 4042/89 por parte da Comissão e dos seguintes Estados-Membros: Dinamarca, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Países Baixos e Portugal. Os montantes recebidos por estes últimos representam 70% das despesas comunitárias efectuadas ao abrigo do regulamento até 31 de Dezembro de 1995. Os controlos efectuados na Dinamarca, Grécia, Irlanda, nos Países Baixos e em Portugal foram realizados conjuntamente com as instituições nacionais de controlo externo.

4.60. Embora as dotações relativas à aplicação do Regulamento (CEE) n.º 4042/89 tenham sido autorizadas durante o período compreendido entre 1991 e 1993, os pagamentos relativos à maioria destas autorizações estavam ainda a ser efectuados em 1996. O ***quadro 4.4*** indica o número de PO aprovados pela Comissão, o número de PO concluídos, bem como o total das autorizações e dos pagamentos de dotações comunitárias efectuados até 31 de Dezembro de 1995.

Efeitos da medida

4.61. Antes de a ajuda comunitária ser concedida no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 4042/89, a Comissão, com base nos «planos sectoriais» apresentados pelos Estados-Membros, elaborava «quadros comunitários de apoio» que incluíam uma descrição resumida da situação económica do sector e dos objectivos prioritários da acção comum. Estes objectivos são essencialmente os mesmos em todos os Estados-Membros: a modernização e racionalização das instalações de comercialização

([19]) JO L 388 de 30.12.1989.

Quadro 4.4 — Aplicação do Regulamento (CEE) n.º 4042/89 (situação em 31 de Dezembro de 1995)

(Mio ECU)

Estado-Membro	Número de PO aprovados	Número de PO concluídos	Autorizações				Pagamentos					
			1991	1992	1993	Total	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Bélgica	3	0	1,26	0,35	0,90	2,51	0,63	0,65	0,67	0,00	0,07	2,02
Dinamarca	5	2	2,26	3,30	5,43	10,99	1,13	2,65	3,86	1,62	0,27	9,53
Alemanha	3 (1)	0	6,64	10,96	4,85	22,45	2,14	7,65	4,36	0,00	2,35	16,50
Grécia	3	2	3,60	0,00	10,04	13,64	1,80	0,00	6,13	3,03	0,91	11,87
Espanha	5	1	9,06	16,59	14,53	40,18	4,53	9,69	10,03	0,00	8,63	32,88
França	6	0	5,41	7,93	9,73	23,07	2,70	5,59	5,66	0,00	0,00	13,95
Irlanda	3	3	3,95	4,16	6,20	14,31	1,97	3,28	3,10	1,25	4,71	14,31
Itália	4	1	8,13	12,70	2,09	22,92	2,44	10,41	1,33	0,07	0,75	15,00
Países Baixos	3	0	0,76	1,79	3,35	5,90	0,38	1,13	1,98	0,00	1,28	4,77
Portugal	4	1	7,46	21,53	10,79	39,78	2,24	11,21	3,45	9,86	1,25	28,01
Reino Unido	3	0	6,87	8,37	6,42	21,66	3,43	6,25	2,26	0,00	3,87	15,81
Total	**42**	**10**	**55,40**	**87,68**	**74,33**	**217,41**	**23,39**	**58,51**	**42,83**	**15,83**	**24,09**	**164,65**

Fonte: Sincom.

(1) Incluindo um PO relativo aos novos *Länder* que foi financiado pela rubrica orçamental B2-1900.

(principalmente as lotas e os locais de venda pública) e de transformação (fábricas de conserva e instalações de congelação), o desenvolvimento de novos produtos, a melhoria da qualidade e higiene dos métodos de produção e o aumento do valor acrescentado dos produtos.

4.62. O artigo 14.º do regulamento prevê o pagamento de uma ajuda num máximo de 50% do custo do investimento nas regiões abrangidas pelo objectivo n.º 1 e de 30% nas outras regiões. O Estado-Membro deve financiar pelo menos 5% destes custos. Além disso, a contribuição do beneficiário deve atingir, no mínimo, 25% do custo nas regiões abrangidas pelo objectivo n.º 1 e 45% nas outras regiões.

4.63. Embora o nível considerável de ajuda concedida constitua um estímulo aos investimentos, recomendados pelos quadros comunitários de apoio, as deficiências de ordem administrativa e a falta de infra-estruturas necessárias podem prejudicar o êxito dos projectos empreendidos e pôr em perigo os efeitos benéficos esperados da medida, como é referido nos pontos seguintes.

4.64. Verificações efectuadas nos Estados-Membros revelaram diversos casos de atrasos particularmente significativos a nível do pagamento das ajudas (ver pontos 4.77-4.82). Nestes casos, o valor real da ajuda era em última instância inferior ao montante concedido. Além desta perda material, os atrasos afectam a confiança das empresas na medida comunitária e desencorajam-nas de apresentar projectos de investimento.

4.65. Na Grécia, verificou-se o caso de uma nova fábrica que não foi utilizada durante mais de um ano pelo facto de não ter ainda sido instalada a rede de esgotos na zona industrial onde a fábrica se situa. A construção de uma outra fábrica, financiada no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 4042/89, e situada na mesma zona industrial, estava quase concluída. De acordo com as respostas dadas pelas autoridades gregas às observações efectuadas pelo Tribunal, em Novembro de 1995, quase um ano após o controlo local, a rede de esgotos ainda não estava em funcionamento e as duas fábricas tinham de utilizar camiões-tanques para removerem os resíduos.

4.66. Os projectos de investimento empreendidos pelos beneficiários contribuem para a modernização e renovação tecnológica do sector industrial em causa e, consequentemente, encorajam a preservação de estruturas de produção que são eficientes de um ponto de vista técnico. No entanto, o êxito comercial depende também das condições de fornecimento das matérias-primas e da procura de mercado dos produtos acabados. Determinadas empresas irlandesas e dinamarquesas tiveram dificuldades devido a um fornecimento inadequado e irregular de produtos de pesca. Por este motivo, uma fábrica que

tinha sido alterada e modernizada, beneficiando da ajuda comunitária, não estava a ser utilizada. A dificuldade de introduzir novos produtos no mercado de produtos transformados à base de peixe, que está praticamente saturado, é demonstrada através do caso de uma empresa espanhola que foi constituída para produzir um novo produto e que foi aprovada para efeitos de ajuda comunitária. Esta empresa foi à falência após ter iniciado a sua produção pelo facto de o produto em questão ser um fracasso comercial.

4.67. Além disso, na Dinamarca e em França, quatro de 29 projectos controlados tiveram problemas em consequência de insolvência das empresas, de graves dificuldades financeiras devidas a problemas de gestão, de condições de mercado difíceis ou de um endividamento excessivo das empresas beneficiárias da ajuda.

4.68. A falência de um projecto de investimento é, até certo ponto, um risco comercial intrínseco e, na realidade, os casos assinalados pelo Tribunal por ocasião da sua auditoria diziam respeito apenas a uma minoria do número de empresas controladas. No entanto, na prática, a disponibilidade de dotações levou a que todos os projectos correctos do pontos de vista formal fossem aceites. Uma análise rigorosa dos projectos apresentados e da situação financeira das empresas teria, em determinados casos, revelado fracas hipóteses de rentabilidade.

Gestão administrativa da medida

Não cumprimento do princípio da realização de autorizações por fracções anuais

4.69. De acordo com as disposições do artigo 20.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais ([20]), «as autorizações para acções com uma duração igual ou superior a dois anos serão, regra geral, realizadas por fracções anuais».

4.70. Excepto em relação a um pequeno número de PO aprovados em 1991, a Comissão, nas suas decisões de financiamento, decidiu que os PO teriam uma duração inferior a dois anos e que, em circunstância alguma, ultrapassariam o prazo limite de 31 de Dezembro de 1993. Consequentemente, a Comissão autorizou a totalidade da ajuda comunitária numa única fracção. Este procedimento proporcionava uma perspectiva global dos compromissos assumidos. Contudo, em 31 de Dezembro de 1993, nenhum dos PO tinha sido concluído e a Comissão prorrogou este prazo em diversas ocasiões. A última prorrogação para conclusão dos PO termina em 31 de Dezembro de 1996.

4.71. Com base nas suas experiências anteriores de medidas semelhantes e tendo em conta o facto de que um PO consiste em investimentos realizados por diversas empresas, independentemente umas das outras e a um ritmo diferente, a Comissão deveria ter-se apercebido de que, de uma forma geral, era irrealista esperar que um PO estivesse concluído em menos de dois anos.

4.72. O período de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 4042/89 abrangeu a primeira fase da reforma dos fundos estruturais (1989-1993), durante a qual se verificou um aumento considerável das dotações de autorização. No caso deste regulamento, foi possível atingir um elevado índice de utilização dessas dotações devido à concentração das autorizações num período bastante reduzido (1991-1993). Contudo, estas autorizações deveriam ter sido realizadas de acordo com um plano mais preciso das necessidades efectivas do exercício.

Pagamento irregular de adiantamentos

4.73. Em conformidade com as disposições do artigo 21.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88, na sequência de cada autorização é pago um primeiro adiantamento ao Estado-Membro, podendo um segundo adiantamento ser pago «quando o organismo responsável tiver comprovado que pelo menos metade do primeiro adiantamento foi utilizado».

4.74. Foram detectados dois casos em que, contrariando a regra já referida, a Comissão pagou um segundo adiantamento. No caso do PO irlandês n.º 91/1, a Comissão insistiu para que as autoridades irlandesas solicitassem o pagamento de um segundo adiantamento, embora estas tivessem correctamente assinalado à Comissão que não tinha ainda sido utilizada metade do primeiro adiantamento. Em Dezembro de 1992, a Comissão desembolsou este segundo adiantamento num montante de 1 184 100 ECU. No caso do PO francês n.º 91/2, em Novembro de 1992, a Comissão pagou um segundo adiantamento num montante de 1 190 215 ECU às autoridades francesas, que não tinham solicitado este pagamento e não tinham ainda utilizado qualquer montante do primeiro adiantamento (no caso deste PO os primeiros pagamentos da ajuda comunitária foram efectuados aos beneficiários finais apenas em Março de 1993).

4.75. Estes pagamentos irregulares foram efectuados no final do exercício, evitando, dessa forma, a anulação de

([20]) JO L 374 de 31.12.1988.

dotações orçamentais. No entanto, estas dotações destinavam-se exclusivamente ao pagamento de ajudas aos beneficiários finais e, por conseguinte, fundos que, como foi já referido, não eram ainda necessários para executar a acção comum, não deveriam ter sido transferidos para os Estados-Membros.

Autorizações pendentes relativas a programas operacionais concluídos

4.76. No final do exercício de 1995, as contas da Comissão apresentam autorizações pendentes num montante de 502 766 ECU relativas a PO ([21])em relação aos quais, de acordo com as mesmas contas, o saldo da ajuda comunitária tinha já sido pago. Estas autorizações deveriam ter sido anuladas.

Atrasos no pagamento de ajudas aos beneficiários finais

4.77. De acordo com o n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento (CEE) n.º 4042/89, a ajuda deve ser paga ao beneficiário pelo organismo nacional competente no prazo de cinco semanas após a apresentação de um pedido de pagamento, acompanhado de documentos comprovativos satisfatórios. Nas versões espanhola e portuguesa desta disposição, este período sofreu uma redução de uma semana. O referido prazo foi ultrapassado num determinado número de casos, justificados pelas medidas adequadas tomadas pela administração (por exemplo, controlos locais, pedidos de documentação adicional, etc.). Em França e em Espanha constataram-se atrasos inaceitáveis. Nos pontos 5.5 e 6.32-6.33, são referidos outros casos de não cumprimento do prazo para pagamento, que dizem respeito ao FEDER e ao FSE respectivamente.

4.78. Em Espanha, o montante da ajuda individual determinada pelo organismo pagador central constituía inicialmente uma despesa do orçamento de Estado e, posteriormente, uma rubrica das receitas e despesas do orçamento da Comunidade Autónoma na qual o beneficiário final estava radicado. Verificou-se, no caso das Astúrias, que estes procedimentos causavam um atraso de dois a três meses no pagamento das ajudas. Em 1995 ([22]) a responsabilidade pelo pagamento das despesas do IFOP foi transferida para as Comunidades Autónomas, que actualmente gerem a dotação global IFOP transferida pela administração central. Este novo procedimento deverá permitir que as ajudas sejam pagas aos beneficiários finais de uma forma mais rápida.

4.79. A Comunidade Autónoma da Cantábria reteve sistematicamente as ajudas individuais transferidas pela administração central durante períodos que variaram entre alguns meses e um ano e meio.

4.80. Em França, o tratamento de alguns pedidos de pagamento excedia largamente o prazo de cinco semanas previsto pelo regulamento, sem qualquer justificação aparente. Num determinado caso, um pedido de pagamento enviado para a administração central em 14 de Julho de 1994 não tinha ainda sido tratado à data da auditoria efectuada pelo Tribunal, ou seja em Junho de 1995. Não foram apresentadas quaisquer explicações para este atraso e, além disso, não tinham sido enviados ao beneficiário qualquer notificação ou pedido de documentos adicionais.

4.81. À data em que foi realizada a auditoria em França, verificou-se que os pagamentos relativos a pedidos que tinham já sido analisados pela administração estavam pendentes há seis meses no organismo pagador competente. As ajudas diziam respeito a projectos de comercialização de produtos da pesca e o atraso deveu-se a uma escassez de fundos, resultante de erros cometidos na afectação e na contabilização dos montantes transferidos pela Comissão relativos a adiantamentos. Desde Dezembro de 1992, os fundos comunitários, num montante total de 3,9 Mio ECU, ou tinham sido transferidos pela administração do Tesouro para um outro organismo que não o organismo competente pelo pagamento das ajudas em questão ou tinham sido contabilizados incorrectamente numa conta respeitante a outra medida do FEOGA-«Orientação». As autoridades francesas informaram posteriormente o Tribunal, em Janeiro de 1996, de que o erro contabilístico tinha sido rectificado, o que permitiu que fossem efectuados em Julho de 1995 os pagamentos relativos a pedidos de pagamento pendentes e que fossem iniciados os procedimentos de reimputação dos fundos que tinham sido pagos ao organismo não competente.

4.82. Uma auditoria que incidiu especificamente sobre os PO relativos à comercialização dos produtos da pesca foi efectuada em França, pela Direcção-Geral de Controlo Financeiro da Comissão, entre 2 e 6 de Maio de 1994. No entanto, esta auditoria não tratou da gestão financeira das dotações comunitárias, ou seja a recepção, a contabilização e a utilização por parte dos Estados-Membros de todos os adiantamentos pagos pela Comissão. Tendo em conta as deficiências detectadas pelo Tribunal, a Comissão deverá efectuar uma análise pormenorizada da utilização de todos os montantes pagos à França sob a forma de adiantamentos e, quando necessário, recuperar quaisquer montantes que não tinham sido pagos aos beneficiários finais.

([21]) Os PO em questão são o DK 92/2 (1 000 ECU), DK 93/1 (150 707 ECU) e PORT 91/1 (351 059 ECU).

([22]) Real Decreto 798/1995 de 19.5.1995.

Controlo da realidade dos custos de investimento

4.83. No ponto 5.44 do seu relatório anual relativo ao exercício de 1993, o Tribunal assinalou que, no caso de uma medida de ajuda semelhante, algumas administrações nacionais certificavam pagamentos que não tinham verificado. Os seus controlos limitavam-se à análise das facturas e não incluíam a verificação das transferências monetárias declaradas pelos empresários. Foram constatados mais casos de verificações insuficientes relativos a outras medidas do FEOGA-«Orientação» (ponto 7.41) e a despesas do FSE (pontos 6.52 e 6.69).

4.84. Foram detectadas deficiências semelhantes na área das ajudas ao investimento no sector da transformação e comercialização dos produtos da pesca. No que se refere aos casos constatados na Grécia e em Espanha, as autoridades nacionais consideraram que a existência da indicação «pago» carimbada na factura constituía uma prova de pagamento suficiente. Na Grécia, os beneficiários controlados pelo Tribunal puderam provar, através de documentos pertinentes (extractos bancários e/ou contabilidade de caixa) a realidade dos pagamentos que tinham declarado. Em Espanha, estas provas nem sempre puderam ser apresentadas, tendo o Tribunal solicitado às autoridades espanholas que efectuassem um controlo adicional de um caso que implicava pagamentos de montantes consideráveis não contabilizados, que se elevavam a 60% dos custos do projecto.

4.85. Uma das razões das deficiências atrás referidas consiste no facto de os controlos nacionais se destinarem essencialmente a garantir a conformidade entre os trabalhos efectuados e o projecto. Deverá ser prestada uma maior atenção aos aspectos económicos e financeiros dos projectos.

4.86. Os controlos locais efectuados após a execução dos projectos deverão incluir sempre uma verificação contabilística das despesas declaradas e os resultados destes controlos deverão ser sempre objecto de um relatório.

Custos elegíveis de *leasing*

4.87. As autoridades espanholas aceitaram como custo elegível dos projectos a «parte correspondente ao capital» dos contratos de *leasing* ainda em vigor à data de apresentação do pedido de pagamento da ajuda. Por outro lado, a administração espanhola, à semelhança das administrações de outros Estados-Membros, considera que as ajudas pagas ao abrigo das disposições do regulamento constituem um reembolso parcial dos custos efectivamente suportados pelo beneficiário e, por conseguinte, exige que o beneficiário indique no pedido de pagamento da ajuda os pagamentos que efectuou. Os pagamentos futuros relativos a um contrato de *leasing* não são evidentemente custos já suportados pelo beneficiário e, consequentemente, não deverão ser tidos em conta no que diz respeito ao pagamento da ajuda. O montante de ajudas pagas em excesso respeitante a custos de *leasing* não elegíveis, constatado nos processos analisados pelo Tribunal, eleva-se a 5 980 681 PTA (37 845 ECU à taxa de câmbio de 29 de Dezembro de 1995).

4.88. Num determinado caso, os pagamentos efectuados relativamente a dois contratos de *leasing*, que tinham chegado ao seu termo, foram considerados custos elegíveis. O beneficiário tinha pago o montante residual passando, desta forma, a ser o proprietário das máquinas pelo que não se colocou a questão da aquisição dos bens. No entanto, a administração espanhola aceitou também como custos elegíveis uma parte dos juros previstos nestes contratos. Os encargos decorrentes dos empréstimos efectuados pelo beneficiário (na realidade, o contrato de *leasing* pode ser equiparado a um empréstimo com garantia real) nunca foram considerados custos elegíveis, nem pela Comissão, quando era aplicado o antigo Regulamento (CEE) n.º 355/77, nem pelas administrações nacionais, no âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 4042/89. Se, em vez de efectuar um contrato *leasing*, o beneficiário tivesse contraído um empréstimo comum, a administração espanhola teria considerado como custo elegível apenas o preço indicado nas facturas de compra da maquinaria.

4.89. Neste caso específico, após dedução dos custos de *leasing* não elegíveis, a ajuda paga não excede a percentagem máxima autorizada pelo regulamento no que se refere aos custos elegíveis restantes.

4.90. As administrações nacionais deverão definir através das disposições apropriadas o tratamento a dar, quando necessário, aos contratos de *leasing* quando são pagas ajudas relativas a investimentos no sector da transformação e comercialização dos produtos da pesca. A Comissão deverá certificar-se de que estas disposições garantem um tratamento uniforme e justo para todos os beneficiários no conjunto da Comunidade. Este problema afecta também a aplicação das disposições relativas ao IFOP que, entretanto, substituíram o Regulamento (CEE) n.º 4042/89.

Conclusão

4.91. As ajudas concedidas com base no Regulamento (CEE) n.º 4042/89 favoreceram a modernização das empresas do sector da comercialização e transformação

dos produtos da pesca. No entanto, ao longo dos controlos constataram-se alguns casos de projectos de investimento que não foram bem sucedidos. Com efeito, a disponibilidade de dotações comunitárias permitiu que fossem concedidas ajudas a todos os candidatos que apresentaram um projecto formalmente correcto, embora fosse necessário efectuar uma análise mais rigorosa do projecto e da situação financeira da empresa (ver pontos 4.61-4.68).

4.92. As dotações comunitárias autorizadas durante os anos de 1991-1993 excederam largamente as necessidades efectivas deste período, o que se deveu ao facto de a Comissão ter atribuído uma duração inferior a dois anos à maioria dos PO. Por este motivo, a totalidade das ajudas comunitárias foram autorizadas ao mesmo tempo, embora se pudesse já prever com bastante segurança que as ajudas só poderiam ser pagas durante um período de vários anos (ver pontos 4.69-4.72).

4.93. A transferência para os Estados-Membros das competências pela gestão das ajudas individuais implica o risco de os beneficiários serem tratados de forma diferenciada, em função da eficiência da administração de que dependem e consoante as disposições particulares de aplicação das medidas comunitárias a nível nacional, regional ou local (ver pontos 4.77-4.82). A Comissão deverá prosseguir de forma determinada as suas consultas junto das administrações dos Estados-Membros, no âmbito do programa SEM 2000, a fim de conseguir uma metodologia uniforme através de toda a União Europeia relativamente aos custos que devem ser aceites como elegíveis em termos de contribuição financeira.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NAS DESPESAS NACIONAIS RELATIVAS À FISCALIZAÇÃO DAS ACTIVIDADES DA PESCA

Determinação do montante da ajuda comunitária

4.15 e 4.16. *A fixação da taxa de participação depende do poder discricionário da Comissão, dentro dos limites fixados pelo Conselho. A taxa de 50% foi aplicada com vista a obter um efeito multiplicador máximo, atendendo às carências de controlo que existem em todos os Estados-Membros. Além disso, teria sido impossível de fazer aceitar disparidades entre os Estados-Membros, facto que implicaria um parecer desfavorável do Comité de Gestão.*

Todavia, tal como ressalta do quadro 4.2, os Estados-Membros que receberam uma parte mais importante do montante total disponível foram aqueles em que as capacidades financeiras limitadas se conjugaram com problemas de controlo da pesca especialmente difíceis (extensão da plataforma continental em relação à Irlanda, extensão do litoral e problema das ilhas em relação a Portugal e à Grécia).

Afectação de equipamentos ao controlo das actividades de pesca

4.17 e 4.18. *A Comissão efectuou um exame sistemático dos programas de investimento anuais introduzidos pelos Estados-Membros. Aquando desse exame, são rejeitadas as despesas previstas que não digam essencialmente respeito aos controlos. Além disso, os Países Baixos solicitaram uma contribuição proporcional à utilização.*

Relação custo/eficácia

4.19 e 4.20. *No caso citado pelo Tribunal, tanto a Irlanda como Portugal deviam ter em consideração as suas limitações específicas, tais como a extensão e/ou o afastamento das respectivas zonas de pesca. Com efeito, a plataforma continental irlandesa é muito vasta, enquanto que, em Portugal, é muito estreita. Para todos os efeitos, em ambos os casos a utilidade dos aviões foi plenamente confirmada pelos resultados dos controlos efectuados pelos inspectores da Comissão. A Comissão considera que o artigo 2.º do Regulamento Financeiro foi respeitado e que as escolhas dos Estados-Membros foram apropriadas.*

Avaliação dos efeitos da medida

Geral

4.21 – 4.23. *O relatório da Comissão sobre a participação financeira da Comunidade nas despesas de controlo [COM(95) 243 final] teve um acolhimento positivo por parte do Parlamento Europeu e do Conselho. Tinha por objectivo essencial traçar as linhas directrizes para o futuro, dentro de um espírito de parceria entre a Comissão e os Estados-Membros. A este propósito, o relatório faz o balanço da aplicação da Decisão 89/631/CEE, apresenta o contexto em que a nova decisão é preparada e lança as bases da futura solidariedade financeira. A análise dos critérios de apreciação dos controlos efectuados pelos Estados-Membros, nomeadamente o sistema de sanções, é tratada noutro documento da Comissão [COM(96) 100 final] de 18 de Março de 1996.*

Sanções

4.24. *Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão os textos regulamentares adoptados com vista à prevenção e perseguição das irregularidades. Se a Comissão verificar que essa obrigação não foi totalmente preenchida, dará os passos necessários para obter os documentos em questão, passos esses que poderão ir até à abertura de um processo por infracção contra o Estado-Membro em causa.*

4.25. *A Comissão comunicou aos Estados-Membros os resultados do estudo mencionado pelo Tribunal e assegurará o seu acompanhamento.*

Controlo

4.26 – 4.28. *Se a Comissão verificar que as estatísticas comunicadas são incompletas ou se desejar obter informações suplementares, entrará, para o efeito, em contacto com o Estado-Membro em causa.*

Vigilância aérea

4.29 – 4.31. *As primeiras tarefas da vigilância aérea são a colheita permanente de informações sobre a presença das*

várias frotas de pesca na Zona Económica Exclusiva (ZEE) dos Estados-Membros. Essas informações permitem melhorar o conhecimento do comportamento dos pescadores e desenvolver meios de controlo naúticos e terrestres. Além disso, as missões aéreas têm um carácter dissuasivo e, por conseguinte, preventivo. O pescador que constate o sobrevoo de um avião de controlo estará mais inclinado a conformar-se com as regras. As verificações através de fotografia constituem apenas uma das missões confiadas aos meios aéreos, embora, globalmente, constituam um elemento essencial da estratégia de controlo. A aceitação da fotografia como elemento de prova perante os tribunais depende de decisão a nível nacional.

Cooperação entre os Estados-Membros

4.32 e 4.34. *A coordenação das actividades de controlo constitui uma obrigação ao abrigo do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 2847/93 do Conselho. Mesmo sendo a assistência mútua, em primeiro lugar, uma tarefa que incumbe aos Estados-Membros, a Comissão tomou várias iniciativas para estimular essa cooperação. Por exemplo, desde 1995, a Comissão freta um navio de inspecção no Golfo da Gasconha para vigiar a pesca com rede de emalhar de deriva, na sequência dos graves incidentes verificados entre pescadores franceses e espanhóis aquando das anteriores campanhas do atum. Só a limitação dos efectivos disponíveis e a acumulação das várias tarefas limitaram essas intervenções.*

Além disso, sempre que toma iniciativas de ordem legislativa, a Comissão prevê disposições destinadas a favorecer a cooperação entre os Estados-Membros. Por exemplo, a Decisão 96/286/CE da Comissão incentiva o intercâmbio de agentes entre as administrações nacionais.

Execução dos programas anuais

4.35. *A Comissão avalia os resultados da medida com base na taxa de execução real declarada, informação solicitada regularmente aos Estados-Membros, aquando das reuniões do Comité de Gestão. Para o período de 1991-1994, as dotações por utilizar (mais de 15 milhões de ecus) foram anuladas.*

4.36. *Em Abril de 1994, as autoridades francesas apresentaram documentos comprovativos relativos às despesas consentidas em 1993. Após exame desses documentos, verificou-se que tinham sido cobrados em excesso 480 166 ecus. Em Julho de 1994, as autoridades francesas pediram um adiantamento de 1 621 513 ecus destinado ao programa de 1994. Assim, os 480 166 ecus cobrados em excesso em 1993 foram considerados como uma primeira fracção do adiantamento para 1994.*

4.37. *A Comissão é também da opinião do Tribunal no que se refere aos atrasos na execução do programa espanhol.*

Justificação de determinadas despesas

4.39. *A Comissão toma nota das verificações efectuadas pelo Tribunal em Portugal no que diz respeito às fórmulas de revisão dos preços aplicadas e examinará se essa aplicação foi feita correctamente. De acordo com esse exame, tomará as medidas que se impuserem.*

Projectos-piloto relativos à localização através de satélite

4.40. *Com base na experiência, cujos resultados são positivos, a Comissão adoptou um relatório dirigido ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o estabelecimento de um sistema de controlo dos navios de pesca comunitários através de satélite; adoptou também uma proposta legislativa [COM(96) 232 final].*

4.41. *Os projectos-piloto foram iniciados em 1994. Quanto à Finlândia e à Suécia, isso verificou-se após a sua adesão. Portugal, já com longa experiência neste domínio, adoptou uma legislação própria em 1993.*

4.42. *A organização da instalação dos equipamentos a bordo dos navios de pesca revelou-se uma operação complexa, nomeadamente porque foi necessário organizar visitas dos técnicos das empresas encarregadas da instalação desses equipamentos a vários portos e locais diferentes. Nesse contexto, alguns armadores mostraram-se pouco cooperantes.*

No conjunto, os Estados-Membros aplicaram o Regulamento (CE) n.º 897/94, conforme referido no relatório da Comissão. Os Estados-Membros criaram centros de controlo, equiparam um número importante de navios, localizando-os seguidamente de uma forma contínua, trocaram dados por via informática, transmitiram um relatório provisório e um outro final, fizeram-se representar nas reuniões de coordenação organizadas pela Comissão e fornecerem as informações que a Comissão lhes solicitara, etc.

4.43. *As autoridades italianas invocaram dificuldades processuais internas para explicar o seu atraso. Declararam que o projecto passara a estar operacional.*

4.44. *Tratando-se de um projecto-piloto, problemas operacionais tais como os encontrados pela Irlanda não são de surpreender.*

4.45 e 4.46. *A Espanha e a França são os dois Estados-Membros que deviam equipar um maior número de navios. O número de participantes efectivos permitiu, tanto a Espanha como a França, executarem um projecto completo sem porem em dúvida a experiência adquirida. Todavia, as autoridades francesas subestimaram os custos totais da operação, o que deu origem a uma falta de meios financeiros para equipar cada um dos 67 navios previstos. Note-se que outros Estados-Membros equiparam um número de navios superior ao mínimo necessário.*

4.47. *Os atrasos verificados são consequência de factores aleatórios inerentes a projectos operacionais, acentuados pela utilização de novas tecnologias. Em Março de 1996, o número de unidades instaladas elevava-se a 166.*

Conclusão

4.48. *A fixação da taxa de participação depende do poder discricionário da Comissão, dentro dos limites fixados pelo Conselho. A taxa de 50% foi aplicada para obter um efeito multiplicador máximo, dadas as carências de controlo que existem em todos os Estados-Membros. Além disso, teria sido impossível fazer aceitar disparidades entre Estados-Membros. Os Estados-Membros que receberam uma parte mais importante do montante total disponível são os que têm, simultaneamente, capacidades financeiras limitadas e que são confrontados com um controlo das pescas especialmente difícil.*

4.49. *A Comissão efectua um exame sistemático dos programas de investimento anuais introduzidos pelos Estados-Membros. Durante o exame, as despesas previstas que não se referem essencialmente ao controlo são rejeitadas.*

4.50. *A Comissão apenas recebeu informações globais relativas à avaliação da relação custo/eficácia realizada pelos Estados-Membros. A Comissão considera que o artigo 2.º do Regulamento Financeiro foi respeitado e que as escolhas que incumbiam aos Estados-Membros foram apropriadas.*

4.51. *A Comissão solicitou regularmente aos Estados-Membros, aquando das reuniões do Comité de Gestão, que lhe notificassem a taxa de execução real dos programas anuais apresentados. A Comissão anulou as dotações por utilizar, que, no período de 1991-1994, se elevaram a mais de 15 milhões de ecus.*

A Comissão nem sempre pode controlar correctamente a imposição das sanções aos navios detectados em infracção, dado que a maior parte dos Estados-Membros não fornecem um número suficiente de informações, isso apesar da obrigação que lhes incumbe na matéria de acordo com o n.º 2 do artigo 34.º do Regulamento (CEE) n.º 2847/93. A Comissão está a exercer pressões para que a atitude das autoridades nacionais evolua positivamente. Logo que considerar necessário, examinará casos individuais específicos, em cooperação com as autoridades competentes dos Estados-Membros.

4.52. *A assistência mútua cabe principalmente aos Estados-Membros. No entanto, a Comissão tomou e continua a tomar iniciativas para estimular a cooperação entre aqueles, nomeadamente através da organização de reuniões de peritos e de acções concertadas. Além disso, a Comissão solicitou várias vezes aos Estados-Membros que, se considerassem que outro Estado-Membro não preenchia as suas obrigações, a informassem. Apesar disso, os Estados-Membros não reagiram. De qualquer modo, a Comissão, ao tomar iniciativas legislativas, prevê disposições destinadas a incentivar a cooperação entre os Estados-Membros.*

4.53. *Os atrasos observados devem-se a factores aleatórios inerentes aos projectos-piloto. Globalmente, os resultados da experiência são positivos, conforme descrito no relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o estabelecimento de um sistema de controlo dos barcos de pesca comunitários através de satélite.*

4.54. *O relatório da Comissão que estabelece o balanço da Decisão 89/631/CEE analisou as questões levantadas pelo Tribunal.*

4.55. *A experiência adquirida permitirá gerir melhor o programa quinquenal relativo ao período de 1996-2000.*

AJUDA AOS INVESTIMENTOS NO SECTOR DA TRANSFORMAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS DA PESCA E DA AQUICULTURA

Efeitos da medida

4.64. *A Comissão, consciente dos atrasos nos pagamentos aos beneficiários finais, interveio, quer nos comités de*

acompanhamento, quer directamente junto das administrações centrais das pescas, para recordar aos Estados-Membros as suas obrigações. Nessas ocasiões, sublinhou que eram oferecidos meios financeiros através dos quadros comunitários de apoio (QCA), no âmbito da assistência técnica destinada a ultrapassar as dificuldades administrativas. Todavia, os Estados-Membros recorreram pouco a essa possibilidade.

4.65 – 4.68. *Sendo as intervenções a título do Regulamento (CEE) n.º 4042/89 geridas ao nível de programas, a Comissão não dispõe de dados pormenorizados sobre os projectos individuais. Não tem, nomeadamente, informações que lhe permitam apreciar a rendibilidade de cada projecto. De acordo com a repartição das competências acordada em parceria no contexto dos fundos estruturais, cabe aos Estados-Membros verificarem no local se todas as condições se encontram preenchidas, para assegurarem o sucesso económico dos projectos («avaliação* ex ante*»). A Comissão deve, pois, basear-se na declaração formal apresentada pelo Estado-Membro, juntamente com o programa operacional (PO), onde aquele se compromete a «examinar a situação financeira do beneficiário quanto ao seu balanço e aos seus extractos contabilísticos e a verificar se os investimentos oferecem garantias suficientes de rendibilidade» [ver Regulamento (CEE) n.º 650/91 de 18.3.1991, ponto 2 do Anexo IV]. A Comissão, no que lhe diz respeito, deve proceder a um controlo* a posteriori. *Tendo o Tribunal chamado a atenção da Comissão para problemas existentes em determinados projectos, esta procederá às verificações necessárias, caso a caso, e tirará as conclusões apropriadas.*

A Comissão continuará a insistir junto dos Estados-Membros para que estes reforçem as verificações ex-ante *da rendibilidade das empresas beneficiárias de subsídios comunitários.*

Gestão administrativa da medida

Não cumprimento do princípio da concessão de autorizações por fracções anuais

4.69 – 4.71. *A Comissão estava ciente de que a duração inferior a dois anos não era realista e na maior parte dos casos os Estados-Membros defrontaram grandes dificuldades em se adaptarem a uma alteração radical do modo de gestão. Donde resultou que, apesar da insistência da Comissão no sentido de se efectuar uma verdadeira programação plurianual, a maioria dos programas operacionais compunha-se de um número limitado de projectos com uma duração teórica inferior a dois anos; contudo, a sua execução demorou, em geral, bastante mais tempo do que o previsto. Também a autorização, numa só fracção, das dotações concedidas para cada programa operacional de duração inferior a dois anos estava em conformidade com a regulamentação [n.º 3 do artigo 20.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88]. Por último, a Comissão devia aprovar os programas operacionais antes de 31 de Dezembro de 1993, data da expiração dos quadros comunitários de apoio.*

4.72. *Os montantes financeiros globais foram determinados com base nos quadros comunitários de apoio elaborados de parceria com os Estados-Membros, na sequência de uma análise das necessidades efectivas do sector.*

Pagamento irregular de adiantamentos

4.74 e 4.75. *As «disposições de execução financeira» anexas a cada PO interpretam o n.º 3 do artigo 21.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 na acepção de que o segundo adiantamento pode ser pago logo que tenham sido incorridas pelos beneficiários finais despesas que correspondam pelo menos a metade do primeiro adiantamento.*

A Comissão não tinha intenção de evitar a anulação das dotações orçamentais. Procedeu ao pagamento dos segundos adiantamentos em aplicação das disposições de execução financeira dos programas.

Existência de autorizações relativas a programas operacionais concluídos

4.76. *O procedimento de anulação das autorizações referidas pelo Tribunal foi iniciado no final de 1995 e estará concluído em 1996.*

Atrasos no pagamento de ajudas aos beneficiários finais

4.77 – 4.81. *A Comissão, ciente dos atrasos nos pagamentos aos beneficiários finais, interveio, quer nos comités de acompanhamento, quer directamente junto das administrações centrais das pescas, para recordar aos Estados-Membros as suas obrigações regulamentares.*

4.82. *A missão efectuada em França enquadra-se na auditoria dos sistemas de gestão e de controlo em cada um dos Estados-Membros, lançada pelo Controlo Financeiro da Comissão em finais de 1992. Dado que esses controlos não são «dirigidos», os exames efectuados não incidem sobre um aspecto especial do sistema ou do circuito seguido*

pelas dotações comunitárias. O objectivo desses controlos é obter uma visão de conjunto do sistema e identificar os pontos fracos. Um dos pontos fracos identificados pelo Controlo Financeiro refere-se ao risco que existe no sistema de não serem pagas as ajudas aos beneficiários finais dentro dos prazos regulamentares. O Controlo Financeiro, na carta que dirigiu à Inspecção-Geral de Finanças e à Direcção das Pescas Marítimas com conclusões sobre os controlos efectuados, chamava a atenção destes órgãos sobre esse aspecto do sistema de gestão. O Controlo Financeiro tinha já detectado e criticado essa situação em Outubro de 1994, na sequência do controlo que realizara no local. Aquando de controlos futuros, o Controlo Financeiro dirigirá as suas auditorias para os aspectos de risco detectados aquando do controlo realizado em 1994 e para o problema evocado pelo Tribunal.

A Comissão efectuará uma análise pormenorizada dos pagamentos realizados à França e da sua utilização pelas autoridades francesas nos PO relativos à comercialização dos produtos da pesca. Se for caso disso, procederá à recuperação dos adiantamentos.

Controlo da realidade dos custos de investimento

4.83 – 4.86. *A Comissão é da mesma opinião do Tribunal, isto é, de que os controlos no local a realizar pelas autoridades nacionais após a concretização dos projectos devem compreender a verificação da realidade das despesas incorridas.*

A Comissão aquando dos seus controlos no local, verifica sistematicamente a realidade das despesas incorridas que constam das declarações dos Estados-Membros.

Custos elegíveis de *leasing*

4.87. *Desde 1993, existem «orientações sobre o tratamento do* leasing *dentro dos instrumentos financeiros comunitários com finalidade estrutural» (Doc. 93/C 250/ /03). Além disso, o* leasing *é objecto de uma ficha «despesas elegíveis no âmbito dos fundos estruturais». O conjunto dessas fichas, recentemente apresentadas ao «Grupo dos representantes pessoais» (GRP) no âmbito da iniciativa SEM 2000 (fase 3), será publicado em finais de 1996. Este ponto foi levantado pela Comissão junto das autoridades espanholas. Estas declararam terem aplicado a legislação espanhola em vigor sobre o* leasing *e terem, nomeadamente, pedido ao beneficiário final um compromisso de compra final do bem objecto do contrato.*

A Comissão velará pela aplicação das regras de aquisição de bens de acordo com o n.º 4 do artigo 10.º do Regulamento n.º 4042/89.

A Comissão tomou a devida nota da observação do Tribunal sobre os subsídios pagos indevidamente por despesas de leasing *inelegíveis. Procederá às verificações necessárias e, se for caso disso, dará início a um procedimento de recuperação.*

4.88 e 4.89. *Segundo as informações disponíveis, a Espanha deu seguimento às observações do Tribunal no caso específico dos dois contratos de* leasing *e recuperou os montantes pagos indevidamente relativos à tomada a cargo dos juros bancários. A Comissão verificará o fundamento dessas informações.*

4.90. *O problema levantado pelo Tribunal deveria ser regulado no âmbito dos debates que a Comissão está a efectuar com os Estados-Membros sobre a questão da elegibilidade respeitante ao programa SEM 2000 (fase 3). Os trabalhos efectuados e os projectos de solução elaborados sobre a questão por um grupo interserviços sob a responsabilidade do Controlo Financeiro constituirão elementos importantes a considerar aquando daqueles trabalhos.*

Conclusão

4.91. *O Tribunal reconhece que as ajudas do Regulamento (CEE) n.º 4042/89 favoreceram a modernização do sector; todavia, constatou determinados insucessos. A Comissão não pode deixar de observar que os insucessos são possíveis em matéria de investimentos; constituem, como é admitido pelo Tribunal, um risco inerente à actividade empresarial.*

No âmbito da nova repartição de competências que a reforma dos fundos implica, a responsabilidade pela análise de cada projecto individual de investimento e, nomeadamente, da situação financeira da empresa cabe ao Estado-Membro, que se compromete formalmente a realizar esforços nesse sentido aquando da apresentação do PO. A Comissão, em virtude da regulamentação dos fundos, não dispõe das informações pormenorizadas que lhe permitem proceder a uma análise de cada projecto inserido pelo Estado-Membro num PO, bem como da situação financeira de cada empresa.

4.92. *O facto de a maior parte dos programas operacionais terem tido uma duração prevista inferior a dois anos não resulta de uma escolha da Comissão, mas das*

dificuldades que os Estados-Membros tiveram em se adaptarem a uma alteração radical do modo de gestão. A aprovação numa única fracção das dotações concedidas a esses programas cumpria a regulamentação [n.º 3 do artigo 20.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88].

4.93. *A Comissão partilha da opinião do Tribunal quanto à necessidade de limitar tanto quanto possível o risco de tratamento diferenciado dos beneficiários que decorre da transferência de competência para os Estados-Membros. A fim de harmonizar as condições de concessão das participações, a Comissão estabeleceu um regulamento de aplicação específico destinado à elaboração dos PO «transformação e comercialização dos produtos da pesca» (Regulamento n.º 650/91 de 18.3.1991).*

Além disso, a Comissão continua com as consultas com os Estados-Membros no âmbito do programa SEM 2000 (fase 3), tendo em vista uma elaboração mais precisa da abordagem comunitária dos critérios de elegibilidade das despesas.

CAPÍTULO 5 (*)

Domínio regional

5.0. ÍNDICE

	Pontos
Introdução	5.1
Dados orçamentais e financeiros	5.2 — 5.15
Execução orçamental	5.2 — 5.5
Projectos pendentes	5.6 — 5.11
Acções comunitárias específicas de desenvolvimento regional	5.12 — 5.15
Determinação das regiões e zonas elegíveis	5.16 — 5.39
Regiões elegíveis para o objectivo n.º 1	5.18 — 5.25
Zonas elegíveis para o objectivo n.º 2	5.26 — 5.31
Zonas elegíveis para as iniciativas comunitárias	5.32 — 5.33
Problemas de gestão	5.34 — 5.37
Conclusão	5.38 — 5.39
Articulação entre empréstimos e subvenções no âmbito dos fundos estruturais	5.40 — 5.70
Introdução	5.40 — 5.44
Domínio do instrumento de subvenções comunitárias a favor dos investimentos geradores de receitas	5.45 — 5.55
Normas comunitárias	5.45 — 5.48
Grandes projectos	5.49 — 5.55
Coordenação entre subvenções e empréstimos na fase de programação	5.56 — 5.61
Coordenação entre subvenções e empréstimos na fase de execução	5.62 — 5.65
Coordenação entre a Comissão e o BEI no que respeita aos pareceres sobre as intervenções dos empréstimos do BEI	5.66 — 5.67
Conclusão	5.68 — 5.70
Intercâmbio de experiências entre colectividades territoriais	5.71 — 5.87
Enquadramento geral	5.71 — 5.73
PACTE	5.74 — 5.79
Recite	5.80 — 5.82
Observações comuns	5.83 — 5.86
Conclusão	5.87

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 141.

INTRODUÇÃO

5.1. O presente capítulo resume os resultados das auditorias efectuadas pelo Tribunal em 1995 no domínio regional. Numa primeira parte, apresenta a situação orçamental e financeira do exercício. Nas partes seguintes, o Tribunal analisa sucessivamente o princípio de concentração por meio do estudo dos critérios de determinação das zonas elegíveis, a combinação das intervenções sob a forma de subvenções e de empréstimos, bem como o intercâmbio de experiências no âmbito dos programas de cooperação entre colectividades territoriais.

DADOS ORÇAMENTAIS E FINANCEIROS

Execução orçamental

5.2. O ano de 1995 foi marcado, no plano orçamental, pelos efeitos do alargamento da Comunidade. Deste modo, o pacote global dos fundos estruturais (FE) para o período 1995-1999 aumentou 4 747 Mio ECU (a preços de 1995) em benefício dos três novos Estados-Membros. Deste montante, 741 Mio ECU foram inicialmente destinados a um novo objectivo (objectivo n.º 6) criado para as regiões com uma densidade populacional de oito habitantes ou menos por km².

5.3. O ***quadro 5.1*** reflecte a utilização das dotações de autorização e de pagamento das acções estruturais em 1995. De um modo global, o índice de execução do orçamento definitivo para estas acções eleva-se a 92% na rubrica autorizações e a 80% na rubrica pagamentos. No que respeita às medidas transitórias, estas percentagens são respectivamente de 41% e 50%. O índice de execução de pagamentos para as iniciativas comunitárias (IC) é de 58%.

5.4. O ***quadro 5.2*** indica a repartição mensal das autorizações e dos pagamentos relativos às dotações destinadas ao domínio regional durante o período 1990-1995: 67% dos montantes autorizados e 50% dos montantes pagos a título do exercício foram-no durante o último trimestre de 1995, dos quais mais de metade em Dezembro. Estes dados evidenciam uma situação idêntica à que o Tribunal observou nos exercícios anteriores [1], se bem que não se possa justificar, como em 1994, pelas dificuldades de arranque da segunda fase da reforma.

5.5. Como o Tribunal já observou nos seus relatórios anteriores [2], as modalidades comunitárias e nacionais de colocação dos fundos à disposição do beneficiário final, devido à existência de inúmeras etapas no seu encaminhamento, conduzem a um atraso considerável na sua recepção. Estas contribuições destinam-se frequentemente ao reembolso de despesas efectuadas por vezes muito tempo antes. Contudo, por outro lado, acontece igualmente que os sistemas nacionais de adiantamentos ao beneficiário final resultem numa colocação à disposição de fundos muito antes do arranque do projecto.

Projectos pendentes

5.6. O artigo 12.º do regulamento FEDER [3] prevê que a Comissão anule automaticamente, o mais tardar em 30 de Setembro de 1995, as fracções dos montantes autorizados a título da concessão de contribuições para os projectos decididos antes de 1 de Janeiro de 1989 ao abrigo do FEDER e que não tenham sido objecto de um pedido de pagamento definitivo à Comissão antes de 31 de Março de 1995.

5.7. Deste modo, em 1 de Janeiro de 1995, um montante de 1 230 Mio ECU correspondente a projectos decididos antes de 1 de Janeiro de 1989 continuava inscrito como autorizações ainda por liquidar. Durante o exercício de 1995, 166 Mio ECU foram objecto de pagamentos e 222 Mio ECU de anulações, elevando-se mesmo assim o montante das autorizações ainda por liquidar em 31 de Dezembro a 842 Mio ECU.

5.8. No que respeita aos projectos que apresentam dificuldades de execução, a Comissão deveria, em aplicação dos vários regulamentos nesta matéria, ter prestado a atenção necessária ao seu encerramento. Estes projectos, que deviam ter sido financeiramente saldados durante a década de 80, deveriam ter sido submetidos a controlos rigorosos no que respeita designadamente à conformidade das realizações com as operações previstas na decisão de financiamento, à criação ou manutenção de postos de trabalho e ao respeito pelas políticas comunitárias.

5.9. A Comissão baseou as suas operações de encerramento nas declarações de despesas apresentadas pelos Estados-Membros. No entanto, a análise efectuada pelo

(1) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1993, pontos 7.4-7.6.
Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 4.6.

(2) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1993, pontos 6.5-6.14.

(3) Regulamento (CEE) n.º 4254/88 [alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2083/93, de 20 de Julho de 1993], que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita ao FEDER.

Quadro 5.1 — Execução orçamental das acções e dos fundos estruturais durante o exercício de 1995

(Mio ECU)

			Rubrica orçamental	Dotações		Execução	Índice de execução do orçamento inicial (%)	Índice de execução do orçamento definitivo (%)	Dotações anuladas no final do exercício	
				Orçamento inicial (1)	Orçamento definitivo após ORS e transferências				Montante (3)	% (g)/(c)
			(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)
A título do exercício	A	FEOGA-«Orientação»	B2-10	3 567,1	3 374,1	3 348,3	93,87	99,24	25,8	0,76
		IFOP (pesca)	B2-11	451,3	451,3	451,2	99,99	99,99	0,0	0,01
		FEDER	B2-12	10 814,4	10 684,4	10 566,1	97,70	98,89	118,3	1,11
		FSE	B2-13	6 761,1	6 706,1	5 120,7	75,74	76,36	1 581,1 (3)	23,58
		Iniciativas comunitárias	B2-14	2 224,2	2 602,2	2 357,7	106,00	90,60	224,1 (3)	8,61
		Medidas transitórias, etc	B2-18	250,9	250,9	93,9	37,42	37,42	111,1 (3)	44,29
		Regulamento (CEE) n.º 3575/90	B2-19	—	—	—	—	—	—	—
		Subtotal «fundos estruturais»	*B2-1*	*24 069,0*	*24 069,0*	*21 937,9*	*91,15*	*91,15*	*2 060,5*	*8,56*
		Fundo de Coesão	B2-3	2 152,0	2 152,0	2 152,0	100,00	100,00	0,0	0,00
		Outras acções	Diversos (2)	428,7	389,4	369,0	86,07	94,76	20,4	5,24
		Total	B2	**26 649,7**	**26 610,4**	**24 458,9**	**91,78**	**91,91**	**2 080,9**	**7,82**
	P	FEOGA-«Orientação»	B2-10	2 878,4	2 878,4	2 530,6	87,92	87,92	347,7	12,08
		IFOP (pesca)	B2-11	518,1	518,1	248,1	47,87	47,87	270,1	52,13
		FEDER	B2-12	9 627,2	9 627,2	8 373,6	86,98	86,98	1 253,6	13,02
		FSE	B2-13	5 642,1	5 642,1	4 542,6	80,51	80,51	1 095,1 (3)	19,41
		Iniciativas comunitárias	B2-14	2 107,2	2 107,2	1 320,1	62,65	62,65	787,1	37,35
		Medidas transitórias, etc	B2-18	376,7	376,7	183,9	48,82	48,82	192,8	51,18
		Regulamento (CEE) n.º 3575/90	B2-19	52,0	52,0	16,0	30,79	30,79	36,0	69,21
		Subtotal «fundos estruturais»	*B2-1*	*21 201,6*	*21 201,6*	*17 214,8*	*81,20*	*81,20*	*3 982,4*	*18,78*
		Fundo de Coesão	B2-3	1 750,0	1 750,0	1 699,3	97,11	97,11	50,7	2,89
		Outras acções	Diversos (2)	779,7	756,1	304,8	39,09	40,31	444,9 (3)	58,84
		Total	B2	**23 731,3**	**23 707,7**	**19 219,0**	**80,99**	**81,07**	**4 477,9**	**18,89**
A título das transições do exercício anterior	A	FEOGA-«Orientação»	B2-10							
		IFOP (pesca)	B2-11							
		FEDER	B2-12							
		FSE	B2-13	4,6	4,6	4,6	100,00	100,00		
		Iniciativas comunitárias	B2-14	313,6	313,6	308,9	98,52	98,52	4,6	1,48
		Medidas transitórias, etc	B2-18	20,9	20,9	18,0	86,10	86,10	2,9	13,90
		Regulamento (CEE) n.º 3575/90	B2-19							
		Subtotal «fundos estruturais»	*B2-1*	*339,1*	*339,1*	*331,6*	*97,78*	*97,78*	*7,5*	*2,22*
		Fundo de Coesão	B2-3							
		Outras acções	Diversos (2)							
		Total	B2	**339,1**	**339,1**	**331,6**	**97,78**	**97,78**	**7,5**	**2,22**
	P	FEOGA-«Orientação»	B2-10	56,9	56,9				56,9	100,00
		IFOP (pesca)	B2-11							
		FEDER	B2-12							
		FSE	B2-13	209,5	209,5	191,5	91,40	91,40	18,0	8,60
		Iniciativas comunitárias	B2-14	184,4	184,4	17,7	9,62	9,62	166,6	90,38
		Medidas transitórias, etc	B2-18	10,0	10,0	10,0	99,82	99,82	0,0	0,18
		Regulamento (CEE) n.º 3575/90	B2-19	113,1	113,1	20,3	17,94	17,94	92,8	82,06
		Subtotal «fundos estruturais»	*B2-1*	*573,8*	*573,8*	*239,5*	*41,74*	*41,74*	*334,3*	*58,26*
		Fundo de Coesão	B2-3							
		Outras acções	Diversos (2)	67,8	67,8	12,4	18,34	18,34	55,3	81,66
		Total	B2	**641,6**	**641,6**	**251,9**	**39,26**	**39,26**	**389,7**	**60,74**
Total	A	FEOGA-«Orientação»	B2-10	3 567,1	3 374,1	3 348,3	93,87	99,24	25,8	0,76
		IFOP (pesca)	B2-11	451,3	451,3	451,2	99,99	99,99	0,0	0,01
		FEDER	B2-12	10 814,4	10 684,4	10 566,1	97,70	98,89	118,3	1,11
		FSE	B2-13	6 765,7	6 710,7	5 125,3	75,75	76,37	1 581,1 (3)	23,56
		Iniciativas comunitárias	B2-14	2 537,8	2 915,8	2 666,7	105,08	91,46	228,7 (3)	7,84
		Medidas transitórias, etc	B2-18	271,8	271,8	111,9	41,17	41,17	114,0 (3)	41,95
		Regulamento (CEE) n.º 3575/90	B2-19							
		Subtotal «fundos estruturais»	*B2-1*	*24 408,1*	*24 408,1*	*22 269,5*	*91,24*	*91,24*	*2 068,0*	*8,47*
		Fundo de Coesão	B2-3	2 152,0	2 152,0	2 152,0	100,00	100,00	0,0	0,00
		Outras acções	Diversos (2)	428,7	389,4	369,0	86,07	94,76	20,4	5,24
		Total	B2	**26 988,8**	**26 949,5**	**24 790,5**	**91,85**	**91,99**	**2 088,4**	**7,75**
	P	FEOGA-«Orientação»	B2-10	2 935,2	2 935,2	2 530,6	86,21	86,21	404,6	13,79
		IFOP (pesca)	B2-11	518,1	518,1	248,1	47,87	47,87	270,1	52,13
		FEDER	B2-12	9 627,2	9 627,2	8 373,6	86,98	86,98	1 253,6	13,02
		FSE	B2-13	5 851,6	5 851,6	4 734,1	80,90	80,90	1 113,1 (3)	19,02
		Iniciativas comunitárias	B2-14	2 291,5	2 291,5	1 337,8	58,38	58,38	953,7	41,62
		Medidas transitórias, etc	B2-18	386,7	386,7	193,8	50,14	50,14	192,8	49,86
		Regulamento (CEE) n.º 3575/90	B2-19	165,1	165,1	36,3	21,99	21,99	128,8	78,01
		Subtotal «fundos estruturais»	*B2-1*	*21 775,4*	*21 775,4*	*17 454,3*	*80,16*	*80,16*	*4 316,7*	*19,82*
		Fundo de Coesão	B2-3	1 750,0	1 750,0	1 699,3	97,11	97,11	50,7	2,89
		Outras acções	Diversos (2)	847,5	823,9	317,3	37,43	38,51	500,2 (3)	60,71
		Total	B2	**24 372,9**	**24 349,3**	**19 470,9**	**79,89**	**79,97**	**4 867,6**	**19,99**

NB: NB: A = autorizações; P = pagamentos.

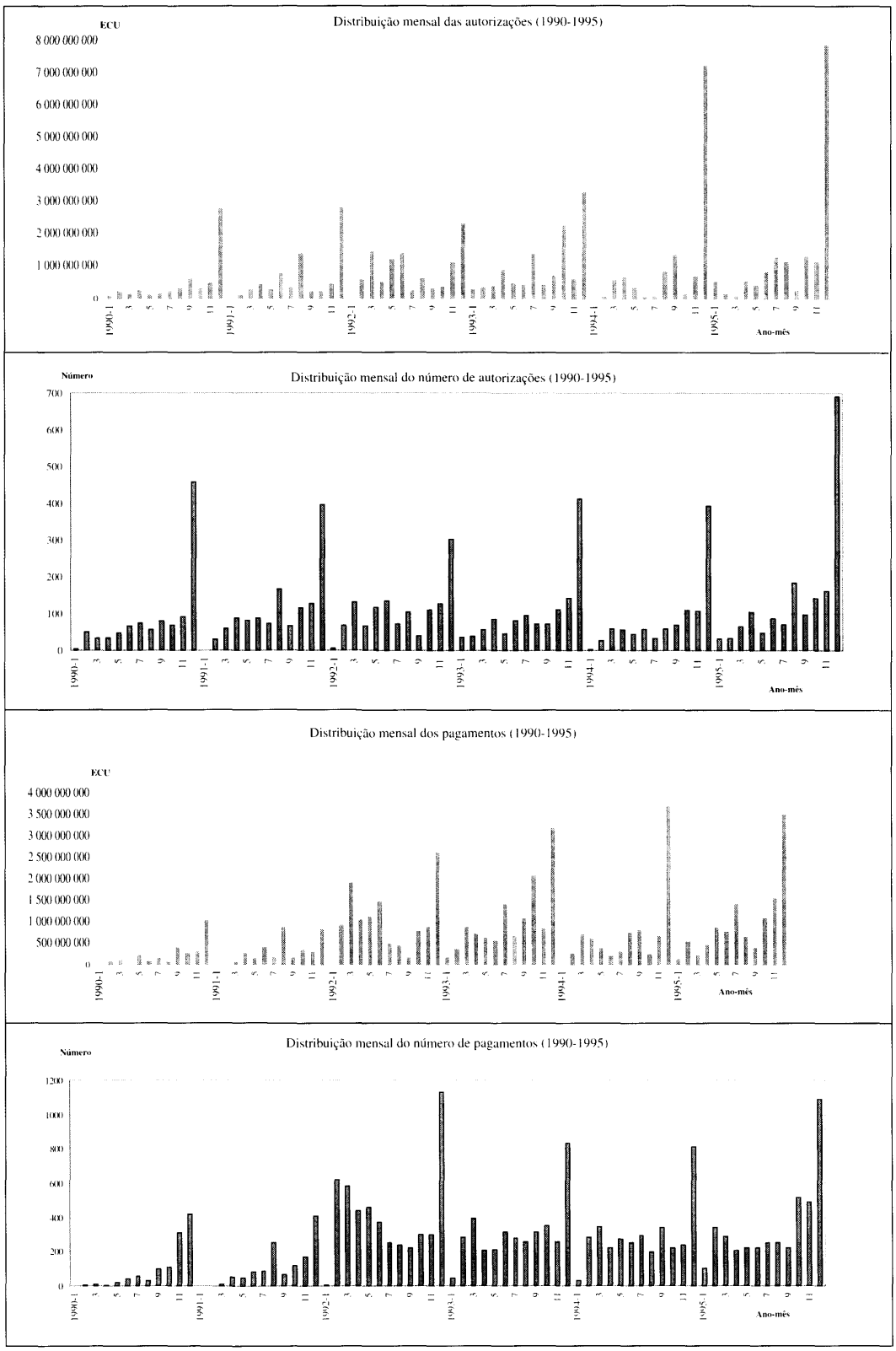
Fonte: Sincom e conta de gestão.

(1) Incluindo dotações inscritas como reserva afectada (capítulo B0-40).

(2) Em «Diversos» estão reunidos os dados dos títulos B2-2, B2-4, B2-5, B2-6, B2-7 e B2-9.

(3) Depois das transições para o exercício de 1996, decididas pela Comissão (artigo 7.º do Regulamento Financeiro).

Quadro 5.2 — Análise da distribuição das autorizações e dos pagamentos durante o período 1990-1995 (1)



(1) Referências ao orçamento 1995: B2-12; B2-14; B2-182; B2-19; B2-2; B2-3; B2-6; B2-7 e B5 - 325.

Tribunal de uma amostra de 50 processos regularizados colocou em evidência casos de incoerências com os dados intermédios apresentados à Comissão, de desrespeito pela percentagem de concessão de ajuda fixada na decisão de financiamento e de incumprimento do prazo de execução dos trabalhos.

5.10. Alguns projectos, adoptados pela Comissão em 1989 mas apresentados ao abrigo do antigo Regulamento n.º 1787/84, não foram submetidos às disposições de anulação automática previstas pelo artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 4254/88, com a última redacção. Em 31 de Dezembro de 1995, as autorizações ainda por liquidar correspondentes a este tipo de projectos elevavam-se a 62,4 Mio ECU.

5.11. A situação das autorizações ainda por liquidar no final do exercício, consequência da existência de inúmeros projectos e acções pendentes, foi objecto no passado de observações do Tribunal (4). Apesar das disposições regulamentares adoptadas em 1984 no sentido de acelerar o encerramento das operações (5) que não tiverem sido objecto de qualquer pagamento durante quatro anos nem de qualquer explicação sobre o atraso, a situação apenas melhorou a partir do exercício de 1995, em aplicação do artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 4254/88, com a última redacção. Contudo, em 31 de Dezembro de 1995, inúmeros processos ainda aguardavam regularização.

Acções comunitárias específicas de desenvolvimento regional

5.12. As acções comunitárias específicas de desenvolvimento regional, designadas por «acções extra-quota», resultam das três séries de regulamentos do Conselho anteriores a 1985, para os quais a data-limite de apresentação dos pedidos de pagamento final era 25 de Fevereiro de 1993. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1992 (6), o Tribunal criticara já o não encerramento destas acções específicas, tendo designadamente referido que se deveria proceder à cobrança de um montante superior a 25 Mio ECU correspondente a adiantamentos cuja utilização não fora justificada pelos Estados-Membros.

5.13. Apesar do compromisso assumido pela Comissão de proceder «à regularização financeira dos referidos processos, aquando do seu encerramento» (7), nem a regularização nem o encerramento foram efectuados. Por conseguinte, as duas principais acções implicadas, «Alargamento» em França num montante da ordem de 20 Mio ECU e «Energia» na Grécia num montante da ordem de 4 Mio ECU, não foram objecto de qualquer ordem de cobrança, continuando por encerrar.

5.14. No período de três anos compreendido entre 31 de Dezembro de 1992 e 31 de Dezembro de 1995, foram regularizados pouco mais de 50% dos montantes em causa. Em 31 de Dezembro de 1995, as autorizações ainda por liquidar elevavam-se a 34,6 Mio ECU, contra 71,5 Mio ECU em 31 de Dezembro de 1992.

5.15. Em 31 de Dezembro de 1995, estava saldada a situação de cinco dos dez Estados-Membros implicados (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Luxemburgo e Irlanda). Na mesma data, a Itália apresentava um saldo residual ainda por liquidar de 24 Mio ECU, ao passo que a Grécia e os Países Baixos não foram objecto de qualquer operação financeira. As 10 ordens de cobrança emitidas (duas em 1994 e oito em 1995) referem-se à França (oito) e ao Reino Unido (duas), implicando montantes de respectivamente 14,5 Mio ECU e 4 Mio ECU. Nenhum dos dois Estados-Membros procedeu aos reembolsos no prazo fixado.

DETERMINAÇÃO DAS REGIÕES E ZONAS ELEGÍVEIS

5.16. Os objectivos e missões dos FE, de acordo com a definição constante no regulamento-quadro (8), visam contribuir para o reforço da coesão económica e social e, em especial, reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas (artigo 130.º-A do Tratado CE). Para concretizar os objectivos prioritários assim definidos, é essencial identificar de um modo preciso as regiões menos desenvolvidas (objectivo n.º 1), as regiões gravemente afectadas pelo declínio industrial (objectivo n.º 2), as zonas rurais [objectivo n.º 5 b)], as regiões com baixa densidade populacional (objectivo n.º 6), bem como as zonas elegíveis para as iniciativas comunitárias.

5.17. Nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 1990 e 1991, o Tribunal procedera a uma análise das

(4) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1980, ponto 7.21.
Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1982, ponto 6.47.
Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1983, pontos 7.11-7.16.
Relatório especial em apoio da Declaração de Fiabilidade relativa a 1994, pontos 3.18-3.26.

(5) Regulamento (CEE) n.º 1787/84 do Conselho, de 19 de Junho de 1984, relativo ao FEDER.

(6) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1992, pontos 6.56-6.69 e 6.89-6.93.

(7) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1992, respostas da Comissão — pontos 6.67-6.69.

(8) Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 185 de 15.7.1988, p. 9 e JO L 193 de 31.7.1993, p. 5).

regiões e zonas elegíveis (9). Em 1993, a revisão da reforma dos FE resultou na elaboração de uma nova lista das regiões e zonas elegíveis. O Tribunal analisou o método utilizado para o efeito, bem como as alterações efectuadas, no que se refere ao objectivo n.º 1 (a seguir designado por «O1»), ao objectivo n.º 2 (a seguir designado por «O2») e às iniciativas comunitárias.

Regiões elegíveis para o objectivo n.º 1

5.18. A lista das regiões elegíveis para o O1, válida por um período de seis anos a partir de 1 de Janeiro de 1994, foi decidida pelo Conselho (anexo I do Regulamento n.º 2052/88, com a última redacção) (10). Ao critério principal de determinação destas regiões, ou seja, um produto interno bruto por habitante (PIB/hab medido em termos de paridade de poder de compra) inferior a 75% da média comunitária, acrescenta-se a noção de zonas incluídas a «título excepcional» e de regiões tomadas em consideração por «razões específicas». Deste modo, na Comunidade dos 12, à excepção da Dinamarca e do Luxemburgo, foram consideradas como menos desenvolvidas regiões de 10 Estados-Membros, em vez de sete anteriormente, passando a percentagem da população comunitária em causa, no período 1989-1993, de 21,7% para 26,6%, sobretudo devido à inclusão dos novos *Länder* alemães. Quando da adesão dos novos Estados-Membros em 1995, foi acrescentada à lista uma região da Áustria (11).

5.19. O critério principal (PIB/hab) diz respeito às regiões designadas por regiões do nível NUTS II, de acordo com a Nomenclatura das unidades territoriais estatísticas (NUTS) elaborada pelo Eurostat (12). Esta divisão estatística coincide geralmente com a organização territorial dos Estados, sendo muito variada de um Estado-Membro para outro em termos de superfície, população e importância económica. Esta divisão está de certo modo relacionada com a elegibilidade das zonas, designadamente para as que se situam no limite do critério principal de 75% da média comunitária de PIB por habitante.

5.20. A tomada em consideração de unidades territoriais de dimensão reduzida poderá conduzir, em determinados casos, a uma distorção significativa entre a posição relativa de uma unidade em termos de PIB por habitante e a sua posição em termos de rendimento disponível. Por conseguinte, os dados referentes a esta matéria deverão ser analisados com prudência. Deste modo, o Eurostat explica o PIB por habitante anormalmente baixo da Flevoland (NL) devido ao elevado número de residentes que têm o seu local de trabalho fora da região.

5.21. O cálculo do PIB/hab deverá ser efectuado com base nos dados dos três últimos anos. Na elaboração da lista das regiões O1 para o período 1994-1999, foram utilizados os anos de referência 1988-1989-1990, o que se justifica pela ausência, nessa data, de dados estatísticos por regiões publicados pelo Eurostat em relação a 1991 e 1992. A análise dos dados utilizados demonstra ainda que os PIB nacionais são repartidos por região a partir da distribuição regional mais recente disponível do valor acrescentado bruto que, no caso da Bélgica por exemplo, não foi actualizada por Estado-Membro desde 1988. Por outro lado, os dados relativos aos novos *Länder* alemães e a Berlim Leste não foram tomados em consideração no cálculo da média comunitária do PIB. Além disso, não estavam disponíveis dados homogéneos respeitantes aos departamentos ultramarinos (F), à Madeira e aos Açores (P).

5.22. A comparação entre os dados utilizados (1988-1989-1990) e os relativos a 1993, ano anterior ao novo período de programação, revela que ocorreram aproximações significativas à média comunitária para determinadas regiões (ver ***quadro 5.3***).

5.23. Os trabalhos de harmonização do cálculo do PNB (13) dão lugar a revisões importantes das estatísticas. Os trabalhos de 1993 resultaram em aumentos por vezes consideráveis dos PIB por habitante, medidos em termos de paridade de poder de compra (PPC), superiores a 25% no caso da Grécia e próximos de 20% para Portugal (14). O exemplo da região Lisboa/Vale do Tejo ilustra bem o efeito da revisão das estatísticas. O PIB médio do período 1988-1990, tomado em consideração no momento da sua determinação como região elegível para o O1, era de 74% da média comunitária. Quando da revisão, elevou-se a

(9) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1990, pontos 7.5-7.17.
Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1991, pontos 5.16-5.37.

(10) Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia, e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993 (JO L 185 de 15.7.1988, p. 9 e JO L 193 de 31.7.1993, p. 5).

(11) Decisão do Conselho da União Europeia, de 1 de Janeiro de 1995, que adapta os instrumentos relativos à adesão de novos Estados-Membros à União Europeia (JO L 1 de 1.1.1995, p. 218).

(12) Regiões — Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) publicada pelo Eurostat E4 — Estatísticas e contas regionais.

(13) Directiva 89/130/CEE, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa à harmonização da determinação do produto nacional bruto a preços de mercado (JO L 49 de 21.02.1989, p. 26).

(14) Fonte: Eurostat.

Quadro 5.3 — Ajuda comunitária, população e PIB por região do objectivo n.º 1

	Ajuda regional	População 90 abrangida pelo objectivo n.º 1	Ajuda/população	Ajuda/população	PIB p.c. PPC 1988-1989-1990	PIB p.c. PPC 1993 (1)
	(Mio ECU)	(milhares)	(ecu por hab)	EUR 10 = 100	EUR 12 = 100	EUR 15 = 100
Hainaut	730	1 279	571	56	77	85
Brandenburg	2 370	2 572	922	90	36	57
Mecklenburg-Vorpommern	1 999	1 917	1 043	102	33	52
Sachsen	3 679	4 743	776	76	33	53
Sachsen-anhalt	2 588	2 863	904	88	35	54
Thüringen	2 189	2 602	841	82	30	52
OST-Berlin	814	1 263	644	63	n.d.	n.d.
Anatoliki Makedonia, Thraki	1 544	571	2 705	264	42	59
Kentriki Makedonia	1 839	1 723	1 067	104	49	60
Dytiki Makedonia	678	292	2 322	226	53	61
Thessalia	1 174	728	1 613	157	44	57
Ipeiros	739	338	2 186	213	36	46
Ionia Nisia	533	190	2 807	273	44	55
Dytiki Ellada	942	697	1 352	132	40	53
Sterea Ellada	1 162	575	2 020	197	60	72
Peloponnisos	894	603	1 482	144	45	60
Attiki	2 142	3 506	611	60	51	72
Voreio Aigaio	657	198	3 317	323	34	49
Notio Aigaio	700	255	2 746	268	54	62
Kriti	976	533	1 831	178	46	56
Galicia	3 603	2 804	1 285	125	58	60
Asturias	1 236	1 126	1 098	107	71	75
Cantabria	604	527	1 146	112	73	75
Castilla y León	3 155	2 626	1 202	117	67	74
Castilla-La Mancha	2 104	1 714	1 227	120	62	67
Extremadura	2 025	1 128	1 796	175	49	55
Comunidad Valenciana	2 946	3 787	778	76	74	75
Andalucía	7 574	6 920	1 095	107	56	58
Murcia	1 105	1 027	1 076	105	71	69
Ceuta	79	70	1 134	110	64	67
Melilla	79	56	1 418	138	64	67
Canarias	1 788	1 485	1 204	117	74	76
Guadeloupe	345	385	896	87	39	39
Guyane	165	115	1 434	140	54	59
Martinique	330	359	919	90	53	54
Reunion	660	595	1 109	108	45	49
Nord-Pas-de-Calais	440	842	523	51	98	94
Corse	250	250	1 000	97	79	78
Ireland	5 620	3 503	1 604	156	65	81
Campania	3 145	5 831	539	53	70	69
Abruzzi	478	1 269	377	37	89	90
Molise	596	336	1 772	173	80	78
Puglia	2 495	4 075	612	60	75	74
Basilicata	1 222	624	1 958	191	65	66
Calabria	1 777	2 153	825	80	60	60
Sicilia	3 176	5 185	613	60	67	71
Sardegna	1 972	1 661	1 187	116	74	77
Flevoland	150	217	691	67	62	77
Norte	4 287	3 456	1 240	121	48	70
Centro	2 661	1 727	1 541	150	40	49
Lisboa e Vale do Tejo	4 022	3 309	1 215	118	74	96
Alentejo	1 264	546	2 315	226	34	42
Algarve	691	339	2 039	199	48	59
Merseyside	816	1 444	565	55	79	74
Highlands, Islands	311	381	816	80	79	88
Northern Ireland	1 233	1 589	776	76	76	79
Açores	554	238	2 327	227	n.d.	42
Madeira	501	254	1 974	192	n.d.	49
Total	**93 809**	**91 400**	**1 026**	**100**		

(1) Excepto para os departamentos ultramarinos franceses (1991).

Nota metodológica relativa ao quadro 5.3:

a) sendo os dados relativos ao PIB por habitante (PPC), EUR 12 (15 845) e EUR 15 (15 830) quase idênticos, a comparação entre as duas séries não apresenta qualquer dificuldade;

b) como os valores do PIB (1988-1989-1990) não incluem os novos *Länder* da Alemanha, existe uma pequena distorção na comparação entre as séries. À excepção dos *Länder* e dos departamentos ultramarinos franceses, os valores utilizados correspondem aos valores tomados em consideração pela Comissão para determinar as zonas elegíveis. O Eurostat já não publica valores relativos a Berlim Leste;

c) nos casos do Nord-Pas-de-Calais e da Highland and Islands Enterprise area, as zonas elegíveis não correspondem à totalidade da região NUTS II;

d) no que respeita à repartição dos fundos por região, a existência de vários programas plurirregionais tornou necessária a sua distribuição, utilizando hipóteses diversas. Nos casos em que os QCA ou os DOCUP não forneciam informações suficientes, estes montantes foram distribuídos proporcionalmente aos montantes já regionalizados. Este foi o caso designadamente da Itália e da Grécia;

e) a repartição indicativa por Estado-Membro das dotações de autorização dos FE foi efectuada pela Comissão em 28 de Outubro de 1993 (JO L 280 de 13.11.1993, p. 30):

- Bélgica: 730 Mio ECU,
- Alemanha: 13 640 Mio ECU,
- Grécia: 13 980 Mio ECU,
- Espanha: 26 300 Mio ECU,
- França: 2 190 Mio ECU,
- Irlanda: 5 620 Mio ECU,
- Itália: 14 860 Mio ECU,
- Países Baixos: 150 Mio ECU,
- Portugal: 13 980 Mio ECU,
- Reino Unido: 2 360 Mio ECU.

O n.º 4 do artigo 12.º do regulamento-quadro previa que esta repartição se deveria estabelecer segundo processos transparentes e tendo plenamente em conta vários critérios objectivos. Ainda que a Comissão tenha desenvolvido uma metodologia de cálculo adequada em função destes critérios, os resultados foram alterados pela introdução de outros elementos não transparentes, que não se reflectem nos processos. Deste modo, por exemplo, os montantes atribuídos à Grécia e a Portugal são idênticos, apesar da existência de divergências significativas em termos de população, PIB, PNB, taxa de desemprego, taxa de actividade industrial, etc.

85% para o mesmo período, o que demonstra a necessidade de orientar as análises para regiões com a maior determinação possível.

5.24. As disposições financeiras do Regulamento n.º 2052/88, com a última redacção, prevêem no seu artigo 12.º que seja feito um esforço significativo de concentração dos recursos a favor das regiões O1. No n.º 3 deste artigo, uma disposição específica prevê «uma duplicação em termos reais das autorizações a título do objectivo n.º 1 e do instrumento financeiro de coesão entre 1992 e 1999» em relação ao conjunto dos quatro Estados-Membros visados pelo instrumento financeiro de coesão.

5.25. A Comissão e o Parlamento Europeu realizaram uma leitura diferente das disposições deste artigo 12.º O cálculo efectuado pela Comissão conduz a uma duplicação dos fundos a favor dos quatro Estados-Membros visados, ao passo que o Parlamento Europeu considera que a duplicação dos fundos deverá beneficiar apenas as suas regiões O1 ([15]). Além disso, o Tribunal chama a atenção para as dificuldades, ou até mesmo a impossibilidade, de respeitar os termos deste artigo na hipótese de os financiamentos do Fundo de Coesão serem suspensos por força do artigo 6.º (assistência condicional) do regulamento que institui este Fundo ([16]).

Zonas elegíveis para o objectivo n.º 2

5.26. No âmbito da revisão da reforma, a função dominante da Comissão na elaboração final do mapa das zonas gravemente afectadas pelo declínio industrial foi consideravelmente reduzida. Com efeito, as primeiras propostas passaram a ser elaboradas pelos Estados-Membros, resultando a lista definitiva de uma concertação entre os Estados-Membros e a Comissão, tendo em conta as prioridades e situações nacionais ([17]).

5.27. Neste âmbito, os critérios de base (desemprego superior à média comunitária, percentagem de emprego industrial relativamente ao emprego total, declínio verificado no emprego industrial) perderam a sua importância em benefício dos critérios subsidiários ([18]). Estes últimos são menos transparentes, mais difíceis de quantificar e não permitem uma comparação entre os Estados-Membros quando não existem estatísticas homogéneas. Na lista final, as zonas abrangidas pelos critérios de base representam 55% da população do conjunto das zonas O2, ao passo que atingiam 77% em 1989. Por outro lado, verifica-se que não puderam ser incluídas na lista final regiões que satisfazem os critérios de base, mas que não foram propostas pelos Estados-Membros.

5.28. Numa primeira fase, os Estados-Membros propuseram zonas que representavam uma população de 79,7 Mio habitantes, ou seja 22,5% da população comunitária. Na fase de concertação com os Estados-Membros, a Comissão tentou reduzir estas propostas para o limite de 15% previsto pelo 18.º considerando do regulamento-quadro. Finalmente, as zonas abrangidas para o período 1994-1996 afectam uma população que representa 16,8% do conjunto comunitário. A utilização flexível dos critérios de elegibilidade permitiu inscrever em zonas rurais [objectivo n.º 5 b)] zonas que não puderam ser consideradas como gravemente afectadas pelo declínio industrial (O2).

5.29. As observações tecidas sobre a qualidade e vetustidade dos dados estatísticos do nível NUTS II repetem-se no nível NUTS III. Numa primeira fase, para identificar as zonas correspondentes aos critérios de base, foram utilizadas as estatísticas do nível NUTS III. Numa segunda fase, para assegurar uma concentração efectiva das intervenções nas zonas mais gravemente afectadas e ao nível geográfico mais adaptado, tendo em conta a situação específica das zonas em causa ([19]), foram comunicadas informações diversas pelos Estados-Membros. Como esses dados não eram comparáveis a nível comunitário, permitiram apenas uma comparação entre as diferentes zonas no interior de cada Estado-Membro. A divisão geográfica finalmente adoptada não corresponde a zonas do nível NUTS III, mas na maioria dos casos a zonas de dimensão mais reduzida. A inexistência de estatísticas específicas das zonas finalmente adoptadas não permite verificar se são efectivamente as mais gravemente afectadas pelo declínio industrial a nível comunitário. Além disso, a repartição indicativa dos fundos foi efectuada com base na população e no índice de desemprego, sendo este último medido ao nível NUTS III.

5.30. O princípio que permite a revisão das zonas elegíveis para o O2 após três anos é difícil de aplicar, devido à complexidade dos procedimentos e aos atrasos na aprovação das intervenções do período 1994-1996. Este facto fora já verificado quando da revisão prevista na primeira fase da reforma, em que os programas

([15]) Resolução sobre o relatório anual da Comissão respeitante ao Instrumento Financeiro de Coesão, de 29 de Junho de 1995 (JO C 183 de 17.7.1995, p. 36).

([16]) Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho, de 16 de Maio de 1994.

([17]) N.º 3 do artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88, com a última redacção.

([18]) Artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88, com a nova redacção.

([19]) N.º 4 do artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88, com a última redacção.

decididos para 1992-1993 apenas prolongavam os do período 1989-1991 ([20]). No que respeita ao período 1997-1999, as orientações adoptadas pela Comissão em 1996 confirmam a necessidade de ter em consideração um período mais longo que três anos, como o Tribunal já observou no seu relatório anual relativo ao exercício de 1993 ([20]).

5.31. No que respeita aos novos Estados-Membros, foram adoptadas listas das zonas em 1995 ([21]), se bem que a afectação das ajudas tenha sido decidida quando da adesão. A título excepcional, as listas relativas à Áustria e à Suécia abrangem o período 1995-1999. A lista relativa à Finlândia refere-se ao período 1995-1996.

Zonas elegíveis para as iniciativas comunitárias

5.32. Em relação às iniciativas comunitárias (IC), que representam um montante de 14 094 Mio ECU para o período 1994-1999, foram elaboradas pela Comissão listas de zonas elegíveis. A flexibilidade dos critérios utilizados, a inexistência em determinados casos de estatísticas homogéneas correspondentes às dimensões das zonas em questão, a possibilidade oferecida pelos regulamentos de alargar o campo de intervenção a outras zonas que não as visadas pelos objectivos n.os 1, 2 e 5 b), bem como a preocupação de garantir uma repartição equilibrada das intervenções conduziram a negociações complexas.

5.33. O resultado desta situação consiste na determinação de grande número de zonas elegíveis, que devem repartir entre si os pacotes financeiros destinados às diversas iniciativas, provocando uma fragmentação que conduz a uma perda da eficácia das intervenções.

Problemas de gestão

5.34. A situação anteriormente descrita conduz a numerosas zonas elegíveis cuja divisão resulta da aplicação de inúmeros critérios e considerações específicas. A falta de correspondência, na maior parte dos casos, das zonas elegíveis para o O2 e para as IC com as delimitações administrativas nos Estados-Membros, bem como a sobreposição e a extensão de zonas beneficiárias de fundos comunitários afectam a gestão, o acompanhamento, o controlo e a avaliação das intervenções.

5.35. Se bem que a regulamentação revista ([22]) preveja que qualquer intervenção a título das IC deva ser tomada em consideração na elaboração ou na revisão do quadro comunitário de apoio (QCA) correspondente, tal não aconteceu devido à adopção tardia das IC. No entanto, não foi efectuada qualquer revisão dos QCA correspondentes.

5.36. Como o Tribunal observou nos seus relatórios anuais anteriores ([23]), a situação no terreno apresenta algumas deficiências e insuficiências. Com efeito, observou-se por diversas vezes que a mesma acção se encontra em diferentes formas de intervenções, que os projectos são adaptados artificialmente de modo a fazê-los corresponder às zonas elegíveis, que em determinados casos beneficiam de financiamentos duplos, ou que as despesas são ligadas artificialmente às zonas elegíveis para beneficiarem de financiamentos comunitários.

5.37. A comparação dos mapas das regiões e zonas elegíveis para os FE com o das zonas susceptíveis de beneficiarem, no âmbito da política de concorrência, de auxílios de finalidade regional concedidos pelo Estado ao abrigo do n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 92.º do Tratado CE revela que as divergências verificadas no período de programação 1989-1993 se repetem apesar das intenções manifestadas pela Comissão no sentido de as eliminar ([24]). Efectivamente, um número considerável de zonas elegíveis para os FE não o são no âmbito da política de concorrência e vice-versa, o que não deixa de ter consequências na gestão das intervenções.

Conclusão

5.38. A aplicação dos diferentes critérios a tomar em conta para a determinação das zonas elegíveis conduz a que mais de 50% da população comunitária seja abrangida por um ou outro objectivo. Daqui resulta uma

([20]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1993, ponto 7.26.

([21]) Decisões da Comissão, de 22 de Fevereiro de 1995 e de 10 de Maio de 1995.

([22]) Artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88, com a última redacção.

([23]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1992, ponto 6.21.
Relatório especial n.º 1/93, ponto 5.8.
Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, pontos 4.12, 4.15 f), 4.67-4.69 e 4.92.
Relatório especial n.º 1/95, pontos 4.8-4.10.

([24]) XXI.º Relatório da Comissão sobre a Política de Concorrência, ponto 56.

Quadro 5.4 — Empréstimos do BEI relativos a projectos que beneficiam igualmente de subvenções comunitárias (todos os objectivos) em 11.12.1995

(Mio ECU)

Estados-Membros / Anos	Grécia		Espanha		França		Irlanda		Itália		Portugal		Reino Unido		Total	
	Empréstimos BEI	Subvenções CE	Empréstimos BEI	Subvenções CE	Empréstimos BEI	Subvenções CE	Empréstimos BEI	Subvenções CE	Empréstimos BEI	Subvenções CE	Empréstimos BEI	Subvenções CE	Empréstimos BEI	Subvenções CE	Empréstimos BEI	Subvenções CE
1987	—	—	—	—	—	—	10,25	30,51	—	—	—	—	—	—	10,25	30,51
1988	1 063,77	1 345,63	—	—	—	—	—	—	—	—	199,89	130,32	7,71	0,77	1 271,37	1 476,72
1989	195,07	219,83	314,2	136,94	—	—	113,79	116,8	94,68	88,6	833,5	552,32	—	—	1 551,24	1 114,49
1990	3,29	2,9	580,67	272,65	18,18	19,34	271,03	186,4	1 290,06	242,44	573,15	103,5	127,04	10,3	2 863,42	837,53
1991	388,62	712,33	769,52	351,63	14,52	19,45	145,09	193,76	102	14,37	954,94	1 307,68	—	—	2 374,69	2 599,22
1992	224,69	447,02	1 990,84	745,5	—	—	114,66	143,46	—	—	1 213,68	1 766,21	690,31	179,98	4 234,18	3 282,17
1993	255,76	231,08	1 666,93	408,74	474,71	59,06	23,92	138,5	—	—	850,95	751,47	283,61	25,63	3 555,88	1 614,21
1994	64,88	46,61	1 015,39	1 059,64	76,59	34,38	44,07	45,45	523,78	255,34	572	303,24	242,13	65,75	2 538,84	1 810,41
1995	342,97	2 714,87	1 054,41	1 361,75	—	—	—	—	—	—	288,5	197,43	—	—	1 685,88	4 274,05
Total	**2 539,05**	**5 720,07**	**7 391,96**	**4 336,58**	**584,00**	**132,23**	**722,81**	**854,88**	**2 010,52**	**600,75**	**5 486,61**	**5 112,17**	**1 350,8**	**282,16**	**20 085,75**	**17 038,84**

Fonte: listagem do BEI.

certa fragmentação das intervenções comunitárias por um grande número de zonas elegíveis. Com efeito, é difícil conciliar o princípio de concentração das ajudas, o alargamento territorial, a tomada em consideração dos efeitos das intervenções do período anterior, a necessária continuidade das acções, a adaptação às necessidades, a combinação de critérios objectivos com situações específicas, tendo em conta designadamente a qualidade das estatísticas disponíveis.

5.39. Como referia a Comissão em Dezembro de 1994 na sua proposta de regulamento do Conselho relativo ao Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade Europeia ([25]), na ausência de melhoria das informações estatísticas, «a elaboração, o acompanhamento, o controlo e a avaliação das políticas económicas e monetárias comunitárias somente se poderiam apoiar em estatísticas incompletas, não harmonizadas e insuficientemente actualizadas, com os riscos que isso comporta.» Por conseguinte, é necessário que as medidas pretendidas para melhorar a qualidade e a profundidade das estatísticas regionais, bem como para reduzir o seu atraso sejam colocadas em prática. Essas medidas permitiriam, por um lado, uma análise mais precisa das necessidades e, por outro, avaliações intermédias e *a posteriori* mais próximas da realidade socioeconómica das zonas em questão.

ARTICULAÇÃO ENTRE EMPRÉSTIMOS E SUBVENÇÕES NO ÂMBITO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS

Introdução

5.40. Os regulamentos relativos aos FE colocam a tónica na coordenação e coerência necessárias entre as intervenções sob a forma de subvenções e as intervenções sob a forma de empréstimos, designadamente os do Banco Europeu de Investimento (BEI), reconhecendo sempre o carácter complementar destes dois tipos de instrumentos. Esta complementaridade foi confirmada pelas disposições do artigo 130.º-B do Tratado CE. Por outro lado, o Conselho Europeu de Edimburgo (11 e 12 de Dezembro de 1992) solicitou ao BEI que analisasse, juntamente com o Conselho e a Comissão, de que modo o BEI poderia contribuir, com os Estados-Membros, para a melhoria do funcionamento dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão.

5.41. Para responder a uma necessidade de eficácia económica e financeira acrescida na articulação entre estes dois tipos de instrumentos, a Comissão comunicou em 23 de Dezembro de 1988 ([26]) a atitude a adoptar, indicando nomeadamente que essa atitude «consiste, para o financiamento de investimentos geradores de receitas líquidas substanciais, em reduzir ao mínimo a utilização dos recursos orçamentais e, desse modo, atribuir um papel importante aos empréstimos; inversamente para o financiamento dos investimentos sem receitas».

5.42. O sexto relatório anual sobre os FE ([27]) apresentado pela Comissão indica que, em 1994, 31% dos empréstimos do BEI no âmbito do desenvolvimento regional diziam respeito a projectos que beneficiaram de contribuições dos FE. Nos relatórios anuais anteriores sobre os FE, esta percentagem representava respectivamente 35% em 1993, 26% em 1992, 30% em 1991, 15% em 1990 e 10% em 1989. O BEI comunicou ainda uma lista de projectos aprovados com co-financiamento comunitário, cujo volume financeiro se indica no ***quadro 5.4***. Por outro lado, as demonstrações financeiras anuais do BEI apresentam igualmente a evolução dos empréstimos deste a favor do desenvolvimento regional (ver ***quadro 5.5***). Os dados destas diferentes fontes correspondem a fases diferentes do processo, sendo difícil proceder à sua reconciliação a fim de dispor de uma visão clara da complementaridade real entre empréstimos e subvenções.

5.43. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1990 ([28]), o Tribunal mencionara inúmeras deficiências relativas à coordenação dos dois instrumentos, concluindo que a Comissão tudo deveria pôr em prática para concretizar mais aprofundadamente a coordenação no âmbito dos QCA e das acções que deles decorrem. A este respeito, a Comissão reconhecera estas lacunas e indicara que iria continuar os seus esforços em matéria de coordenação.

5.44. As seguintes observações dizem respeito, por um lado, aos diferentes níveis de coordenação entre as subvenções e os empréstimos no domínio regional e, por outro, à tomada em consideração da rentabilidade na definição da taxa de subvenção. Estas observações resultam de um estudo efectuado pelo Tribunal nos serviços da Comissão e completado por informações obtidas nos Estados-Membros.

Domínio do instrumento de subvenções comunitárias a favor dos investimentos geradores de receitas

Normas comunitárias

5.45. O artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, com a última redacção, especifica que, para

([25]) COM(94) 593 final, p. 1.a.

([26]) COM (88) 244 final de 23 de Dezembro de 1988 «*O papel do BEI e dos outros instrumentos financeiros no reforço da coesão económica e social*».

([27]) COM(95) 583 final de 14 de Dezembro de 1995.

([28]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1990, pontos 7.36-7.43.

Quadro 5.5 — Evolução dos financiamentos do BEI na União Europeia

[Mio ECU (correntes)]

	1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%
Total de empréstimos BEI	10 903	100	12 067	100	13 416	100	16 868	100	16 754	100	16 605	100
Dos quais desenvolvimento regional	7 067	64	7 416	61	8 430	63	11 793	70	12 462	74	12 035	72

Fonte: demonstrações financeiras anuais do BEI.

o financiamento de investimentos geradores de receitas, a Comissão determinará a participação dos fundos nesses investimentos, tendo em conta, entre as suas características específicas, a importância da margem bruta de autofinanciamento. Para o efeito, a Comissão delimitou dois grandes domínios de aplicação: as infra-estruturas geradoras de receitas e os outros projectos de investimentos produtivos.

5.46. No domínio das infra-estruturas, o ***quadro 5.6*** indica esquematicamente as taxas máximas de intervenção adoptadas pela Comissão segundo as categorias de investimentos. Este enquadramento resultou num acordo entre o BEI e a Comissão, celebrado em Maio de 1989, visando a execução da combinação dos instrumentos empréstimos/subvenções em conformidade com os regulamentos relativos aos FE. Este acordo define procedimentos operacionais no sentido de assegurar a optimização da utilização dos diferentes financiamentos comunitários, indicando designadamente uma classificação da natureza dos investimentos em função do grau de rentabilidade. Em Novembro de 1993, este acordo foi renovado sem qualquer avaliação dos resultados obtidos. As taxas nunca foram revistas desde o início do funcionamento dos FE.

5.47. No domínio dos outros projectos de investimentos produtivos, não se prevê qualquer modulação específica das taxas de intervenção em função da rentabilidade dos projectos, de modo que, nas mesmas condições e numa mesma região, um projecto cuja amortização se efectua ao longo de determinado período tem tanta prioridade como outro cuja amortização se efectue durante um período mais longo.

5.48. Nestes dois grandes domínios relativos aos projectos geradores de receitas, a Comissão não toma em consideração suficiente elementos da análise financeira como a taxa interna de rentabilidade (TIR) ([29]) financeira previsional do projecto para determinar as taxas de intervenção, nomeadamente quando se trata de grandes projectos (ver os pontos seguintes).

Grandes projectos

5.49. O artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 4254/88 do Conselho, com a última redacção, obriga a que os pedidos de contribuição relativos a grandes projectos ([30]) contenham um determinado número de informações, nas quais se incluem nomeadamente a análise da rentabilidade previsional para os investimentos produtivos e a análise dos custos e dos benefícios socioeconómicos para os investimentos em infra-estruturas, incluindo, em princípio, todos os elementos necessários para a determinação da TIR. Os grandes projectos aprovados no âmbito das acções estruturais prestam-se especialmente bem a um domínio das modalidades de financiamento na medida em que a Comissão aprova directamente o seu financiamento. Este é igualmente o caso dos grandes projectos cujos empréstimos são concedidos ao abrigo do segundo parágrafo do artigo 54.º do Tratado CECA. Estes últimos são mencionados no ***quadro 5.7***.

5.50. No quinto relatório anual sobre a execução da reforma dos FE, relativo ao exercício de 1993 ([31]), a Comissão avaliou os grandes projectos subsidiados para o período da primeira geração (1989-1993). Dos 200 grandes projectos analisados, apenas 97 indicavam a TIR financeira, faltando os elementos necessários à análise da rentabilidade em quase metade dos casos. O ***quadro 5.8*** indica a média das TIR financeiras calculadas pelos promotores, evidenciando uma grande dispersão. A

([29]) A TIR é geralmente definida como «*a taxa de actualização com a qual uma série de custos e benefícios adquire um valor actual líquido igual a zero*». Guia da análise dos custos e benefícios dos grandes projectos, elaborado pela Comissão, no âmbito da política regional comunitária.

([30]) O n.º 2 do artigo 16.º do Regulamento n.º 4253/88 do Conselho, com a última redacção, define os grandes projectos como sendo aqueles «cujo custo total tomado em consideração para determinar o montante da contribuição comunitária exceder, em regra, 25 Mio ECU no que respeita aos investimentos em infra-estruturas e 15 Mio ECU no que respeita aos investimentos produtivos».

([31]) COM(95) 30 final de 20 de Março de 1995.

Quadro 5.6 — Grelha tipológica das taxas máximas de intervenção dos fundos estruturais para as infra-estruturas (em % do custo total do investimento)

(em %)

Tipo de investimento	Regiões do objectivo n.º 1			Outras regiões
	Regiões prioritárias GR, IRL, P	E, I	Outros Estados-Membros	
Receitas substanciais	45 (1)	35 (1)	entre 35 e 45 (1)	25 (2)
Receitas limitadas ou sem receitas específicas	75	75	75	50

Fonte: Comissão.
(1) Em circunstâncias excepcionais, estas percentagens podem ser aumentadas 10%.
(2) Em circunstâncias excepcionais, esta percentagem pode atingir os 30%.

Quadro 5.7 — Empréstimos concedidos — Segundo parágrafo do artigo 54.º do Tratado CECA — Grandes trabalhos de infra-estrutura

(Mio ECU)

Estado-Membro	Projecto	1990	1991	1992	1993	1994	Total
Bélgica	Caminhos-de-ferro		24	62			86
Dinamarca	Storebelt			300		82	382
Alemanha	Reno-Meno-Danúbio		10	8			18
Grécia	Gasoduto				90		90
Espanha	Caminhos-de-ferro			160			160
França	TGV	101		120			221
Reino Unido	Eurotúnel			80	26	123	229
Total		**101**	**34**	**730**	**116**	**205**	**1 186**

Fonte: Tribunal de Contas com base em informações da Comissão.

Quadro 5.8 — TIR financeira dos grandes projectos da primeira geração (1989-1993)

	Taxa interna de rentabilidade			Número de projectos
	Média	Mínima	Máxima	
Energia	7,0	−3,1	11,6	6
Água e ambiente	−0,6	−7,9	7,3	8
Transportes	5,8	−0,6	16,0	24
Indústria	19,5	2,3	70,0	56
Outros serviços	−3,5	−7,2	−1,5	3
Média ponderada	13	3	42	97

Fonte: Comissão.

TIR não surge em geral como um critério suficientemente tomado em conta na determinação da taxa de subvenção.

5.51. Na categoria «Indústria», o Tribunal analisou mais profundamente cerca de 50 processos de grandes projectos aprovados pela Comissão, nos quais o promotor indicava uma TIR financeira. De um modo geral, os dados financeiros fornecidos pelos beneficiários finais são frequentemente insuficientes para verificar a validade das hipóteses subjacentes e dos parâmetros adoptados. Estas informações nem sempre se apoiam em documentos comprovativos, reais ou previsionais (balanço, conta de exploração, tesouraria), estando contudo na origem da decisão de concessão de subvenções comunitárias.

5.52. O controlo dos pedidos de contribuição comunitária também não permitiu evidenciar uma verdadeira relação entre o montante de subvenções comunitárias concedidas e a TIR financeira do projecto na categoria «Indústria». Por outro lado, as TIR financeiras de determinados projectos deveriam ter originado subvenções menos elevadas, que poderiam ter sido substituídas por empréstimos, ainda que em determinados casos as subvenções a projectos com TIR favorável se possam justificar para efeitos de localização.

5.53. Entre os casos controlados na Irlanda, dois projectos no sector da óptica solar (n.os 075732 e 072968) receberam, entre 1990 e 1993, subvenções comunitárias de respectivamente 3 516 661 IRL (ou seja 4,6 Mio ECU), o que corresponde a 20,4% do custo total do projecto, e 1 071 237 IRL (ou seja 1,4 Mio ECU), representando 10% do custo total do projecto, se bem que estes dois processos previssem uma TIR financeira de 69% e 70%. De igual modo, um projecto no sector farmacêutico (n.º 068629) beneficiou, entre 1989 e 1993, de uma subvenção total comunitária de 2 658 529 IRL (ou seja 3,5 Mio ECU), equivalente a 20% do custo total do projecto, se bem que a descrição do projecto indicasse uma TIR financeira de 70%. Por seu lado, um projecto no sector dos instrumentos médicos (n.º 70278) recebeu, entre 1989 e 1993, uma subvenção comunitária de 2 034 481 IRL (ou seja 2,7 Mio ECU), correspondente a 24% do custo total do projecto, quando apresentava uma TIR financeira de 55%.

5.54. Um montante de subvenções comunitárias de 2 428 904 IRL (ou seja 3,2 Mio ECU), correspondente a 30% do custo total do projecto, foi pago a um projecto na indústria dos produtos oculares e farmacêuticos (n.º 66662), quando este previa no seu pedido de contribuição uma TIR financeira de 40%. Vários outros projectos apresentando uma TIR financeira superior a 30%, o que corresponde a uma rentabilidade elevada, receberam igualmente avultadas subvenções comunitárias.

5.55. De igual modo, os grandes projectos industriais pertencentes à segunda geração dos FE apresentam características idênticas às anteriormente mencionadas. Assim, foram aprovadas pela Comissão subvenções comunitárias de um montante de 24,5 Mio ECU, respectivamente 16 Mio ECU do FEDER e 8,5 Mio ECU do FSE, a favor de um projecto no sector da electrónica do segundo programa específico de desenvolvimento da indústria portuguesa (PEDIP II), cujo custo se estima em 100 Mio ECU, sem ter em conta os excelentes rácios financeiros apresentados pela sociedade beneficiária, nem as possibilidades de empréstimos a que esta poderia aspirar.

Coordenação entre subvenções e empréstimos na fase de programação

5.56. Os planos de desenvolvimento regional (PDR) apresentados pelos Estados-Membros incluem, em conformidade com o artigo 8.º do regulamento-quadro, indicações sobre a utilização das contribuições dos fundos, do BEI e dos outros instrumentos financeiros comunitários existentes prevista para a realização do plano. Além disso, para ter em consideração as disposições do artigo 13.º do regulamento-quadro, o equilíbrio do plano de financiamento proposto deverá tomar em consideração as diferentes taxas de co-financiamento (BEI, Estado-Membro, Comissão e outras) que foram acordadas.

5.57. Quando da elaboração dos primeiros QCA (1989-1993), verificou-se ser difícil respeitar rigorosamente as disposições previstas pelo regulamento-quadro, bem como garantir a programação da contribuição dos empréstimos comunitários ao mesmo nível que a das subvenções. Estando associado a este exercício de programação, o BEI apresentou algumas previsões de empréstimos a favor das regiões do O1 num total de 8 114 Mio ECU, ou seja cerca de 15% apenas do custo total estimado para as actividades do O1, e nenhuma a favor das regiões do O2 ou do O5b).

5.58. No âmbito da programação da segunda geração de QCA (1994-1999), o volume total de financiamento previsto pelo BEI é da ordem de 20 000 Mio ECU a favor das regiões do O1, ou seja cerca de 21% da afectação dos FE.

5.59. No que respeita aos QCA da Irlanda, Itália e Reino Unido, o BEI não indicou qualquer previsão de empréstimos na fase de programação, sendo esta consequentemente citada *pro memoria*. No segundo QCA da Grécia, Espanha e Portugal, o volume de financiamento do BEI indicado foi elaborado por extrapolação linear do passado.

5.60. No que se refere ao O2, a contribuição do BEI é indicada *pro memoria* (p.m.) em todos os mapas financeiros recapitulativos. Com efeito, as intervenções do BEI nas regiões do O2 caracterizam-se frequentemente por empréstimos globais ([32]). Estes são seguidamente distribuídos aos beneficiários finais por um intermediário financeiro local. Neste contexto, o próprio BEI dificilmente tem conhecimento da localização do beneficiário final do financiamento. Nem sempre é, portanto, possível conhecer a repartição dos empréstimos pelas zonas do objectivo n.º 2.

5.61. Na fase de programação, a complementaridade dos dois tipos de instrumentos, empréstimos e subvenções, é bastante limitada devido à dificuldade de conciliar a abordagem por projecto praticada pelo BEI e a abordagem por programa utilizada pelos FE. Como resultado, a análise dos QCA faz geralmente surgir uma abundante previsão de intervenções dos FE e uma ausência relativa de financiamento do BEI ou dos outros instrumentos financeiros. A estrutura do financiamento dos QCA proporciona consequentemente uma função preponderante e por vezes desproporcionada às subvenções. Quando da revisão da reforma dos FE, a Comissão não procedeu *ex post* à avaliação das ofertas indicativas de empréstimos comunitários indicadas nos mapas financeiros dos primeiros QCA, comparando-os com os empréstimos efectivamente realizados durante o mesmo período.

Coordenação entre subvenções e empréstimos na fase de execução

5.62. As diferentes fases de execução não permitem optimizar a utilização das fontes de financiamento. No âmbito das modalidades de execução dos dois instrumentos, o procedimento de aprovação dos projectos começa geralmente pela apresentação de um pedido de subvenção comunitária pelas autoridades nacionais do Estado-Membro beneficiário; apenas depois desta aprovação se procede a uma procura de financiamento complementar de modo a equilibrar o plano de financiamento previsto sob a forma de empréstimos, o que conduz inevitavelmente a uma taxa de subvenção demasiado elevada.

5.63. Deste modo, um projecto na indústria dos pneus em Portugal, que apresentava uma TIR financeira de 21%, beneficiou em 1991 de um empréstimo do BEI e de subvenções comunitárias correspondentes respectivamente a 40% e a 15% do investimento total num montante de 27 493 Mio ESC (cerca de 150 Mio ECU). Porém, tendo em conta as garantias oferecidas, o empréstimo do BEI poderia ter atingido 50%, taxa máxima autorizada pelo BEI, diminuindo as subvenções no mesmo montante. Esta lógica de financiamento é compreensível por parte do beneficiário final, mas muito menos por parte da Comissão, que deve procurar a utilização óptima dos recursos orçamentais.

5.64. A regulamentação actual não é suficientemente precisa no que respeita à necessidade de indicar explicitamente nos pedidos de subvenção apresentados à Comunidade a existência de outros financiamentos comunitários, como por exemplo empréstimos do BEI. Estes pedidos nem sempre indicam o montante de empréstimos previstos no plano de financiamento do projecto, mas sim uma repartição do financiamento público por organismos nacionais, regionais ou outros, podendo uma parte deste financiamento ser na verdade um empréstimo comunitário.

5.65. Se bem que a combinação dos instrumentos seja claramente estipulada nos regulamentos relativos aos FE, esta deverá verificar-se nos comités de acompanhamento, no âmbito das perspectivas assinaladas pelos QCA. Na prática, nem sempre estão reunidos todos os elementos necessários com vista a optimizar a combinação dos financiamentos, sendo as subvenções privilegiadas por defeito.

Coordenação entre a Comissão e o BEI no que respeita aos pareceres sobre as intervenções dos empréstimos do BEI

5.66. Quando o BEI recebe um pedido de financiamento proveniente de um Estado-Membro ou de uma empresa, é obrigado a consultar a Comissão, que dispõe de um prazo de dois meses para emitir o seu parecer, em conformidade com o n.º 2 do artigo 21.º do protocolo relativo ao estatuto do BEI.

5.67. De um modo geral, o parecer final emitido pela Comissão sobre os projectos de empréstimos do BEI é quase sempre positivo, dizendo principalmente respeito à elegibilidade da zona em questão ou à relação com o QCA correspondente. O Tribunal não pôde efectuar o controlo destes pareceres. A análise dos processos dos serviços de gestão não permitiu verificar a existência de informações sobre as intervenções do BEI nas regiões em causa. Os serviços da Comissão não estão, portanto, em condições de efectuar uma avaliação profunda dos projectos que beneficiam de uma combinação dos dois instrumentos. O intercâmbio de informações operacionais entre a Comis-

([32]) Os empréstimos globais do BEI visam colocar à disposição das PME investidoras financiamentos a médio ou a longo prazo em condições aceitáveis. Os estabelecimentos financeiros, aos quais compete a distribuição destes empréstimos globais, são responsáveis pela avaliação dos projectos e assumem o risco na sua qualidade de entidade emprestadora (Guia de técnicas de engenharia financeira utilizadas pela Comissão no âmbito da política regional — DGXVI/142/96-FR).

são e o BEI continua a ser deficitário neste momento, se bem que existam reuniões conjuntas Comissão/BEI. Além disso, a base de dados designada por Precom, que regista os pareceres emitidos pela Comissão e que foi elaborada pela Comissão para o efeito, não constitui uma resposta.

Conclusão

5.68. As subvenções comunitárias destinam-se frequentemente a projectos geradores de receitas, nomeadamente no domínio da indústria. A rentabilidade não surge como um elemento suficientemente tomado em conta na determinação das taxas de subvenção. Determinados projectos que apresentam uma TIR financeira significativa deveriam ter beneficiado de ajudas comunitárias menos elevadas, que podiam ter sido substituídas por empréstimos.

5.69. A Comissão deverá dotar-se dos meios adequados para ter condições de assegurar uma utilização mais racional dos recursos orçamentais comunitários destinados a projectos geradores de receitas, especialmente quando se trata de grandes projectos, bem como para facilitar a execução do mecanismo de concessão de empréstimos.

5.70. Neste contexto, a Comissão deverá especialmente esforçar-se no sentido de coordenar melhor, desde a fase de programação, a avaliação dos projectos que pela sua natureza poderão beneficiar dos dois tipos de instrumentos, isto é, das subvenções e dos empréstimos. No caso dos projectos de elevada rentabilidade financeira directa, a utilização das subvenções deverá efectuar-se com uma grande precaução, dada a possibilidade de financiamentos alternativos. Tal não exclui que as subvenções para este tipo de projecto possam ainda ser necessárias, de modo a favorecer, em conformidade com os objectivos dos FE, a localização de investimentos em determinadas zonas nas quais estes projectos não se instalariam sem incentivos que ultrapassem aqueles de que dispõem para se instalarem noutro local.

INTERCÂMBIO DE EXPERIÊNCIAS ENTRE COLECTIVIDADES TERRITORIAIS

Enquadramento geral

5.71. Os programas de acções para as colectividades territoriais na Europa (PACTE), financiados a partir da rubrica orçamental B2-600, e os programas regiões e cidades da Europa (Recite), financiados com base no artigo 10.º do regulamento FEDER (rubrica orçamental B2-182 «Medidas transitórias e acções inovadoras»), apresentam finalidades semelhantes. As intervenções comunitárias do programa PACTE consistem na realização de intercâmbios de experiências com vista à promoção da cooperação económica, científica e técnica das colectividades regionais da Comunidade Europeia. As acções das redes europeias de cooperação do programa Recite têm como objectivo a promoção dos desempenhos económicos das regiões menos favorecidas, o apoio aos parceiros económicos locais, a transferência de *know-how* e de experiências entre as regiões e o desenvolvimento de economias de escala.

5.72. As disposições do artigo 10.º do regulamento FEDER e a observação orçamental da rubrica B2-600 conduzem ao financiamento de acções que, dada a semelhança das finalidades, exigem uma coordenação adequada da gestão com vista a uma optimização dos resultados.

5.73. As acções financiadas no âmbito do programa Recite beneficiaram, desde o seu início em 1990, de 47 Mio ECU de dotações de autorização. Quanto às acções financiadas no âmbito do programa PACTE, beneficiaram desde 1989 de 37 Mio ECU.

PACTE

5.74. As dotações da rubrica orçamental B2-600 são geridas por duas associações de colectividades territoriais, o Conselho dos municípios e regiões da Europa (CMRE) e a Assembleia das regiões da Europa (ARE), associações sem fins lucrativos regidas pela lei francesa de 1901.

5.75. Desde a sua criação em 1989, esta rubrica orçamental tem sido utilizada para financiar acções inscritas no programa de intercâmbio de experiências (PIE). Este programa foi executado em duas fases sucessivas: durante a primeira fase, que abrangeu o período 1989-1993, foram financiados 318 projectos, implicando a participação de 1 000 colectividades territoriais; a segunda fase, que arrancou em 1994, assistiu, por um lado, à globalização num contrato único das prestações canalizadas através dos dois organismos gestores e, por outro, à alteração da designação do programa, que passou a chamar-se PACTE.

5.76. As decisões anuais de financiamento são tomadas geralmente em Novembro ou Dezembro, no final de um longo procedimento administrativo. Esta situação não facilita a gestão orçamental e financeira destas dotações

tanto a nível da Comissão como das associações beneficiárias nos Estados-Membros.

5.77. O sistema aplicado pela Comissão para a execução das dotações inclui uma determinada delegação da sua competência de gestão das dotações comunitárias, designadamente na execução dos projectos a financiar. Por vezes, em curso de execução, os limites dessa delegação não são respeitados. Acções previstas inicialmente foram abandonadas ou substituídas por outras sem que existisse uma cláusula adicional ao contrato, ou mesmo sem o acordo da Comissão. Determinados projectos financiados não correspondem aos objectivos do programa de intercâmbio de experiências.

5.78. Por outro lado, empresas de consultoria que participaram por conta das colectividades territoriais na concepção das acções apresentadas para financiamento da Comunidade beneficiaram, em seguida, de contratos de execução.

5.79. Apesar das melhorias introduzidas desde 1989, o procedimento contratual aplicado actualmente apresenta ainda deficiências, designadamente:

a) a relação contratual entre a Comissão e cada uma das associações beneficiárias consiste numa simples troca de correspondência que não define precisamente os deveres recíprocos;

b) o acordo contratual refere-se a um programa ou conjunto de propostas em relação aos quais não se faz referência nem à enorme quantidade de subcontratos que serão necessários para a realização dos projectos em causa, nem às normas aplicáveis no caso em apreço;

c) a obrigação de resultado, ou mesmo a qualidade da prestação exigida aos intervenientes, não é sistematicamente mencionada nos subcontratos, que se limitam por vezes a um simples acordo financeiro entre as partes, o que torna difícil a verificação dos resultados e a tomada das medidas correctivas necessárias;

d) a qualidade dos acordos e dos documentos comprovativos fornecidos pelos beneficiários finais não permitem aos diferentes níveis administrativos garantir uma gestão, um acompanhamento e um controlo adequados.

Recite

5.80. No que respeita aos projectos-piloto mencionados no artigo 10.º do regulamento FEDER, a Comissão iniciou em 1989 um processo com vista a colocar em funcionamento um programa de intercâmbio de experiências e de informações entre autoridades locais e regionais. Este processo conduziu em 1991 à criação de redes europeias de cooperação através do programa Recite.

5.81. A responsabilidade de cada uma das 36 redes constituídas deste modo foi confiada a uma organização, uma cidade ou uma região, em função dos temas seleccionados. As 15 primeiras redes não foram seleccionadas nos termos de um concurso público formalizado e transparente. Três associações de direito francês detêm a responsabilidade de 12 redes das 16 confiadas a organizações. Trata-se da Conferência das regiões periféricas marítimas (CRPM) (5), do CMRE (5) e do Centro Europeu de Desenvolvimento Regional CEDRE/ARE (2), que beneficiam de outros financiamentos comunitários.

5.82. Deste modo, as organizações responsáveis por estas acções beneficiam de financiamentos comunitários de um montante muitas vezes considerável, sendo responsáveis pela gestão destas contribuições comunitárias, pela celebração dos contratos ou dos acordos em que participa a Comissão e pela definição e controlo da elegibilidade das despesas incorridas pelos beneficiários finais. Esta situação implica normas e procedimentos de funcionamento específicos, bem como um controlo suficiente da Comissão. No entanto, as auditorias do Tribunal revelaram a existência de lacunas nesta matéria, se bem que, no caso do Recite, a Comissão tenha estabelecido um gabinete de assistência técnica responsável por «fornecer assistência, garantir o acompanhamento e a avaliação dos projectos da rede nacional inter-regional que beneficiam de subvenções no âmbito do FEDER» ([33]). Algumas dificuldades de acompanhamento e de avaliação tinham já sido mencionadas no relatório especial do Tribunal sobre o ambiente urbano ([34]). As organizações gestoras tiveram de executar estas intervenções num contexto de vazio jurídico que as obrigou a criar as suas próprias modalidades de gestão administrativa e financeira. Acrescente-se ainda que, tendo em consideração a natureza jurídica destas organizações, as acções executadas não são submetidas aos controlos nacionais externos e internos, tanto mais que os financiamentos concedidos não seguem os circuitos financeiros habituais dos FE e que a lógica das intervenções pressupõe que os beneficiários se situem em diferentes Estados-Membros.

Observações comuns

5.83. Os controlos locais realizados pelo Tribunal visaram uma selecção de projectos dos programas

([33]) Caderno da cooperação inter-regional n.º 1, Setembro de 1993.

([34]) Relatório especial n.º 4/94 sobre o ambiente urbano (JO C 383 de 31.12.1994, pontos 4.4-4.8).

PACTE e Recite. As observações efectuadas no CMRE, na ARE e na CRPM confirmam as que a Comissão (DG XX) já formulara no início e final de 1994 em relação ao CMRE.

5.84. As despesas de gestão elegíveis para contribuição comunitária estão fixadas em 10% do montante total das despesas elegíveis para cada um dos contratos. O montante restante (90%) deverá ser utilizado na totalidade para a realização das acções seleccionadas. Os controlos do Tribunal colocaram em evidência casos em que as associações nacionais retiram automaticamente por sua vez 10% do montante recebido a título de despesas de gestão, contrariamente aos termos do contrato. Além disso, o montante real concedido para as despesas de gestão deverá não só ser confirmado por documentos comprovativos, mas também calculado em função das despesas totais realmente incorridas no âmbito das acções efectivamente realizadas.

5.85. As anomalias verificadas na execução das intervenções realizadas e nos respectivos certificados de despesas são designadamente as seguintes:

a) o resultado da cotação dos projectos efectuada pelo comité técnico de peritos independentes nem sempre é respeitado. Deste modo, projectos não aceites por este comité figuram na lista dos projectos financiados;

b) inúmeras despesas foram efectuadas fora dos períodos de elegibilidade;

c) despesas declaradas como reais correspondem a estimativas, ou mesmo a previsões, de despesas;

d) são declaradas despesas sem que sejam apresentados documentos comprovativos;

e) foram contabilizadas facturas duas vezes para a mesma intervenção e, por vezes, em dois projectos diferentes;

f) foram tomadas em consideração facturas em que estavam incluídos todos os impostos, ao passo que o IVA era recuperável;

g) foram tomados em consideração salários de funcionários territoriais ou de agentes administrativos como despesas elegíveis;

h) foi impossível reconstituir os saldos, calculados pela Comissão, dos programas PIE II e III geridos pela ARE;

i) a taxa de conversão do ecu utilizada nem sempre é conforme à regulamentação;

j) foram celebrados subcontratos fora dos períodos de elegibilidade, isto é, após a data limite de apresentação do relatório final;

k) as despesas relativas a determinados projectos correspondem, na verdade, a despesas de deslocação efectuadas no âmbito de outros projectos;

l) em inúmeros casos, existe uma incoerência entre os dados declarados pelos beneficiários e os dados reconstituídos enviados à Comissão.

5.86. Além disso, em relação a inúmeros projectos, faltam os documentos comprovativos, o que torna impossível qualquer controlo. Trata-se nomeadamente de documentos relativos ao PIE 1992 gerido pelo CMRE. No que respeita ao CEDRE, órgão técnico da ARE, os controlos do Tribunal demonstraram que continuam a existir dificuldades de natureza jurídica. Na verdade, o CEDRE cessou a sua actividade sem que esta associação fosse juridicamente dissolvida. O acesso aos três processos no âmbito do artigo 10.º, cuja gestão o CEDRE assegurava, foi impossível.

Conclusão

5.87. O facto de confiar a gestão de projectos a organismos que não estão principalmente vocacionados para o efeito e cujas estruturas administrativas nem sempre estão adequadas à execução, acompanhamento e controlo das acções, torna necessário o estabelecimento de normas de gestão claras e precisas e de mecanismos de controlo adequados. Os controlos do Tribunal demonstraram que os meios técnicos e jurídicos aplicados pela Comissão não garantem o domínio dos fluxos financeiros nem permitem uma apresentação clara dos dados contabilísticos. Esta situação torna difícil, ou mesmo impossível, uma gestão eficaz, um acompanhamento dos co-financiamentos regionais ou locais e um controlo global dos dados financeiros apresentados como justificação dos pedidos de pagamentos intercalares ou de saldo, não permitindo garantir a qualidade dos resultados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

DADOS ORÇAMENTAIS E FINANCEIROS

Execução orçamental

5.3 – 5.5. *Apesar de a taxa de execução orçamental ter melhorado em 1995, continuam a concentrar-se no final do ano demasiadas operações financeiras. Também é verdade que grande parte das dificuldades encontradas sob este aspecto em 1995 continuam relacionadas com a entrada tardia em execução do novo período de programação. Efectivamente, os atrasos verificados no início dos programas tiveram por consequência o deferimento do pagamento do segundo adiantamento, dependente da taxa de execução dos programas no terreno e do volume das despesas realizadas.*

A Comissão efectua adiantamentos aos Estados-Membros, destinados a co-financiar programas. Os adiantamentos, com excepção do inicial, reflectem a progressão material dos programas no terreno. A Comissão não intervem directamente na colocação das dotações à disposição dos beneficiários finais. Os Estados-Membros devem (n.º 5 do artigo 21.º do Regulamento n.º 4253/88) velar por que os beneficiários recebam os montantes dos adiantamentos e dos pagamentos com a maior brevidade possível, regra geral sem exceder três meses após recepção das dotações pelo Estado-Membro, desde que os pedidos dos beneficiários preencham as condições necessárias para o efeito.

Quanto às questões de distribuição das verbas, da subexecução das dotações e da concentração das operações financeiras no fim do ano, serão examinadas no âmbito da iniciativa SEM 2000, fase III. A Comissão está a desenvolver esforços para, em colaboração com os Estados-Membros, conseguir melhoramentos nestes domínios, com vista a, nomeadamente, conseguir previsões orçamentais mais fiáveis, uma melhor absorção das dotações e uma maior regularidade de execução orçamental.

Projectos pendentes

5.6 – 5.9. *É importante fazer a distinção entre, por um lado, os projectos que foram objecto de um pedido de pagamento definitivo à Comissão anterior a 31 de Março de 1995 e, por outro, os projectos que não foram objecto desse pedido.*

Os 842 milhões de ecus que estavam por liquidar em 31 de Dezembro de 1995 referem-se, sobretudo, aos 742 pedidos de pagamento definitivo apresentados antes de 31 de Março de 1995 pelas autoridades italianas. Os projectos e subprojectos (mais de 3 000 subprojectos) em causa ainda não foram encerrados do ponto de vista contabilístico, porque, na sequência da análise dos pedidos, a Comissão, para reduzir o mais possível o número de operações orçamentais, procede à liquidação financeira de todos os projectos no mesmo momento a fim de poder aplicar o método de compensação entre projectos devedores e projectos credores recomendado pelo Tribunal por várias vezes em matéria de recuperação dos créditos e, nomeadamente, no seu relatório anual de 1991 [1]. *Esse método de compensação é aplicado ao nível de cada autoridade responsável. O volume de informações a analisar é considerável; a Comissão conta efectuar o encerramento contabilístico durante o segundo semestre de 1996.*

Quanto às partes das verbas autorizadas relativas a projectos decididos pela Comissão antes de 1 de Janeiro de 1989 que não foram objecto de um pedido de pagamento definitivo à Comissão antes de 31 de Março de 1995, a Comissão, em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 4254/88 alterado, anulou-as automaticamente, sem prejuízo da suspensão dos projectos por razões judiciárias. Os processos foram encerrados com base no controlo dos últimos documentos comprovativos de despesas incorridas recebidos antes de 31 de Março de 1995. Se foi pago um único adiantamento, terá sido emitida uma ordem para a sua recuperação. Se foram pagos adiantamentos posteriores com base em pedidos de pagamento, acompanhados de documentos comprovativos, o encerramento terá sido efectuado com base nesses documentos e, em muitos casos, terá, para além da operação de anulação, dado origem a uma recuperação da importância paga em excesso. Este método de encerramento obedece ao disposto no artigo 12.º, que prevê um procedimento específico; o legislador quis acabar definitivamente com o problema dos processos antigos.

5.10 e 5.11. *O que estava por liquidar (RAL) em 31 de Dezembro de 1995, no montante de 62,4 milhões de ecus, corresponde a projectos aprovados em 1989, principalmente a favor de Itália, integrados no quadro comunitário de apoio (QCA) de 1989-1993. Os pedidos de pagamento foram recebidos pela Comissão em 1995 e o encerramento destes processos faz parte do exercício global de encerramento por compensação mencionado no ponto anterior.*

As disposições regulamentares adoptadas em 1984 para acelerar o encerramento das operações foram aplicadas pela Comissão a vários casos, nomeadamente substituindo determinados subprojectos e reforçando outros, isso no âmbito da mesma decisão de concessão de comparticipação.

---

[1] JO C 330 de 15.12.1992, página 225, ponto 16.34.

Os esforços desenvolvidos pela Comissão para acelerar o encerramento dos projectos FEDER aprovados ao abrigo da antiga regulamentação implicam uma diminuição importante do RAL. A evolução do RAL relativo a estes projectos (abstraindo dos 62,4 milhões de ecus mencionados no primeiro parágrafo) foi a seguinte:

	RAL (*milhões de ecus*)
31 de Dezembro de 1990	3 443
31 de Dezembro de 1992	2 127
31 de Dezembro de 1995	842.

Desde 1990, o montante do RAL foi, pois, reduzido 75%.

Acções comunitárias específicas de desenvolvimento regional

5.12. *Na sua resposta ao relatório anual do exercício de 1992, a Comissão comprometeu-se a examinar, aquando do encerramento, os adiantamentos cuja utilização não teria sido justificada. Essa análise está em curso.*

5.13. *Contrariamente aos outros programas «extra-quota» franceses em relação que a Comissão encerrou financeiramente, o programa «Elargissement Grand Sud-Ouest» não foi objecto da recuperação preconizada pelo Tribunal, dado que os elementos de que a Comissão dispõe são, tal como se encontram, insuficientes. Em 8 de Agosto de 1995, foi pedido às autoridades francesas, que tinham previsto controlar esta intervenção que fornecessem o conjunto dos documentos comprovativos necessários ao encerramento financeiro. Até hoje, e apesar da insistência de 22 de Fevereiro de 1996, não foi fornecido nenhum documento. A Comissão acompanha com atenção este processo, a fim de efectuar a sua liquidação o mais cedo possível, incluindo a necessária recuperação.*

Dado que as informações necessárias ao encerramento do programa «Energia» na Grécia já estão à disposição da Comissão, esta procederá ao saldo do programa e recuperará as importâncias pagas em excesso.

5.14 e 5.15. *A estrutura específica aos antigos programas «extra-quota» torna o seu encerramento bastante complexo sempre que a Comissão não dispõe de todos os elementos necessários. A Comissão teve de solicitar a cooperação de todos os Estados-Membros relativamente à maior parte dos programas, a fim de obter as informações complementares indispensáveis. Os 12 programas que restam serão provavelmente encerrados em 1996. A Comissão procederá, se for caso disso, às recuperações necessárias.*

As ordens de recuperação enviadas a França provocaram uma contestação da parte das autoridades nacionais. As discussões mantêm-se em curso.

DETERMINAÇÃO DAS REGIÕES E ZONAS ELEGÍVEIS

Regiões elegíveis ao objectivo n.º 1

5.18 – 5.20. *As regiões propostas pela Comissão para as regiões designadas do objectivo n.º 1 preenchiam os critérios previstos pela regulamentação. O Conselho acrescentou três regiões (Abruzzo em Itália, Flevoland nos Países Baixos e distritos de Avesnes, Douai e Valenciennes em França), o que fez com que a Comissão alterasse a sua proposta no que se refere à região Highlands e Islands do Reino Unido.*

5.21. *Os dados relativos aos novos* Länder *alemães e a Berlim Leste não foram tidos em conta, dado que, não se encontravam disponíveis no momento em que a lista das regiões consideradas menos desenvolvidas e elegíveis ao objectivo n.º 1 foi adoptada em Julho de 1993.*

Além disso, os Açores, a Madeira e os departamentos franceses ultramarinos são automaticamente abrangidos pelo objectivo n.º 1 por força do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 alterado.

5.22. *Na sua nota metodológica relativa ao quadro 5.3., o Tribunal admite que este quadro contém uma distorção resultante da inclusão (em curso) dos novos* Länder. *O mesmo acontece relativamente aos Açores e à Madeira, territórios para os quais os dados ainda não se encontravam disponíveis. Mesmo se a situação relativa a certas regiões melhorou efectivamente em comparação com a média comunitária, as duas últimas colunas do quadro não são directamente comparáveis, dado que a inclusão dos cinco novos Länder* e de Berlim Leste implica uma diminuição do PIB por habitante da União de vários pontos de percentagem.

5.23. *Para além do distanciamento inevitável entre a data da tomada de decisão sobre a lista das regiões e o período coberto pelas informações estatísticas disponíveis, os trabalhos de harmonização mencionados pelo Tribunal não se encontravam realizados no momento da adopção dos novos regulamentos em 1993. Para todos os efeitos, Portugal foi considerado elegível, na sua totalidade, ao objectivo n.º 1 para o período 1994-1999, com base nas últimas informações disponíveis em 1993, isto é, as relativas aos anos de 1988, 1989 e 1990.*

Os trabalhos de harmonização do cálculo do PNB conduzem a estimativas mais completas, fiáveis e comparáveis do que antes. A maioria dos Estados-Membros melhoraram vários aspectos dos seus processos de cálculo. Todavia, continuam por realizar progressos substanciais, nomeadamente sobre a questão da exaustividade e sobre vários problemas específicos de cada país. Parte desses trabalhos deve estar terminada antes de Outubro de 1997, devendo o seu conjunto (incluindo os relativos à exaustividade) estar concluído antes de Outubro de 1998.

5.24 e 5.25. *A Comissão não partilha da interpretação do Parlamento Europeu sobre o n.º 3 do artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 alterado.*

Zonas elegíveis ao objectivo n.º 2

5.28. *Verificou-se que existem determinadas zonas que podem satisfazer simultaneamente os critérios de elegibilidade dos objectivos n.os 2 e 5b), isso mesmo sem uma apreciação flexível dos critérios em causa. É a razão por que alguns Estados-Membros alteraram a sua proposta inicial durante o processo de negociação das duas listas. O que não era contrário às regras em vigor. Além disso, essas alterações apenas disseram respeito a um número limitado de zonas, sem impacto significativo sobre a concentração geográfica final.*

5.29. *A repartição indicativa das verbas pelos Estados-Membros abrangidos pelo objectivo n.º 2 é efectuada de acordo com dois critérios. Um é a taxa de desemprego, que é efectivamente medida a um nível NUTS 3, mais sensível, e para o qual estão disponíveis dados harmonizados ao nível comunitário. O outro é a população que corresponde à da zona efectivamente elegível. Um critério específico da zona elegível é por conseguinte tido em conta para a repartição indicativa.*

5.30. *A nova lista das zonas elegíveis ao objectivo n.º 2, relativa ao período 1997-1999, foi estabelecida com base no princípio de continuidade com a lista anterior. Assim, os limites nacionais de população elegível mantêm-se inalterados, tendo apenas em relação ao período 1994-1996 sido introduzido um número restrito de alterações à lista aplicável.*

Zonas elegíveis às iniciativas comunitárias

5.33. *Não se devem esquecer os objectivos prosseguidos, nomeadamente, pelas iniciativas comunitárias de reconversão de regiões industriais (Rechar, Resider, RETEX e Konver), ou seja, o apoio a regiões, frequentemente de pequena dimensão, em declínio industrial segundo critérios estabelecidos pelos regulamentos, principalmente o das perdas de emprego.*

A Comissão não considera que o elevado número de zonas conduza a uma diminuição da eficácia das intervenções em causa.

Problemas de gestão

5.34. *O traçado das zonas elegíveis é proposto pelos Estados-Membros, controlando a Comissão a observância dos critérios regulamentares. A não correspondência, em muitos casos, com as delimitações administrativas reflecte, nos Estados-Membros, as exigências dos problemas tratados no âmbito da reconversão e a necessidade de concentrar o apoio comunitário nas zonas mais gravemente afectadas pelo declínio industrial, fenómeno que não se circunscreve aos limites administrativos.*

Esta situação, efectiva, não coloca todavia problemas inultrapassáveis para a gestão, acompanhamento, controlo e avaliação das intervenções.

5.35. *Dado que os QCA foram aprovados antes dos programas de iniciativa comunitária, estes tomam em consideração o conteúdo daqueles. No plano operacional, a coerência das operações é assegurada pela existência, nomeadamente no caso das iniciativas industriais e do objectivo n.º 2, de um comité de acompanhamento comum.*

5.36. *A Comissão está a realizar esforços, aproveitando nomeadamente a sua participação nos comités de acompanhamento, para evitar que a mesma acção conste de diferentes formas de intervenção. Todos os casos de duplo financiamento — ou de outras irregularidades — verificados pela Comissão são corrigos; cabe aos Estado-Membros estabelecerem sistemas de controlo susceptíveis de prevenirem tais casos.*

5.37. *A Comissão está ciente das divergências que persistem entre a carta das regiões elegíveis para os fundos estruturais e a das regiões que podem beneficiar de auxílios de Estado com finalidade regional no âmbito da política de concorrência. Essas divergências têm a ver com métodos e critérios diferentes, utilizados, em ambos os casos, para a elegibilidade.*

Conclusão

5.38. *A aplicação do princípio de concentração foi afectada, não só pelo alargamento territorial da União na sequência da unificação alemã, mas também pela pressão exercida pelos Estados-Membros, por um lado, e pela estagnação económica, que deu origem a uma degradação*

da situação do emprego em várias zonas, por outro. É certo que, em período de crescimento e, por conseguinte, de maior emprego na Europa, teria sido mais fácil atingir um grau mais elevado de concentração. A Comissão considera que será importante conseguir alcançar este objectivo durante o próximo período de programação.

5.39. *A introdução de um capítulo «Contas regionais» no sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC 1995) permitirá melhorar a qualidade e a comparabilidade dos dados.*

Isso será reforçado pela definição das regras práticas de execução dos conceitos definidos no SEC 1995 relativamente às contas regionais por actividade e às contas regionais dos agregados familiares e pela análise, em curso, dos métodos utilizados actualmente pelos Estados-Membros para estabelecerem as suas contas regionais.

Além disso, um exercício limitado de colheita de dados a um nível local (NUTS 5) permite, já neste momento, fornecer algumas informações sobre a população e o emprego. Por último, foi lançado um estudo de exequibilidade de um sistema de informação sobre as aglomerações urbanas.

ARTICULAÇÃO ENTRE EMPRÉSTIMOS E SUBVENÇÕES NO ÂMBITO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS

Introdução

5.42. *As diferenças entre os três conjuntos de estatísticas sobre as operações regionais do BEI podem ser atribuídas a diferentes definições das categorias:*

— *as percentagens dadas nas duas primeiras frases das observações do Tribunal referem-se a empréstimos assinados;*

— *a lista reproduzida no quadro 5.4. das observações do Tribunal referem-se a empréstimos aprovados mas por assinar. O conteúdo do quadro 5.4. foi comunicado informalmente ao Tribunal e classificado como «aprovado», como indicação do conhecimento, por parte do banco, do co-financiamento proposto, num estádio de aprovação por região e por objectivo. Fora indicado ao Tribunal de que não se tratava, nem de um co-financiamento definitivo, nem de uma lista exaustiva dos co-financiamentos efectivos;*

— *as estatísticas extraídas do relatório anual do BEI (quadro 5.5.) referem-se a empréstimos individuais assinados e de fundos distribuídos a partir de empréstimos globais em vigor, assinados.*

Domínio do instrumento de subvenções comunitárias a favor dos investimentos geradores de receitas

Normas comunitárias

5.46. *O BEI e a Comissão consideraram que as disposições do acordo celebrado em 1989, relativo à combinação dos instrumentos comunitários de empréstimo e de subvenção, constituíram um quadro de referência adequado para as operações no terreno aquando do primeiro período de programação: permitiram uma boa utilização dos vários financiamentos comunitários, mantendo simultaneamente um grau de flexibilidade suficiente para a tomada em consideração das características próprias de cada projecto.*

Por conseguinte, e na medida em que as regras de funcionamento não tenham sofrido alterações depois do primeiro período de programação, nomeadamente aquando da revisão de 1993 da regulamentação dos fundos, foi acordado, em Novembro de 1993, reconduzir esse acordo para o segundo período de programação. As modelações das taxas fixadas em 1989 tendo em conta os objectivos respectivos do instrumento financeiro ou do fundo orçamental em causa continuam em aplicação.

5.47 e 5.48. *A Comissão considera que a rendibilidade financeira constitui apenas um dos elementos de apreciação destinados a determinar as taxas de intervenção nos projectos. Segundo o n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 alterado, é o seguinte o conjunto de elementos a ter em conta na modelação das taxas de intervenção: gravidade dos problemas específicos, capacidade financeira dos Estado-Membros em causa, interesse especial dessas acções do ponto de vista comunitário, nacional e regional e caracteristicas próprias dos tipos de acções previstas.*

No domínio dos investimentos em empresas, como as subvenções do FEDER são assimiladas a auxílios públicos, são automaticamente submetidas aos limites estabelecidos pela Comissão a título dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE. Além disso, a própria regulamentação dos fundos estabelece limites específicos suplementares no artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 alterado. A comparticipação dos fundos nos investimentos nas empresas não pode exceder, nas regiões do objectivo n.º 1, 50% do custo total e, as outras regiões, 30%.

Além disso, o artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 4254/88 alterado estabelece os elementos a ter em conta pela Comissão aquando do exame das características dos regimes de auxílio, a saber: nível das taxas de auxílio tendo em conta a situação socioeconómica relativa das regiões em causa e as desvantagens de localização daí resultantes para as empresas; diversificação das regras e das formas de auxílio; prioridade dada às pequenas e médias empresas; efeitos económicos do regime de auxílio na região e características e impacto de quaisquer outros regimes de auxílio com finalidade regional na mesma região.

Grandes projectos

5.50 e 5.51. *A avaliação dos 200 grandes projectos subvencionados durante o período 1989-1993 abrangeu também um elevado número de projectos de infra-estruturas com receitas limitadas ou sem receitas. Nestes casos, a análise da rendibilidade financeira não pode, em caso algum, constituir o único critério decisivo de determinação da taxa de subvenção. O quadro 5.8. fornecido pelo Tribunal revela, além disso, que as taxas de rendibilidade das infra-estruturas co-financiadas eram frequentemente negativas ou muito baixas.*

A fim de melhorar e harmonizar o conteúdo das informações fornecidas pelos Estados-Membros ou pelas regiões acerca da rendibilidade financeira, a Comissão pôs à sua disposição um «guia da análise dos custos e benefícios dos grandes projectos» por ela elaborado. Esperam-se melhoramentos, nomeadamente no que se refere ao modo de cálculo da rendibilidade financeira das empresas multinacionais (que, frequentemente, têm práticas diferentes em matéria de cálculo da TIR).

5.52. *A TIR é apenas um elemento entre vários a ter em consideração. Podem efectivamente ser necessárias subvenções destinadas a projectos industriais nas regiões menos desenvolvidas, a fim de atrair investidores que, sem elas, se instalariam noutros lados.*

5.53 – 5.55. *Os grandes projectos industriais citados pelo Tribunal inscrevem-se nos regimes de auxílio nacionais aprovados pela Comissão a título da política da concorrência. O seu co-financiamento foi decidido ao nível dos programas em causa. Nestes casos, o nível da subvenção concedida a projectos industriais é determinado pelas autoridades responsáveis do Estado-Membro, dentro dos critérios acordados no programa e dentro dos limites das intensidades de ajuda aceites pela Comissão.*

As subvenções concedidas aos projectos industriais mencionados pelo Tribunal foram determinadas atendendo igualmente ao número elevado de empregos criados pelos investimentos em causa e efeitos induzidos na economia local e regional; atendeu-se também à elevada propensão à exportação, por parte dos sectores envolvidos.

Coordenação entre subvenções e empréstimos na fase de programação

5.57 – 5.59. *Aquando da preparação dos QCA, o BEI referiu que as projecções por eles fornecidas eram de natureza meramente ilustrativa, não podendo ser consideradas previsões firmes. Mesmo quando os projectos são justificáveis do ponto de vista financeiro e económico, a concessão de um empréstimo BEI — em contraste com o apoio a subvenções — depende também do interesse dos termos oferecidos, em comparação com outras fontes de financiamento, e da capacidade de os produtores assumirem mais dívidas.*

5.60. *Embora seja difícil prever antecipadamente a distribuição dos montantes relativos ao empréstimo global, o destino final da distribuição é, todavia, sempre comunicado posteriormente: concluído cada empréstimo global, o BEI envia à Comissão um relatório estatístico pormenorizado sobre a utilização e o destino final das verbas atribuídas no âmbito do empréstimo global em questão. Nos relatórios anuais do BEI é também publicada uma repartição pormenorizada dos empréstimos globais por região.*

5.61. *A abordagem programática utilizada para os fundos estruturais e a abordagem relativa ao financiamento dos projectos adoptada pelo banco apresentam efectivamente diferenças intrínsecas. Contudo, conforme indicado nos pontos 5.57.-5.59., a dificuldade prática de se preverem as operações do BEI decorre sobretudo do facto de os seus empréstimos dependerem do interesse relativo dos termos de empréstimo oferecidos pelo banco, em comparação com outras fontes de financiamento, e da capacidade de os promotores assumirem dívidas adicionais. O apoio a subvenções não é influenciado por tais considerações.*

Aquando da preparação de cada relatório anual das actividades do BEI, a Comissão analisa os empréstimos efectivamente realizados durante o ano anterior e transmite as suas observações e recomendações ao Conselho de Administração do banco.

Coordenação entre subvenções e empréstimos na fase de execução

5.62. *Aquando da execução das intervenções, a montagem financeira dos projectos individuais é da responsabili-*

dade das autoridades competentes dos Estados-Membros. Nos comités de acompanhamento, a Comissão chama regularmente a atenção daquelas autoridades para a necessidade de combinarem adequadamente as intervenções sob a forma de subvenção e de empréstimo.

Além disso, no âmbito da procura de uma melhor coordenação entre auxílios e empréstimos, os serviços do BEI e da Comissão estudaram, em 1994, a possibilidade de conseguirem uma sinergia entre subvenções globais dos fundos estruturais e empréstimos globais do BEI. Após um exame aprofundado, afigurou-se que, em aplicação das regras em vigor e de acordo com as limitações de funcionamento dos dois instrumentos, não podia ter-se a certeza sobre se a combinação de subvenções globais e de empréstimos globais permitia alterar as condições de crédito aos beneficiários finais (nesse caso, as PME), para além dos meios clássicos já comprovados e utilizados, tais como, por exemplo, as bonificações de juro ou os prémios de garantias.

5.63. *A Comissão refere-se às suas observações que constam dos pontos 5.53-5.55.*

5.64. *No que se refere aos pedidos de contribuição sob a forma de programa, a falta de previsões sobre o recurso aos empréstimos deve-se à dificuldade evocada pelo Tribunal no ponto 5.61. Além disso, os formulários de pedido de contribuição relativos aos grandes projectos prevêem explicitamente informações sobre os financiamentos pedidos ou aguardados sob a forma de empréstimos do BEI ou de outros instrumentos.*

5.65. *Regra geral, não faz parte das tarefas dos comités de acompanhamento examinar a combinação dos instrumentos ao nível de cada projecto individual susceptível de beneficiar de uma subvenção comunitária. Esse trabalho é efectuado pela autoridade competente com base nos critérios de selecção contidos nos programas ou estabelecidos pelo comité de acompanhamento. Cabe à Comissão verificar se esses critérios de selecção têm suficientemente em conta a necessidade de modelar as subvenções e os empréstimos, e tomar, se necessário, as disposições apropriadas.*

Coordenação entre a Comissão e o BEI no que respeita aos pareceres sobre as intervenções dos empréstimos do BEI

5.67. *A Comissão, no parecer que deu sobre os projectos de empréstimos BEI tomou em consideração, para além dos elementos mencionados pelo Tribunal, a observância das várias políticas comunitárias.*

Regra geral, os pareceres da Comissão incidem sobre financiamentos que envolvem apenas os recursos próprios do banco.

Tratando-se de trocas de informação, a Comissão transmite ao BEI, para parecer, todas as propostas de intervenção dos fundos estruturais. Os projectos de empréstimos BEI são todos transmitidos à Comissão, primeiro para parecer e depois no momento da preparação da sessão do Conselho de Administração do banco. Efectivamente, o banco não fornece aos serviços da Comissão as estatísticas globais sobre as suas intervenções nas regiões em causa. Além disso, o relatório anual do banco contém dados pormenorizados sobre os projectos financiados durante o ano.

Conclusão

5.68 – 5.70. *A Comissão considera que a rendibilidade financeira é apenas um elemento de apreciação destinado a determinar as taxas de intervenção nos projectos. A Comissão partilha, pois, da posição do Tribunal indicada no ponto 5.70., a saber, que a subvenção de projectos industriais pode ser necessária por parte de regiões menos desenvolvidas para atrair investidores que, sem elas, se instalariam noutros lados.*

O n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 alterado, o artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 alterado e o artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 4254/88 alterado especificam os elementos a ter em conta na modelação das taxas de intervenção. Além disso, é conveniente recordar que um aumento do volume dos empréstimos não é necessariamente neutro relativamente aos esforços realizados pelos Estados-Membros para alcançarem os critérios de convergência, nomeadamente, em matéria de défices e de endividamento público.

A Comissão chama a atenção para a diferente natureza dos instrumentos financeiros referidos pelo Tribunal. As subvenções e os empréstimos constituem instrumentos financeiros complementares; todavia, a procura de uma complementaridade óptima entre ambos oferece dificuldades devido às diferentes formas de intervenção.

No entanto, a Comissão não põe de lado a possibilidade de tentar melhorar esse aspecto no contexto da próxima revisão da regulamentação dos fundos estruturais.

INTERCÂMBIO DE EXPERIÊNCIAS ENTRE COLECTIVIDADES TERRITORIAIS

PACTE

5.76. *A decisão orçamental relativa ao PACTE é tomada anualmente, em Dezembro, pelo Parlamento Europeu. Assim, o convite à apresentação de propostas só pode ser lançado pelo organismo de gestão em Janeiro ou em Fevereiro, sendo dados cerca de quatro meses às colectividades territoriais para encontrarem parceiros e elaborarem uma proposta conjunta. Os projectos são submetidos à Comissão em Junho. Esta reúne o comité de peritos encarregado da sua avaliação em meados de Julho. A DG XVI adopta as suas orientações em Setembro, o que permite o lançamento da consulta interserviços em Outubro e a introdução de uma autorização financeira em Novembro ou Dezembro. Este procedimento não apresenta nenhuma dificuldade especial em termos de gestão financeira e orçamental ao nível da Comissão, devido, nomeadamente, ao número limitado de operações de autorização em causa (uma única em 1995).*

5.77. *O papel atribuído ao CMRE e à ARE corresponde à vontade expressa desde o início, e reiterada todos os anos, pelo Parlamento Europeu.*

As regras de gestão do programa PACTE não foram especificadas suficientemente desde o início. Contudo, foram-no progressivamente. Assim, a concessão, todos os anos, do financiamento comunitário é acompanhada de uma lista de projectos a financiar. Esses projectos são seleccionados pela Comissão com a ajuda, desde 1992, de um grupo de peritos independentes, que verifica simultaneamente a sua qualidade e a sua conformidade com os objectivos do programa. Nas cartas de concessão da contribuição comunitária são definidas as obrigações recíprocas, isso, nomeadamente, a partir de 1992. Qualquer alteração das condições gerais que acompanham a carta de concessão deve ser objecto de um aditamento a aprovar pela Comissão.

5.78. *A Comissão não considera que haja razões para uma oposição de princípio a tais medidas.*

5.79. *A Comissão estabeleceu, desde 1992, regras para melhorar a gestão do programa PACTE. Essas regras têm sido comunicadas aos beneficiários das contribuições comunitárias de várias maneiras:*

— *carta de concessão do co-financiamento comunitário, onde a sua atribuição é subordinada à observância de um determinado número de condições gerais e especiais. Por exemplo, a carta de concessão é acompanhada de uma lista, onde, para cada projecto, são notificados o tema da cooperação (acompanhado, desde 1994, de uma breve descrição), o nome do chefe de fila, o montante do co-financiamento, a duração, etc;*

— *as «convenções» celebradas nessa base com os vários portadores de projectos inspiram-se nas cartas de concessão;*

— *guia de gestão PACTE, que especfica as exigências processuais da Comissão; foi melhorado nas várias edições sucessivas; a «Newsletter», com fichas técnicas e partes de actas das várias actividades; a organização de debates temáticos, aquando da realização de jornadas de lançamento de projectos, que permitem reenquadrar as actividades das diferentes redes.*

Assim sendo, a Comissão recomendará aos organismos gestores que aperfeiçoem as convenções passadas com os chefes de fila dos projectos e que centralizem a recolha dos documentos comprovativos de modo a permitir uma realização fácil dos controlos. De qualquer modo, as cartas de concessão da Comissão prevêem a produção de documentos comprovativos.

Quanto ao acompanhamento da execução do programa PACTE, a Comissão estabeleceu, em 1995, novas disposições com melhoramentos:

— *relatórios de evolução trimestrais, entregues aos chefes dos projectos,*

— *missões anuais de controlo dos projectos pelo organismo gestor,*

— *criação de um comité de avaliação e de acompanhamento durante o projecto, composto por peritos independentes, para efectuar uma análise crítica dos relatórios apresentados e realizar missões junto dos parceiros da rede de cooperação inter-regional.*

Recite

5.80 e 5.81. *O programa Recite conheceu duas fases. A primeira, experimental, permitiu, em 1990, lançar, sem a publicação de um convite à apresentação de propostas, 15 projectos de cooperação inter-regional, com a ajuda não exclusiva das organizações representativas das colectividades territoriais (CMRE, ARE, CRPM).*

Em contrapartida, a partir de 1991, a Comissão publicou um convite à apresentação de propostas Recite, a que concorreram 221 proponentes, envolvendo várias centenas de colectividades territoriais comunitárias. A escolha final dos projectos (21) foi efectuada pela Comissão com a ajuda de um comité de peritos independentes.

5.82. *A Comissão financiou, vários parceiros com um objectivo comum, sob a orientação de um chefe de fila, no*

âmbito dos projectos de cooperação. Os chefes de fila tinham a responsabilidade, no âmbito das redes, do desenrolar adequado dos trabalhos e da execução, nomeadamente financeira, em conformidade com as condições estipuladas nas várias cartas de concessão da Comissão e, desde 1993, no guia de gestão da cooperação inter-regional.

Tratando-se de acções experimentais, era normal que a actividade das próprias redes constituísse a base a partir da qual fossem precisadas a definição das despesas elegíveis e os procedimentos de acompanhamento. A Comissão, em 1994, debateu com os Estados-Membros a criação eventual de um quadro jurídico e institucional formal sobre a cooperação descentralizada directa entre as colectividades territoriais; todavia, daí não resultou a adesão de todos os Estados-Membros. Quanto ao controlo, as operações Recite estão sujeitas ao sistema de controlo comunitário no local, dentro do limite dos recursos disponíveis.

A fim de assegurar uma boa informação dos Estados-Membros, a Comissão publica um relatório anual sobre a execução e os resultados dos diferentes programas financiados no âmbito do artigo 10.º Além disso, desde 1996, após cada selecção dos projectos na sequência de um convite à apresentação de propostas, a Comissão transmite aos Estados-Membros a lista das propostas de projectos envolvidos.

Observações comuns

5.83 e 5.84. *A Comissão, sempre que se afigurou necessário, alertou os beneficiários das contribuições comunitárias para as observações que lhes diziam respeito, quer fossem provenientes do Tribunal, quer do controlo financeiro. Nomeadamente, na sequência da verificação do controlo financeiro, a Comissão comunicou ao CMRE que seria obrigada a pedir o reembolso das despesas cobradas indevidamente a título da gestão dos projectos. Na ausência de uma resposta, a Comissão examina as medidas suplementares a tomar.*

5.85. *No que se refere às questões evocadas nas alíneas* b) *a* f), h) *e* j) *a* l), *a Comissão procederá, com base nas informações pormenorizadas que o Tribunal porá à sua disposição, às verificações e, se for caso disso, às correcções necessárias.*

Com respeito às outras alíneas referidas pelo Tribunal, a Comissão deseja fazer as seguintes observações:

— *a selecção dos projectos incumbe à Comissão e não ao grupo de peritos. A Comissão decide com base na avaliação do grupo, mas integra as variáveis relativas à repartição geográfica e temática dos projectos (a);*

— *a regulamentação relativa à conversão do ecu não é aplicável ao programa PACTE, dado que este não depende de um financiamento dos fundos estruturais. No que se refere ao programa Recite, foi transmitida uma informação a este propósito a todos os responsáveis pelos projectos em 1994, no momento do encerramento da primeira geração de projectos (i);*

— *se as colectividades territoriais forem os empreiteiros dos projectos, nada se opõe a que, em certas condições, os custos respeitantes ao trabalho de funcionários territoriais ou de agentes da administração afectados aos projectos sejam tidos em conta como despesas elegíveis (g).*

5.86. *Na sequência dos controlos mencionados e a pedido da Comissão, o CMRE está a tomar medidas com vista a assegurar que seja fácil a produção dos documentos comprovativos.*

A ARE retomou a gestão do programa PACTE confiada inicialmente ao CEDRE. Quanto aos projectos Recite geridos pelo CEDRE a Comissão está actualmente a examinar os relatórios finais. Sempre que possível, privilegia o pagamento da última fracção da contribuição comunitária para as colectividades territoriais chefes de fila dos projectos e não para o CEDRE.

Conclusão

5.87. *No que diz respeito ao programa PACTE, a sua reformulação pela Comissão em 1995 preconizou:*

— *uma unificação da sua gestão, a fim de melhorar os resultados;*

— *uma concentração dos domínios de cooperação em redor do desenvolvimento económico e da modernização das autoridades públicas territoriais;*

— *um aumento da dimensão financeira dos projectos a fim de assegurar que as acções de cooperação realizem não só intercâmbios de conhecimentos, mas também objectivos concretos;*

— *por último, a criação de um comité de animação do programa, que associe actores socioeconómicos à volta das duas organizações representativas encarregadas do seu acompanhamento.*

No que diz respeito aos projectos de cooperação inter-regional financiados a título do artigo 10.º do FEDER, a Comissão procedeu a uma reforma da gestão deste artigo a seguir da fase experimental. No âmbito dessa reforma e no que se refere, em especial, ao programa Recite, procedeu-se, nomeadamente, à atribuição de meios técnicos e jurídicos com vista a assegurar um controlo mais perfeito dos fluxos financeiros e do acompanhamento das acções e a conseguir, da parte dos chefes de fila das acções financiadas, um enquadramento prévio do conteúdo dos seus projectos, que lhes permitisse, nomeadamente, uma apresentação clara dos dados orçamentais.

CAPÍTULO 6 (*)

Domínio social

6.0 ÍNDICE

	Pontos
Introdução	6.1
Fundo Social Europeu (FSE)	6.2 — 6.83
Introdução	6.2 — 6.5
Execução orçamental	6.6 — 6.15
Bloqueio dos pagamentos pela Comissão	6.16 — 6.19
Encerramento do FSE 1990-1993	6.20 — 6.22
Revisão em 1993 da regulamentação FSE de 1988 relativa ao período 1994-1999	6.23 — 6.72
Programação	6.23 — 6.31
Encaminhamento dos fundos comunitários	6.32 — 6.34
Gestão	6.35 — 6.39
Reabertura dos programas operacionais encerrados	6.40 — 6.43
Acompanhamento	6.44 — 6.49
Certificação/controlo	6.50 — 6.69
Avaliação/impacto	6.70 — 6.72
Subcontratação	6.73 — 6.75
Despesas administrativas e despesas operacionais	6.76 — 6.78
Conclusão	6.79 — 6.83
Programas comunitários nos domínios da educação e da formação profissional: programas Socrates e Leonardo e programas anteriores	6.84 — 6.108
Introdução	6.84 — 6.86
Execução do orçamento	6.87
Observações	6.88 — 6.108
Transição dos programas anteriores	6.88 — 6.93
Procedimentos e prazos em matéria de apresentação dos pedidos	6.94 — 6.97
Âmbito do apoio e do financiamento comunitários	6.98 — 6.99
Controlos financeiros	6.100 — 6.101
Coerência, complementaridade e problema de sobreposição de financiamento	6.102 — 6.105
Conclusão	6.106 — 6.108
Acções de luta contra a pobreza e a exclusão social	6.109 — 6.126
Introdução	6.109 — 6.110
Resultados	6.111 — 6.121
Base legal	6.122 — 6.124
Conclusão	6.125 — 6.126

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 169.

Auditoria dos contratos e das subvenções	6.127 — 6.134
Introdução	6.127
Observação de carácter geral	6.128
Gestão dos contratos pela DG V (Assuntos Sociais)	6.129 — 6.133
Gestão dos contratos pela DG XXII (Educação, Formação, Juventude)	6.134
Conclusão	6.135 — 6.141

INTRODUÇÃO

6.1. O objectivo do presente capítulo consiste em examinar as intervenções do Fundo Social Europeu (FSE) (6.2-6.83), os programas comunitários Socrates e Leonardo (6.84-6.108), as acções de luta contra a pobreza e a exclusão social (6.109-6.126), bem como a gestão dos contratos (6.127-6.134). Realizaram-se auditorias de boa gestão financeira na Comissão e em sete Estados-Membros [1].

FUNDO SOCIAL EUROPEU (FSE)

Introdução

6.2. Os pontos que se seguem incidem mais especialmente sobre a execução da reforma do FSE no período 1994-1999, dando ao mesmo tempo pormenores sobre o encerramento do período 1990-1993.

6.3. Os regulamentos (CEE) n.os 2081 [2], 2082 [3] e 2084 [4] de 1993 alteraram os regulamentos de 1988. As principais novidades consistem num reagrupamento dos antigos objectivos n.os 3 e 4 num único objectivo n.º 3 (facilitar a integração das pessoas expostas à exclusão do mercado de trabalho), e na criação de um novo objectivo n.º 4 (adaptação dos trabalhadores (m/f) às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção).

6.4. Na sequência da adesão dos três novos Estados-Membros, a regulamentação relativa aos fundos estruturais foi alterada nos termos das disposições do artigo 29.º do Acto de Adesão, completadas pelo Protocolo n.º 6 sobre as disposições especiais relativas ao objectivo n.º 6 (para regiões com uma densidade de população não superior a 8 habitantes/km^2) no âmbito dos fundos estruturais na Finlândia e na Suécia. Por outro lado, por ocasião do Conselho Europeu de Essen, em 9 e 10 de Dezembro de 1994, foi criada para o período 1995-1997 [5] uma nova iniciativa comunitária a favor da reconciliação na Irlanda do Norte.

6.5. A subvenção do FSE por Estado-Membro e por objectivo aparece indicada no ***quadro 6.1***.

Execução orçamental

6.6. O ano de 1995 é o segundo ano de aplicação do novo quadro regulamentar do FSE em vigor para o período 1994-1999 (a seguir designado «FSE 1994-1999»).

6.7. Por outro lado, a Comissão prosseguiu, em 1995, a execução do FSE de diferentes quadros regulamentares (a seguir designados por «FSE 1984-1989» e «FSE 1990-1993») procedendo tanto à autorização de créditos como à ordem de pagamentos.

6.8. Conforme já foi mencionado pelo Tribunal no ano anterior [6], as contas orçamentais não permitem discer-

(1) Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido.

(2) Regulamento (CEE) n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções.

(3) Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, relativo à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro.

(4) Regulamento (CEE) n.º 2084/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, relativo ao Fundo Social Europeu.

(5) PO n.º 958901 IR8 da Comissão, de 28 de Julho de 1995. A parte FSE é de 107,2 Mio ECU.

(6) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 5.5 (JO C 303 de 14.11.1995).

Quadro 6.1 — Dotação do FSE por Estado-Membro e objectivo para o período 1994-1999 excluindo iniciativas comunitárias

(Mio ECU)

	Objectivo n.º 1	Objectivo n.º 2	Objectivo n.º 3	Objectivo n.º 4	Objectivo n.º5b	Objectivo n.º 6	**Total**
Bélgica	166,7	29,9	396,8	25,7	13,0		**632,1**
Dinamarca	0,0	11,8	263,0	13,0	11,0		**298,8**
Alemanha	4 092,0	219,3	1 682,1	104,5	231,0		**6 328,9**
Grécia	2 560,5	0,0	0,0	0,0	0,0		**2 560,5**
Espanha	6 047,0	260,0	1 474,0	368,6	89,0		**8 238,6**
França	525,5	311,0	2 562,4	299,6	282,0		**3 980,5**
Irlanda	1 952,9	0,0	0,0	0,0	0,0		**1 952,9**
Itália	2 739,0	141,7	1 316,0	398,7	125,0		**4 720,4**
Luxemburgo	0,0	1,0	20,7	0,9	1,0		**23,6**
Países Baixos	40,0	94,0	922,8	156,2	18,0		**1 231,0**
Áustria	33,1	33,0	329,0	60,0	71,0		**526,1**
Portugal	3 149,0	0,0	0,0	0,0	0,0		**3 149,0**
Finlândia	0,0	14,0	254,0	83,0	32,0	105,8	**488,8**
Suécia	0,0	38,0	342,0	170,0	35,0	63,9	**648,9**
Reino Unido	747,2	535,1	1 501,0	0,0	134,0		**2 917,3**
Total	**22 052,9**	**1 688,8**	**11 063,8**	**1 680,2**	**1 042,0**	**169,7**	**37 697,4**

Fonte: Comissão, DG V.

-nir as operações de cada quadro regulamentar (FSE 1984-1989, FSE 1990-1993 e FSE 1994-1999), uma vez que não existem rubricas orçamentais específicas. O sistema de gestão do gestor orçamental permite contudo obter dados financeiros sobre a execução de cada um dos quadros regulamentares do FSE, mas estes dados não são reconciliados com os da contabilidade da Comissão.

6.9. As autorizações do FSE em 1995 elevaram-se a 5 700 Mio ECU num montante de dotações disponíveis de 7 400 Mio ECU, ou seja, 77%, e os pagamentos a 5 100 Mio ECU num total de dotações disponíveis de 6 700 Mio ECU, ou seja, 76%. Assim, a subutilização das dotações atribuídas ao FSE, no orçamento de 1995, foi de novo importante e pôs em evidência a falta de equivalência entre a programação e as capacidades de gestão, em especial dos Estados-Membros (ver pontos 6.29-6.31).

6.10. Apesar do prolongamento do período dos pagamentos do FSE 1984-1989 e do FSE 1990-1993, os Estados-Membros não utilizaram a totalidade das autorizações disponíveis. Assim, em 1994 e em 1995, as anulações definitivas de autorizações elevaram-se a 28,7 Mio ECU, relativamente aos *dossiers* do FSE 1984-1989 e a cerca de 346 Mio ECU em relação aos programas operacionais (PO) do FSE 1990-1993.

6.11. Das dotações destinadas ao FSE 1994-1999, a Comissão autorizou 50,8 Mio ECU para vários PO do FSE 1984-1989 e do FSE 1990-1993, nomeadamente em relação ao Reino Unido (38,7 Mio ECU), a Portugal (9 Mio ECU), à Espanha (2,4 Mio ECU) e à França (0,5 Mio ECU).

6.12. No final do exercício de 1995, restavam 53,6 Mio ECU de autorizações em aberto, relativas ao FSE 1984-1989, à espera de imputação de pagamentos. Entre estas autorizações, as de 1984 a 1988 incluíam 12,4 Mio ECU de autorizações em aberto que deveriam ter sido saldadas pela Comissão, o mais tardar até 30 de Setembro de 1995 ([7]). Para as de 1989 e dos anos seguintes, os regulamentos não impõem data limite de encerramento.

6.13. Na sequência das observações do Tribunal no ano passado ([8]), o montante dos compromissos assumidos pela Comissão nas suas decisões de concessão de contribuições do FSE é a partir de então registado na contabilidade, a título de autorizações em contas de ordem.

([7]) Artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 2084/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993.

([8]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, pontos 5.7 e 5.113 (JO C 303 de 14.11.1995).

6.14. No que se refere aos erros quantificáveis detectados pela Comissão durante as suas missões (cerca de 90,7 Mio ECU em 1995), esta comprometera-se em 1994 (9) a proceder ao registo contabilístico *pro memoria* destes créditos potenciais. Contudo, no final de 1995, isso não tinha sido feito na contabilidade da Comissão.

6.15. Para cada PO do FSE, os Estados-Membros recebem um primeiro adiantamento todos os anos até 50% do total das despesas programadas para o exercício. Para o efeito, o Estado-Membro deve apresentar à Comissão um certificado de execução que cubra no mínimo 60% da parcela do ano anterior. Os Comités de Acompanhamento (a seguir designados CdA), através de uma simples reprogramação dos montantes não utilizados no exercício anterior, conseguem colocar à disposição de determinados Estados-Membros o adiantamento do exercício seguinte, sem que os 60% do exercício anterior tenham sido gastos. O adiantamento do exercício seguinte é, além disso, superior ao previsto inicialmente, uma vez que a reprogramação financeira faz transitar para o exercício seguinte os montantes não utilizados. Assim, no caso de um PO italiano, sem qualquer realização em 1994, o montante reprogramado para 1995 representa 169% das previsões iniciais para o mesmo exercício. Deste modo, em tais casos, a Comissão pagou um adiantamento adicional sem ter sido empreendida qualquer acção.

Quadro 6.2 — Situação dos pagamentos FSE bloqueados pela Comissão

(Mio ECU)

	20.2.1995	29.2.1996	Variação (%)
Alemanha	37,8	33,6	−11
Grécia	48,6	161,6	+233
Espanha	334,9	543,7	+62
França	60,7	46,6	−23
Itália	116,6	224,7	+93
Países Baixos	24,3	30,7	+26
Portugal	27,9	22,3	−20
Outros Estados-Membros	0,7	0,7	0
Total	**651,5**	**1 063,9**	**+63**

Bloqueio dos pagamentos pela Comissão

6.16. Em caso de erros importantes detectados no âmbito de um PO, a Comissão procede a um bloqueio temporário dos pagamentos ainda por efectuar até que o Estado-Membro tenha tomado medidas correctivas. Os montantes bloqueados, no final de Fevereiro de 1996, tinham aumentado 63% no decorrer de um exercício (ver ***quadro 6.2***). De um total de 1 063,9 Mio ECU bloqueados no final de Fevereiro de 1996, 479,2 Mio ECU (45%) já o estavam um ano antes. Nestes *dossiers*, não interveio qualquer alteração durante o exercício de 1995, o que, conforme o Tribunal já observara no ano anterior (10), sublinha a lentidão da intervenção das correcções mesmo quando os *dossiers* não estão pendentes em Tribunal.

6.17. No fim de Fevereiro de 1996, o volume dos pagamentos bloqueados pela Comissão relativos às intervenções do FSE em Espanha é de 543,7 Mio ECU e refere-se em especial ao Instituto Nacional para o Emprego (INEM) e à Fundação para a Formação Contínua (Forcem).

6.18. As lacunas relativas ao sistema de certificação do INEM, evidenciadas pela Comissão por ocasião de uma auditoria efectuada em 1993, em especial o volume crescente não justificado dos custos indirectos, ainda não foram resolvidas até ao momento. Deste modo, continua bloqueado um montante de 396,6 Mio ECU, sem que a Comissão tenha emitido qualquer ordem de cobrança.

6.19. Na sequência de um relatório de missão do Tribunal sobre o PO 900222ES1 relativo ao Ministério da Educação Nacional e enviado em 24 de Março de 1993 à Comissão, esta decidira proceder ao bloqueio do saldo de 1992, de um montante de 22,9 Mio ECU. Apenas dois anos e meio mais tarde a Comissão comunicou ao Tribunal a sua decisão de recuperar um montante de 2,6 Mio ECU, sem ter sido efectuado qualquer controlo no local que lhe permitisse determinar os montantes eventuais a recuperar e propor ao Estado-Membro a melhoria dos sistemas de certificação que se impõem.

Encerramento do FSE 1990-1993

6.20. Segundo a DG V (ver ponto 6.8), da dotação financeira global do FSE 1990-1993 (20 283,9 Mio ECU), foram autorizados 20 108,3 Mio ECU (99,1%) e pagos 18 209,7 Mio ECU (89,7%).

6.21. De um total de 851 PO aprovados durante o período 1990-1993, as quatro anuidades foram encerradas no início de 1996, apenas em 37% dos casos. No que se refere aos outros PO, a última anuidade está ainda por encerrar. A execução dos PO ao nível das autorizações deveria ter terminado no final de 1993. Porém, alguns

(9) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994 (JO C 303 de 14.11.1995).

(10) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 5.43 (JO C 303 de 14.11.1995).

foram prorrogados até 1995, ou mesmo até ao fim do exercício de 1996. A Comissão deve providenciar no sentido de que as prorrogações relativas ao período 1994-1999 sejam apenas excepcionais.

6.22. No que se refere aos Programas de Iniciativas Comunitárias (PIC), de um total de 192 PO aprovados para o período 1990-1993, apenas 15% foram encerrados no final de 1995, tendo uma boa parte sido prorrogada até ao final de Março/Abril de 1996.

Revisão em 1993 da regulamentação FSE de 1988 relativa ao período 1994-1999

Programação

6.23. O Regulamento (CEE) n.º 2082/93 entrou em vigor em 3 de Agosto de 1993 e previa um prazo de três meses para os Estados-Membros apresentarem os seus planos, para os objectivos n.ºs 1, 3 e 4. Na sequência desse regulamento, a Comissão enviou o guia de programação aos Estados-Membros em Setembro de 1993, para os objectivos n.ºs 1 e 3, e em Novembro de 1993, para o objectivo n.º 4. Sendo 3 de Novembro de 1993 a data limite de apresentação dos planos ([11]), os Estados-Membros dispõem apenas de um mês para os preparar e apresentar. Tal como se passou quando da reforma de 1988 ([12]), a programação fez-se prematuramente.

6.24. Teria sido conveniente que a programação se pudesse basear o mais possível na avaliação do período 1990-1993 ([13]) e na avaliação ex-ante do período 1994-1999, o que não foi exactamente o caso. O mesmo se passou em relação aos PIC e em especial no que se refere à iniciativa Emprego.

6.25. As iniciativas ADAPT ([14]) e Emprego ([15]) foram lançadas em Julho de 1994. Os Estados-Membros deviam apresentar os seus PO num prazo de quatro meses a contar da data de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 1.7.1994, ou seja no início de Novembro de 1994. Como o guia de preparação dos PO só foi fornecido aos Estados-Membros em Setembro de 1994, estes dispuseram apenas de dois meses para a elaboração dos PO. Os PO Emprego foram decididos pela Comissão em Dezembro de 1994 e os que se referem á iniciativa ADAPT em Maio de 1995. Os Estados-Membros deviam elaborar projectos que seriam aprovados em parceria com a Comissão.

6.26. Entre Dezembro de 1993 e Outubro de 1994, a Comissão procedeu, com a ajuda de consultores externos, à instrução dos planos apresentados pelos Estados-Membros. O Tribunal examinou estes trabalhos, sendo de salientar as seguintes observações: quando da elaboração dos planos, não existia com frequência um resultado quantificado para o período 1990-1993 por falta de avaliação *ex post*; verificou-se uma falta de clareza nas acções a realizar, nas despesas e no impacto previsto, bem como quanto ao número de beneficiários por grupo-alvo ou quanto ao tipo de acção. Não havia igualmente uma descrição dos subobjectivos no interior das acções incluídas nos planos.

6.27. A ausência de definição de objectivos intermédios e específicos torna difícil o estabelecimento de uma ligação entre os objectivos gerais e os indicadores de impacto, aliás fracos, geralmente utilizados nas formas de intervenção. Além disso, esta situação não facilita a análise da complementaridade das medidas e dos recursos financeiros atribuídos pelo FSE aos diferentes tipos de intervenção (objectivos n.ºs 1 a 5b e PIC), o que permitiria evitar o risco de duplicação dos fundos comunitários.

6.28. A situação actual, que permite o financiamento de tipos idênticos de acções a partir de diferentes instrumentos de intervenção tais como DOCUP/PO ([16]), os PIC ADAPT e Emprego, o programa Leonardo e determinadas acções de assistência técnica, não favorece a complementaridade de tais instrumentos tornando-os antes concorrentes.

6.29. Registaram-se atrasos consideráveis no processo de aprovação dos DOCUP/PO. O prazo médio entre a recepção dos pedidos e a decisão tomada pela Comissão foi de sete meses e meio em vez dos seis meses previstos pelo regulamento ([17]) para os objectivos que têm a participação de vários fundos. A maioria das decisões só foi tomada no segundo semestre de 1994 e durante 1995.

6.30. O montante previsto nos planos financeiros para as anualidades de 1994 e 1995, relativamente a todos os

([11]) Data fixada pelo artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho.

([12]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1991, ponto 6.13 (JO C 330 de 15.12.1992).

([13]) N.º 3 do artigo 26.º do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho.

([14]) Vertente transnacional do objectivo n.º 4.

([15]) Integra as vertentes NOW (igualdade de oportunidades «mulheres») Horizon (pessoas desfavorecidas e diminuídas) e Youth start (integração dos jovens sem qualificação).

([16]) Documento único de programação que inclui o plano, o QCA e o programa operacional (PO).

([17]) N.º 3 do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho.

Estados-Membros e aos objectivos n.os 1 a 6, eleva-se a 12 108,6 Mio ECU. O montante das autorizações efectuadas foi de 10 540,4 Mio ECU e o dos pagamentos de 7 283,2 Mio ECU. O subconsumo dos dois primeiros exercícios de execução do FSE 1994-1999, em relação aos planos financeiros, é de 13% no que se refere a autorizações e de 40% no que se refere a pagamentos. Por país, os casos mais significativos são a Itália, a Suécia e a Bélgica que utilizaram apenas, respectivamente, 25,2%, 45,5% e 47,3% das dotações de pagamento (ver ponto 6.9).

6.31. O subconsumo das dotações mencionado no ponto anterior será, em princípio, ainda mais importante, uma vez que, conforme o Tribunal já assinalou em 1993 ([18]) e 1994 ([19]) e conforme está reflectido nos certificados de despesas apresentados em 1995 relativos ao exercício de 1994, as autorizações e os pagamentos são geralmente subutilizados em determinados Estados-Membros.

Encaminhamento dos fundos comunitários

6.32. Os Estados-Membros devem providenciar no sentido de que os beneficiários recebam os montantes dos pagamentos o mais rapidamente possível, sem exceder, em regra geral, três meses após a recepção das dotações ([20]). Esta regra não é respeitada devidamente. Assim, em Espanha, o prazo não foi respeitado em 31% dos casos e em Itália em 72% dos casos. Por outro lado, em Espanha, verificou-se uma falta de transparência no encaminhamento dos fundos comunitários no que se refere ao Forcem. Este organismo herdou competências do INEM, sem que as transferências dos fundos correspondentes em 1993 e em 1994 (300 Mio ECU provenientes do INEM) especifiquem a repartição entre o FSE e o financiamento público nacional.

6.33. Em França, o simples registo orçamental na «parte das receitas» do orçamento requer 77 dias (para os objectivos n.os 3 e 4, ou seja, 63% do total). Assim, 17,4 Mio ECU de pagamentos efectuados em 21 de Junho de 1995 pela Comissão, relativos ao objectivo n.º 3 a favor da Associação para a Formação Profissional de Adultos (AFPA), ainda não tinham sido pagos pela Delegação do Emprego, cinco meses mais tarde. Além disso, é impossível especificar o encaminhamento dos fundos que servem para co-financiar em exclusividade as acções elegíveis para o FSE da restante parte do volume orçamental, porque as despesas co-financiadas pelo FSE não estão identificadas claramente no orçamento nacional. Na Alemanha, na Renânia do Norte-Vestefália, só foram pagos aos promotores 50%, sete meses e meio após recepção do primeiro adiantamento do PO 944001 D4.

6.34. O acompanhamento efectuado pelas entidades públicas receptoras dos fundos comunitários ao nível nacional (Tesouro e Ministério do Trabalho) nem sempre permite assegurar uma gestão financeira individualizada por fundo estrutural e forma de intervenção. A título de exemplo, em França, 30,8 Mio ECU não puderam ser atribuídos, pelo menos durante seis meses, a intervenções concretas da AFPA, por falta de dados precisos da Delegação do Emprego do Ministério do Trabalho.

Gestão

6.35. Em 1993 ([21]) e 1994 ([22]), o Tribunal criticara a definição imprecisa dos critérios de elegibilidade para beneficiar da contribuição do FSE, principalmente devido à falta de um manual de gestão. Todavia, a Comissão criou um grupo de trabalho interserviços designado «Critérios de elegibilidade». Esta matéria é tratada no âmbito do exercício SEM 2000. Contudo, não houve incidência na gestão de 1995 e as autoridades nacionais e regionais foram obrigadas a estabelecer modalidades de execução próprias, muitas vezes divergentes. Assim, certas intervenções co-financiadas pelo FSE podem ser consideradas elegíveis pelos Estados-Membros mas não pela Comissão.

6.36. A utilização do financiamento relativo ao objectivo n.º 4 fica muito aquém do programa/previsão. Nenhum Estado-Membro solicitou um segundo adiantamento relativamente a 1994. Até 1 de Abril de 1995, apenas cinco Estados-Membros tinham solicitado um primeiro adiantamento, o que se traduziu por uma subutilização de 87% das dotações aprovadas relativas a 1995.

6.37. O atraso na execução dos PO gregos do período 1994-1999 é muito importante. De 20 PO (excluindo os PIC) aprovados, apenas dois incluíam, em Novembro de 1995, acções realizadas. Todavia, a Comissão pagou os primeiros adiantamentos num montante de 159,2 Mio ECU.

6.38. Os montantes aprovados para as iniciativas Emprego e ADAPT para o período 1994-1999 são

([18]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1993, ponto 14.10, b (JO C 327 de 24.11.1994).
([19]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, pontos 5.16 e 5.17 (JO C 303 de 14.11.1995).
([20]) N.º 5 do artigo 21.º do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho.
([21]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1993, ponto 8.10 (JO C 327 de 24.11.1994).
([22]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 5.47 (JO C 303 de 14.11.1995).

respectivamente de 1 396,6 Mio ECU e de 1 349,8 Mio ECU. Os primeiros projectos Emprego só foram, contudo, aprovados perto do final de 1995. Apesar disso, a Comissão, se bem que consciente da ausência de projectos, autorizou 583 Mio ECU e pagou automaticamente, no início de 1995, 291,1 Mio ECU a título de adiantamento, se bem que o Regulamento n.º 2082/93 ([23]) não obrigasse a seguir um tal automatismo. Por consequência, este montante ficou por utilizar para os fins previstos durante um ano, nos Estados-Membros.

6.39. Tendo em conta a programação inicialmente adoptada para os PIC ADAPT e Emprego (1994-1999), o atraso verificado na sua execução é já de dois anos.

Reabertura dos programas operacionais encerrados

6.40. Estava previsto que os programas 1990-1993 do FSE ficassem concluídos até 31 de Dezembro de 1993 e, embora as dotações de pagamento pudessem ser transferidas para o exercício seguinte, as autorizações deviam ser registadas nessa data. Qualquer variante desta última condição requeria um prolongamento do(s) programa(s) ([24]).

6.41. As autoridades do Reino Unido, sem ter sido feito um exame pelos comités de acompanhamento, notificaram à Comissão, em 31 de Março de 1994, alterações aos programas operacionais a título dos objectivos n.os 3 e 4. Tinham sido registadas novas autorizações para diferentes projectos após a data limite, num montante líquido de 38,7 Mio ECU. Contudo, a Comissão não aceitou estas alterações e, conforme o Tribunal referiu no seu relatório anual relativo ao exercício de 1994 ([25]), os programas operacionais referentes ao FSE no Reino Unido foram encerrados com efeitos a partir do final de 1993.

6.42. Apesar disso e do facto de as autoridades do Reino Unido não terem respeitado o procedimento relativo ao prolongamento dos programas, a Comissão decidiu no caso presente, em 10 de Outubro de 1995, prorrogar o prazo de contabilização das despesas até 31 de Dezembro de 1995. No total, foram reabertos oito programas a fim de ajustar os adiantamentos e de efectuar autorizações e pagamentos de 38,7 Mio ECU a partir das dotações de 1995. Os pagamentos suplementares farão parte dos montantes atribuídos por ocasião do Conselho Europeu de Edimburgo e serão mobilizados do total das dotações que as autoridades do Reino Unido pagarem durante o período 1995-1999.

6.43. A decisão tomada pela Comissão e aprovada pelo auditor financeiro era prejudicial pelas seguintes razões: não assentava numa base jurídica; as contas relativas aos objectivos em questão tinham sido já encerradas e aceites; há uma infracção do princípio da anualidade do orçamento. Uma parte dos fundos afectados ao FSE de 1994-1999 será utilizada para cobrir despesas relativas ao FSE de 1990-1993. A Comissão deverá no futuro abster-se totalmente de recorrer a tais práticas.

Acompanhamento

6.44. O acompanhamento é assegurado em parceria pela Comissão e pelos Estados-Membros ([26]), através de relatórios de execução, de auditorias por amostragem e dos Comités de Acompanhamento (CdA).

6.45. No final de 1995, a Comissão não propôs qualquer estrutura comum de relatório e a qualidade dos relatórios de execução apresentados pelos Estados-Membros com os pedidos de saldo só raramente era satisfatória. Se bem que tenham sido definidos indicadores de acompanhamento nos quadros comunitários de apoio (QCA)/DOCUP, a sua utilização prática nas certificações apresentadas pelos Estados-Membros é muito limitada e a situação, sete anos após a entrada em vigor da reforma de 1988, praticamente não evoluiu. Por outro lado, não foi aplicada de forma sistemática uma metodologia de auditoria por amostragem dos aspectos técnico-pedagógicos e financeiros, nem ao nível da Comissão nem ao nível dos Estados-Membros.

6.46. Tendo em conta a dificuldade de tornar operacional a gestão e o acompanhamento do FSE em parceria entre a Comissão, os Estados-Membros, as regiões e os parceiros sociais, os CdA não puderam desempenhar a função-chave que a regulamentação lhes atribuía. Por outro lado, revelou-se igualmente difícil obter uma representação adequada dos Estados-Membros e mais em especial da Comissão, nos CdA, dado o número de reuniões: em França, por exemplo, havia duas por semana, em média ([27]).

6.47. Na sequência da prorrogação de numerosos PO do «antigo fundo» para uma data posterior a 1993, os

([23]) N.º 2 do artigo 21.º do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho.
([24]) N.º 5 do artigo 25.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho.
([25]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 5.16 (JO C 303 de 14.11.1995).
([26]) Artigo 25.º do Regulamento de coordenação n.º 2082/93.
([27]) Cláusulas-tipo anexas às decisões da Comissão.

CdA criados quando da execução do FSE 1994-1999 devem ocupar-se do encerramento dos PO do «antigo fundo», apesar de não lhes ter sido atribuído um tal mandato.

6.48. Em 1995, a Comissão enviou aos Estados-Membros um documento intitulado «Orientações comuns para o acompanhamento e avaliações intermédias». Contudo, cada CdA escolherá o sistema de acompanhamento que considerar ser mais conveniente, o que tornará difícil a comparabilidade dos resultados no seio da União.

6.49. As conclusões das diferentes instâncias de controlo nem sempre foram tomadas em consideração pelos CdA que deveriam interessar-se pelo assunto para dar solução às deficiências enunciadas. O facto já fora referido pelo Tribunal no ano passado ([28]).

Certificação/controlo

6.50. A noção-chave de «despesas incorridas», que é a base das certificações da parte dos Estados-Membros que dão lugar a autorizações e pagamentos posteriores, nem sempre foi definida com precisão pela Comissão. Para as autoridades espanholas, as «despesas incorridas» correspondem ao volume das despesas que deram lugar a uma ordem de pagamento durante um dado período elegível. Para as autoridades italianas e francesas, uma despesa incorrida frequentemente não representa mais do que um compromisso jurídico, sem dar lugar a uma ordem de pagamento. Por consequência, o termo «despesas incorridas» não significa necessariamente que a acção tenha sido realizada. Este procedimento conduz a Comissão a efectuar pagamentos antes de estarem reunidas as condições de execução.

6.51. Um grande número de organismos responsáveis pela gestão orçamental do FSE não respeita a obrigação de ter um registo contabilístico que identifique a base tributável elegível, se bem que esta seja objecto de uma declaração certificada da parte dos Estados-Membros. Verificou-se esta situação quando das auditorias efectuadas na Grécia, em Espanha, França, Itália, Portugal e no Reino Unido. Só raramente é possível realizar uma comparação entre os dados contabilísticos dos gestores orçamentais do FSE e os das certificações apresentadas à Comissão. É portanto difícil verificar a fiabilidade do volume global das despesas declaradas pelos gestores orçamentais, o co-financiamento nacional exigido e o respeito do princípio de adicionalidade, apesar da obrigação introduzida pela reforma de 1988 e confirmada em 1993.

6.52. A prática de estimativa das despesas substitui-se, por vezes, à declaração das despesas reais. O Tribunal verificou que os métodos de certificação de alguns importantes organismos responsáveis pela gestão não facultam qualquer «visibilidade» das acções co-financiadas pelo FSE. O sistema de gestão e de contabilidade não permite identificar distintamente a base tributável das despesas elegíveis. Do mesmo modo, não existe uma ligação entre as acções elegíveis programadas, as que são realizadas, o seu custo e o seu reflexo na contabilidade. Os pagamentos finais pela Comissão baseiam-se, em parte, nos custos forfetários, declarados pelos Estados-Membros, sem que se demonstre que estes não ultrapassam o volume das despesas elegíveis realmente incorridas.

6.53. As autoridades francesas reconheceram que nem sempre tinham reunido dados reais para as declarações das despesas que deveriam emanar dos centros de custos desconcentrados e descentralizados ([29]) do Estado. Assim, quando das auditorias do Tribunal na AFPA, verificou-se com evidência que, em 1994, os montantes forfetários utilizados ao nível central eram quatro a cinco vezes superiores às despesas realmente incorridas, o que confirma o carácter estimativo e sobreavaliado da certificação da AFPA. Por outro lado, o sistema de certificação e de gestão de um dos três maiores gestores do FSE em França, a Delegação para a Formação Profissional (DFP), não dá qualquer garantia sobre a validade do volume e da natureza das despesas declaradas como elegíveis e realmente incorridas. Porém, este organismo certificou em 1994, 110,9 Mio ECU, unicamente para o objectivo n.º 3, dos quais 46,4 Mio ECU para o FSE.

6.54. As informações sobre o co-financiamento nacional nos certificados dos pedidos de saldo emitidos pelas autoridades italianas não reflectem sempre a realidade. Quando póde efectuar-se uma comparação entre os montantes certificados e os registados como pagos na contabilidade das regiões Lombardia e Sicília, revelou-se ter sido certificado em excesso um montante de 114,9 Mio ECU.

6.55. Em Itália, a gestão dos PO/DOCUP sob tutela ministerial (por exemplo no caso das empresas públicas) era e é assegurada pelo Ministério do Trabalho. Se bem que tenha sido atribuída a este ministério uma função de coordenação, o artigo 4.º da Lei 845 especifica que as regiões asseguram a programação e a execução das actividades de formação profissional. Todavia, as decisões que aprovam os PO/DOCUP e PIC não tomaram esse aspecto em consideração. Poderá resultar daí um conflito de competências entre as autoridades nacionais e regionais com eventuais repercussões no acompanhamento e controlo das intervenções comunitárias em causa.

6.56. Para cada ano de execução das intervenções do FSE, o co-financiamento nacional deve ser decidido pelo

([28]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 5.28 (JO C 303 de 14.11.1995).

([29]) As palavras «desconcentrado» e «descentralizado» são retiradas de uma terminologia da Administração francesa e significam que as competências são nacionais no caso do primeiro termo e que são regionais no caso do segundo.

Comité Interinstitucional da Programação Económica (CIPE). Em relação aos anos 1990-1994, estas decisões, que constituem as bases legais para o co-financiamento, foram tomadas tardiamente, ou mesmo após ter decorrido o exercício de referência.

6.57. Se se considerar que os fundos devem, após decisões CIPE, ser postos à disposição dos gestores recorrendo às ordens de pagamento, aos atrasos CIPE acrescentam-se ainda outros. Dado que todos os pedidos de pagamento e todas as declarações de execução enviadas à Comissão incluem as partes FSE e nacionais, os pedidos ou as declarações certificadas não podem ser considerados correctos, por falta de co-financiamento nacional (ver ponto 6.54).

6.58. Os resultados da avaliação das auditorias relativas ao FSE 1989-1993 efectuadas em Portugal ficaram disponíveis em 1995. Em cerca de três quartos dos programas financiados, os controlos conduzidos foram variáveis quanto à sua extensão e à sua intensidade.

6.59. Contudo, as auditorias efectuadas pelo Departamento dos Assuntos do FSE em Portugal (DAFSE), pelos seus próprios meios ou recorrendo a auditores externos, cobriram apenas um número muito reduzido de acções «relativamente aos pedidos e sobretudo relativamente ao universo» ([30]). Apesar do carácter geralmente não aleatório da amostra inspeccionada, a elevada percentagem de irregularidades detectadas evidencia a insuficiência do número de auditorias e faz levantar importantes dúvidas quanto à elegibilidade dos custos aceites. As autoridades nacionais tomaram medidas para reforçar a auditoria, com vista a evitar esta situação no novo QCA.

6.60. Em dois PO do período 1994-1999 ([31]), objecto de uma auditoria efectuada em Portugal, em 1995, algumas despesas relativas a acções de formação realizadas em Novembro e Dezembro de 1993 foram financiadas a título da parcela de 1994, se bem que o programa cubra o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1999.

6.61. As autoridades portuguesas atribuíram a determinados organismos de direito privado o estatuto de «credibilidade intrínseca», o que significa que a sua admissão a contribuições financeiras do FSE não pode ser posta em causa. Um dos mais importantes promotores beneficiou assim de financiamentos comunitários substanciais e crescentes, se bem que desde 1988 alguns *dossiers* de acções FSE deste promotor terminem frequentemente nas mãos da justiça por presunção de graves irregularidades.

6.62. Nos pedidos de saldo finais, os Estados-Membros devem indicar igualmente as disposições de controlo, que têm um carácter muito geral, uma vez que na maioria das vezes dão apenas uma descrição dos organismos de controlo implicados. Contudo, como nem o resultado dos controlos nem as suas consequências financeiras são mencionadas nos pedidos finais, é impossível identificar as áreas de risco e formar uma opinião sobre o controlo efectivamente exercido pelos Estados-Membros relativamente ao financiamento do FSE.

6.63. Como já foi assinalado pelo Tribunal em 1994 ([32]), os pedidos de saldo apresentados pelas autoridades gregas entre 1990 e 1994 devem ser recalculados em ecus, por incumprimento do Regulamento n.º 1866/90 relativo à utilização do ecu. Os cálculos ainda não estão feitos e continua por determinar, com a Comissão, o modo de regularizar as transferências financeiras decorrentes desses cálculos.

6.64. A ajuda do FSE pode ser concedida a título do objectivo n.º 1 às pessoas ameaçadas de desemprego, nomeadamente no âmbito de reestruturações ([33]). Conforme já assinalado pelo Tribunal em 1994 ([34]), uma parte do financiamento FSE 1990-1993 envolveu de novo grandes empresas públicas na Grécia, para a formação dos seus funcionários. O exame do plano de reestruturação de uma grande empresa mostra que não se previra qualquer medida de despedimento. Portanto, não é possível determinar claramente o critério que presidiu à concessão da ajuda.

6.65. Na Grécia, o controlo das empresas e das administrações públicas é pouco frequente e deve ser reforçado. De acordo com as informações recebidas no local, um determinado número de beneficiários no período 1990-1993 recebeu subsídios sem ter uma estrutura adequada. Na sequência do novo procedimento de gestão do FSE instaurado pelas autoridades gregas, no momento da missão do Tribunal, apenas 350 dos 3 500 promotores que beneficiaram de contribuição do FSE reuniam, segundo o Ministério do Trabalho, as condições requeridas. O Tribunal foi informado, em 1995, de que o Ministério do Trabalho tomara medidas para recuperar os montantes pagos indevidamente.

6.66. A Comissão e os Estados-Membros nem sempre dispõem das bases de dados que permitam identificar a tempo e de forma fiável os beneficiários finais do FSE e os

([30]) Segundo o relatório da Inspecção-Geral de Finanças.

([31]) 178 Mio ECU (PO 942000P1) e 46,1 Mio ECU (PO 944000P1), para a parcela de 1994.

([32]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 5.25 (JO C 303 de 14.11.1995).

([33]) Artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 4255/88 do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu.

([34]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 5.50 (JO C 303 de 14.11.1995).

montantes que se lhes referem. Por consequência, as auditorias não podem fundamentar-se numa amostragem rigorosa ou em trabalhos analíticos e controlos cruzados. Devem ser asseguradas informações sobre os beneficiários finais bem como o acesso às mesmas.

6.67. Os organismos nacionais de controlo só muito raramente efectuam controlos orientados em critérios de elegibilidade do FSE. Apesar dos protocolos de acordo assinados nesta matéria, a partir de 1994, entre o Auditor Financeiro da Comissão e as instituições nacionais de controlo de sete Estados-Membros ([35]), não existem critérios de selecção dos beneficiários do FSE a controlar. Verifica-se a falta de um programa detalhado e de uma metodologia de controlo actualizada bem como de procedimentos relativos ao seguimento a dar aos relatórios de auditoria. Além disso, os resultados das raras auditorias efectuadas não são comunicados sistematicamente à DG XX nem ao Tribunal de Contas (só foi enviado à DG XX no final de 1995 um relatório realizado pela *Intervención General de la Administratión del Estado* em Espanha ([36])).

6.68. Segundo a regulamentação ([37]), durante os três anos subsequentes ao último pagamento relativo a uma acção, o organismo beneficiário e as autoridades responsáveis devem manter à disposição da Comissão todos os documentos comprovativos relativos às despesas e às auditorias referentes a essa acção. A Comissão e os Estados-Membros devem providenciar no sentido de que a documentação necessária às auditorias se mantenha disponível três anos após o encerramento dos PO, conforme previsto pelo regulamento, e não três anos somente após a realização das acções individuais. Assim, em 1995, o Tribunal não esteve em condições de controlar inteiramente as operações da Associação para a Formação Profissional de Adultos (AFPA), tendo as regras aplicáveis, em França, a esta associação reduzido o período de disponibilidade dos documentos comprovativos a seis meses, contrariamente à regra comunitária.

6.69. A acção das autoridades certificadoras não mudou praticamente em relação ao período 1990-1993. No essencial, apenas transmitem à Comissão as certificações dos organismos públicos descentralizados, responsáveis pela gestão. A ausência de controlo relativamente a estas certificações intermédias faz com que o envio das declarações de despesas seja apenas um procedimento de carácter formal. Em Itália e França, as instâncias responsáveis pela certificação nem sequer têm competências de controlo. Por outro lado, não existe uma ligação entre os resultados dos controlos eventualmente realizados por órgãos competentes e as certificações emitidas, quando da apresentação dos pedidos de pagamento à Comissão e, por consequência, a fiabilidade das certificações não é garantida. Além disso, verificaram-se em Portugal restrições ao controlo das instâncias nacionais e comunitárias responsáveis pela gestão e controlo do FSE. Por outro lado, o direito de controlo da Comissão foi posto em causa, mesmo havendo suspeita de graves irregularidades.

Avaliação/impacto

6.70. A avaliação *ex post* ([38]) das acções estruturais tem em vista medir a sua eficácia, em relação aos objectivos enunciados no artigo 130.º-A do Tratado e, designadamente, o reforço da coesão económica e social da Comunidade e o seu impacto ao nível de cada QCA e das intervenções operacionais.

6.71. O impacto real do FSE em termos de empregos encontrados ou mantidos no domínio da formação recebida, do número de admissões em lugares estáveis e em termos de conhecimentos adicionais que permitem aos estagiários estar em melhores condições para encontrarem ou manterem um emprego era ainda pouco conhecido no momento da programação 1994-1999.

6.72. O Tribunal criticara já a inexistência quase sistemática de avaliações *ex ante* em 1990 ([39]) quando do início da reforma de 1988. Ao efectuar as suas auditorias nos Estados-Membros, raramente encontrou tais avaliações relativamente ao período 1994-1999. Quando existiam determinados elementos, tais como o número de pessoas que podiam estar implicadas, os custos das intervenções e a sua duração, eram apresentados com carácter muito geral. Não descreviam de forma suficientemente pormenorizada os resultados a atingir e os meios necessários para os alcançar. Os custos nem sempre eram especificados claramente. Assim, uma avaliação *ex post* relativa aos resultados atingidos, à justificação dos custos e aos empregos encontrados só dificilmente será possível em relação ao período 1994-1999.

Subcontratação

6.73. A subcontratação é uma prática muito conhecida nos Estados-Membros. O Tribunal verificou que as

([35]) Grécia, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Portugal e Países Baixos.

([36]) Organismo de controlo interno da Administração Central em Espanha.

([37]) N.º 3 do artigo 23.º dos regulamentos (CEE) n.ºs 4253/88 e 2082/93 do Conselho, relativos à coordenação entre as intervenções dos diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro.

([38]) N.º 2 do artigo 26.º dos regulamentos (CEE) n.ºs 4253/88 e 2082/93 do Conselho.

([39]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1990, ponto 6.20 (JO C 324 de 13.12.1991).

autoridades nacionais, regionais e locais subcontratam frequentemente de forma sucessiva as acções de formação, por vezes sem formalização e sem que o direito de controlo seja salvaguardado.

6.74. As autoridades nacionais certificadoras nem sempre conhecem o organismo que realiza a acção de formação. O mesmo se passa no que se refere à realidade e natureza elegível das despesas declaradas. A Comissão deve providenciar no sentido de que o seu direito de controlo não seja afectado em relação à prestação de serviços fornecidos por subcontratantes financiados por fundos comunitários.

6.75. A fim de assegurar a transparência e o controlo necessários da parte do promotor e das instâncias nacionais e comunitárias, a concessão dos subsídios do FSE deverá ser condicionada pela aceitação de regras específicas. Assim, os promotores deverão ser obrigados a incluir nos seus acordos de subempreitada cláusulas que permitam às instâncias nacionais e comunitárias beneficiarem, em relação aos subempreiteiros, dos mesmos direitos e garantias que em relação ao próprio promotor. Por outro lado, os promotores não deverão, sem autorização prévia do responsável pela gestão, ceder a totalidade ou parte dos seus direitos e obrigações nem subcontratar a execução da totalidade ou de parte das prestações.

Despesas administrativas e despesas operacionais

6.76. No que se refere ao período 1994-1999, a Comissão não exige para os pedidos de saldo, uma repartição por tipo de despesas. Por esse facto, torna-se cada vez mais difícil efectuar uma análise dos custos (ver ponto 6.18).

6.77. Por outro lado, o facto de ter havido declarações de despesas efectuadas pelos Estados-Membros com base em montantes forfetários torna ainda mais difícil a determinação da natureza da despesa (ver pontos 6.52 e 6.53).

6.78. A Comissão não realizou uma análise dos custos declarados pelos Estados-Membros que lhe permitisse pronunciar-se sobre a sua elegibilidade e sobre a sua importância relativa. Por outro lado, não dispõe, no que se refere às despesas, dos custos médios indicativos em função do tipo de formação, se bem que a regulamentação o exija ([40]).

([40]) N.º 1 do artigo 2.º dos regulamentos (CEE) n.ºs 4255/88 e 2084/93 do Conselho, relativos ao Fundo Social Europeu.

Conclusão

6.79. A falta de equivalência entre a programação e as capacidades de gestão, em especial dos Estados-Membros, conduziu a um subconsumo substancial das dotações do FSE em 1994 e em 1995 (ver pontos 6.9-6.11 e 6.24).

6.80. A Comissão deve melhorar o seu sistema de acompanhamento dos montantes bloqueados (ver pontos 6.16-6.19 e 6.51-6.64).

6.81. A prática muito utilizada, mesmo sucessivamente, de subcontratação, necessita de uma atenção particular e de regras claras da parte da Comissão (ver pontos 6.73-6.75).

6.82. O mecanismo de controlo acordado num protocolo entre a Comissão e os Estados-Membros ainda não produziu os resultados desejados. Do mesmo modo, não chegaram a ser efectuadas, conforme previsto, as auditorias acordadas entre o auditor financeiro da Comissão e as instituições nacionais de controlo de sete Estados-Membros no âmbito do protocolo (ver ponto 6.67).

6.83. A experiência com os programas até ao final de 1993 não foi satisfatória (ver relatórios anuais anteriores e pontos 6.21 e 22 e 6.40-6.43; embora tenha havido alguns progressos, a auditoria das contas de 1995 demonstrou que é muito importante haver outras melhorias:

— os novos programas não identificaram devidamente objectivos claros e mensuráveis (ver pontos 6.23-6.28);

— o problema da aplicação do critério de elegibilidade mantém-se (ver pontos 6.35, 6.40-6.43, 6.50, 6.52-6.53, 6.60, 6.64-6.65), embora a Comissão tenha finalmente iniciado uma discussão importante com os Estados-Membros no âmbito do SEM 2000;

— os sistemas contabilísticos não são suficientemente fiáveis em determinados Estados-Membros (ver pontos 6.51-6.52). Não existem também informações sobre os beneficiários (ver pontos 6.66-6.68);

— como resultado, existem entraves para uma gestão e um controlo satisfatórios, o que conduz a atrasos no fluxo monetário (ver pontos 6.32 e 6.33), a um mau funcionamento dos Comités de Acompanhamento, etc. (ver pontos 6.44-6.49, 6.57-6.59, 6.73), a controlos de auditoria interna inadequados (ver pontos

6.60-6.66, 6.68-6.69) e a certificados de despesas não fiáveis (ver pontos 6.54, 6.59, 6.69, 6.71).

Há que tomar medidas no sentido de definir objectivos claramente, aplicar integralmente critérios de elegibilidade, por exemplo para custos indirectos, instaurar sistemas fiáveis de contabilidade e informação e estipular disposições eficazes de acompanhamento e controlo, incluindo as que se referem a subempreiteiros. A Comissão deve tomar medidas relativamente aos Estados-Membros cuja acção foi ineficaz, suspendendo os adiantamentos e efectuando correcções financeiras se os Estados-Membros insistirem em efectuar pagamentos que não estão em conformidade com a regulamentação.

PROGRAMAS COMUNITÁRIOS NOS DOMÍNIOS DA EDUCAÇÃO E DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL: PROGRAMAS SOCRATES E LEONARDO E PROGRAMAS ANTERIORES

Introdução

6.84. Os programas Socrates e Leonardo, cuja execução se prolonga por um período compreendido entre 1 de Janeiro de 1995 e 31 de Dezembro de 1999 e cujo financiamento se eleva a 850 Mio ECU e 620 Mio ECU respectivamente, consolidam e aumentam os programas comunitários em matéria de ensino e de formação profissional que terminaram em 1994. Foram incluídas novas acções, como a cooperação transnacional no domínio do ensino escolar (Socrates) e a intensificação do carácter transnacional dos projectos, bem como a integração de medidas anteriormente distintas no domínio da inovação em matéria de formação profissional (Leonardo).

6.85. O objectivo geral do programa Socrates consiste em contribuir para melhorar a qualidade do ensino destinado às crianças, aos jovens e aos adultos, reforçando a cooperação europeia e alargando o acesso a uma vasta gama de possibilidades disponíveis no conjunto da União. Procura dar aos candidatos desejosos de aprender, de todas as idades e grupos sociais, uma visão da dimensão europeia dos assuntos que estudam. O programa Leonardo destina-se a apoiar e completar as acções desenvolvidas nos Estados-Membros da União Europeia com o objectivo de melhorar a qualidade das políticas e práticas de formação e a sua capacidade de descobrir novos métodos de aprendizagem. O programa Leonardo contribui para o desenvolvimento da cooperação transnacional em matéria de formação, favorecendo uma grande diversidade de experiências na Europa destinadas a definir abordagens inovadoras neste domínio relativamente aos métodos, conteúdos e materiais de formação.

6.86. O Tribunal efectuou auditorias relativas aos programas Leonardo e Socrates na Comissão bem como em sete Estados-Membros ([41]).

Execução do orçamento

6.87. Em relação ao programa Leonardo, as autorizações eram de 144,076 Mio ECU de um total de dotações de 144,089 Mio ECU; o valor dos pagamentos era de 110,3 Mio ECU de um total de dotações de 122,3 Mio ECU. No que se refere ao programa Socrates, o valor das dotações era de 188,9 Mio ECU, de um total de dotações de 189,1 Mio ECU; os pagamentos representavam 147,7 Mio ECU, de um total de dotações de 178,6 Mio ECU ([42]). O ***quadro 6.3*** mostra as autorizações registadas e os pagamentos efectuados pela Comissão durante o exercício de 1995. Os dados relativos ao programa Leonardo reflectem uma forte concentração de autorizações e de pagamentos no final do exercício orçamental.

Observações

Transição dos programas anteriores

6.88. A fusão e a extensão de diferentes acções no domínio da formação profissional, que eram objecto dos programas anteriores, conduziram a problemas de transição durante o período de adopção dos novos programas.

6.89. O encerramento dos programas anteriores foi seguido por uma reorganização das estruturas administrativas em determinados Estados-Membros. Na Grécia,

([41]) Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido.

([42]) Os valores relativos aos pagamentos incluem um montante de 15,6 Mio ECU (Socrates) e um montante de 22,6 Mio ECU (Leonardo), que constituem transições efectuadas a partir das rubricas orçamentais correspondentes dos programas anteriores.

Quadro 6.3 — Execução orçamental dos programas Socrates e Leonardo

(ECU)

Socrates

1995	Autorizações mensais	Autorizações acumuladas	Realização (em %)	Pagamentos mensais (1)	Pagamentos acumulados (1)	Realização (em %)
Janeiro	0	0		96 000	96 000	0,05
Fevereiro	0	0		3 235 716	3 331 716	1,87
Março	117 915	117 915	0,06	1 327 390	4 659 106	2,61
Abril	195 650	313 565	0,17	3 170 712	7 829 818	4,38
Maio	25 910 099	26 223 664	13,87	299 836	8 129 654	4,55
Junho	62 473 461	88 697 125	46,90	665 259	8 794 913	4,92
Julho	35 871 412	124 568 537	65,86	72 202 135	80 997 048	45,36
Agosto	738 852	125 307 389	66,25	22 381 625	103 378 673	57,89
Setembro	10 689 006	135 996 395	71,91	19 114 268	122 492 941	68,59
Outubro	1 123 458	137 119 853	72,50	2 861 972	125 354 913	70,20
Novembro	2 643 163	139 763 016	73,90	5 211 922	130 566 835	73,11
Dezembro	49 179 492	188 942 508	99,90	17 118 694	147 685 529	82,70
Total	**188 942 508**		**99,90**	**147 685 529**		**82,70**

Leonardo

1995	Autorizações mensais	Autorizações acumuladas	Realização (em %)	Pagamentos acumulados (1)	Pagamentos acumulados (1)	Realização (em %)
Janeiro	0	0		0	0	
Fevereiro	122 060	122 060	0,08	6 035 071	6 035 071	4,93
Março	624 302	746 362	0,52	2 561 539	8 596 610	7,03
Abril	803 642	1 550 004	1,08	1 099 434	9 696 044	7,93
Maio	466 033	2 016 037	1,40	3 002 371	12 698 415	10,38
Junho	837 439	2 853 476	1,98	971 152	13 669 567	11,17
Julho	14 182 837	17 036 313	11,82	2 712 055	16 381 622	13,39
Agosto	33 512 326	50 548 639	35,08	7 813 533	24 195 155	19,78
Setembro	1 870 548	52 419 187	36,38	12 066 047	36 261 202	29,64
Outubro	1 178 913	53 598 100	37,20	6 652 706	42 913 908	35,08
Novembro	90 217 105	143 815 205	99,81	8 615 006	51 528 914	42,12
Dezembro	261 086	144 076 291	99,99	58 751 434	110 280 348	90,15
Total	**144 076 291**		**99,99**	**110 280 348**		**90,15**

(1) Incluindo pagamentos transitados das rubricas orçamentais correspondentes dos programas anteriores (RAL).

após a liquidação de uma empresa que interveio na gestão de um programa anterior, existem dúvidas quanto ao organismo que será o sucessor legal e o responsável pelos pagamentos em falta e pelos montantes a recuperar.

6.90. Apesar dos atrasos na adopção das decisões relativas aos novos programas, as avaliações finais dos programas anteriores ainda não estavam disponíveis, não podendo portanto suscitar observações que poderiam ter sido tomadas em consideração quando da elaboração dos novos programas. As avaliações nem sequer estavam todas concluídas no momento das inspecções efectuadas pelo Tribunal.

6.91. Os atrasos que se verificaram na adopção das decisões relativas aos novos programas ameaçaram a continuidade das acções comunitárias no domínio da educação e da formação profissional. Às medidas transitórias Leonardo apenas foram atribuídos 8 Mio ECU. Os atrasos que afectaram a sua execução, especialmente ao nível das acções de intercâmbio e de colocação no âmbito do programa Leonardo, podem interromper a continuidade dos trabalhos efectuados durante os programas anteriores.

6.92. Em todos os Estados-Membros visitados, observou-se que, no caso dos intercâmbios e das colocações no âmbito dos dois programas, os contratos adequados só tinham sido celebrados após o início do ano escolar ou do ano de curso de formação. O facto de os primeiros pagamentos só serem autorizados após recepção dos contratos assinados e autenticados pela Comissão, determinou o atraso dos intercâmbios e colocações.

6.93. Ao nível da Comissão, as economias que se esperava obter da redução do número de gabinetes de assistência técnica, que passaram de seis nos programas anteriores para dois, no caso de Leonardo e Socrates, não chegaram a verificar-se. Os pagamentos anuais destinados a cobrir as despesas da Comissão para os dois novos gabinetes de assistência técnica ligados aos programas Leonardo e Socrates elevam-se a 18,4 Mio ECU para 1995/1996, o que representa uma redução de apenas 4% (em 1994/1995 o montante era de 19,2 Mio ECU).

Procedimentos e prazos em matéria de apresentação dos pedidos

6.94. O procedimento aplicável aos pedidos no âmbito de Leonardo envolve dois métodos distintos: o primeiro consiste em apresentar o pedido à unidade nacional de coordenação do Estado-Membro; o segundo consiste em apresentá-lo directamente à Comissão. Seja qual for o procedimento, a unidade nacional de coordenação deve receber uma cópia de todos os pedidos de coordenadores de projecto que residam no Estado-Membro.

6.95. O estabelecimento de dois procedimentos distintos torna o sistema desnecessariamente complexo. Uma vez que todos os pedidos devem ser avaliados pela unidade nacional de coordenação e que a decisão de recusa ou de aceitação do projecto deve ser aprovada pelo Comité Leonardo, esta não pode ser tomada contra a vontade dos Estados-Membros. Para simplificar a gestão, deveria aplicar-se a todos os pedidos um único procedimento.

6.96. A maioria dos organismos visitados queixou-se dos prazos extremamente rígidos. Muitos serviços nacionais não estiveram em condições de estabelecer contacto com todos os requerentes potenciais e de lhes fornecer informações e examinar convenientemente a elegibilidade dos pedidos; por seu lado, os requerentes tiveram dificuldade em preencher os formulários de pedido dentro dos prazos fixados.

6.97. No que se refere ao aspecto puramente técnico do procedimento de apresentação dos pedidos, o formulário Leonardo para os projectos-piloto e para os intercâmbios e colocações (partes I, II e III) inclui cerca de 30 páginas a que se junta ainda um anexo de 30 páginas. As unidades nacionais de coordenação, sem falar dos responsáveis do projecto, não vêem sempre claramente a relação que possa existir entre determinadas questões que figuram nos formulários e o projecto.

Âmbito do apoio e do financiamento comunitários

6.98. O apoio comunitário destina-se a projectos que, sem ele, não se teriam realizado. Contudo, algumas inspecções efectuadas no local a projectos-piloto transnacionais no âmbito de Leonardo revelaram que, nos casos em que o financiamento comunitário representava uma pequena parte do financiamento total necessário, os projectos poderiam ter sido conduzidos sem financiamento comunitário.

6.99. A situação é idêntica no capítulo do programa Socrates designado Erasmus. Na maioria dos Estados-Membros visitados, a subvenção fixada por estudante e por mês para o ano escolar de 1995/1996 era de 100 a 150 ECU (França, Itália, Reino Unido) e de 70 ECU na Alemanha, embora pudesse atingir 5 000 ECU/ano. O

facto de o programa conseguir atrair um número cada vez mais elevado de candidatos, apesar da diminuição constante das subvenções por estudante e por mês, deve-se igualmente a incentivos não financeiros, tais como o reconhecimento dos estudos efectuados.

Controlos financeiros

6.100. No caso dos projectos directamente administrados pela Comissão, não se prevê que os controlos financeiros da Comissão, que nunca podem ser exaustivos, sejam apoiados por controlos efectuados por organismos adequados situados nos Estados-Membros. Quando os programas são realizados em parceria com organismos do sector público nos Estados-Membros, seria razoável que a Comissão recomendasse a realização de controlos por serviços de auditoria internos e externos que informassem esses organismos em conformidade. Em outros casos, a Comissão poderia exigir uma auditoria externa como condição para o seu financiamento.

6.101. O gabinete de assistência técnica de Leonardo, responsável pela verificação dos mapas de despesas de 749 projectos-piloto em curso, ainda não recebeu qualquer comunicação relativa a procedimentos escritos destinados aos seus agentes.

Coerência, complementaridade e problema de sobreposição de financiamento

6.102. Nos termos das decisões que criam os programas Socrates e Leonardo, a Comissão deve, em parceria com os Estados-Membros, assegurar a coerência global com outras acções comunitárias e desenvolver a sua complementaridade com as iniciativas comunitárias.

6.103. Contudo, determinados objectivos no âmbito do programa Leonardo sobrepõem-se aos financiados a título do Fundo Social Europeu, em especial do objectivo n.º 4 e das iniciativas comunitárias ADAPT e Emprego. O programa Leonardo e as iniciativas comunitárias que beneficiam de um contribuição do FSE, como ADAPT e Emprego, incluem alguns objectivos quase idênticos, como a integração dos jovens no mercado do trabalho, a igualdade de oportunidades, a ajuda às pessoas desfavorecidas, os intercâmbios transnacionais relativos aos jovens (Leonardo/Emprego) e a adaptação da mão-de-obra à mutação industrial (Leonardo/ADAPT). Além disso, a multiplicidade dos organismos em causa impede uma coordenação coerente. Como consequência, não só determinadas acções se sobrepõem de facto, mas também a realização dos objectivos é limitada, uma vez que a duplicação conduz à concorrência e não à complementaridade e que os promotores de projecto podem apresentar vários pedidos. Actualmente, as informações disponíveis nas diferentes administrações em causa (Comissão, serviços centrais e locais dos Estados-Membros) são insuficientes para se poderem identificar tais casos.

6.104. O risco de duplo financiamento é particularmente evidente no caso de acções no âmbito do programa Leonardo e do Fundo Social Europeu, incluindo as iniciativas comunitárias ADAPT e Emprego.

6.105. Ao nível dos Estados-Membros visitados, só através de métodos indirectos se pode estabelecer uma comparação entre as bases de dados e os pedidos. Tal comparação efectua-se ou numa base não sistemática, como em França ([43]), ou de forma incompleta, como na Alemanha ([44]). Qualquer controlo sistemático requer a criação de uma base de dados centralizada, conforme previsto na Grécia, onde a coordenação do programa Leonardo cabe a uma entidade controlada pelo Ministério do Trabalho, que gere igualmente as iniciativas comunitárias ADAPT e Emprego.

Conclusão

6.106. A implementação dos dois novos programas Leonardo e Socrates teve como resultado atrasos e interrupções nos programas anteriores (ver pontos 6.91 e 6.92).

6.107. As avaliações finais dos programas anteriores só ficaram concluídas depois de os novos programas terem começado. Deste modo, os resultados não puderam ser tidos em consideração ao formular os novos programas (ver ponto 6.90).

6.108. A fim de alcançar a coerência e complementaridade desejadas das acções comunitárias e de impedir o risco de duplo financiamento, as estruturas de coordenação entre as instituições em causa e no interior das mesmas devem ser melhoradas (ver pontos 6.88 e 6.102-6.105).

([43]) Onde actualmente as instituições nacionais de controlo podem detectar casos de duplicação de financiamento apenas por acaso, como parte dos seus procedimentos de amostragem.

([44]) Onde a comparação de dados entre as unidades de coordenação central de Leonardo, ADAPT e Emprego inclui apenas os conhecidos a nível Federal, uma vez que os *Länder* possuem as suas próprias bases de dados separadas.

ACÇÕES DE LUTA CONTRA A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL

Introdução

6.109. A análise do Tribunal incidiu sobre as despesas da rubrica B3-4103 em 1995 (13,6 Mio ECU de autorizações, ver ***quadro 6.4***). Trata-se no essencial do financiamento de acções pontuais de luta contra a exclusão social (86 projectos), de prevenção da delinquência (46 projectos) e de várias redes neste domínio ao nível europeu. A avaliação dos resultados efectuada pela Comissão (disponível em 1995) relativamente ao principal programa financiado a partir desta rubrica, Pobreza III (1989-94), foi igualmente examinada.

6.110. Os primeiro e segundo programas Pobreza cobriram os períodos 1975-1980 e depois 1985-1989 e dispuseram de 49 Mio ECU, no total. O programa Pobreza III, de 1989 a 1994, dispôs de 55 Mio ECU. O financiamento dos projectos deste programa terminou em Junho de 1994, conforme previsto. O financiamento da assistência técnica foi contudo prorrogado até Setembro de 1995. O programa Pobreza IV, que cobre o período 1994-1999, (121 Mio ECU), não foi aprovado pelo Conselho até ao final de Maio de 1996.

Resultados

6.111. A avaliação do impacto e da eficácia das acções do programa Pobreza ou de outras acções neste domínio, financiadas por esta rubrica orçamental, é difícil na ausência de objectivos precisos e quantificados.

Quadro 6.4 — Autorizações da rubrica orçamental B3-4103 «Acções de luta contra a pobreza e a exclusão social»

(ECU)

Acções contra a exclusão social	6 014 618
Rede Europeia de Luta contra a Pobreza (EAPN)	695 187
Prevenção da delinquência	1 948 501
Cooperação com as associações de solidariedade (declaração 23)	2 131 167
Alojamento e problema das pessoas sem abrigo (Feantsa, etc.)	436 385
Outras	2 370 167
Total	**13 596 025**

6.112. O programa Pobreza III visava assegurar uma coerência igual para todas as acções comunitárias com impacto junto dos grupos de pessoas economicamente e socialmente menos favorecidas. Esta coerência começou a verificar-se apenas muito ligeiramente.

6.113. A Decisão n.º 89/457/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1989, estipulava também que o programa Pobreza III devia «contribuir para a adopção de medidas preventivas a favor dos grupos de pessoas que correm o risco de se tornarem pessoas economicamente e socialmente menos favorecidas, bem como de acções correctivas que respondessem às necessidades da grande pobreza». Em relação às «medidas preventivas», deverá ser constituída uma informação de carácter global. Quanto aos «grupos de pessoas» acima referidos, apesar dos numerosos estudos efectuados, não existe qualquer informação sobre o seu número e o programa não parece ter integrado medidas nessa matéria. No que se refere às «acções correctivas para responder às necessidades da grande pobreza», o programa considera ter sido aplicado a uma população de 38 000 pessoas ([45]).

6.114. Não existe nenhuma indicação quantificada sobre o resultado obtido junto da população implicada ou sobre o resultado obtido pelo conjunto das acções, no mesmo domínio e durante o mesmo período.

6.115. A decisão do Conselho supracitada previa «produzir, numa perspectiva *multidimensional*, modelos de organização inovadores que visavam a integração das pessoas económica e socialmente menos favorecidas e implicavam os agentes económicos e sociais». Relativamente à perspectiva multidimensional, a maioria dos projectos cobria vários domínios, mas a sua coerência interna era muitas vezes fraca. No que se refere ao efeito de demonstração, a capacidade de sobrevivência, para este género de projectos, após o fim do financiamento comunitário, é um indicador importante do seu valor, como soluções susceptíveis de serem divulgadas. Porém, de 42 projectos no âmbito de Pobreza III, no fim do financiamento comunitário, 10 declararam ter suspendido as suas actividades e 15 continuaram com outros financiamentos comunitários. Um questionário enviado pelo Tribunal a todos os projectos, um ano e meio após a conclusão de Pobreza III, mostra que o número de projectos abandonados passou de 24% para 40% no mínimo. Metade dos projectos que continuam em curso beneficiam de financiamentos comunitários. No caso de projectos de demonstração, será igualmente importante avaliar a sua divulgação nos Estados-Membros, o que não foi feito.

6.116. Os projectos financiados no âmbito do programa Pobreza III foram apresentados pelos Estados-Membros

([45]) O Serviço de Estatística da Comissão calcula em 52 milhões, o número de pobres existente na União. COM(93) 435 final.

e seleccionados pela Comissão. A relação custo/resultado não é quantificada, embora isso seja particularmente importante no caso de projectos-piloto, uma vez que só têm interesse se puderem ser generalizados.

6.117. Só se conhecem parcialmente os resultados concretos do intercâmbio intracomunitário de conhecimentos e da transferência de metodologias. Não existe igualmente uma definição e objectivos precisos para estes intercâmbios.

6.118. No que se refere às despesas realizadas a título de acções-piloto no domínio da exclusão social e da prevenção da delinquência, financiadas em 1995 fora do âmbito de Pobreza III, não se define o impacto concreto previsto e a definição da população-alvo é vaga e não quantificada.

6.119. A eficácia das numerosas redes europeias financiadas neste domínio e a sua contribuição para a redução da exclusão social não são demonstradas de forma alguma e nunca foram avaliadas. O mesmo se passa relativamente à sua coerência global e à sua relação com os outros instrumentos financiados pelo orçamento comunitário.

6.120. A Rede Europeia de Luta contra a Pobreza (*European Anti Poverty Network*-EAPN), por exemplo, é responsável pela supervisão das redes europeias, reagrupando redes nacionais. A justificação da Comissão para a sua actividade é o facto de a rede poder dar informações à Comissão ou mesmo contribuir para a divulgação das informações da Comissão. A atribuição desta função de prestação de serviços à Comissão (1,3 Mio ECU em 1995) deveria ter dado lugar à abertura de um concurso público.

6.121. O orçamento de 1995 atribuiu um montante de 2 Mio ECU à cooperação com as associações de solidariedade (declaração n.º 23 anexa ao Tratado CE). Não existem indicações precisas quanto aos resultados a obter.

Base legal

6.122. Em 1995, as 86 experiências-piloto (6 Mio ECU) no domínio da exclusão social foram financiadas pela Comissão sem que uma base legal tivesse sido adoptada pelo Conselho. Este montante foi consagrado a acções no mesmo domínio que as dos programas Pobreza, se bem que o Conselho não tenha aprovado a continuação destes programas para depois de 31 de Janeiro de 1995. Do mesmo modo, as actividades financiadas a título de Pobreza III desde Julho de 1994, nomeadamente a assistência técnica (AT) (0,95 Mio ECU para 1994 e 0,9 Mio ECU para 1995), não dispõem igualmente de uma base legal. A legalidade destas acções é actualmente objecto de um recurso apresentado no Tribunal de Justiça (C-106/96, Reino Unido/Comissão).

6.123. Por outro lado, os 1,3 Mio ECU autorizados para a EAPN não têm uma base legal. Além disso, o orçamento de 1995 só previa 0,65 Mio ECU. Uma parte das actividades da EAPN foi financiada a título da declaração n.º 23. Os critérios que conduziram a estas diferentes imputações, nomeadamente a considerar um «programa de formações» a título da «declaração n.º 23», não resultam nem do programa da EAPN apresentado à Comissão nem dos outros documentos colocados à disposição pela Comissão.

6.124. O orçamento de 1995 previa 1 Mio ECU para acções no domínio da delinquência. Porém, a Comissão autorizou 1,9 Mio ECU, de novo sem uma base legal. Do mesmo modo, o montante de 2,1 Mio ECU, autorizado para a cooperação com as associações de solidariedade (declaração n.º 23), não dispõe igualmente de uma base legal. Por outro lado, o orçamento de 1995 só previa 2 Mio ECU a este título.

Conclusão

6.125. O conhecimento dos resultado alcançados, das acções bem sucedidas e da sua divulgação é insuficiente, o que constitui uma lacuna no âmbito de acções experimentais destinadas a servir de exemplo. Não fica demonstrada a eficácia e coerência do conjunto das numerosas redes financiadas e destas com as diferentes acções financiadas no mesmo domínio pelo orçamento comunitário (ver pontos 6.109-6.121).

6.126. Na ausência de aprovação do programa Pobreza IV pelo Conselho, não existe a base legal das acções financiadas em 1995 (ver pontos 6.122-6.124).

AUDITORIA DOS CONTRATOS E DAS SUBVENÇÕES

Introdução

6.127. As disposições do Regulamento Financeiro [46] aplicam-se aos contratos de assistência técnica celebrados

[46] Artigo 60.º do Regulamento Financeiro, JO C 80 de 25.3.1991.

pela Comissão relativos a prestações de serviço tais como apoio administrativo, gestão, realização de estudos, etc. e, se o montante do contrato em causa exceder 42 000 ECU, é submetido ao parecer da Comissão Consultiva de Compras e Contratos (CCCC). Além disso, a Comissão celebra acordos quando subvenciona projectos tais como a realização de estudos, acções em matéria de informação ou outras medidas para as quais a autoridade orçamental autorizou dotações.

Observação de carácter geral

6.128. O montante atribuído cobre frequentemente uma grande parte do custo total, mas, seja qual for a sua importância, a sua justificação não é examinada independentemente por um organismo da mesma natureza da CCCC. O Tribunal considera que se deverá criar um sistema idêntico, por razões de boa gestão financeira. As subvenções são muitas vezes concedidas sem publicação nem selecção e, por consequência, apenas um número limitado de organismos está ao corrente das subvenções e apresenta pedidos para as obter. Além disso, o factor determinante do nível da subvenção concedida é frequentemente função das dotações disponíveis e não de uma avaliação económica dos resultados e das necessidades. Coloca-se um problema específico para as subvenções concedidas no final do exercício orçamental, quando a Comissão acelera a utilização das dotações que ainda restam. Esta prática enfraquece gravemente o controlo financeiro.

Gestão dos contratos pela DG V (Assuntos Sociais)

6.129. Em 1995, a DG V celebrou 2 987 contratos fora do âmbito do FSE, por um montante total de 203 Mio ECU, incluindo 2 268 acordos relativos à concessão de ajudas por um montante total de 123,6 Mio ECU; em 826 casos (99,1 Mio ECU), as subvenções concedidas eram superiores ao limiar de 42 000 ECU fixado pela CCCC, mas não foram examinadas por esta, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro. No interior da DG V, a gestão dos contratos é descentralizada e os responsáveis por eles devem dar conta das suas decisões ao director competente. O Tribunal examinou 22 acordos celebrados pela DG V (2 Mio ECU) relativos ao pagamento de subvenções no âmbito de diferentes medidas orçamentais, bem como dois contratos de assistência técnica fora do âmbito do FSE. A auditoria efectuada pelo Tribunal às subvenções revelou as seguintes lacunas:

a) a fiabilidade financeira dos beneficiários e a sua capacidade de assumir a parte das despesas que lhes compete não foram verificadas; tais verificações são importantes quando o montante da ajuda é substancial;

b) não foi verificado qualquer elemento que provasse que o custo total e a ajuda se justificavam;

c) os acordos não incluíam uma cláusula que previsse a necessidade de dar uma autorização prévia ao recurso à subcontratação;

d) mesmo em relação a ajudas importantes, foram concedidos adiantamentos sem qualquer garantia financeira;

e) os procedimentos de gestão devem ser harmonizados entre as diferentes direcções;

f) as cláusulas em matéria de resultados e de elaboração de relatórios nem sempre eram suficientemente precisas.

6.130. A gestão do contrato de assistência técnica relativo à instauração de um Sistema Comunitário de Documentação sobre o Emprego (Sysdem) era de fraca qualidade. O projecto em causa, cuja execução começou em 1989, foi reconduzido todos os anos e modificado duas vezes. O valor do contrato para os trabalhos realizados em 1995 era de cerca de 1,0 Mio ECU. Os contratos e os seus aditamentos não eram feitos coordenadamente, existindo interrupções e sobreposições. Nem o contratante nem o responsável pelo contrato estavam verdadeiramente em condições de dizer se ele era estabelecido por um preço fixo. O contrato celebrado era diferente do apresentado e aprovado pela CCCC, tendo os períodos e as condições de pagamento sido alterados.

6.131. A assistência técnica à Pobreza III é assegurada por um gabinete externo desde 15 de Dezembro de 1989. O contrato entre a Comissão e o gabinete previa o financiamento de projectos-piloto e de outras actividades, incluindo a remuneração das prestações de AT. O montante atribuído aos projectos-piloto foi subutilizado, tendo sido previstos 9,1 Mio ECU (não inclui as dotações para a investigação, no montante de 0,9 Mio ECU) e realizados 8,9 Mio ECU. Pelo contrário, a parte não destinada aos projectos (AT, estudos e seminários) mais que duplicou, chegando a atingir 5,1 Mio ECU, em comparação com os 2,3 Mio ECU previstos inicialmente.

6.132. O terceiro aditamento prolongou o contrato de assistência técnica até 30 de Setembro de 1995 e previa um relatório sobre a execução do conjunto das actividades do programa até 15 de Março de 1995. Este estava previsto no contrato inicial para 15 de Julho de 1994. Não foi concluído dentro dos prazos acordados, apesar de um

aumento de 10% do preço do contrato desde o primeiro aditamento e de um primeiro prolongamento de seis meses concedidos pelo segundo aditamento.

6.133. As despesas do período compreendido entre Janeiro e Setembro de 1995, num montante de 0,9 Mio ECU, são justificadas pela reedição de algumas publicações cuja necessidade foi «constatada» após a supressão da única actividade prevista inicialmente, nomeadamente uma conferência. A maioria das despesas deste período, na realidade, só se explicam pela vontade de manter o gabinete de assistência técnica em funcionamento. Dado que a aprovação de um novo programa Pobreza exigiria o lançamento de um novo concurso público para a assistência técnica, a necessidade de pagar o funcionamento deste gabinete inactivo continua por demonstrar.

Gestão dos contratos pela DG XXII (Educação, Formação, Juventude)

6.134. Em 1995, a DG XXII celebrou 1 525 contratos num valor total de 385 Mio ECU. O Tribunal examinou como eram geridos 12 contratos (no valor de 2,3 Mio ECU) a fim de verificar se as insuficiências identificadas na DG V também apareciam numa outra Direcção-Geral. A gestão dos contratos pela DG XXII era bastante melhor do que a da DG V, em parte devido ao facto de incluir uma unidade distinta para a gestão financeira. Todavia, as deficiências expostas no ponto 6.129 a) a d) verificaram-se de novo nos três contratos inspeccionados no local. Além disso, num dos casos, o auditor financeiro aprovara uma autorização posteriormente.

CONCLUSÃO

6.135. A situação difícil que actualmente toda a Europa conhece em matéria de emprego confirma bem a necessidade das medidas previstas no âmbito da política social europeia. O Conselho Europeu de Madrid de 15 e 16 de Dezembro de 1995 reafirmou que a luta contra o desemprego constituía a tarefa prioritária da Comunidade e dos seus Estados-Membros ([47]). Neste contexto, é difícil compreender por que motivo, neste domínio da maior importância, a planificação e utilização dos recursos da UE, que permitiram efectuar pagamentos num montante total de 27 736,6 Mio ECU entre 1990 e 1995 (dos quais 5 104,7 Mio ECU em 1995), não são melhor orientadas para a realização dos objectivos. Assim, é necessário proceder a uma reavaliação exaustiva dos métodos utilizados pela Comissão e pelos Estados-Membros para orientar e distribuir a ajuda do FSE. A Comissão deve tomar medidas precisas e urgentes neste sentido (ver pontos 6.9-6.12; 6.20-6.31; 6.70-6.72).

6.136. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1994 ([48]), o Tribunal assinalou que não existiam sanções eficazes contra os Estados-Membros que não preenchiam as condições para poder beneficiar de uma subvenção comunitária e que o sistema de recuperação dos montantes indevidamente pagos devia ser melhorado. Na sua resposta, a Comissão garantiu ao Tribunal que partilhava da sua preocupação e que entendeu reforçar a protecção dos interesses financeiros da Comunidade apresentando propostas horizontais de regulamentos e de convenções que visam particularmente a questão das sanções ([49]). No que se refere ao exercício de 1995, o Tribunal não observou qualquer melhoria nesta matéria. Em 18 de Dezembro de 1995, o Conselho adoptou a proposta da Comissão relativa ao Regulamento (n.º 2988/95) sobre a protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Este regulamento define um quadro geral para a aplicação de sanções administrativas comunitárias, em todos os domínios do orçamento. A iniciativa SEM 2000 tomada em 1996 pode, na fase actual, ser considerada como um novo passo construtivo para suprimir as ambiguidades suscitadas pela definição de elegibilidade e para criar uma situação em que as administrações dos Estados-Membros em causa deverão exercer verdadeiramente as suas responsabilidades em matéria de gestão e de controlo do programa, em conformidade com a regulamentação em vigor. Contudo, considera-se necessário que a Comissão tome outras medidas concretas (ver pontos 6.10-6.12; 6.20-6.31 e 6.60-6.69).

6.137. A Comissão tem a missão de proporcionar o enquadramento administrativo que permita a aplicação e execução adequada da regulamentação e das medidas FSE, não devendo esta missão ser ameaçada por decisões ad hoc tomadas fora do quadro jurídico geral (ver pontos 6.40-6.43).

6.138. Tanto ao nível comunitário como local, a multiplicidade dos instrumentos de intervenção neste domínio, todos com objectivos muito semelhantes (por exemplo, os fundos sociais europeus, as iniciativas comunitárias ADAPT e Emprego, o programa Leonardo), tornou a sua gestão e o seu controlo mais difíceis. A Comissão e as autoridades locais, os parceiros sociais e os comités de acompanhamento deverão adoptar medidas adequadas logo que possível, a fim de garantir que estes meios complementares de financiamento comunitário dêem resultados globalmente satisfatórios (ver pontos 6.28 e 6.100-6.105).

([47]) Gabinete do Secretariado-Geral do Conselho. Ref. SN 400/95.

([48]) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994, ponto 5.114 (JO C 303 de 14.11.1995).

([49]) Resposta da Comissão ao ponto 5.114 do relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994 (JO C 303 de 14.11.1995).

6.139. No caso do programa Leonardo, as formalidades administrativas deverão ser simplificadas e os procedimentos de controlo reforçados. O acompanhamento dos pagamentos em suspenso e das recuperações relativas aos programas anteriores deverá ser assegurado (ver pontos 6.89; 6.94-6.97 e 6.100).

6.140. No que se refere às acções de luta contra a pobreza e a exclusão social, as auditorias do Tribunal evidenciaram a ausência de precisão dos objectivos prosseguidos, de coerência global e de avaliação da maioria das acções conduzidas (ver pontos 6.109-6.126).

6.141. A Comissão deverá instaurar procedimentos claros relativos à concessão de ajudas e garantir a transparência neste domínio. Além disso, a DG V deverá criar uma unidade central de gestão financeira de todos os contratos, que reforçará o sistema de controlo mediante a harmonização dos procedimentos e a separação das tarefas de gestão financeira e de gestão de projectos (ver pontos 6.127-6.134).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

FUNDO SOCIAL EUROPEU (FSE)

Execução orçamental

6.8. *As transferências entre bases de dados fazem-se por ficheiro electrónico com impressão de listas diárias. No entanto, é feito mensalmente um controlo manual a fim de garantir a boa realização das actualizações das operações efectuadas por Sincom.*

Os raros casos em que a reconciliações dos dados pode levantar algumas dificuldades referem-se à rubrica orçamental B 21830. Com efeito, nesta rubrica estão inscritas operações de natureza diferente e registadas em duas bases de dados distintas: em Adabas, figuram as acções clássicas FSE [assistência técnica e projectos inovadores do Regulamento n.º 4255/88, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2084/93, artigo 6.º]; em Gessoc (sistema informático interno da DG V), são incluídas as operações ligadas à parte do orçamento gerida por computador. A Comissão estudará as soluções a dar até ao fim do actual período de programação.

6.9. *Após constatação de subconsumo dos fundos FSE em 1995, a Comissão envidou esforços especiais para obter previsões de execução financeira mais fiáveis por parte dos Estados-Membros. Nesse sentido, foi-lhes enviada uma carta em 29 de Março de 1996 (Ofício n.º 6652), tendo sido organizados encontros com as autoridades nacionais encarregadas da gestão financeira. Na sequência dessas diligências, a Comissão dispõe actualmente, e pela primeira vez, de uma matriz, para cada Estado-Membro, que recapitula, por PO, as previsões nacionais de execução das dotações FSE.*

6.12. *As autorizações ainda em aberto, relativas ao período de programação 1984-1989, referem-se na sua maior parte a* dossiers *portugueses sob investigação judicial. Com efeito, na sequência das recomendações da Comissão, o Estado português procedeu, no prazo previsto pelo artigo 8.º do Regulamento n.º 2084/93 (isto é, antes de 30 de Março de 1995), à certificação definitiva dos* dossiers *relativos ao período 1984-1988 que ainda o não tinham sido. Desde então, a Comissão encerrou todos os* dossiers *portugueses anteriores a 1988 que se não encontravam sob investigação judicial.*

No momento, portanto, as autorizações ainda em aberto referem-se a dossiers *sob investigação judicial ou a* dossiers *relativos a 1989 e não submetidos ao artigo 8.º do Regulamento n.º 2084/93, mas que a Comissão se esforça para encerrar o mais rapidamente possível em parceria com o Estado-Membro.*

6.14. *Na sequência do compromisso assumido pela Comissão na sua resposta ao ponto 5.39 do relatório anual relativo ao exercício de 1994, esta questão foi integrada no quadro das discussões SEM 2000 sempre que se referiam às correcções financeiras efectuadas após constatação de inelegibilidade ou irregularidade. Após as consultas dos Estados-Membros, no âmbito da fase 3 de SEM 2000, esperam-se medidas concretas nesse sentido.*

6.15. *O regulamento que rege os fundos estruturais bem como os dispositivos financeiros de aplicação prevêem as condições aplicáveis à reprogramação das dotações afectas aos PO. Compete ao Comité de Acompanhamento propor ou efectuar uma reprogramação após uma análise rigorosa das circunstâncias que conduziram à não utilização dos fundos previstos para esta parcela.*

No caso da Itália citado pelo Tribunal, as aprovações dos PO do QCA II só puderam ser efectuadas durante o segundo semestre de 1994. Isso conduziu a uma execução muito fraca nesse mesmo ano. Nessas condições, os montantes não executados em 1994 foram reprogramados nos anos de 1995 a 1999, o que é confirmado pelo exemplo citado pelo Tribunal. Esta prática é conforme à legislação em vigor.

No futuro, a Comissão decidirá sobre a taxa a utilizar para o primeiro adiantamento em função da taxa de realização comparada à programação.

Bloqueio dos pagamentos pela Comissão

6.16. *O artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 do Conselho, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 2082/93, permite a redução, suspensão ou supressão da contribuição comunitária. É, porém, de aplicação muito difícil, nomeadamente pelo facto de o procedimento obrigar a um debate contraditório com o Estado-Membro e o beneficiário final que, por natureza, é de longa duração.*

Dada a lentidão de aplicação desse instrumento regulamentar, a Comissão utiliza o mecanismo de bloqueio temporário dos pagamentos necessário para a boa gestão do FSE. Um tal mecanismo é utilizado pela Comissão de uma forma reflectida e eficaz.

6.18. *A Comissão já enviou ao Estado-Membro um projecto de redução da contribuição comunitária relativamente ao caso mencionado pelo Tribunal. O Estado-Membro já lhe transmitiu os seus comentários, estando a Comissão a preparar uma decisão de redução.*

6.19. *A Comissão havia procedido, a título preventivo, ao bloqueio do saldo 1992 do PO mencionado pelo Tribunal na sequência de um controlo realizado por este último. Ela solicitou em seguida informações complementares ao Estado-Membro. A Comissão considerou, finalmente, que as informações recebidas das autoridades nacionais eram suficientes para permitir um desbloqueio dos fundos em questão, após correcção de um montante de 2,6 milhões de ecus pagos a mais na parcela 1991. O montante recebido a mais foi deduzido do pagamento do saldo 1993 em 11 de Dezembro de 1995.*

Por precaução, a Comissão comprometeu-se no entanto a fazer uma auditoria exaustiva desse PO. Uma primeira missão de controlo foi realizada em Maio de 1996, estando prevista uma segunda para completar os resultados dessa auditoria.

Encerramento do FSE 1990-1993

6.21. *A Comissão partilha o parecer do Tribunal sobre a necessidade de limitar o mais possível a utilização das prorrogações na futura programação.*

6.22. *A Comissão reconhece que a execução dos Programas de Iniciativas Comunitárias (PIC) relativos ao período 1990-1993 está um pouco atrasada. No entanto, tem a sublinhar que essas acções são muito mais delicadas de gerir em razão do seu carácter transnacional obrigatório.*

Revisão em 1993 da regulamentação FSE de 1988 relativa ao período 1994-1999

Programação

6.23. *A Comissão reconhece que os prazos regulamentares para a execução do QCA referente ao período 1995-1999 eram muito restritos. Em três meses, a Comissão tinha de preparar as suas orientações e os Estados-Membros elaborar os seus planos nacionais.*

A regulamentação não obriga de maneira nenhuma à redacção de um guia de programação pela Comissão. Esse guia facultativo foi redigido o mais rapidamente possível para facilitar o trabalho de preparação dos planos dos Estados-Membros.

Apesar dos constrangimentos de tempo, os Estados-Membros apresentaram planos com uma qualidade superior à do período de programação precedente, respeitando o prazo regulamentar de três meses.

6.24. *Os períodos de programação desenrolam-se sem qualquer recuo temporal possível. E isso por duas razões. Por um lado, foram muitos os programas prorrogados até 1995. Pelo que foram realizadas avaliações* ex-post *para os programas encerrados, e avaliações* on-going *para os programas prorrogados. E, por outro, inversamente, os trabalhos de programação do novo período tiveram de começar em 1993. Esta sobreposição de facto dos dois períodos de programação impede o encadeamento ideal esperado pelo Tribunal: encerramento do QCA I, avaliação* ex-post *do QCA I e, por fim, avaliação* ex-ante *do QCA II.*

No entanto, a Comissão verificou conscienciosamente a coerência dos planos recebidos dos Estados-Membros, para o novo período de programação, com a regulamentação comunitária, garantindo nomeadamente a quantificação dos objectivos a atingir, o que permitirá efectuar avaliações on-going *e* ex-post. *A Comissão esforçar-se-á por melhorar ainda mais as suas capacidades de avaliação para o fim do período de programação em curso.*

6.25. *Muito embora não esteja submetida a nenhuma obrigação de redacção de um guia de programação dos PO e a qualquer prazo para a sua comunicação aos Estados-Membros (ponto 6.24), a Comissão elaborou esse guia para os assistir no exercício de programação.*

6.26. e 6.27. *A Comissão recebe os planos dos Estados-Membros tal como são, com as suas forças e fraquezas, e procede, em seguida, a uma análise rigorosa desses planos. Ela intervém apenas na formulação dos QCA e DOCUP, seleccionando as prioridades que a União deseja co-financiar, nomeadamente em referência ao «livro branco»* Crescimento, Competitividade e Emprego. *Os resultados desse trabalho não são, por consequência, visíveis nos planos, mas sim nos QCA e DOCUP aprovados pela Comissão.*

6.28. *Os PIC (ADAPT e Emploi) e o programa Leonardo têm objectivos diferentes e são mais complementares do que concorrentes.*

Os serviços responsáveis a nível comunitário reúnem-se regularmente para evitar a duplicação de financiamentos. Na maior parte dos Estados-Membros, os gestores dos PIC participam no Comité Leonardo, e, inversamente, os

responsáveis do programa Leonardo são membros do Comité de Acompanhamento Emploi e ADAPT. No caso de sobreposição eventual entre os projectos seleccionados no âmbito dos PIC e Leonardo, os responsáveis nacionais dos dois programas examinam conjuntamente os projectos, a fim de promover a complementaridade das acções e evitar a duplicação dos financiamentos.

Apesar de todas as precauções tomadas, o problema levantado pelo Tribunal é real. A Comissão irá propor o alargamento de uma prática já existente em certos Estados-Membros. Trata-se de obrigar o beneficiário final de uma acção a comprometer a sua responsabilidade jurídica pessoal, assinando um contrato que o impede de recorrer a outros financiamentos comunitários para essa mesma acção.

Por fim, no âmbito dos controlos que realiza, a Comissão verifica que não existe situação de duplo financiamento.

6.29. *Globalmente, os atrasos sublinhados pelo Tribunal devem-se à necessidade de renegociar o conjunto dos PO.*

6.30. e 6.31. *A Comissão trata activamente o problema levantado pelo Tribunal, e empenhou-se numa operação de envergadura com os Estados-Membros no sentido de que estes lhe transmitam previsões orçamentais fiáveis (ver resposta 6.9).*

Encaminhamento dos fundos comunitários

6.32. *A Comissão partilha o parecer do Tribunal. Ela chegou às mesmas conclusões nas suas missões de controlo. E compromete-se a prosseguir os seus esforços junto dos Estados-Membros para que sejam respeitados os prazos regulamentares.*

A título de exemplo, o problema relativo ao Forcem, detectado pelo Tribunal e a Comissão em 1995, foi objecto de seguimento e, aquando de uma recente missão, em Junho de 1996, as autoridades espanholas comprometeram-se a fornecer à Comissão as provas da transferência dos fundos FSE para Forcem.

6.33. *A Comissão chegou às mesmas constatações do Tribunal no que respeita à não identificação dos fundos provenientes do FSE no orçamento da Delegação para o Emprego. Pelo que bloqueou, em 13 de Maio de 1996 (Ofício n.º 9733), os pagamentos a título do saldo 1995 e do segundo adiantamento de 1996 enquanto a Delegação para o Emprego não tiver introduzido um sistema que permita, por um lado, identificar as dotações FSE e, por outro, reduzir o prazo de ligação orçamental.*

O problema levantado pelo Tribunal no caso alemão é conhecido dos serviços da Comissão. Será efectuada uma missão de controlo em 31 de Julho de 1996 para avaliar a amplitude das correcções a efectuar.

6.34. *O problema levantado pelo Tribunal existe efectivamente em certos casos. A Comissão intervém junto dos Estados-Membros para que as modificações necessárias dos sistemas sejam introduzidas a fim de garantir a individualização das dotações FSE.*

Gestão

6.35. *Os critérios de elegibilidade para FSE são previstos no Regulamento n.º 2084/93, nomeadamente no seu artigo 2.º Além disso, os aspectos ligados à elegibilidade das despesas são abordados com os Estados-Membros de forma integrada para todos os fundos estruturais no âmbito do exercício SEM 2000 em que a Comissão se empenha activamente. As fichas «despesas elegíveis» já foram apresentadas aos Estados-Membros para uma primeira troca de pontos de vista. A Comissão encorajou, no entanto, as autoridades nacionais a elaborar, em ligação com ela,* Vade-mécuns *nacionais de controlo. A França e Portugal já seguiram esse conselho.*

6.36. *A lentidão do arranque do objectivo n.º 4 explica-se pela novidade e pela grande ambição deste objectivo. Assente no princípio de antecipação, a sua implementação deve ser precedida de uma avaliação rigorosa das necessidades das empresas. Os atrasos de execução são objecto de discussões activas com os Estados-Membros, comprometendo-se a Comissão a adoptar todos os meios necessários para que sejam recuperados no decurso dos próximos exercícios.*

6.37. *As dificuldades de execução do QCA grego já levaram a Comissão a chamar a atenção das autoridades nacionais para a necessidade de reforçar a capacidade de gestão dos seus serviços. Está em curso um programa de saneamento.*

6.38. *A Comissão pagou os adiantamentos na sequência da aprovação dos PO e segundo a taxa máxima autorizada, para permitir o arranque das acções nas melhores condições possíveis.* A posteriori *revelou-se ser preciso mais tempo do que o previsto para que os Estados-Membros aprovassem os projectos iniciais que deviam ser financiados por esses adiantamentos. No entanto, no futuro, a Comissão procederá, em casos devidamente justificados, a uma modulação da taxa das suas intervenções em função da execução real das acções (ver ponto 6.16).*

6.39. *O atraso verificado na execução dos PIC, Emploi e ADAPT, em 1994 deve-se ao facto de o exercício de preparação dos PIC exigir que sejam previamente definidas as prioridades da Comissão para o período 1994-1999. Com efeito, contrariamente aos QCA e DOCUP que traduzem prioridades nacionais escolhidas pelos Estados-Membros, estas iniciativas exprimem prioridades comunitárias formuladas pela Comissão. A publicação dessas prioridades comunitárias fez-se muito tardiamente para permitir uma execução satisfatória das dotações em 1994. Este constrangimento já não se verifica, no entanto, em 1996, o que permite uma execução normal das acções.*

Reabertura dos programas operacionais encerrados

6.41, 6.42 e 6.43. *Com base no n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento n.º 4253/88, esta decisão permitiu financiar certos beneficiários finais que, de boa fé, tinham organizado acções de formação elegíveis para o FSE e que seria injusto penalizar por circunstâncias que não lhes eram imputáveis. Nesse contexto, o recurso às dotações do período 1994-1999, para os objectivos n.os 3 e 4, justifica-se pela necessidade de regular esta questão sem utilizar dotações previstas para outros fins.*

Além disso, como o próprio Tribunal afirma no ponto 6.43, os montantes referentes a esta decisão devem ser deduzidos dos atribuídos ao Reino Unido por ocasião do Conselho de Edimburgo para o período 1994-1999.

Acompanhamento

6.45. *A Comissão reconhece que os Estados-Membros ainda têm de fazer um grande esforço para melhorar o sistema de acompanhamento de forma a que os comités do mesmo nome possam, por um lado, tomar decisões, dispondo de todas as informações necessárias e, por outro, preparar relatórios de execução completos e fiáveis.*

Desde 1995 que a própria Comissão se tem esforçado por aperfeiçoar o sistema de acompanhamento, mas vê-se na necessidade de sublinhar que o acompanhamento das acções co-financiadas pelo FSE, referentes a dezenas de milhares de cursos de formação de duração variável, é, por natureza, um exercício muito complexo.

A Comissão financia, através da assistência técnica, acções de reforço dos sistemas informáticos a nível dos Estados-Membros, a fim de permitir a realização de um maior número de controlos técnico-pedagógicos durante o desenrolar dos cursos. A situação mantém-se variável consoante os Estados-Membros, mas foi possível efectuar melhorias nítidas.

6.46. *A nível dos Estados-Membros, a situação é variável, tendo em conta o número e a natureza dos programas (nacionais ou regionais). Na nova programação, foram envidados esforços para limitar o número de programas e, portanto, o dos comités de acompanhamento.*

No que respeita à Comissão, a sua representação no seio dos comités de acompanhamento é assegurada, na medida do possível, pelo chefe de unidade encarregado da gestão do programa. No caso de programas enquadrados por vários fundos, o representante do fundo principal estará sempre presente.

6.47. *Não tendo a regulamentação previsto nenhuma disposição quanto à manutenção dos antigos comités de acompanhamento, a Comissão considera que os comités de acompanhamento actuais são responsáveis pela conjunto da gestão dos fundos.*

6.48. *A Comissão admite que é necessária uma parte de flexibilidade dos indicadores do acompanhamento, tendo em conta as diferenças entre as medidas previstas nos programas. Mas esforça-se por garantir uma certa coerência entre eles para permitir o acompanhamento e a avaliação das acções.*

6.49. *Apesar dos esforços da Comissão, há que reconhecer que os comités de acompanhamento nem sempre têm em conta os resultados dos diferentes controlos efectuados. Essencial, no entanto, é que se proceda aos bloqueios dos pagamentos que se impõem, e que lhes seja posto termo apenas quando tiverem sido efectuadas as correcções necessárias.*

Certificação/controlo

6.50. *O conceito de «despesas efectivas incorridas» é definido no capítulo «Disposições financeiras» das cláusulas padrão anexas em qualquer decisão da Comissão sobre os QCA, DOCUP e PO como segue: «as despesas efectivas incorridas devem corresponder a pagamentos executados pelos beneficiários finais, comprovadas por facturas pagas ou por documentos contabilísticos de valor probatório equivalente». Os Estados-Membros devem aplicar esta disposição, e os serviços da Comissão velarão nesse sentido, nomeadamente aquando das suas missões de controlo. A Comissão prosseguirá a sua acção de informação sobre os procedimentos a seguir pelos Estados-Membros e sobre as condições a respeitar na aplicação desse princípio.*

6.51. *Os serviços da Comissão também constataram que, em certos casos, não era respeitada a obrigação de manter*

um registo contabilístico que identifique a base tributável elegível. Esta situação refere-se, na maior parte dos casos, a grandes organismos de formação onde o FSE apenas co-financia uma parte relativamente limitada das acções. Nesse caso, a Comissão incentivou a criação de um sistema de contabilidade analítica. Certos organismos já o adoptaram (o IEFP, em Portugal), outros estão em vias de o fazer (o INEM, em Espanha; a AFPA, em França).

Quando não consegue aproximar os dados contabilísticos dos certificados que lhe são apresentados, a Comissão toma medidas que visam sanar a situação. O gestor é obrigado, por exemplo, a reapresentar as certificações ou os pedidos de saldo, baseando-os nas despesas efectivas.

6.52. *Os serviços de controlo da Comissão procuram, através das verificações no terreno, detectar e remediar esse tipo de problema. A Comissão reafirma que os pedidos de saldo devem ser baseados em custos reais.*

6.53. *A observação do Tribunal baseia-se num controlo conjunto do Tribunal e da Comissão efectuado na AFPA. Durante essa missão, constatou-se que o pedido de saldo apresentado pela AFPA se baseava em previsões de realização, o que é contrário às disposições comunitárias. O relatório de missão especificou, portanto, que o pedido de saldo devia ser corrigido, com base em despesas reais. Essas correcções devem ser realizadas em 1996. No que respeita à Delegação para a Formação Profissional (DFP) e à AFPA, a Comissão decidiu bloquear os pagamentos a título do saldo de 1995 e do segundo adiantamento 1996 (Ofício n.º 9733 dirigido ao Delegado para o Emprego em 13 de Maio de 1996).*

6.54. *Os programas italianos mencionados pelo Tribunal foram bloqueados pelos serviços da Comissão até à correcção efectiva.*

6.55. *A Comissão aprova pedidos apresentados pelas autoridades designadas do Estado-Membro. De notar, porém, que a Comissão limitou o número e a dimensão dos programas nacionais no âmbito do QCA II, de forma que o problema eventual levantado pelo Tribunal se irá pôr com menos acuidade. A Comissão reconhece também que, por vezes, no passado, teve dificuldade em encontrar interlocutores competentes em matéria de controlo, dada a imprecisão da definição das competências.*

6.56. *É verdade que o co-financiamento nacional italiano chegava com grandes atrasos. Mas chegou-se, ao mais alto nível, a um acordo entre as autoridades italianas e a Comissão. O mesmo visa a transformação dos procedimentos italianos internos, a fim de chegar a um financiamento nacional e comunitário simultâneo. Segundo as previsões, este sistema estará operacional em finais de 1996.*

6.57. *O problema levantado pelo Tribunal é de natureza diferente conforme se trata de um certificado de execução para o pedido de um segundo adiantamento ou de um pedido de pagamento de saldo. Neste último caso, o montante total declarado deve compreender o custo de cada acção, o que pressupõe a existência de uma distinção entre financiamento comunitário e financiamento nacional. No primeiro caso, o pedido de segundo adiantamento pode ser feito logo que metade do primeiro adiantamento comunitário tenha sido consumido.*

6.59. *A Comissão partilha a opinião do Tribunal quanto à insuficiência dos meios de controlo do DAFSE (dependente do Ministério do Trabalho) para assumir correctamente as suas obrigações legais. Isso justificou, aliás, a disponibilização, pela Comissão, de importantes recursos financeiros, a título de assistência técnica. O DAFSE utilizou-os para pagar o serviço de mais de 20 empresas privadas de auditoria. Esses meios suplementares foram empregues principalmente para o controlo de acções co-financiadas pelo FSE entre 1986 e 1989, o que explica o fraco nível de controlo do QCA I entre 1990 e 1993.*

Tal como menciona o Tribunal, a reorganização recente dos serviços de auditoria do DAFSE permite pressagiar um reforço significativo do controlo das acções co-financiadas pelo FSE.

6.60. *Os serviços de auditoria da Comissão constataram que uma parte dos adiantamentos pagos em Abril de 1994 a título do QCA II havia sido utilizada para antecipar o pagamento dos saldos do QCA I ainda não apresentados para aprovação à Comissão.*

Na sequência dos controlos da Comissão, nomeadamente em Janeiro de 1995, os pagamentos FSE foram bloqueados até que as autoridades portuguesas aceitassem corrigir essa situação. Nesse sentido, foi decidido abrir contas bancárias distintas para registar separadamente os movimentos de dotações a título do fundo 1986-1989, do QCA I, do QCA II e dos PIC. Portugal foi obrigado a transferir para a conta QCA I os fundos de que se tinha servido para financiar o QCA II.

6.61. *A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal segundo o que é inaceitável dar* a priori *uma «credibilidade intrínseca» a certos organismos. Um organismo deve fazer prova da sua credibilidade em qualquer altura. As próprias autoridades portuguesas o reconheceram, tendo modificado as suas práticas.*

A Comissão recorda que, no caso preciso mencionado pelo Tribunal, os dossiers *estão actualmente em justiça. A Comissão bloqueou os pagamentos e interveio como parte civil no processo. O mesmo promotor foi objecto de uma auditoria cobrindo todas as suas actividades a título do QCA I e QCA II.*

6.62. *A Comissão reconhece existirem casos em que há progressos a fazer na transmissão das conclusões tiradas dos relatórios de controlo, a fim de garantir que as mesmas se tenham repercutido no cálculo dos montantes certificados.*

O FSE pede que lhe seja transmitido até 30 de Junho do ano seguinte um saldo de cada parcela anual; ora, nessa data, os resultados dos controlos estão raramente disponíveis. Nessas condições, os serviços da Comissão esforçam-se por verificar que foram feitas as correcções apropriadas, mesmo se isso implica modificações das parcelas ulteriores.

6.63. *A pedido da Comissão, as autoridades gregas apresentaram-lhe, no fim do mês de Fevereiro de 1996, as correcções aos quadros financeiros relativos aos programas operacionais do período de programação 1990-1993, respeitando desta vez o Regulamento n.º 1866/90. Está prevista uma missão de controlo junto do Ministério grego do Trabalho para verificar a execução dos mecanismos de paridade dracma/ecus, fazer ajustamentos necessários dos quadros financeiros por ano e encerrar os programas.*

6.64. *Os empregados das empresas públicas não têm o estatuto de funcionário. Os seus contratos de trabalho são submetidos ao direito privado. Por conseguinte, a existência de uma ameaça de desemprego deve ser baseada numa análise detalhada de cada caso, análise que a Comissão nunca deixa de fazer.*

6.65. *Ao realizar os seus controlos no terreno, os serviços da Comissão concentram-se nos beneficiários principais, na sua maioria organismos públicos. A Comissão está consciente de que os organismos públicos são sujeitos ao controlo do Serviço Nacional de Auditoria. No entanto, a Comissão concorda com a observação do Tribunal e irá discutir a questão com as autoridades gregas competentes para efectuar controlos para efeitos do FSE.*

O procedimento de certificação dos organismos de formação na Grécia foi objecto de quatro missões de controlo dos serviços da Comissão em Novembro de 1995, Janeiro de 1996, Junho e Julho de 1996. Foram identificadas fraquezas no procedimento de certificação. Na sequência desses controlos, as autoridades gregas retiraram a sua acreditação a vários organismos e decidiram melhorar fundamentalmente o seu sistema de certificação. Assim, todos os organismos se devem submeter a um novo procedimento de certificação. A Comissão acompanha de muito perto esta evolução.

6.66. *De acordo com o sistema de gestão em vigor, deve haver listas de beneficiários finais a nível dos Estados-Membros competentes para a aprovação dos projectos. A Comissão reconhece que existem situações variáveis consoante os Estados-Membros. Em certos casos, a informação está disponível a nível central e é publicada no Jornal Oficial. Noutros, as listas de operadores são objecto de uma publicação a nível regional. Mas a Comissão reconhece que, na maior parte dos casos, a dispersão das acções co-financiadas dificulta o acesso à informação.*

A Comissão examinará as modalidades de acesso às redes informáticas dos Estados-Membros, a fim de ter à disposição as informações necessárias para os beneficiários finais.

6.67. *A Comissão insiste em recordar os objectivos prosseguidos pelos protocolos concluídos com os ministérios das Finanças dos sete Estados-Membros mencionados pelo Tribunal que ultrapassam, aliás, o mero quadro do FSE.*

a) Execução pelos Estados-Membros em causa de auditorias dos sistemas e de controlos de acções individuais.

b) Para esse fim, acordo quanto a uma metodologia compatível com a aplicada pelo Controlo Financeiro e anexa aos protocolos, que estabelecem padrões mínimos.

c) Estabelecimento em comum de uma programação dos controlos que inclua as previsões de controlo de todos os serviços nacionais e comunitários.

d) Comunicação regular dos resultados pontuais dos controlos nacionais e acompanhamento dos controlos efectuados.

Os protocolos deram lugar a reuniões regulares de acompanhamento e de intercâmbio de informação, nomeadamente em matéria de coordenação dos programas de controlo. Por várias vezes, o acompanhamento e o aprofundamento de certas constatações formuladas na sequência de controlos comunitários no terreno foram confiados aos interlocutores nacionais que participam regularmente nos referidos controlos com um efeito benéfico.

A Comissão considera que a experiência dos protocolos, assinados, na maior parte dos casos, a partir do final de 1994, é demasiado curta para permitir já uma avaliação suficientemente probatória.

6.68. *A Comissão partilha a opinião do Tribunal sobre a necessidade de os organismos beneficiários respeitarem os prazos de conservação dos documentos comprovativos relativos às despesas e aos controlos aferentes às acções co-financiadas. No entanto, no caso da AFPA referido pelo Tribunal, os documentos comprovativos contabilísticos são conservados por este organismo durante 10 anos, isto é, para além da duração imposta pela regulamentação comunitária. Em contrapartida, é verdade que apenas as ausências dos estagiários eram introduzidas no* dossier *técnico-pedagógico. Na sequência do controlo do Tribunal, a AFPA deu, por conseguinte, instrução aos seus centros de formação para registarem a partir de então as presenças dos estagiários e conservarem essas listas pelo menos durante três anos após o encerramento do PO.*

6.69. *A maior parte das certificações seguem um procedimento formal, e o essencial é assegurar que o sistema de certificação funcione correctamente.*

Se houver dúvidas sobre a fiabilidade das informações dadas no momento da certificação, nada impede o organismo certificador de transmitir o dossier *ao organismo controlador competente. A Comissão reconhece, no entanto, que ainda há progressos a fazer, e incita os Estados-Membros a prosseguir nessa via.*

A Comissão está consciente que a ligação entre controlo e certificação não é óptima. Sublinha, porém, a existência de um desfasamento temporário entre o momento da certificação e o do conhecimento dos resultados dos controlos que impõe correcções a posteriori.

A Comissão confirma que, num primeiro tempo, foi impedida de realizar um controlo na origem dos custos em Portugal; mas, após insistência, ela pôde efectuá-lo graças ao apoio do Estado-Membro. Este género de dificuldades verifica-se por vezes aquando dos controlos na origem dos custos de natureza mais delicada, uma vez que o organismo controlado não é o beneficiário directo da ajuda. Como sublinha o Tribunal, os órgãos de controlo nacionais e comunitários são confrontados com esse problema.

Estas restrições ao direito de controlo são inaceitáveis; e as instâncias de controlo nacionais, em geral, são convidadas vivamente a fazer prova da mesma firmeza que a Comissão.

Avaliação/impacto

6.71. *Para melhor delimitar o impacto das intervenções, foram realizadas avaliações temáticas em 1992 sobre os diferentes grupos destinatários (desempregados de longa duração, mulheres, deficientes), bem como sobre as ajudas ao recrutamento.*

No âmbito da medição do impacto das acções de formação (privilegiadas para o período 1989-1993), as avaliações concentraram-se na adequação dos sistemas de formação em relação à procura e à eficácia das acções de formação no âmbito da procura de emprego. Mesmo se, em certos Estados-Membros, a utilização de grupos de controlo permite estabelecer uma correlação positiva entre a passagem por uma acção de inserção/formação e o facto de ocupar um emprego mais de seis meses após o fim da acção, ainda há progressos a fazer. Convém recordar, no entanto, que as acções no domínio dos recursos humanos levam um certo lapso de tempo a manifestar o seu impacto.

6.72. *As negociações com os Estados-Membros incidiram, nomeadamente, sobre a definição e quantificação dos objectivos a atingir. Os serviços da Comissão negociaram a definição de «bateria» de indicadores (prevista nos QCA/DOCUP) que deve ser utilizada para seguir os resultados e os impactos das intervenções. Na medida em que os sistemas de acompanhamento não eram adequados para completar a quantificação dos indicadores desde 1993, os Estados-Membros foram convidados a prosseguir o esforço de quantificação e de interpretação dos indicadores para a realização das avaliações intercalares previstas pelas cláusulas padrão dos QCA/DOCUP. Estas avaliações intercalares estarão disponíveis em 1997. A aplicação desta bateria de indicadores e as avaliações intercalares permitirão efectuar as avaliações* ex-post *de maneira satisfatória.*

Subcontratação

6.74. *A Comissão partilha o parecer do Tribunal sobre a necessidade de controlar os subcontratantes. Ela pode garantir que exerce plenamente os seus direitos na matéria.*

6.75. *A Comissão partilha o parecer do Tribunal e já teve ocasião de pedir aos Estados-Membros a adopção dessas medidas. Os serviços da Comissão procedem cada vez mais a controlos cruzados em relação à origem dos custos para garantir que a subcontratação contribui para melhorar a qualidade das acções. A Comissão verifica também se os subcontratantes foram escolhidos segundo as regras usuais da concorrência e se os preços verificados são conformes aos do mercado.*

Despesas administrativas e despesas operacionais

6.76. *A Comissão tentou simplificar os formulários de pedido de saldo. Mas reconhece que o exercício talvez fosse levado longe demais, de forma que as informações sobre os custos são actualmente demasiado agregadas. A rubrica «outras despesas» torna-se assim demasiado volumosa. A Comissão está a reflectir na introdução de um novo sistema de repartição dos custos. Convém também dizer que os Estados-Membros dispõem da informação de base que permite efectuar os controlos dos custos.*

6.77. *Os montantes forfetários são admissíveis a nível de um pedido de contribuição se, e apenas se, forem correctamente comprovados por despesas reais (pelo menos iguais ao montante forfetário) aquando do pedido de saldo. A natureza das despesas deve ser sistematicamente verificável. De outro modo, a Comissão tomará as medidas adequadas (ver pontos 6.54 e 6.55).*

6.78. *A Comissão procurou elaborar, no âmbito da programação precedente, um método de cálculo de um montante médio indicativo das despesas, mas, dada a complexidade do exercício, isso não conduziu aos resultados operacionais esperados. Para lá das dificuldades metodológicas substanciais, a Comissão faz notar que instaurar montantes médios indicativos das despesas segundo os tipos de formação empurraria, sem dúvida, os custos para a alta: os promotores, libertos das condições do mercado, procurariam justificar um custo igual pelo menos a esses montantes indicativos.*

Conclusão

6.79. *Consciente da importância do problema levantado pelo Tribunal, a Comissão já tomou um conjunto de iniciativas cujos objectivos são:*

— *receber dos Estados-Membros previsões de despesas mais fiáveis;*

— *assegurar a inscrição nos orçamentos dos Estados-Membros das contrapartidas nacionais ao co-financiamento comunitário;*

— *simplificar os procedimentos administrativos sem pôr em causa o rigor de análise dos balanços de execução, a fim de garantir uma boa gestão financeira.*

A Comissão considera que o subconsumo das dotações se deve, em parte, às dificuldades de absorção dos Estados-Membros em período de restrição orçamental.

6.80. *Todos os casos de bloqueio dos montantes são objecto de um seguimento regular. A maior parte deles são submetidos a inquéritos judiciais. Para os outros, os Estados-Membros devem proceder a novas certificações para corrigir os montantes não elegíveis.*

6.81. *O problema da subcontratação, nomeadamente em cascata, foi sempre objecto de uma atenção especial da Comissão e, em particular, dos seus serviços de auditoria, como ficou demonstrado aquando de certos controlos de que o Tribunal tem conhecimento. A Comissão partilha os pontos de vista do Tribunal a esse respeito, e continua os seus esforços para detectar os casos de subcontratação e justificados a nível dos beneficiários finais das acções.*

6.82.

Ver resposta ao ponto 6.69.

6.83. *Reconhecendo que existem progressos a fazer no domínio da gestão do FSE, a Comissão chama a atenção para importantes melhorias já realizadas. Assim:*

— *Os QCA e DOCUP do novo período de programação têm muito mais em conta as prioridades comunitárias que os do período precedente.*

— *Estes programas respeitam a regulamentação em vigor, nomeadamente em matéria de elegibilidade das acções co-financiadas. O exercício de clarificação da definição da elegibilidade está em curso no âmbito de SEM 2000.*

— *A complexidade do sistema de gestão do centenas de PO — e, indirectamente, de centenas de milhares de cursos de formação co-financiados todos os anos — coloca importantes dificuldades a nível organizacional e contabilístico. No entanto, os Estados-Membros fizeram esforços reais para melhorar os seus dispositivos de gestão e controlo. No quadro de SEM 2000, a Comissão, em colaboração com os Estados-Membros, prosseguirá os seus esforços para melhorar os seus sistemas de gestão e controlo.*

— *A Comissão compromete-se a prosseguir a sua acção para reforçar a boa gestão das acções FSE, nomeadamente no que respeita à observância pelos Estados-Membros dos prazos de disponibilização das dotações aos beneficiários finais e à obrigação de se conformar com as regras de certificação das despesas baseadas em custos reais.*

PROGRAMAS COMUNITÁRIOS NOS DOMÍNIOS DA EDUCAÇÃO E DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL: OS PROGRAMAS SOCRATES E LEONARDO E PROGRAMAS ANTERIORES

Execução do orçamento

6.87. *Apesar da adopção tardia das bases legais (Dezembro de 1994, para Leonardo da Vinci; Março de 1995, para Socrates) e a longevidade e complexidade dos procedimentos de implementação, as dotações para autorizações estão totalmente executadas no fim do exercício. O ritmo de execução — menos sustentado em 1995, ano de arranque dos programas, que nos programas anteriores — tem vindo a melhorar desde 1996. Consequência de importantes autorizações no final de 1995, certos contratos apenas deram origem a pagamento em 1996; daí resulta um subconsumo, pouco habitual no título B3-1, das dotações para pagamentos.*

Observações

Transição dos programas anteriores

6.88. *A racionalização pelo reagrupamento das antigas acções num só programa e a extensão a novos campos figuravam precisamente entre os objectivos da refundição dos antigos programas de formação profissional. Embora possam ter surgido dificuldades na fase transitória, a acção comunitária ganhou uma maior visibilidade com um quadro político claro: Leonardo da Vinci constitui um programa completo e coerente de medidas comunitárias, estabelecendo uma política comunitária de formação profissional que visa promover o conceito da aprendizagem ao longo de toda a vida. A Comissão velou para que a informação sobre este novo programa (nomeadamente:* Vade-mécum, *Guia dos promotores, formulários de candidatura, convite à apresentação de propostas) permita aos beneficiários potenciais distinguir bem as diversas vertentes que o compõem.*

6.89. *As últimas dívidas e créditos entre a Comissão e o organismo designado pelas autoridades gregas para a gestão das acções descentralizadas no âmbito do antigo programa PETRA foram compensadas no fim do exercício 1995.*

6.90. *Para a avaliação final dos programas anteriores, a Comissão respeitou as disposições constantes nas suas disposições. De resto, embora o produto das avaliações finais não estivesse disponível, diversos trabalhos de avaliação intercalar dos programas anteriores, efectuados geralmente no Outono de 1993, foram tidos em conta nas propostas da Comissão relativas aos novos programas. Alguns dos relatórios finais de avaliação deviam basear-se nas contribuições dos Estados-Membros. Assim, para PETRA, esses relatórios deviam ser enviados à Comissão até 30 de Junho de 1995; de facto, os últimos relatórios nacionais (após vários avisos) foram recebidos apenas no final de 1995, o que teve como consequência um atraso na preparação do relatório final da Comissão (previsto, inicialmente, para 31 de Dezembro de 1995).*

6.91. *A adopção tardia dos programas teve consequências no seu arranque efectivo (necessidade de constituir os comités e as agências nacionais, de preparar, fazer aprovar e difundir os* Vade-mécuns *e Guias dos promotores,...). O recurso a medidas transitórias tinha em vista limitar a ruptura temporária numa mesma acção entre os antigos e novos programas. Em matéria de colocações e intercâmbios, foi adoptado um procedimento acelerado para a colocação de estudantes em empresas, tendo sido atribuídas em tempo oportuno subvenções globais para a colocação de jovens em formação inicial não universitária, de jovens trabalhadores e formadores. A Comissão, seguindo um parecer favorável do Comité Leonardo da Vinci, decidiu que 8 milhões de ecus seriam suficientes para essa operação.*

6.92. *Esta situação estava ligada ao arranque dos programas (a Comissão estava dependente da designação pelos Estados-Membros das agências nacionais). Desde 1996 que uma tal situação se já não produz: os contratos foram assinados mais cedo durante o ano, antes do arranque das actividades de colocação e de intercâmbio.*

6.93. *A redução de seis para dois dos gabinetes que assistem a Comissão responde à lógica de consolidação das actividades que conduziu a propor apenas dois programas, mas também a uma preocupação de economia de escala nas despesas de gestão desses programas. Esta preocupação será tida em conta por vários anos: a partir do ano 1996/1997, as despesas de assistência técnica são reduzidas para 16,2 milhões de ecus, ou seja, uma diminuição de 16%. Essas despesas apenas representam, em 1996, 5% das dotações operacionais atribuídas aos programas (contra 8% em 1994, último ano dos antigos programas).*

Procedimentos e prazos em matéria de apresentação dos pedidos

6.95. *A proposta da Comissão não previa especificamente um procedimento de submissão das propostas e, no decurso*

das negociações no seio do Conselho, a Comissão insistiu sempre na necessidade de dotar o programa de um único procedimento de submissão, isto é, directamente à Comissão. As disposições finalmente incluídas na decisão do Conselho, prevendo dois tipos de procedimento, sublinham a importância política atribuída pelos Estados-Membros à recepção e pré-selecção das propostas que visam um impacto sobre os sistemas nacionais de formação profissional, antes de as submeter à Comissão. Para assegurar a transparência nos procedimentos, a Comissão e os Estados-Membros transmitem mutuamente cópias das propostas recebidas. É importante sublinhar que o comité do programa dá o seu parecer sobre as listas de projectos a seleccionar propostas pela Comissão, tomando a Comissão as decisões finais sobre os projectos a apoiar.

6.96. *Apesar desta situação, ligada ao arranque dos programas (nomeadamente ao atraso de certos Estados-Membros na instalação das agências nacionais), foram recebidos mais de 4 500 projectos, ou seja, um número sensivelmente superior ao que os recursos orçamentais disponíveis permitiam seleccionar para um co-financiamento a título de Leonardo da Vinci.*

A partir de 1996, os promotores potenciais dispõem de prazos mais largos entre a publicação do convite à apresentação de propostas para Leonardo da Vinci e a data-limite em que os projectos devem ser transmitidos.

6.97. *A partir de 1996, os formulários foram sensivelmente reduzidos e o seu preenchimento simplificado, na sequência, nomeadamente, dos comentários do Tribunal.*

Âmbito do apoio e do financiamento comunitários

6.98. *Os projectos são seleccionados em função da qualidade das propostas e da sua capacidade de contribuir para a obtenção dos objectivos do programa. Não se trata simplesmente de financiar projectos: a Comissão procura seguir a evolução e estabelecer um sistema de seguimento para os acompanhar durante a duração dos contratos. Ora não seria possível seguir projectos sem qualquer relação contratual com a Comissão, nem assegurar que os mesmos contribuam para atingir os objectivos do programa.*

6.99. *A Comissão encoraja, da parte das agências nacionais e das universidades, uma abordagem diferenciada quanto à concessão de bolsas, a fim de que os estudantes com necessidades mais importantes (tendo em conta a sua situação social económica e o seu lugar de destino) recebam uma bolsa mais elevada que os estudantes com necessidades menos importantes. Ela insiste igualmente no facto de que nem todo o estudante Erasmus deve forçosamente beneficiar de uma bolsa, e de que a selecção deve ser operada após exame da situação do interessado.*

Por outro lado, muito embora as bolsas Erasmus sejam em média pouco elevadas, a sua existência influenciou de maneira determinante a promoção da mobilidade estudantil. A concessão de montantes, mesmo fracos, através do orçamento comunitário, permite libertar recursos adicionais, nomeadamente sob a forma de bolsas complementares financiadas a nível nacional ou regional na maior parte dos países participantes.

Controlos financeiros

6.100. *As agências nacionais foram convidadas pela Comissão a efectuar auditorias sobre actividades descentralizadas dos programas (disposição incluída nos contratos entre a Comissão e as agências).*

A Comissão estudará a possibilidade de completar os seus próprios controlos sobre as actividades centralizadas por controlos efectuados a nível nacional, tendo em mente a preocupação de uma relação custo/benefício razoável.

6.101. *Aquando do arranque dos programas, foi dada prioridade a tarefas ligadas à avaliação dos projectos e à celebração dos contratos com os beneficiários. Em acordo com a Comissão, foram estabelecidos os procedimentos de verificação das contas financeiras antes que sejam enviados, em final de 1996, os primeiros relatórios intercalares para os projectos seleccionados em 1995. A Comissão já estabeleceu um guia administrativo e financeiro destinado a fornecer um quadro de referência para ajudar os responsáveis dos projectos a preparar melhor os relatórios financeiros que têm de produzir; esse documento constituirá igualmente um instrumento de referência para o pessoal do gabinete de assistência técnica no âmbito do seu trabalho de análise de contas.*

Coerência, complementaridade e problema de eventual duplicação de financiamento

6.103. *O programa Leonardo da Vinci, adoptado a título do artigo 127.º do TUE, tem por objectivo contribuir para o desenvolvimento da política comunitária em matéria de formação profissional. As medidas de formação profissional co-financiadas pelo FSE, a título do artigo 123.º do TUE, visam apoiar as políticas de formação profissional no*

contexto mais amplo da política do mercado de emprego e da coesão económica e social.

O facto de certas medidas complementares serem apoiadas no âmbito do FSE, e nomeadamente do seu objectivo n.º 4 e das iniciativas comunitárias ADAPT e Emploi, demonstra uma coerência de abordagem no seio da Comissão relativamente às prioridades e objectivos em vista na formação profissional.

Para evitar os riscos de sobreposição referidos pelo Tribunal, foram tomadas várias medidas, nomeadamente:

— *os serviços em causa da Comissão adoptaram um documento de enquadramento sobre a complementaridade, antes do primeiro convite à apresentação de propostas para Leonardo da Vinci, com vista a explicar as possibilidades de complementaridade e incentivar os Estados-Membros a introduzir estruturas de coordenação apropriadas. Os comités e agências dos programas examinaram esse documento, tendo sido informados dos procedimentos e calendários do conjunto dos programas e iniciativas;*

— *os planos operacionais de funcionamento das agências Leonardo da Vinci prevêem a coordenação a nível dos Estados-Membros com as iniciativas comunitárias, em particular no que respeita à selecção ou pré-selecção das propostas. Por outro lado, certos Estados-Membros, na sequência de um encorajamento firme da Comissão, introduziram estruturas únicas responsáveis tanto para Leonardo da Vinci como para as iniciativas comunitárias;*

— *na Comissão, os serviços em causa garantem a informação recíproca e regular sobre a implementação dos programas e iniciativas; em 1995, a DG V participou na avaliação das propostas Leonardo da Vinci relativas às mutações industriais.*

6.104. *Os convites à apresentação de propostas e os formulários pedidos em 1995 e em 1996 indicaram claramente que não se admitia qualquer sobreposição de projecto entre Leonardo da Vinci e um outro programa comunitário. A verificação desse risco deve ser feita a nível dos Estados-Membros, que dispõem das informações necessárias.*

A nível dos serviços da Comissão, existe uma informação recíproca sobre as listas e os compêndios dos projectos.

6.105. *A Comissão encorajou os Estados-Membros a criar estruturas de coordenação Leonardo da Vinci/FSE, ou a designar estruturas nacionais únicas responsáveis por Leonardo da Vinci e iniciativas comunitárias. Certos Estados-Membros seguiram essa abordagem, o que deveria facilitar o tipo de controlo pretendido.*

Conclusão

6.106. *Esta situação está ligada à adopção tardia das bases legais e à realização de tarefas necessárias à implementação dos novos programas (constituição dos comités do programa, nomeadamente) que não podiam ser antecipadas. Em 1996, foi restabelecida a situação prevalecente no quadro dos antigos programas.*

Através das medidas transitórias, a Comissão procurou, porém, limitar tanto quanto possível os inconvenientes indicados pelo Tribunal.

6.107. *Esta situação resulta dos prazos de adopção de um novo programa. No entanto, a avaliação é um processo contínuo: os novos programas foram propostos tendo em conta diversos trabalhos de avaliação e experiência adquirida na execução dos antigos programas, muito embora as avaliações finais desses programas não estivessem ainda disponíveis.*

6.108. *Como indicado no ponto 6.107, certos Estados-Membros, na sequência de um incentivo firme da Comissão, criaram estruturas únicas responsáveis tanto para Leonardo da Vinci como para as iniciativas comunitárias, o que deveria permitir a identificação dos riscos citados. Será efectuado um esforço adicional para concretizar a coordenação a nível nacional nesse sentido. Essa mesma preocupação já é tida em conta a nível da Comissão.*

ACÇÕES DE LUTA CONTRA A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL

Resultados

6.111. *Muito embora a decisão do Conselho não fixe objectivos precisos ou quantificados, e haja dificuldades*

objectivas de avaliação do impacto e da eficácia das acções do programa, a Comissão havia introduzido exigências de avaliação nas convenções celebradas com os beneficiários das subvenções.

6.112. *Assegurar uma coerência de conjunto é um objectivo de longo prazo e de grande fôlego, em relação a «Pobreza III» que constitui um primeiro passo. É necessário, antes de mais, integrar o próprio conceito de exclusão social nas diferentes políticas e medidas comunitárias. É o que explica a Comissão no seu relatório final [COM(95) 94]. Esses esforços foram frutuosos, nomeadamente no que respeita às políticas estruturais e à política de investigação.*

Nomeadamente o novo pacote da iniciativa comunitária Emploi, Integra, lançado em 1996, retomou os três grandes princípios que se revelaram eficazes em «Pobreza III»: abordagem multidimensional, parceria e participação nos projectos das pessoas em situação de exclusão.

O programa específico de investigação 1994-1998 escolheu como domínio socioeconómico prioritário a integração social e a exclusão social na Europa.

Por fim, para progredir ainda mais nesta procura de coerência, a Comissão prepara em 1996, em conformidade com o seu programa de acção social a médio prazo 1995-1997, um relatório sobre todas as acções comunitárias relacionadas com a pobreza e a exclusão social.

6.113. *A informação de conjunto sobre as medidas preventivas está mais avançada em certos Estados-Membros e depende do grau com que é tida em conta a luta contra a exclusão nas suas políticas nacionais.*

Por outro lado, «Pobreza III» não procurava de imediato visar uma ampla população, mas identificar sobretudo novos métodos de luta contra a exclusão social. Nesse sentido, num primeiro tempo, uma análise qualitativa parecia mais apropriada.

6.114. *A análise quantitativa tal como desejada pelo Tribunal é dificilmente realizável. Os indicadores de pobreza disponíveis são demasiado globais e influenciados por numerosos factores externos ao programa.*

Existem informações sobre cada um dos projectos, embora seja difícil realizar uma avaliação de conjunto, facto que a Comissão sublinhou no seu relatório final sobre o programa.

6.115. *A parceria deve ser colocada no activo do programa; a maior parte dos projectos empenhou-se activamente numa abordagem multidimensional e numa acção cobrindo vários domínios; a coerência interna dessa acção, muitas vezes fraca à partida, cresceu ao longo de todo o programa.*

A razão de ser de um projecto inovador pode desaparecer inclusive pelo facto de as suas inovações se terem difundido, ou de as suas preocupações, inicialmente negligenciadas por outros actores, serem agora integradas nas suas políticas ordinárias

Quanto à difusão de projectos de demonstração nos Estados-Membros, a Comissão interrogou os seus representantes, no âmbito do Comité Consultivo do programa, sobre as forças e fraquezas do programa «Pobreza III» com vista, nomeadamente, a elaborar a sua proposta de novo programa. Ela completou esta informação no decurso de seminários organizados em certos Estados-Membros.

6.116. *Uma tal abordagem custo/eficácia nem sempre é possível. Ela foi efectuada para certos projectos de «Pobreza III», por exemplo, para a avaliação da ajuda ao crédito concedida a desempregados criadores de empresas. No entanto, a Comissão reconhece a pertinência desta abordagem, nomeadamente quando se trata de avaliar a transferibilidade dos métodos e a sua aplicação em maior escala.*

A Comissão integrou o dado custos/eficácia no esquema de avaliação dos projectos financiados em 1995 e no guia de convite à apresentação de projectos 1996.

6.118. *A Comissão evita definir precisamente a população-alvo para não estigmatizar as pessoas em causa. A observação orçamental menciona os grandes grupos de maior risco em cujo âmbito podem ser financiados projectos.*

Definir o impacto concreto como sugerido pelo Tribunal é desproporcionado em relação aos meios financeiros muito limitados de que a Comissão dispõe neste caso particular (2 milhões de ecus para a delinquência, por exemplo)

6.119. *A Comissão reconhece a necessidade de uma melhor avaliação do trabalho das redes que subvenciona. Mas a sua eficácia deve ser apreciada em relação ao que constitui o seu impacto próprio: informação, sensibilização, cooperação à escala europeia por intercâmbio de experiências e identificação de boas práticas transferíveis.*

6.120. *A Rede Europeia de Luta contra a Pobreza (EAPN), embora dependendo financeiramente do orça-*

mento comunitário, não recebe instruções da Comissão como o seria o caso de um prestador de serviços para quem a Comissão definiria os termos da prestação. A EAPN propõe um plano de trabalho à Comissão, que esta aceita subvencionar na medida em que concorre para a realização de objectivos comuns.

6.121. *A Comissão iniciou uma ampla consulta nesse domínio na perspectiva de melhor orientar e estruturar as suas intervenções. A primeira etapa foi constituída pelos trabalhos do Fórum Europeu sobre a Política Social, organizado em Março de 1996, que registou uma participação maioritária e maciça das organizações não governamentais visadas pela Declaração n.º 23.*

Base legal

6.122. *A questão de saber se o financiamento dos 86 projectos a que texto se refere necessitava de uma base jurídica é objecto de um recurso actualmente pendente no Tribunal de Justiça das CE (C-106/96, Reino Unido/ /Comissão).*

A essência da defesa da Comissão consiste em dizer que a observação orçamental referente à rubrica B3-4103 autorizava despesas fora do quadro do programa que não foi adoptado pelo Conselho, sem apresentar um tecto para os montantes que lhe poderiam ser consagrados. Os 86 projectos financiados no quadro da acção em causa eram, pela sua natureza, diferentes dos que haviam sido financiados no quadro do programa «Pobreza III» e que o teriam sido no âmbito do programa «Exclusão social». Cada uma das acções financiadas era «não significativa» na acepção do regulamento financeiro, não precisando, portanto, de uma base legal.

No que respeita à assistência técnica a partir de Julho de 1994, ela comportou duas fases distintas:

— *de Julho a Dezembro de 1994: encerramento das actividades de «Pobreza III» e publicações finais,*

— *de Janeiro a Setembro de 1995: transição entre «Pobreza III» e o novo programa, difusão e preservação do acervo comunitário.*

6.123. *Os 1,3 milhões de ecus cobrem acções diferentes. 650 000 ecus são reservados para o financiamento da rede. O resto corresponde a uma parte diferente da observação orçamental fora do âmbito do programa, permitindo o financiamento de actividades específicas no contexto da Declaração n.º 23.*

6.124. *De acordo com a observação orçamental, os montantes de 1 milhão e 2 milhões de ecus afectados, respectivamente, à delinquência e à Declaração n.º 23 são indicativos. A questão da execução do orçamento com base na observação orçamental adoptada é abordada no ponto 6.126.*

Conclusões

6.125. *O seguimento e a valorização ulterior dos resultados dos projectos financiados são elementos importantes de uma estratégia global de luta contra a pobreza e a exclusão social que a Comissão deseja conduzir no âmbito de programas plurianuais.*

A Comissão lamenta vivamente que o último programa por ela proposto ao Conselho em Setembro de 1993 não tenha ainda sido adoptado. Na expectativa, vê-se obrigada a trabalhar numa base anual ad hoc *que torna a gestão mais difícil. A Comissão atribui muita importância à procura de uma coerência entre as suas diferentes intervenções no domínio da pobreza e da exclusão social.*

Em 1996, em conformidade com o programa de acção social a médio prazo 1995-1997, ela prepara um inventário sistemático de todas as acções comunitárias susceptíveis de contribuírem directa ou indirectamente para a luta contra a exclusão social.

6.126. *A questão da necessidade de uma base jurídica para os 86 projectos financiados em 1995 é objecto de um recurso actualmente pendente no Tribunal de Justiça das CE.*

AUDITORIA DOS CONTRATOS E DAS SUBVENÇÕES

Introdução

6.127. *Convém distinguir claramente as noções de «contrato» e «subvenção». Com efeito, apenas os primeiros pressupõem relações contratuais e são submetidos às directivas «contratos públicos» e ao procedimento da CCCC (Comissão Consultiva de Compras e Contratos).*

Observação geral

6.128. *A Comissão examinará a sugestão do Tribunal de criar um organismo suplementar de controlo das subvenções.*

As tarefas e o papel deste organismo deveriam ser cuidadosamente definidos de maneira a evitar sobreposições com as competências existentes.

A criação de um tal organismo de controlo suplementar dará inevitavelmente azo a um peso administrativo, a atrasos e custos que convirá apreciar relativamente à sua eficácia.

De qualquer modo, um tal organismo não poderia jamais substituir-se ao gestor orçamental para ajuizar da oportunidade de uma subvenção.

A crítica do Tribunal quanto à ausência de publicação e de selecção anterior à atribuição de subvenções comunitárias refere-se apenas a alguns sectores de actividades e representa uma fraca percentagem das dotações em causa.

Gestão dos contratos pela DG V (Assuntos sociais)

6.129. *A concessão de subvenções não é objecto de contratos mas de «cartas» ou de «convenções» de subvenção. A natureza dos actos é diferente no que respeita ao objecto, à noção de contrapartida, à iniciativa e controlo da acção, à propriedade dos resultados e às modalidades de selecção.*

Uma vez que não se trata de «contratos», as «fraquezas» a) e d) enumeradas pelo Tribunal de Contas não são aplicáveis à atribuição de subvenções. Em relação ao ponto f), as convenções utilizadas para as subvenções importantes prevêem o envio de relatórios intercalares e finais.

6.130. *Nos contratos, é claramente especificado que os montantes indicados são montantes máximos.*

6.131. *As despesas ligadas à gestão elevaram-se a 2,5 milhões de ecus em vez dos 2,3 milhões de ecus previstos inicialmente.*

A diferença entre o montante de 5,1 milhões de ecus citado pelo Tribunal e o montante de 2,5 milhões de ecus efectivamente ligado à gestão resulta das despesas relacionadas com a investigação (0,9 milhões de ecus), o encerramento do programa (0,9 milhões de ecus) e o período de transição (0,9 milhões de ecus).

6.133. *Na previsão da implementação do novo programa e da selecção de uma estrutura de assistência para esse efeito, a Comissão lançou um concurso público na Primavera de 1994. O bloqueio da decisão no Conselho tornou impossível prosseguir o procedimento de selecção desta nova estrutura. Tendo em conta a perspectiva de um eventual desbloqueio do* dossier *no primeiro semestre de 1995, a preservação e a difusão do adquirido no âmbito de «Pobreza III» constituíam a melhor preparação possível do novo programa. Por isso é que a Comissão prolongou o contrato da equipa de assistência técnica em funções.*

Gestão dos mercados pela DG XXII (Educação, formação e juventude)

6.134. *No último caso mencionado, é verdade que o contrato consistia em co-financiar uma operação que, devido ao atraso verificado na preparação do* dossier *de autorização, já se havia desenrolado; o Controlo Financeiro havia aposto o seu visto antes do contrato ter sido proposto ao beneficiário.*

CONCLUSÃO

6.135. *A Comissão partilha o parecer do Tribunal sobre a necessidade de fazer bom uso da integralidade das dotações atribuídas ao domínio dos recursos humanos, o que exige um esforço acrescido por parte da Comissão e dos Estados-Membros. A Comissão, em parceria com os Estados-Membros, já se lançou no exercício de previsão de execução das dotações que permitirá efectuar, em tempo devido, as reprogramações necessárias no caso de a execução não se seguir à programação. A colaboração efectiva dos Estados-Membros com a Comissão permite esperar resultados positivos na matéria.*

Nessas condições, convém prosseguir na via da melhoria da utilização dos instrumentos que a legislação actual põe à disposição dos gestores do FSE.

6.136. *Foram efectuadas, recentemente, acções concretas no domínio da protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Assim, em 1994, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 1681/94 relativo às irregularidades e à recuperação dos montantes pagos indevidamente e, em 1995, o regulamento citado pelo Tribunal.*

Nesta base regulamentar horizontal e graça aos elementos referidos no estudo comparativo dos dispositivos nacionais da luta contra a fraude, efectuado após o início de 1995, a Comissão tomará as medidas que se impõem.

Por fim, a iniciativa SEM 2000 está actualmente na sua terceira fase. De acordo com o desejo expresso pelo

Conselho Europeu de Madrid, um dos temas importantes desses trabalhos consiste em estudar a possibilidade de estender o sistema da correcções financeiras a outros sectores e, portanto, aos fundos estruturais, nomeadamente. Esses trabalhos devem conduzir ao envio de um relatório ao Conselho Europeu de Dublin.

6.137. *A Comissão respeitou a regulamentação em vigor; a solução a que o Tribunal faz referência permitiu o financiamento de acções de formação elegíveis no âmbito do FSE.*

6.138. *Foram tomadas todas as medidas para evitar a duplicação de financiamento das acções co-financiadas pelos diferentes programas.*

6.141. *No âmbito do SEM 2000, o organigrama da DG V foi alterado em 17 de Julho de 1996. Esta modificação permitiu a criação de uma direcção «Recursos» que reagrupa as funções de atribuição e gestão dos recursos humanos e financeiros, a auditoria e controlo e a avaliação. A Comissão é de parecer que a aplicação dos princípios do SEM 2000 responde aos desejos do Tribunal.*

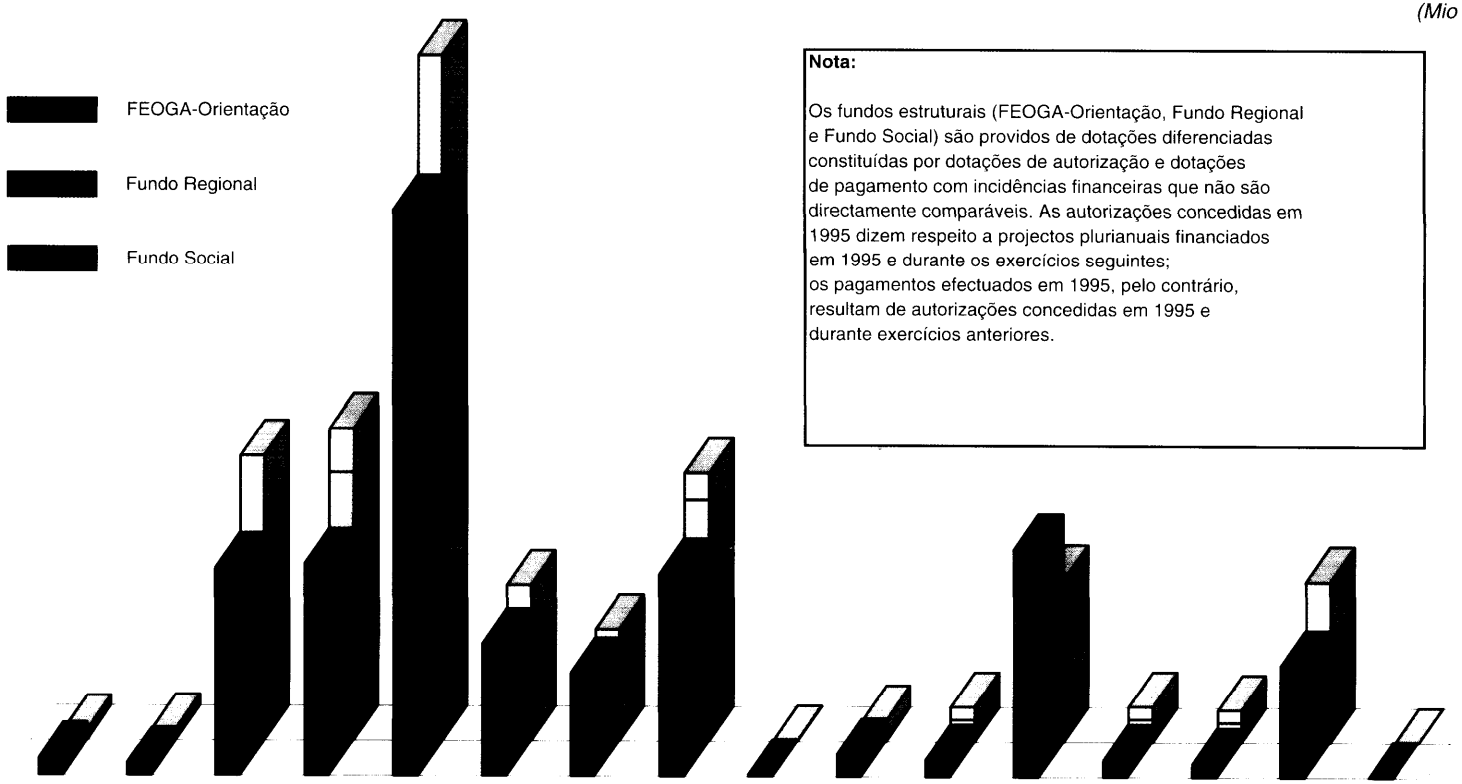
Conclusão geral

Considerando as respostas da Comissão às observações do Tribunal, pode facilmente ser sublinhada a comunidade de pontos de vista das duas instituições quanto a numerosos aspectos entre os mais importantes, como os ligados à boa gestão das acções co-financiadas.

A Comissão compromete-se a prosseguir os seus esforços na matéria, nomeadamente no âmbito do exercício SEM 2000, a fim de permitir que a gestão do FSE atinja um nível de eficácia plenamente reconhecido.

Ilustração gráfica XIX
Fundos estruturais: autorizações concedidas e pagamentos efectuados em 1995, por Estado-membro

(Mio ECU)



	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	Acções comun.	EUR 15
FEOGA-Orientação: (1)																	
(a) Autorizações	40.5	40.4	753.4	471.6	838.1	331.4	161.0	484.5	6.4	13.1	98.6	299.0	133.5	65.4	62.5	0.1	**3 799.6**
(b) Pagamentos	27.8	35.8	556.4	353.8	643.4	358.8	188.2	274.1	2.1	13.9	48.5	117.9	61.9	24.7	71.5	–	**2 778.7**
Fundo Regional:																	
(a) Autorizações	6.8	9.4	991.7	1 813.0	3 772.4	403.1	498.1	1 571.4	–	12.0	92.2	709.8	63.2	105.1	517.7	–	**10 566.1**
(b) Pagamentos	46.6	12.5	564.7	1 199.0	3 039.0	266.0	401.0	1 186.5	9.0	29.4	40.5	1 302.7	31.4	37.7	202.1	5.5	**8 373.6**
Fundo Social:																	
(a) Autorizações	39.6	46.0	677.1	368.6	1 229.2	593.4	295.1	226.7	3.6	158.8	109.7	373.1	107.7	107.0	789.8	–	**5 125.3**
(b) Pagamentos	73.6	59.2	645.3	253.5	1 135.4	501.3	294.3	258.9	4.2	151.1	54.9	516.5	53.9	53.5	678.5	–	**4 734.1**
TOTAL: (2)																	
(a) Autorizações	**86.9**	**95.7**	**2 422.2**	**2 653.2**	**5 839.8**	**1 327.9**	**954.2**	**2 282.5**	**9.9**	**184.0**	**300.5**	**1 382.0**	**304.5**	**277.4**	**1 370.0**	**0.1**	**19 490.9**
(b) Pagamentos	**148.0**	**107.4**	**1 766.4**	**1 806.3**	**4 817.7**	**1 126.2**	**883.5**	**1 719.6**	**15.2**	**194.5**	**143.8**	**1 937.1**	**147.2**	**115.9**	**952.1**	**5.5**	**15 886.4**

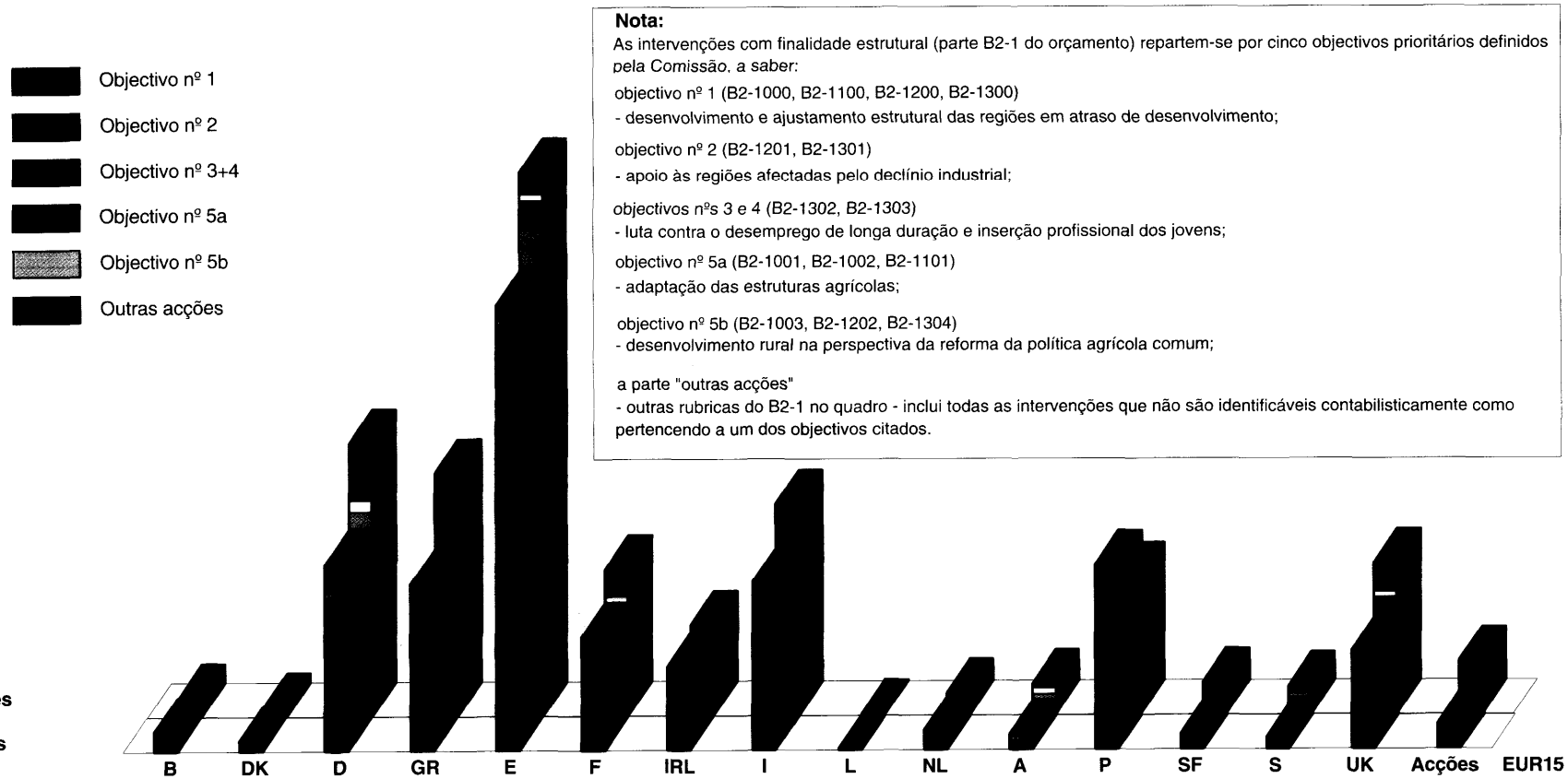
(1) Incluindo as partes agrícola e pesca do FEOGA-Orientação (B2-10 e B2-11).

(2) As diferenças em relação à IG XX explicam-se pela exclusão dos capítulos B2-14 a B2-19 (iniciativas comunitárias e acções estruturais).

Ilustração gráfica XX

Intervenções com finalidade estrutural: autorizações concedidas e pagamentos efectuados em 1995, por Estado-membro e objectivo

(Mio ECU)



Nota:

As intervenções com finalidade estrutural (parte B2-1 do orçamento) repartem-se por cinco objectivos prioritários definidos pela Comissão, a saber:

objectivo nº 1 (B2-1000, B2-1100, B2-1200, B2-1300)
- desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões em atraso de desenvolvimento;

objectivo nº 2 (B2-1201, B2-1301)
- apoio às regiões afectadas pelo declínio industrial;

objectivos nºs 3 e 4 (B2-1302, B2-1303)
- luta contra o desemprego de longa duração e inserção profissional dos jovens;

objectivo nº 5a (B2-1001, B2-1002, B2-1101)
- adaptação das estruturas agrícolas;

objectivo nº 5b (B2-1003, B2-1202, B2-1304)
- desenvolvimento rural na perspectiva da reforma da política agrícola comum;

a parte "outras acções"
- outras rubricas do B2-1 no quadro - inclui todas as intervenções que não são identificáveis contabilisticamente como pertencendo a um dos objectivos citados.

			B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	Acções comun.	EUR15
Objectivo	1	(a)	9.0	–	2 022.6	2 653.0	4 781.3	222.5	954.2	2 228.6	–	17.2	28.8	1 382.0	–	–	218.6	–	**14 517.8**
		(b)	34.7	1.7	1 252.3	1 806.2	4 013.9	242.7	883.4	1 570.4	3.6	11.0	14.4	1 937.1	–	–	203.2	1.3	**11 975.8**
	2	(a)	4.6	6.0	38.0	–	659.2	313.1	–	–	–	9.1	54.1	–	31.1	105.8	518.3	–	**1 739.4**
		(b)	26.3	8.6	118.4	–	466.0	179.8	–	16.3	5.2	20.5	21.4	–	15.6	38.1	191.2	4.2	**1 111.5**
	3+4	(a)	33.4	46.0	48.2	–	269.7	396.8	–	–	3.6	143.8	75.8	–	75.2	73.0	535.7	–	**1 701.1**
		(b)	58.8	58.9	131.7	–	221.9	312.9	–	83.8	4.2	142.6	37.9	–	37.6	36.5	474.9	–	**1 601.6**
	5a	(a)	30.7	40.4	177.6	0.1	41.0	285.1	–	22.4	6.4	6.5	63.5	–	84.4	53.7	22.9	0.1	**834.9**
		(b)	18.8	35.6	178.1	0.0	30.6	289.7	0.0	11.9	2.1	8.5	30.9	0.0	37.6	18.9	33.9	–	**696.5**
	5b	(a)	9.2	3.4	135.8	–	88.6	110.5	–	31.5	–	7.3	78.3	–	32.8	–	74.6	–	**571.9**
		(b)	9.4	2.6	86.0	–	85.4	101.1	–	37.1	0.2	11.9	39.2	–	15.9	–	49.0	–	**437.9**
Outras acções		(a)	120.7	10.3	633.0	66.2	247.5	312.9	50.5	84.7	2.8	60.0	43.7	156.9	130.1	77.4	324.3	583.5	**2 904.6**
		(b)	71.4	9.8	318.7	50.9	152.3	136.3	39.7	162.8	1.5	27.4	24.2	128.5	60.8	38.5	139.2	269.1	**1 631.0**
TOTAL	(1)	(a)	**207.6**	**106.0**	**3 055.2**	**2 719.3**	**6 087.3**	**1 640.8**	**1 004.7**	**2 367.2**	**12.7**	**244.0**	**344.2**	**1 538.9**	**353.6**	**309.9**	**1 694.4**	**583.7**	**22 269.5**
		(b)	**219.4**	**117.2**	**2 085.1**	**1 857.2**	**4 970.0**	**1 262.5**	**923.1**	**1 882.3**	**16.7**	**221.8**	**168.0**	**2 065.6**	**167.5**	**132.0**	**1 091.3**	**274.5**	**17 454.3**

(1) As diferenças em relação à IG XIX explicam-se pela inclusão dos capítulos B2-14 a B2-19 (iniciativas comunitárias e acções estruturais).

CAPÍTULO 7 (*)

Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Orientação (FEOGA-«Orientação»)

7.0. ÍNDICE

	Pontos
Introdução	7.1
Execução orçamental	7.2 — 7.8
Dotações de autorização	7.3 — 7.4
Dotações de pagamento	7.5 — 7.8
Iniciativa comunitária Leader (1990-1993)	7.9 — 7.60
Introdução	7.9 — 7.15
Transferência entre fundos estruturais	7.16 — 7.17
Concepção do grupo de acção local	7.18
Subvenção global	7.19
Garantias bancárias	7.20 — 7.22
Juros	7.23 — 7.24
Observações específicas relativas a determinados grupos na Alemanha	7.25 — 7.26
Observações específicas relativas a determinados grupos em Itália	7.27 — 7.38
Grupo Leader Vulture Alto-Bradano	7.30 — 7.38
Observações específicas relativas a determinados grupos em Espanha	7.39 — 7.52
Assistência técnica	7.53
Conclusão	7.54 — 7.60

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 199.

INTRODUÇÃO

7.1. As observações do Tribunal relativas ao Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Orientação (FEOGA-«Orientação»), referem-se à execução do orçamento e à iniciativa comunitária Leader (ligação entre acções de desenvolvimento da economia rural; 1990-1993).

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

7.2. O aumento das dotações utilizadas pelo FEOGA-«Orientação» em 1995 em relação ao exercício anterior é mais importante ao nível das autorizações do que ao nível dos pagamentos (ver ***quadros 7.1 e 7.3***) (1). Por seu lado, apesar de as taxas globais de utilização (97%) se manterem praticamente estáveis, verificam-se importantes variações de autorização por objectivo.

Dotações de autorização

7.3. Em 1995, as dotações de autorização atingiram o montante de 3 609 Mio ECU contra 3 335 Mio ECU em 1994 (ver ***quadro 7.2***). As autorizações a favor das zonas cobertas pelo objectivo n.º 1 aumentaram sensivelmente (2 395 Mio ECU contra 1 902 Mio ECU em 1994) bem

(1) Recorde-se que os montantes relativos ao exercício de 1995 incluem as dotações atribuídas aos novos Estados-Membros, nomeadamente a Áustria, a Finlândia e a Suécia.

Quadro 7.1 — Execução orçamental das dotações de autorização do FEOGA-«Orientação» para o exercício de 1995

(1 000 ECU)

Capítulo Artigo	DD/DND (1)	Designação	Orçamento inicial	Dotações transitadas	Reconstit. dotações	Transfer.	Dotações disponíveis	Utilização	% Índice utilização	Dotações trans. (*n* + 1)	Dotações anuladas
B2-1000	DD	Objectivo n.º 1	1 985 800			409 380	2 395 180	2 395 180	100		
B2-1001	DD	Objectivo n.º 5a) [fora da zona 1 e 5b)]	552 100			− 255 340	296 760	282 600	95		14 161
B2-1002	DD	Objectivo n.º 5a) [na zona 5b)]	505 000			− 120 280	384 720	373 305	97		11 414
B2-1003	DD	Objectivo n.º 5b)	507 500			− 258 000	249 500	249 500	100		
B2-1004	DD	Objectivo n.º 6	16 500			31 240	47 740	47 740	100		
		Total QCA	**3 566 900**			**− 193 000**	**3 373 900**	**3 348 325**	**99**		**25 575**
B2-101	DD	Acções de luta contra a fraude	(p.m.)			200	200	10	5		190
B2-1410	DD	Interreg II (part. Feoga-«Orientação»)	108 400	5 800		− 94 000	20 200	12 800	63		
B2-1412	DD	PEACE (part. Feoga-«Orientação»)	9 900			− 8 600	1 300	1 300	100		
B2-1440	DD	REGIS II (part. Feoga-«Orientação»)	31 500			− 19 700	11 800		0		
B2-146	DD	Leader II (part. Feoga-«Orientação»)	115 400	14 800		135 500	265 700	235 900	89		
		Total iniciativas comunitárias	**265 200**	**20 600**		**13 200**	**299 000**	**250 000**	**84**		
B2-180	DD	Medidas transitórias e acções inovadoras	34 210			− 3 000	31 210	10 867	35		20 343
		Total FEOGA-«Orientação»	**3 866 310**	**20 600**		**− 182 600**	**3 704 310**	**3 609 202**	**97**		**46 108**

Fonte: conta de gestão da Comissão.
(1) DD: dotações diferenciadas; DND: dotações não diferenciadas.

Quadro 7.2 — Execução orçamental das dotações de autorização do FEOGA-«Orientação» para o exercício de 1994

(1 000 ECU)

Capítulo Artigo	DD/DND	Designação	Orçamento inicial	Dotações Transitadas	Reconstit. dotações	Transfer.	Dotações disponíveis	Utilização	% Índice utilização	Dotações trans. ($n+1$)	Dotações anuladas
B2-100	DD	Acções estruturais ligadas à política dos contratos	61 000			−16 768	44 232	43 649	99		583
B2-1010	DD	Objectivo n.º 1	1 907 800		22 444	−27 065	1 903 179	1 902 942	100		237
B2-1011	DD	Objectivo n.º 5b)	527 000			−261 092	265 908	265 837	100		71
B2-1012	DD	Objectivo n.º 5a) [fora da zona 1 e 5b)]	564 000			104 349	668 349	668 349	100		
B2-1013	DD	Objectivo n.º 5a) [na zona 5b)]	283 000			136 648	419 648	419 648	100		
		Total QCA	**3 281 800**		**22 444**	**−47 160**	**3 257 084**	**3 256 776**	**100**		**308**
B2-102	DD	Acções luta contra a fraude	(p.m.)			200	200		0		
		Total capítulo B2-10	**3 342 800**		**22 444**	**−63 728**	**3 301 516**	**3 300 425**	**100**		**1 091**
B2-1406	DD	Iniciativa comunit./Desenvolv. rural	(p.m.)			91 913	91 913	287	0	14 800	76 826
B2-1407	DD	Reserva para acções ant. futuras		2 380			2 380	2 380	100		
B2-180	DD	Medidas transit. e acções inovadoras	67 000			−16 795	50 205	32 334	64		17 871
B2-190	DD	Acções Regulamento (CEE) n.º 3575/90	0				0				
		Total rubricas 1406, 1407, 180, 190	**67 000**	**2 380**		**75 118**	**144 498**	**35 001**	**24**	**14 800**	**94 697**
		Total Feoga-«Orientação»	**3 409 800**	**2 380**	**22 444**	**11 390**	**3 446 014**	**3 335 426**	**97**	**14 800**	**95 788**

Quadro 7.3 — Execução orçamental das dotações de pagamento do FEOGA-«Orientação» para o exercício de 1995

(1 000 ECU)

Capítulo Artigo	DD/DND (1)	Designação	Orçamento inicial	Dotações trans. ($n-1$)	Reconstit. dotações	Transfer.	Dotações disponíveis	Utilização	% Índice utilização	Dotações trans. ($n+1$)	Dotações anuladas
B2-1000	DD	Objectivo n.º 1	1 634 000			63 000	1 697 000	1 694 819	100		2 180
B2-1001	DD	Objectivo n.º 5a) [fora da zona 1 e 5b)]	477 650	44 499		− 15 620	506 529	316 643	63		189 885
B2-1002	DD	Objectivo n.º 5a) [na zona 5b)]	295 500	12 390			307 890	288 255	94		19 634
B2-1003	DD	Objectivo n.º 5b)	462 750			− 63 000	399 750	207 015	52		192 734
B2-1004	DD	Objectivo n.º 6	8 250			15 620	23 870	23 870	100		
		Total QCA	**2 878 150**	**56 889**		**0**	**2 935 039**	**2 530 602**	**86**		**404 433**
B2-101	DD	Acções luta contra a fraude	(p.m.)			200	200	8	4		192
B2-1410	DD	Interreg II (part. Feoga-«Orientação»)	76 100	3 800		− 26 000	54 000	6 100	11		
B2-1412	DD	PEACE (part. Feoga-«Orientação»)	6 000				6 000	600	10		
B2-1440	DD	REGIS II (part. Feoga-«Orientação»)	22 600				22 600		0		
B2-146	DD	Leader II (part. Feoga-«Orientação»)	81 600				81 600	67 100	82		
B2-148	DD	Antigos PIC	29 900				29 900	19 800	66		
		Total iniciativas comunitárias	**216 200**	**3 800**		**− 26 000**	**194 100**	**93 600**	**48**		
B2-180	DD	Medidas transitórias e acções inovadoras	74 805			− 6 500	68 305	42 063	62		26 242
B2-190	DD	Acções Regulamento (CEE) n.º 3575/90	14 900	37 000			51 900	30 000	58		
		Total Feoga-«Orientação»	**3 184 055**	**97 689**		**− 32 300**	**3 249 544**	**2 696 273**	**83**		**430 867**

Fonte: conta de gestão da Comissão.

(1) DD: dotações diferenciadas; DND: dotações não diferenciadas.

Quadro 7.4 — Execução orçamental das dotações de pagamento do FEOGA-«Orientação» para o exercício de 1994

(1 000 ECU)

Capítulo Artigo	DD/DND	Designação	Orçamento inicial	Dotações trans. (n − 1)	Reconstit. dotações	Transfer.	Dotações Disponíveis	Utilização	% Índice utilização	Dotações trans. (n + 1)	Dotações anuladas
B2-100	DD	Acções estruturais ligadas à política dos contratos	63 000			− 2 000	61 000	52 642	86		8 358
B2-1010	DD	Objectivo n.º 1	1 581 950	22 465		15 943	1 620 358	1 619 748	100		610
B2-1011	DD	Objectivo n.º 5b)	477 000			− 68 363	408 637	234 419	57		174 218
B2-1012	DD	Objectivo n.º 5a) [fora da zona 1 e 5b)]	446 000	39 821		− 1 000	484 821	400 500	83	44 499	39 822
B2-1013	DD	Objectivo n.º 5a) [na zona 5b)]	204 000				204 000	191 610	94	12 390	
		Total QCA	**2 708 950**	**62 286**		**− 53 420**	**2 717 816**	**2 446 277**	**90**	**56 889**	**214 650**
B2-102	DD	Acções luta contra a fraude	0			50	50	0	0		50
		Total capítulo B2-10	**2 771 950**	**62 286**		**− 55 370**	**2 778 866**	**2 498 919**	**90**	**56 889**	**223 058**
B2-1406	DD	Iniciativa comunit./Desenvolv. rural	0			45 450	45 450	0	0		45 450
B2-1407	DD	Reserva para acções ant. futuras	55 000	22 187			77 187	31 923	41		45 264
B2-180	DD	Medidas transit. e acções inovadoras	92 000	15 458			107 458	54 752	51		52 706
B2-190	DD	Acções Regulamento (CEE) n.º 3575/90	85 678	24 066			109 744	33 391	30	37 000	39 353
		Total rubricas 1406, 1407, 180, 190	**232 678**	**61 711**		**45 450**	**339 839**	**120 066**	**35**	**37 000**	**182 773**
		Total Feoga-«Orientação»	**3 004 628**	**123 997**		**− 9 920**	**3 118 705**	**2 618 985**	**84**	**93 889**	**405 831**

como as dos programas de iniciativa comunitária (250 Mio ECU contra 3 Mio ECU em 1994). Deve sublinhar-se, pelo contrário, uma forte diminuição das autorizações relativas aos objectivos n.os 5a) (656 Mio ECU contra 1 088 Mio ECU em 1994) e 5b) (250 Mio ECU contra 265 Mio ECU em 1994).

7.4. As taxas de utilização foram fracas no que se refere a determinados programas de iniciativa comunitária, nomeadamente REGIS II (sem autorizações) e Interreg II (63%) bem como às medidas transitórias e acções inovadoras (35%). Estas taxas traduzem um atraso na aprovação das decisões da Comissão.

Dotações de pagamento

7.5. O montante das dotações de pagamento utilizadas em 1995 é de 2 696 Mio ECU contra 2 619 Mio ECU em 1994 (ver ***quadro 7.4***).

7.6. As dotações de pagamento aumentaram nas zonas cobertas pelo objectivo n.º 1 (1 695 Mio ECU, contra 1 619 Mio ECU em 1994) bem como para os programas de iniciativa comunitária (94 Mio ECU, contra 32 Mio ECU em 1994). Em contrapartida, diminuíram nas zonas cobertas pelo objectivo n.º 5b) (207 Mio ECU, contra 234 Mio ECU em 1994).

7.7. As dotações de pagamento não utilizadas relativas às rubricas orçamentais dos quadros comunitários de apoio foram anuladas por um montante de 404 Mio ECU.

7.8. As taxas de utilização das dotações de pagamento passaram de 84% em 1994 para 83% em 1995. Esta ligeira diminuição deve-se ainda à fraca utilização das rubricas orçamentais relativas aos objectivos n.os 5a) (74%), 5b) (52%) e aos programas de iniciativa comunitária (48%). Esta taxa de utilização das dotações de pagamento é devida a uma fraca execução das acções nos Estados-Membros, bem como ao atraso na aprovação das decisões.

INICIATIVA COMUNITÁRIA LEADER (1990-1993)

Introdução

7.9. Em 15 de Março de 1991, a Comissão decidiu, em aplicação do artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88, aprovar uma iniciativa comunitária (IC) designada Leader (ligação entre acções de desenvolvimento da economia rural) que cobre o período compreendido entre 1990 e 1993 (2). As modalidades de aplicação foram objecto de uma «Comunicação aos Estados-Membros» publicada no JO C 73 de 19.3.1991. De início, as autorizações deviam ser efectuadas em todos os Estados-Membros até 31 de Dezembro de 1993 (prazo seguidamente prolongado até 31 de Dezembro de 1994) e os pagamentos até 31 de Dezembro de 1995. Alguns Estados-Membros beneficiaram de um prolongamento até 30 de Junho de 1995 no que se refere às autorizações e até 31 de Dezembro de 1996 no que se refere aos pagamentos.

7.10. Esta iniciativa tem como principal objectivo «aplicar soluções inovadoras, que possam servir de exemplo para o conjunto das zonas rurais» nas zonas dos objectivos n.os 1 e 5b). Para o efeito, a intervenção financeira da Comunidade assume a forma de subvenção global (3). Para a execução da IC Leader I, foi introduzido o conceito de grupos de acção local («grupos» Leader) seleccionados em parceria entre os Estados-Membros e a Comissão (4). Estes grupos de acção local devem assegurar a gestão das dotações financeiras globais que lhes são atribuídas a título da IC Leader I. Deverão ser constituídos por agentes «económicos e sociais locais» que possuam um bom conhecimento dos problemas regionais específicos e funcionar num sistema de rede com vista ao intercâmbio de informações e experiências.

7.11. As principais medidas elegíveis no âmbito de Leader I são:

a) o desenvolvimento agrícola e rural propriamente dito (composto por seis medidas específicas: apoio técnico ao desenvolvimento rural; formação profissional e ajudas à contratação; turismo rural; pequenas empresas, artesanato e serviços de apoio; valorização no local e comercialização da produção agrícola e silvícola e da pesca local; outras medidas);

b) a ajuda aos grupos Leader (despesas de funcionamento, de aquisição do equipamento informático, de assistência técnica) e

c) despesas para o estabelecimento de uma rede transnacional (assistência técnica).

A dotação financeira para as tarefas administrativas e gestão dos grupos e da rede limita-se a 12% do total dos fundos disponíveis.

7.12. A dotação financeira a título dos três fundos estruturais (FEDER, FEOGA-«Orientação», FSE) para o período 1991-1995 (ver ***quadro 7.5***) é de 448,9 Mio ECU no que se refere às dotações de autorização. A DG VI, como responsável pela gestão do FEOGA, que participa

(2) Também designada Leader I no texto que se segue.
(3) Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88, de 24 de Junho de 1988.
(4) No âmbito de Leader II relativo ao período 1994-1999, os Estados-Membros seleccionam os grupos de forma autónoma.

Quadro 7.5 — Situação financeira da iniciativa comunitária Leader em 31 de Dezembro de 1995

(Mio ECU)

Estado-Membro	Autorizações				Pagamentos			
	FEOGA	FEDER	FSE	Total	FEOGA	FEDER	FSE	Total
Bélgica	0,855	1,355	—	2,210				1,768
Dinamarca	0,684	0,911	0,608	2,203				1,762
Alemanha	8,169	15,629	—	23,798				19,038
Grécia	21,115	28,425	2,460	52,000				41,600
Espanha	55,249	56,778	7,973	120,000				96,000
França	22,294	39,114	3,631	65,039				52,031
Irlanda	8,309	16,667	2,179	27,155	80% dos montantes autorizados			21,724
Itália	33,079	37,855	9,936	80,870				64,696
Luxemburgo	0,289	0,183	0,037	0,509				0,407
Países Baixos	0,107	1,258	0,027	1,392				1,114
Portugal	22,202	28,247	1,511	51,960				41,568
Reino Unido	4,256	8,977	2,172	15,405				12,324
Total Estados-Membros	**176,608**	**235,399**	**30,534**	**442,541**	**141,286**	**188,319**	**24,427**	**354,032**
Célula de animação (AEIDL)	6,457(1)			6,457	6,285			6,285
Total Leader	**183,065**	**235,399**	**30,534**	**448,998**	**147,571**	**188,319**	**24,427**	**360,317**

Fonte: conta de gestão da Comissão.
(1) Autorizações menos anulações de autorizações após regularizações anuais.

com cerca de 176,6 Mio ECU para esta IC, coordena a iniciativa Leader.

7.13. Os principais beneficiários da IC Leader I são a Espanha e a Itália, a quem foram atribuídas dotações orçamentais num montante de 120 Mio ECU e 80,9 Mio ECU, respectivamente.

7.14. Em Julho de 1994, a Comissão decidiu aprovar a IC Leader II para o período 1994-1999 com um orçamento indicativo de 1 446,7 Mio ECU. Até 31 de Dezembro de 1995, a Comissão já autorizara a título de Leader II um montante de 545 Mio ECU proveniente dos três fundos estruturais.

7.15. Em 1995, efectuaram-se auditorias em Itália (quatro grupos), Espanha (quatro grupos) e Alemanha (três grupos). Estes foram escolhidos em função da sua importância financeira e de considerações de carácter geográfico.

Transferência entre fundos estruturais

7.16. As dotações dos fundos estruturais comunitários são utilizadas de forma diversa pelos Estados-Membros, alguns dos quais estabelecem critérios de elegibilidade mais estritos que outros, como revelam as auditorias efectuadas pelo Tribunal na Alemanha, Itália e Espanha. Assim, num caso, a Comissão impediu que determinadas dotações FEOGA beneficiassem projectos Leader no âmbito do FEDER. Em outros casos, houve projectos inseridos no âmbito do FEOGA-«Orientação» que foram financiados por dotações FEDER sem reacção da Comissão. Estas diferenças práticas encontram explicação no facto de não existirem disposições na regulamentação vinculativas sobre a matéria. Todavia, os fundos estruturais não são susceptíveis de substituição entre si. A Comissão deverá providenciar no sentido de que este princípio seja cumprido.

7.17. A escolha de um fundo estrutural para o financiamento de um projecto Leader I não é da competência do grupo mas do organismo intermediário aprovado pela Comissão. Para melhor coordenar a utilização do conjunto das dotações disponíveis, a Comissão deverá definir o tipo de projectos que podem ser financiados por diferentes fundos e estabelecer regras claras para a transferência das dotações ainda disponíveis, de um fundo para outro.

Concepção do grupo de acção local

7.18. No âmbito da IC Leader I, foi criada uma rede de 217 grupos de acção local. Os grupos de acção local

(grupos) são organismos públicos, privados ou mistos cujo objectivo é animar, apoiar e acompanhar acções e projectos de desenvolvimento rural que, pelo seu carácter inovador, podem ser utilizados como exemplo (5). Cada grupo apresenta um programa que inclui várias medidas específicas. Os programas são elaborados para realizar uma pluralidade de projectos que devem inscrever-se nas medidas previstas (6). Os grupos actuam com plena autonomia de gestão mas sob a tutela dos organismos intermediários. A sua actividade não tem um fim lucrativo. No caso da Alemanha, o conceito destes grupos locais descentralizados nem sempre foi aplicado, visto que muitas vezes são as autoridades regionais em causa que asseguram estas funções. Tais procedimentos administrativos não respeitam o espírito inovador de Leader. O papel dos grupos na selecção dos projectos, avaliação e acompanhamento (financeiros e técnicos) são a base fundamental da IC Leader. As responsabilidades atribuídas a estes grupos e o seu funcionamento variam de um Estado-Membro para outro. De um modo geral, para o seu funcionamento, têm necessidade de um apoio financeiro sob forma de subvenções importantes, a fim de cobrir os seus custos administrativos correntes. As subvenções para os projectos aprovados pelos grupos são concedidas, além dos fundos estruturais, pelas administrações nacionais, tanto ao nível central, como regional ou local.

Subvenção global

7.19. A contribuição comunitária é concedida sob a forma de subvenção global através dos serviços intermediários nacionais a favor de grupos de acção local. Estes últimos são responsáveis pela atribuição da subvenção aos beneficiários finais. A intenção que determinadas administrações regionais têm de utilizarem esta contribuição comunitária sob a forma de concessão de empréstimos não foi aceite pela DG VI, com base no regulamento em vigor. Pelo contrário, no âmbito dos programas operacionais do FEDER («Desenvolvimento local»), a DG XVI aceitou esta prática (ver observações respectivas no relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1994, ponto 4.46). A Comissão deverá harmonizar a aplicação do regulamento relativo às subvenções globais no âmbito dos diferentes fundos estruturais.

Garantias bancárias

7.20. Tanto em Itália como em Espanha, os grupos Leader tiveram que depositar uma garantia bancária a favor do organismo intermediário relativamente à subvenção que lhes era concedida. Esta disposição determinou, especialmente em Itália, um atraso superior a um ano ao nível da execução global do programa Leader I.

7.21. Os encargos ligados a estas garantias bancárias representavam 1% a 2% por ano em Espanha, contra 0,5% a 0,8% em Itália. Em Itália, os grupos Leader, com excepção do grupo de Campobasso/Molise, exigiram também de cada beneficiário privado uma garantia bancária, por sua própria conta. O grupo de Campobasso constituíra com o seu banco uma garantia bancária de 3,5% por ano, que permitia dispensar os beneficiários finais da exigência de uma garantia bancária a favor do grupo Leader. Este procedimento simplificado determinou encargos quatro vezes mais elevados para o grupo.

7.22. A Comissão deverá providenciar no sentido de que, a nível nacional, os procedimentos garantam aos beneficiários finais um tratamento idêntico, sobretudo na óptica da continuação da iniciativa com Leader II.

Juros

7.23. A utilização dos juros produzidos pelos pagamentos de adiantamentos não foi claramente definida. Para além dos encargos suportados pelos grupos Leader relativamente às garantias bancárias, os juros produzidos foram, de uma forma geral, utilizados para financiar actividades de assistência técnica e as despesas de funcionamento dos grupos. Serviram igualmente como contribuições próprias dos grupos para projectos dos quais eles próprios eram beneficiários. Assim, o grupo Leader italiano de Campobasso/Molise considerou os juros como fundos próprios e utilizou-os para a compra de obrigações do Estado, ao passo que o grupo espanhol Maestrazgo-Teruel afectou os juros ao orçamento relativo à construção de um edifício destinado à administração regional, que deverá em seguida ser posto à disposição do grupo no âmbito de Leader II.

7.24. Os juros produzidos por dotações comunitárias não utilizadas não constituem fundos pertencentes aos grupos Leader. É necessário estabelecer regras precisas sobre a utilização dos juros emitidos dos adiantamentos comunitários, porque estes juros deverão ser utilizados a favor da IC Leader. O Tribunal já manifestou esta preocupação (7). Com efeito, o Tribunal considera a utilização dos juros como um problema geral que deverá ser tratado pela Comissão (ver igualmente os pontos 11.57—11.66 do presente relatório).

(5) Comunicação da Comissão 91/C/73/14. JO C 73 de 19.3.1991.

(6) Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88, de 24 de Junho de 1988.

(7) Ver, a título de exemplo, os pontos 6.11-6.14 do relatório anual relativo ao exercício de 1993 (JO C 327 de 24.11.1994).

Observações específicas relativas a determinados grupos na Alemanha

7.25. Entre os grupos inspeccionados em Leer, Aurich e Kusel, houve um projecto deste último grupo (transformação e remodelação da pousada da juventude de Burg Lichtenberg) que beneficiou de uma ajuda do FEDER superior a 2 Mio DM (± 1 Mio ECU), sendo o custo total superior a 10 Mio DM (± 5 Mio ECU). Mais de 81% do conjunto das contribuições Leader I de que o grupo de Kusel beneficiou foram afectados exclusivamente a este projecto. No programa apresentado à Comissão, o montante indicado para este projecto era largamente inferior ao custo real. Um projecto de uma tal envergadura não corresponde ao espírito da IC Leader (ponto 7.18). De qualquer modo, o projecto só não foi financiado pela IC Leader I porque não havia dotações disponíveis a título do objectivo n.º 5b) no âmbito dos programas operacionais normais.

7.26. No lugar do projecto inicialmente aprovado a título da medida «Valorização e comercialização da produção agrícola, silvícola e da pesca local», o grupo Leader de Kusel (bem como os dois outros grupos Leader da Renânia-Palatinado) integrou na iniciativa comunitária Leader I um programa do *Land,* que já existia desde o início de 1989. Este último refere-se a um regime de ajuda a favor dos exploradores agrícolas destinado a investimentos que têm em vista reduzir os efeitos negativos para o ambiente (programa «Lisier»). O grupo aumentou a dotação de 166 000 ECU graças às dotações do FEOGA. Uma série de projectos individuais no âmbito exclusivo do *Land* tornaram-se assim projectos co-financiados pelo programa Leader I. Neste caso, o financiamento comunitário não constituía nem um incentivo, nem uma inovação, que são contudo factores essenciais do espírito do Leader.

Observações específicas relativas a determinados grupos em Itália

7.27. Em Itália, os grupos Basilicata, Úmbria, Molise e Vulture Alto Bradano foram objecto de uma auditoria. Verificou-se que toda uma série de projectos seleccionados pelos grupos só tinha sido formalmente aprovada após 30 de Junho de 1995 (prazo final previsto pelas decisões da Comissão para as autorizações de dotações). Além disso, no momento da auditoria (Outubro de 1995), havia outros projectos que continuavam à espera do acordo das administrações regionais, expressamente previsto pelos procedimentos nacionais.

7.28. Este problema incidiu mais em especial no grupo Leader de Campobasso/Molise. Em Outubro de 1995, dos 29 projectos propostos por este grupo, apenas 10 tinham sido formalmente aprovados. O grupo Leader beneficiava apenas de um apoio muito fraco da administração regional, a tal ponto que, no final do mês de Junho de 1995, até a dotação financeira do grupo destinada às despesas de pessoal e de administração foi recusada por não se terem tomado as medidas correspondentes. Assim, de um ponto de vista formal, o grupo Leader, desde a sua criação, estava impossibilitado de fazer o seu trabalho. Esta atitude da parte da administração regional pôs fortemente em causa o bom andamento do programa Leader I. O Comité de Acompanhamento e a Comissão deveriam ter tido uma intervenção imediata junto dos serviços nacionais intermediários.

7.29. Dois dos projectos inspeccionados na medida «Turismo rural» referem-se às obras de remodelação de um velho mosteiro efectuadas pelo município de Apiro (grupo Leader de Colli Esini) e de uma instalação agrícola privada na região de Sepino (grupo Leader de Campobasso/Molise). Estes dois projectos tinham já beneficiado, relativamente a outras acções, de contribuições no âmbito dos programas integrados mediterrânicos (PIM), entretanto encerrados. Nos dois casos, as acções já subvencionadas pelos PIM ainda não tinham sido concluídas e os projectos encontravam-se ainda numa fase não operacional por não existirem investimentos dos fundos próprios dos promotores.

Grupo Leader Vulture Alto-Bradano

7.30. O grupo Leader Vulture Alto-Bradano de Acerenza/Basilicata, criado pela Federação das Cooperativas Italianas (Confederazione Cooperative Italiane, CCI), distinguia-se nitidamente de todos os outros grupos Leader inspeccionados pelo Tribunal nos diferentes Estados-Membros. Este grupo funcionava praticamente como um gabinete de consultores que elaborava essencialmente, ou mandava elaborar por outras cooperativas que eram membros do grupo Leader, estudos e programas para futuras medidas de desenvolvimento. Mais de metade dos fundos colocados à disposição (dos quais 3,9 Mio ECU de fundos comunitários) foi utilizada para esses estudos e reingressava assim às cooperativas que eram membros do grupo ou ao próprio grupo. Além disso, a divulgação dos resultados de determinados estudos preparados no âmbito da medida 1 no contexto da «assistência técnica» era feita contra pagamento do requerente. Menos de 20% dos fundos disponíveis eram utilizados para financiar projectos de investimento materiais. Assim, o impacto das actividades do grupo no contexto do desenvolvimento rural só podia ser mínimo. A predominância destas actividades não corresponde à filosofia de Leader. A Comissão deverá providenciar no sentido de que as actividades dos grupos se concentrem cada vez mais na realização de projectos concretos de desenvolvimento rural.

7.31. A lista de projectos apresentada pelo grupo Leader de Vulture Alto-Bradano não permitia a identificação clara da natureza das acções subvencionadas. Esta situação é posta em evidência nos pontos que se seguem.

7.32. No âmbito da medida «Valorização e comercialização da produção agrícola e silvícola», uma das três medidas específicas, «Criação de um centro de exposição Leader», incluía oito projectos distintos no valor total de 1 000 Mio LIT (± 645 000 ECU). Um destes projectos, a compra de um local administrativo destinado ao grupo Leader (100 000 ECU), não se inseria no âmbito da medida anteriormente referida. Por consequência, este projecto não é elegível em termos de Leader I e o montante do financiamento comunitário correspondente (37 700 ECU) deve ser reembolsado.

7.33. Com vista à criação do centro de exposição referido, o grupo Leader alugara, em 6 de Junho de 1994, um grande armazém por um período de cinco anos, que ultrapassava portanto largamente a duração do programa Leader I. Este armazém pertencia a uma cooperativa membro do grupo Leader. O preço de aluguer anual acordado era de 100 Mio LIT (± 64 500 ECU), com pagamento antecipado durante os três primeiros anos. Este pagamento antecipado era não só excepcionalmente elevado mas cobria ainda parcialmente um período que ultrapassava igualmente a duração do programa Leader I. O mesmo se aplica aos outros alugueres anuais ainda por pagar.

7.34. Nem os pagamentos antecipados nem os pagamentos posteriores relativos a serviços prestados depois de 31 de Dezembro de 1996, data-limite prevista para o encerramento dos pagamentos de Leader I, são elegíveis para um financiamento comunitário. Os adiantamentos a título de aluguer, pagos relativamente ao período posterior à data de 1 de Janeiro de 1997, deverão portanto ser recuperados.

7.35. Só metade do valor dos três alugueres anuais pagos adiantadamente bem como das despesas já apresentadas pelo grupo Leader para a componente do projecto «Criação de instalações para uma exposição sobre o turismo» foi imputada à medida «Criação de um centro de exposição Leader». A outra metade foi associada a um projecto inserido no âmbito da medida «Pequenas empresas, artesanato e serviços». Devido a esta repartição, a proveniência do financiamento dos diferentes custos do projecto não era suficientemente transparente.

7.36. Quatro outros projectos indicados na lista do grupo relativos à medida «Pequenas empresas, artesanato e serviços» constituíam na realidade um único projecto artificialmente dividido em subprojectos. Tratava-se da elaboração de um estudo global, seguido de estudos específicos, para o desenvolvimento de 15 pequenas empresas, incluindo a compra do respectivo material e equipamentos necessários. Só foram identificadas 12 pequenas empresas, nenhuma das quais recebera ainda material ou equipamentos no âmbito destes projectos Leader I. A elaboração do estudo global, iniciada pelo grupo Leader, não tomara em consideração as necessidades reais para este tipo de actividade.

7.37. O contrato relativo a uma actividade de consultadoria para a elaboração do programa global e dos diferentes projectos de desenvolvimento das pequenas empresas seleccionadas foi atribuído a um banco cooperativo, que era não só membro do grupo Leader mas ainda o principal banco comercial e o fornecedor da respectiva garantia bancária. As três propostas apresentadas para esta actividade de consultadoria (custo total de 295 000 ECU, dos quais 198 000 ECU financiados pelo FEDER), exigidas pela administração regional, eram superficiais e incluíam apenas uma explicação sumária, o que não permitia qualquer comparação qualitativa baseada em elementos concretos. Nestas condições, não era possível garantir uma utilização correcta dos fundos públicos em causa.

7.38. Várias cooperativas, membros deste grupo Leader, participaram em determinados projectos de estudos, que não contribuíram concretamente para o desenvolvimento rural e se afastam portanto do espírito da IC Leader.

Observações específicas relativas a determinados grupos em Espanha

7.39. Em Espanha, inspeccionaram-se os grupos de Tierra de Campos/Camino de Santiago, Navarra, Maestrazgo-Teruel e La Montaña Alicante.

7.40. As dotações nacionais previstas nos acordos de financiamento só excepcionalmente foram postas à disposição dos grupos Leader e, mesmo assim, só parcialmente. A parte mais significativa destas contribuições nacionais foi fornecida pelas administrações regionais competentes (comunidades autónomas) e directamente paga aos beneficiários, sem que os grupos Leader tenham sido informados. Por consequência, a maioria destes últimos (com excepção do grupo Montaña de Navarra em Pamplona) tinha apenas noções muito vagas dos montantes pagos aos beneficiários a título do financiamento nacional.

7.41. Por consequência, as auditorias mostraram que as informações financeiras elaboradas pelos grupos e enviadas através do serviço nacional intermediário à Comissão eram muitas vezes incompletas e pouco fiáveis.

7.42. Os grupos Leader de Maestrazgo-Teruel de Molinos/Teruel e de La Montaña Alicante de Cocentaina/Alicante são obrigados a compensar a diminuição da participação financeira nacional prevista pelo aumento das participações privadas. Todavia, este aumento, que se eleva a 1,6 Mio ECU no caso do primeiro grupo e a 1,2 Mio ECU no do segundo, não é garantido. A diminuição da participação financeira nacional põe em causa o princípio da parceria e poderá comprometer os projectos.

7.43. Foi impossível determinar como os diferentes grupos Leader e o organismo nacional intermediário puderam em conjunto apresentar provas de que a participação financeira acordada tinha sido respeitada. Três grupos Leader foram incapazes de justificar a comparticipação financeira nacional prevista e verificou-se que a lista dos grupos e dos projectos fornecida pelo organismo intermediário, que será utilizada no final do programa para certificar o mapa financeiro do encerramento do programa Leader I em Espanha, se caracterizava por numerosas faltas de exactidão.

7.44. A auditoria de dois projectos situados em Tordehumos e inseridos no âmbito do grupo Leader de Tierra de Campos, que foram executados por um único beneficiário final, evidenciou graves irregularidades que traduzem uma ausência de controlo por parte do grupo Leader.

7.45. Um dos projectos, que faz parte da medida «Turismo rural» incluía, entre outras, acções destinadas a recuperar e mobilar uma casa. Porém, com efeito, tratava-se exclusivamente de uma casa de fim-de-semana e de férias para o proprietário, que não residia no local. O subsídio, de 3,92 Mio PTA (± 26 000 ECU), proveniente de dotações Leader I do FEOGA, não era portanto elegível; os montantes já pagos deverão ser recuperados.

7.46. O segundo projecto na medida «Valorização e comercialização da produção agrícola e silvícola» incluía a remodelação de um grande hangar destinado à criação de perdizes para caça, a colocação de uma reserva fechada de três hectares para a reprodução de coelhos igualmente destinados à caça bem como, remodelar e mobilar dois apartamentos para alojar os futuros caçadores.

7.47. Independentemente do facto de ser inaceitável que as dotações ligadas a uma medida relativa à comercialização da produção agrícola e silvícola sejam concedidas para remodelar dois apartamentos, a auditoria efectuada no local mostrou que o hangar que beneficiara de um montante de 5,13 Mio PTA (± 38 600 ECU) de dotações Leader I do FEOGA com vista à criação de perdizes fora alugado pelo beneficiário a um avicultor e, por consequência, utilizado para fins diversos. Nessa medida, desaparecia a justificação essencial da contribuição a favor do projecto no seu conjunto, que se elevava a 12,67 Mio PTA (± 79 700 ECU), deixando o projecto de poder ser considerado como inserido no âmbito do FEOGA a título de Leader I. Todos os montantes de subsídios já pagos deverão ser recuperados.

7.48. No caso de um projecto do grupo Leader de Montaña de Navarra da medida «Valorização e comercialização da produção agrícola e silvícola», o financiamento tanto nacional como comunitário era constituído por uma bonificação de juro associada a um empréstimo concedido em 1990, válido por um período de 10 anos, que o beneficiário, uma cooperativa agrícola de Arizkun, obtivera para ampliar os seus armazéns.

7.49. De início, o projecto não se incluía em Leader I. Só em Março de 1993 foi acrescentado à lista dos projectos que beneficiavam de dotações Leader I. Porém, o tempo que faltava até terminar o empréstimo para o qual fora concedida a bonificação de juro comunitária de 3,54 Mio PTA (± 23 000 ECU) estendia-se no essencial por um período não elegível para ajuda, uma vez que era posterior ao encerramento do programa Leader I. A ajuda comunitária deverá ser reduzida ao montante que corresponde ao período elegível, devendo a diferença ser reembolsada.

7.50. Um outro projecto do grupo Leader de Montaña de Navarra referia-se à recuperação de 28 casas rurais. A auditoria mostrou que a Federação das Casas Rurais de Navarra (Federación de Casas rurales de Navarra), beneficiário oficial deste projecto, era na realidade um intermediário entre os proprietários das casas rurais e o grupo. A este título, geria o projecto e retinha 20% dos montantes da subvenção concedida aos beneficiários reais (proprietários das casas). Esta retenção era injustificada e irregular. A subvenção do fundo estrutural deverá ser atribuída na sua totalidade aos beneficiários finais.

7.51. O grupo Leader de La Montaña Alicante apresentava várias deficiências administrativas sérias. Era o único, entre os grupos Leader inspeccionados, a não respeitar os procedimentos administrativos em vigor para a selecção e controlo dos projectos, estabelecidos pelo organismo nacional intermediário.

7.52. Este grupo aprovou como projecto Leader a construção de um restaurante cujo custo total se elevava a 46 080 777 PTA (± 307 000 ECU). Quando o Tribunal efectuou a auditoria, verificou que o imposto sobre o valor acrescentado incluído nas facturas fora considerado

como despesa elegível. Um outro projecto do grupo Leader de La Montaña Alicante (modernização de uma cooperativa de produção de azeite em Benimantell) estava já concluído e todos os pagamentos correspondentes efectuados no momento do pedido de financiamento e da aceitação do projecto a título de projecto Leader I. Não fora dada qualquer autorização para o arranque antecipado da medida e nenhum motivo concreto podia justificar *a posteriori* a concessão de uma subvenção de 2 Mio PTA (± 13 000 ECU) ao lagar de azeite, cuja produção já tinha sido totalmente relançada, e considerá-la como um projecto Leader I ([8]). Os efeitos de tais casos de refinanciamento não constituem um incentivo.

Assistência técnica

7.53. A Comissão atribuiu um montante de 6,5 Mio ECU a título de assistência técnica a contratos celebrados com a «Associação europeia para a informação sobre o desenvolvimento local» (AEIDL). Esta associação, sediada em Bruxelas, está encarregada de assegurar aos grupos todo o apoio técnico de que necessitam para alcançar os seus objectivos. É responsável igualmente pela organização de reuniões para intercâmbio de informações e de experiência entre os grupos, bem como pela realização de uma rede informática entre todos os grupos. A auditoria deste organismo permitiu observar a sua incapacidade, em termos de registo contabilístico, durante o seu primeiro ano de actividade. Por outro lado, uma auditoria da Comissão (DG XX) revelara problemas semelhantes e a AEIDL teve que fornecer pormenores suplementares sobre as notas de despesas a fim de obter os créditos previstos. Verificou-se não apenas que a Comissão não se tinha certificado desde o início de que a associação dispunha de meios suficientes para garantir a sua gestão, mas também que foi necessário esperar até 1995 até que uma primeira auditoria das contas tivesse sido efectuada por um revisor externo, por iniciativa da AEIDL.

([8]) A própria Comissão reconhece que um projecto já realizado não pode justificar a necessidade de uma subvenção (ver Comunicação n.º 38/95 da Comissão dirigida aos Estados-Membros; JO C 294/22 de 9.11.1995).

Conclusão

7.54. O conceito inovador de grupo de acção local Leader nem sempre foi aplicado de forma idêntica em todos os países. O grau de cooperação e de coordenação entre os grupos Leader e os serviços nacionais intermediários é muito diferente consoante os grupos, especialmente em matéria de troca de informação (ponto 7.40). A grande autonomia concedida aos grupos, bem como a interpretação da sua concepção determinaram disfuncionamentos nos procedimentos (ponto 7.18). Além disso, os procedimentos introduzidos pela Comissão não impediram que uma administração regional bloqueasse o funcionamento de um grupo (pontos 7.27 e 7.28).

7.55. A garantia bancária não é exigida de forma sistemática nos diferentes Estados-Membros. Por consequência, os beneficiários finais, obrigados a fornecer uma tal garantia, são desfavorecidos em relação aos agentes dispensados de tal obrigação (pontos 7.20–7.22).

7.56. A utilização dos juros produzidos na sequência dos pagamentos de adiantamentos de fundos estruturais deverá ser regularizada pela Comissão (pontos 7.23 e 7.24).

7.57. Várias despesas ao nível dos beneficiários não eram elegíveis e deverão por conseguinte ser recuperadas (pontos 7.32–7.34, 7.44–7.49).

7.58. Determinadas deficiências em matéria de transparência e de fiabilidade das informações técnicas e financeiras fornecidas pelos grupos impedem que haja uma boa gestão e acompanhamento das acções Leader I (pontos 7.35–7.40).

7.59. Quanto à natureza de várias acções e projectos financiados por Leader I, subsistem dúvidas quanto ao facto de saber se correspondem aos objectivos definidos na IC Leader (pontos 7.25 e 7.30).

7.60. A iniciativa comunitária Leader II (1995-1999) foi executada antes do encerramento de Leader I referente ao período anterior e antes que se pudesse ter efectuado uma avaliação *ex-post*. Os resultados de uma avaliação deste tipo não se encontravam portanto disponíveis a tempo, de modo a influenciar a fase de programação da nova IC Leader II. É absolutamente necessário proceder a uma avaliação eficaz e actualizada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INICIATIVA COMUNITÁRIA LEADER (1990-1993)

Introdução

Determinadas observações do Tribunal de Contas referem-se à gestão da IC Leader I na generalidade. Devemos referir, sem todavia entrar em pormenores, que a IC Leader II tem uma abordagem de organização diferente, que segue o modelo dos programas operacionais. Será feita menção desse facto nos pontos relevantes.

Transferência entre fundos estruturais

7.16. *Os domínios de elegibilidade das medidas respeitantes aos vários fundos estruturais são mencionados nos regulamentos (CEE) n.os 4254/88, no que se refere ao FEDER, 4255/88, no que se refere ao FSE, e 4256/88 no que se refere ao FEOGA-«Orientação», podendo algumas medidas ser consideradas potencialmente financiáveis tanto pelo FEDER como pelo FEOGA-«Orientação» (ver, por exemplo, os projectos de turismo rural, financiados pelo FEDER e os de agroturismo, financiados pelo FEOGA-«Orientação»).*

Efectivamente, os regulamentos que regem os fundos estruturais dão aos Estados-Membros, em geral e no caso da IC Leader I, uma certa margem de manobra na imputação dos projectos aos vários fundos. Esta situação verifica-se também na execução da IC Leader II, iniciativa que segue o modelo dos programas operacionais. A Comissão velará pela coerência das regras de imputação das despesas.

7.17. *Das decisões da Comissão relativas ao financiamento das acções integradas na IC Leader I consta um plano de financiamento que indica as contribuições de cada fundo por tipo de acção. Todavia, deve chamar-se a atenção para o facto de a Comissão não aprovar projectos individuais, mas sim subvenções globais ou programas.*

Dado que certos tipos de projectos podem ser elegíveis ao abrigo de vários fundos, desde que apenas seja utilizada uma única fonte comunitária, a definição de fonte de financiamento do projecto em causa é efectuada num estádio posterior. A Comissão considera que a flexibilidade assim concedida aos organismos intermediários constitui uma vantagem. Contudo, não foi admitida nenhuma transferência de dotações entre os fundos, dado que as autorizações das dotações foram efectuadas de uma só vez no momento da aprovação das subvenções globais ou dos programas.

Concepção do grupo de acção local

7.18. *É inevitável que o estatuto dos grupos reflita a legislação e as tradições de cada Estado-Membro. Alguns Länder da RFA optaram, de acordo com o n.º 6 da comunicação aos Estados-Membros, por apenas designar «grupos com um estatuto de direito público». Os serviços apreciaram as «capacidades administrativas» (n.º 6, já citado, segundo travessão) daqueles grupos e, sobretudo, o facto de o regulamento de contabilidade pública lhes ser imediatamente aplicável.*

Além disso, o n.º 7 (primeiro parágrafo) da comunicação renova a possibilidade de escolha oferecida aos Estados-Membros; assim, alguns Länder *optaram por «organismos existentes».*

Subvenção global

7.19. *A Comissão interpretou o regulamento como uma regra geral que não permite a utilização de subvenções globais como empréstimos. Todavia, a Comissão está de acordo em que é necessário harmonizar mais ainda a aplicação do regulamento no âmbito dos vários fundos estruturais.*

Garantias bancárias

7.20 a 7.22.A *Comissão não exige o depósito de uma garantia bancária. Mas os regulamentos do Conselho tornam os Estados-Membros responsáveis pelos fundos comunitários. O que levou determinadas organizações a protegerem-se através da exigência de garantias bancárias. Essas disposições, negociadas entre os organismos intermediários, os GAL, os beneficiários finais e as instituições bancárias não são, no que se refere às garantias bancárias, da competência da Comissão.*

Além disso, é de assinalar que a Comissão interveio junto dos Estados-Membros em causa, sempre que se afigurou oportuno, no sentido de ajudar a resolver os problemas que dificultavam a boa execução da IC Leader I. As relações entre os GAL e os organismos intermediários e outras instituições desenvolvem-se em quadros jurídico-adminis-

trativos muito diferentes de um Estado-Membro para outro. Se a Comissão tivesse competências para estabelecer regras idênticas para essas relações em todos os Estados-Membros, o resultado de tal harmonização traduzir-se-ia em procedimentos mais pesados. No âmbito da parceria com os Estados-Membros, estão em curso discussões com vista à determinação da elegibilidade dos custos ligados à garantia bancária.

Juros

7.23 – 7-24. *Segundo a regulamentação do Conselho aplicável nesta matéria, a Comissão deixa de ser proprietária dos fundos a partir do momento em que estes são transferidos para os Estados-Membros, sob reserva de boa conclusão do projecto. Por conseguinte, não pode especificar o uso que deve ser feito dos juros gerados pelos seus adiantamentos. Todavia, velou por que esses fundos sejam transferidos para os beneficiários finais sem demoras injustificadas.*

No que diz respeito ao caso particular dos GAL no âmbito da Leader, a Comissão considera que os juros eventuais deveriam ser afectados a operações elegíveis a este título. Foi assim que, no caso espanhol, no pedido por si apresentado, o Estado-Membro recebeu a resposta do GAL Mastrazgo-Teruel em 26 de Abril de 1996, que especifica que reafectará as dotações inicialmente destinadas à construção do imóvel ao financiamento de outras despesas de funcionamento do grupo.

Observações específicas relativas a determinados grupos na Alemanha

7.25. *Embora seja verdade que a renovação do castelo de Lichtenberg foi mais dispendiosa do que previsto, o albergue de juventude instalado nesse castelo beneficiou directamente dos trabalhos. Estes correspondem plenamente ao grupo 13 c) de medidas exemplares «turismo rural e temático» (13c, terceiro travessão) da Comissão da IC Leader I. Este projecto contribuiu, pois, para o desenvolvimento da economia rural da localidade.*

7.26. *É de citar o n.º 1 do artigo 4.º do regulamento de base, o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, que determina que a acção comunitária seja concebida como um complemento das acções nacionais correspondentes ou como uma contribuição para estas.*

A Comissão não tem razões para recusar um programa que está em conformidade com o conteúdo do n.º 13 da comunicação (acção turística).

Observações específicas relativas a determinados grupos em Itália

7.27. *As autorizações relativas aos projectos são efectuadas mediante um acto jurídico dos próprios GAL de que decorre a criação de um direito. Apesar dessas autorizações serem efectuadas na condição da aprovação do projecto pela região, elas concedem direitos firmes aos portadores do projecto.*

Por conseguinte, desde que a autorização seja efectuada antes de 30 de Junho de 1995 e o pagamento antes de 31 de Dezembro de 1996, a Comissão considera o projecto elegível.

Donde resulta, e com base na Decisão C(95)738 da Comissão de 3 de Abril 1995 que prorrogou o prazo relativo às autorizações no âmbito da IC Leader em Itália até 30.6.1995, que são válidas as autorizações subscritas pelos GAL antes desta data. É de referir que o co-financiamento dos projectos é efectuado pelo Ministério da Agricultura, sendo os adiantamentos globais enviados directamente aos GAL.

7.28. *No que se refere à questão relativa à região de Molise, o problema não dizia apenas respeito a esta região, mas a todas as regiões abrangidas pela IC Leader I.*

Foi a razão por que o representante da Comissão, aquando dos vários comités de acompanhamento, insistiu bastante junto do organismo intermediário para que este adoptasse as medidas necessárias para remediar as deficiências das regiões: em primeiro lugar notificando a região, seguidamente, no caso de não ter havido reacção, pela adopção da possibilidade de substituição.

7.29 a 7.38. *A Comissão toma conhecimento das observações do Tribunal. Todavia, chama a atenção para o facto de que não aprova projectos individuais, mas sim programas. Efectivamente, a responsabilidade pela elaboração, execução e controlo dos projectos cabe aos Estados-Membros.*

No caso da IC Leader I, a Comissão aprovou os «business plans» dos GAL onde os projectos não se encontravam individualizados segundo a comunicação da Comissão. A selecção dos projectos e a verificação da sua coerência com o programa é da competência dos GAL, sendo o controlo das realizações e da elegibilidade das despesas da competência do organismo intermediário. Este último, conjuntamente com o Estado-Membro, é responsável perante a Comissão em conformidade com o artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88.

7.29. *A Comissão solicitará ao Estado-Membro explicações e, se necessário, que recupere os fundos.*

Grupo Leader Vulture Alto-Bradano

7.30. *A Comissão considera que os estudos de exequibilidade das acções a prever são úteis e mesmo necessários para a criação de novas actividades. Note-se que estes projectos foram também aprovados pela região.*

7.31. *A Comissão entrará em contacto com as autoridades italianas com vista a melhorar a apresentação das listas das acções subvencionadas, destinadas à sua identificação de acordo com a sua natureza.*

7.32 a 7.36. *A Comissão solicitará ao Estado-Membro explicações sobre os casos evocados pelo Tribunal de Contas.*

7.37. *A Comissão incentivou, por razões de oportunidade, a participação dos bancos nos grupos Leader. No que diz respeito ao procedimento seguido no concurso para a actividade de consultor, a Comissão pedirá explicações à Itália.*

7.38. *A Comissão perguntará ao Estado-Membro se foi dado seguimento aos estudos.*

Observações específicas relativas a determinados grupos em Espanha

7.40. *A discriminação, por fonte de financiamento, das contrapartidas nacionais que constam dos planos de financiamento dos vários grupos resultou de previsões feitas pelos próprios grupos aquando do estabelecimento dos programas, tendo apenas um valor indicativo.*

A ficha por projecto individual que cada grupo devia manter actualizada deveria compreender informações muito precisas sobre as ajudas recebidas das várias fontes.

A Comissão já chamou a atenção dos organismos intermediários espanhóis para a necessidade de mandarem controlar, pelos GAL, não só os custos totais do projecto e a ajuda comunitária, mas também as ajudas pagas pela Comunidade Autónoma, que são frequentemente desembolsadas directamente ao beneficiário final sem passar pelos GAL.

7.41. *Os erros que o Tribunal detectou nas informações financeiras elaboradas pelos grupos deram origem a explicações, num relatório de 3 de Maio de 1996 fornecido pelo organismo intermediário. Nele se esclareceu que se tratavam de erros materiais; foram posteriormente corrigidos.*

7.42. *A contribuição comunitária para as Leader é calculada em termos de percentagem do custo total elegível em relação ao conjunto da subvenção global [n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88], não diminuindo quando uma fonte de financiamento é substituída por outra. Assim, é possível que a diminuição da parte nacional seja compensada por uma participação financeira privada.*

7.43. *Conforme indicado anteriormente, a contribuição comunitária para o programa Leader em Espanha foi calculada em termos de percentagem do custo total, sendo indicativas as contribuições financeiras dos vários co-financiadores.*

Os erros que o Tribunal cita na lista dos grupos e dos projectos foram corrigidos e a Comissão compromete-se a pedir às autoridades nacionais e regionais que efectuem um maior controlo dos dados transmitidos.

A Comissão está consciente de que os aspectos específicos do Leader que implicam a responsabilidade dos grupos locais sem experiência administrativa podem conduzir a uma maior quantidade de erros materiais do que outros tipos de intervenção geridos pelas autoridades nacionais. Em contrapartida, existem, nomeadamente, vantagens no que se refere a uma maior flexibilidade, um melhor conhecimento das necessidades no terreno e, por conseguinte, à criação de incentivos mais eficazes no meio rural.

7.44 a 7.47. *O Estado-Membro pediu ao grupo, em 19 de Abril de 1996, o reembolso dos montantes pagos indevidamente.*

7.48 e 7.49. *Para esclarecer o caso, a Comissão solicitará informações ao Estado-Membro.*

7.50. *Em 19 de Abril de 1996, o Estado-Membro pediu à «Féderación de Casas rurales de Navarra» a restituição das importâncias retidas indevidamente.*

7.51. *O Estado-Membro pediu a este grupo que tomasse as medidas necessárias para remediar os problemas.*

7.52. *No que diz respeito à inclusão do IVA nas despesas elegíveis, isso só é possível quando esse encargo não puder*

ser recuperado. Segundo a resposta do Estado-Membro ao Tribunal de Contas em 3 de Maio de 1996, foi pedido ao grupo que recuperasse a parte da subvenção correspondente ao IVA.

Segundo as autoridades espanholas, no que diz respeito ao projecto de modernização da cooperativa de produção de azeite, o primeiro pedido de contribuição foi apresentado ao grupo pelo beneficiário em Junho de 1992, antes do início dos trabalhos. A Comissão solicitou ao Estado-Membro que enviasse a prova da data da introdução do pedido de contribuição (entrou-se para o efeito em contacto com o grupo). Os trabalhos foram realizados entre Outubro de 1992 e Outubro de 1993. Em Abril de 1994, o grupo decidiu conceder ao beneficiário uma ajuda, na sequência da renúncia a outros projectos que tinha anteriormente considerado prioritários.

Esta prática, segundo a qual pode ser tomada uma decisão definitiva de financiamento após o arranque do projecto, desde que o pedido seja introduzido a tempo, está em conformidade com a regulamentação dos fundos estruturais.

Assistência técnica

7.53. *A Comissão, aquando do seu controlo no local, efectuado em Setembro de 1994, verificou que a contabilidade da AEIDL não era suficiente para que, apenas durante o primeiro ano, fosse possível imputar determinadas despesas gerais ao seu contrato. Com vista a resolver este problema correctamente, a AEIDL pediu a uma sociedade contabilística independente que efectuasse uma verificação dos montantes. Na sequência do relatório dessa verificação, de Fevereiro de 1995, a Comissão retirou a sua reserva.*

A Comissão esclarece que, para os anos seguintes, foi posta em execução pela AEIDL uma contabilidade analítica mais fina, que permitiu acompanhar a evolução de cada produto. No Leader II, essa contabilidade analítica abrange, não só os produtos, mas também os encargos de funcionamento da organização.

Além disso, na sequência do pedido dos serviços da Comissão, a AEIDL encarregou um serviço de auditoria externa de efectuar uma revisão das suas contas, por um lado, e o controlo do relatório financeiro a introduzir na Comunidade Europeia, por outro.

Note-se que uma associação sem fins lucrativos, como a AEIDL, não tem, segundo a legislação belga, a obrigação de mandar efectuar auditorias contabilísticas a um revisor externo.

Conclusão

7.54. *A comunicação da Comissão relativa à IC Leader I especificou, no seu ponto III, as medidas elegíveis para esta iniciativa, deixando simultaneamente uma grande margem de apreciação aos promotores dos projectos. A este título, deve sublinhar-se que o carácter inovador de uma acção é apreciado em relação ao seu contexto, pelo que é possível que uma acção considerada inovadora para uma zona não o seja para outra.*

Além disso, a Comissão não pôs em execução nenhum procedimento especial no que se refere às relações entre os grupos e os organismos intermediários, acção que depende, se for caso disso, da competência do organismo intermediário.

No que diz respeito à aprovação dos programas, a Comissão seguiu os procedimentos previstos nos regulamentos dos fundos estruturais.

Por último, no âmbito do Leader II, o conceito de inovação foi definido de forma mais objectiva, tendo sido realizados trabalhos específicos sobre este tema, o que levou à realização de um guia metodológico destinado à análise das necessidades locais de inovação.

7.55. *A regulamentação europeia não exige uma garantia bancária. O tratamento diferente dos beneficiários resulta da responsabilidade respectiva de cada participante e depende também dos riscos que cada um deles está disposto a assumir. Os Estados-Membros têm inteira liberdade de escolha sobre as soluções que melhor convêm às situações específicas respectivas (pontos 7.20 — 7.21.).*

7.56. *No que diz respeito aos financiamentos no âmbito dos fundos estruturais que transitam pelas administrações públicas dos Estados-Membros, a Comunidade deixa de ser proprietária dessas verbas uma vez transferidas para os Estados-Membros. Todavia, a Comissão controla a observância do prazo de três meses para a transferência dos montantes para os beneficiários finais, em aplicação do n.º 5 do artigo 21.º do Regulamento de coordenação (CEE) n.º 4253/88 do Conselho. Por último, com excepção do primeiro adiantamento da primeira fracção, o mecanismo de desencadeamento dos adiantamentos comunitários e, por conseguinte, dos pagamentos aos beneficiários finais depende da apresentação por estes últimos das despesas efectivamente incorridas, comprovadas por facturas com a respectiva quitação ou por documentos de valor probatório equivalente. Os pagamentos efectuados aos beneficiários finais acompanham, pois, normalmente, a execução real do projecto no terreno.*

7.57. *A Comissão entrará em contacto com os Estados-Membros.*

7.58. *A Comissão desenvolve todos os esforços para melhorar a gestão técnica e financeira, isso desde a IC Leader II, iniciativa que toma como referência o modelo dos programas operacionais.*

7.59. *A Comissão não intervém na selecção dos projectos. Todavia, considera, por um lado, que um projecto de uma certa envergadura pode ser considerado como um projecto-central, dado que serve também para as regiões vizinhas, tal como sucede no caso referido no ponto 7.25, e por outro, que um financiamento pode ser indispensável, como é o caso relativo aos estudos mencionado no ponto 7.30.*

7.60. *Aquando do lançamento da Leader II, a Comissão dispunha, todavia, de estudos de avaliação efectuados pela célula de animação AEIDL para cada país, assim como de um inquérito sobre o efeito «rede». Dado que os programas relativos ao Leader I não se encontravam suficientemente adiantados em 1994, era cedo demais para proceder a uma avaliação a posteriori. Todavia, a Comissão seleccionou recentemente um avaliador para a iniciativa comunitária Leader I.*

CAPÍTULO 8 (*)

Instrumentos financeiros e actividades bancárias

8.0. ÍNDICE

	Pontos
Instrumentos financeiros	8.1 — 8.17
Introdução	8.1 — 8.5
Joint ventures	8.6 — 8.12
Registo exaustivo e valorização do mapa anexo ao balanço	8.13 — 8.15
Gestão e pagamento das bonificações de juros	8.16 — 8.17
Fundo de Garantia relativo às actividades externas	8.18 — 8.28
Objectivo e funcionamento	8.18 — 8.20
Evolução do Fundo em 1995	8.21 — 8.22
Situação do Fundo no final do exercício de 1995	8.23 — 8.25
Gestão financeira	8.26 — 8.28
Fundo europeu de investimento	8.29 — 8.35
Auditoria efectuada pelo Tribunal	8.29 — 8.30
Objectivo e funcionamento	8.31 — 8.33
Operações	8.34 — 8.35
Conclusão	8.36

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 212.

INSTRUMENTOS FINANCEIROS

Introdução

8.1. A União Europeia (UE) dispõe de uma vasta gama de instrumentos financeiros. Em primeiro lugar, distinguem-se as operações de concessão de empréstimos (***quadro 8.1***), que podem ser financiadas por empréstimos contraídos no mercado financeiro ou por fundos próprios, nomeadamente dotações orçamentais. As operações refinanciadas por empréstimos contraídos no mercado financeiro são geridas à margem do orçamento uma vez que não mobilizam recursos comunitários propriamente ditos. As operações de concessão e contracção de empréstimos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) obedecem a um regime autónomo, fora do âmbito do orçamento geral da UE.

8.2. Em segundo lugar, a UE pode ter participações directas em organismos de interesse comum, como o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) ou o Fundo Europeu de Investimento (FEI), ou adquirir participações no âmbito da execução de mecanismos específicos como as *joint ventures*. O ***quadro 8.2*** apresenta um resumo das participações da UE em 31 de Dezembro de 1995.

8.3. A UE pode também conceder garantias com base no seu próprio orçamento (***quadro 8.3***) para caucionar os empréstimos que contraiu directamente, quer estes financiem empréstimos concedidos nos Estados-Membros quer em países terceiros. Por outro lado, a UE pode garantir empréstimos contraídos por terceiros e, em particular, os contraídos pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) para financiar os empréstimos que concede em Estados situados fora do perímetro comunitário. O valor total destas garantias não está incluído no balanço e aparece no orçamento com a menção *pro memoria*. Além disso, foi instituído um Fundo de Garantia relativo às acções externas com o fim de intervir em nome do devedor em mora a partir do momento em que este deixa de cumprir os prazos de reembolso de um empréstimo concedido ou garantido no todo ou em parte pela UE (ver secção seguinte relativa ao Fundo de Garantia).

Quadro 8.1 — Situação dos empréstimos concedidos e contraídos em 31 de Dezembro de 1995

(Mio ECU)

Tipo dos instrumentos e natureza das intervenções	Volume autorizado	Saldo em 31.12.1994 (1)	Movimentos do exercício (2)		Saldo em 31.12.1995 (2)	Gestor
			Novas subscrições	Reembolso amortização		
A. *Empréstimos concedidos a partir de fundos obtidos da contracção de empréstimos*	sem objecto	17 476,95	812,94	2 436,93	15 852,96	
1. Empréstimos destinados ao apoio das balanças de pagamentos dos Estados-Membros	14 000,00	5 069,50	0,00	0,00	5 069,50	DG XVIII
2. Empréstimos assistência financeira aos países terceiros	3 645,00	2 675,00	315,00	350,00	2 640,00	DG XVIII
3. Empréstimos ajuda alimentar ex-URSS	1 250,00	809,74	95,18	557,66	347,26	DG XVIII
4. Empréstimos Euratom	4 000,00	775,46	0,00	45,98	729,48	DG XVIII
5. Empréstimos destinados à promoção de investimentos na Comunidade (NIC) (3)	6 830,00	1 207,42	0,00	361,32	846,10	DG XVIII
6. Empréstimos CECA artigos 54.º e 56.º (4)	sem objecto	6 939,83	360,46	1 121,97	6 178,32	DG XVIII
7. Empréstimos CECA aos PECO (artigo 95.º)	200,00	0,00	42,30	0,00	42,30	DG XVIII
B. *Empréstimos concedidos a partir dos recursos orçamentais*	sem objecto	763,36	51,19	14,89	799,66	
1. Empréstimos à construção	1,30	0,18	0,00	0,04	0,14	DG IX
2. Empréstimos no âmbito da cooperação com os países terceiros (5)	636,46	488,66	17,66	11,08	495,24	DG VIII
3. Empréstimos concedidos para melhoria das condições de alojamento dos trabalhadores migrantes	0,76	0,31	0,00	0,04	0,27	DG XVIII
4. ECIP (6)	sem objecto	57,41	28,16(7)	(7)	85,57	DG I
7. Empréstimos para assistência aos países mais directamente afectados pela crise do Golfo	sem objecto	175,00	0,00	0,00	175,00	DG I - DG XVIII
8. Empréstimos CECA aos funcionários (8)	sem objecto	41,80	5,37	3,73	43,44	DG IX
C. *Empréstimos contraídos*	sem objecto	17 385,30	861,83	2 391,58	15 855,55	
1. Empréstimos destinados ao apoio dos pagamentos dos Estados-Membros	14 000,00	5 069,50	0,00	0,00	5 069,50	DG XVIII
2. Empréstimos assistência financeira aos países terceiros	3 645,00	2 675,00	315,00	350,00	2 640,00	DG XVIII
3. Empréstimos ajuda alimentar ex-URSS	1 250,00	809,74	95,18	557,66	347,26	DG XVIII
4. Empréstimos Euratom	4 000,00	766,34	0,00	46,26	720,08	DG XVIII
5. Empréstimos destinados à promoção de investimentos na Comunidade (NIC)	6 830,00	1 577,95	66,10	530,86	1 113,19	DG XVIII
6. Empréstimos CECA, artigos 54.º e 56.º	sem objecto	6 486,77	343,25	906,80	5 923,22	DG XVIII
7. Empréstimos CECA destinados aos PECO (artigo 95.º)	200,00	0,00	42,30	0,00	42,30	DG XVIII

(1) Reavaliado ao câmbio de 31 de Dezembro de 1995.
(2) Ao câmbio de 31 de Dezembro de 1995.
(3) Dos quais NIC «sismos»; (valor do saldo em 31 de Dezembro de 1995): 8,16 Mio ECU.
(4) Cujo saldo em 31 de Dezembro de 1995 dos empréstimos CECA para alojamentos sociais: 192,82 Mio ECU.
(5) Dos quais empréstimos em condições especiais (no saldo em 31 de Dezembro de 1995): 445,80 Mio ECU e empréstimos a partir de capitais de risco (no saldo em 31 de Dezembro de 1995) 49,44 Mio ECU.
(6) European Community Investment Partners — Juros capitalizados (no saldo em 31 de Dezembro de 1995): 5,11 Mio ECU.
(7) Movimento indicado excepcionalmente em valor liquido.
(8) Empréstimos concedidos a partir de fundos próprios CECA.

8.4. Finalmente, certas operações relacionadas com a concessão de empréstimos são financiadas pelo orçamento geral (ou pelo orçamento operacional no caso da CECA), mesmo se os financiamentos que delas beneficiam foram concedidos a partir de recursos provenientes da contracção de empréstimos. De momento, estas operações consistem essencialmente em bonificações de juros (*ver* ***quadro 8.4***).

8.5. No presente capítulo, concedeu-se especial atenção às *joint ventures* (pontos 8.6-8.12), às garantias e especialmente ao registo exaustivo e à valorização do mapa anexo ao balanço (pontos 8.13-8.15) bem como ao sistema actual de pagamento das bonificações de juros (pontos 8.16 e 8.17).

Quadro 8.2 — Mapa das participações em 31 de Dezembro de 1995

(Mio ECU)

Natureza das participações	Valor em 31.12.1994(1)	Movimentos (em valor líquido)	Valor em 31.12.1995
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (2)	300,00	0,00	300,00
Fundo Europeu de Investimento (3)	600,00	0,00	600,00
Eurotech Capital (4)	7,80	0,20	8,00
Venture Consort (4)	10,00	0,00	10,00
ECIP (5)	15,10	5,70	20,80

(1) Em valor reavaliado à taxa do ECU em 31 de Dezembro de 1995 para as participações apresentadas em divisas.
(2) Cujo capital subscrito ainda não utilizado: 210 Mio ECU.
(3) Cujo capital subscrito ainda não utilizado: 480 Mio ECU.
(4) Por prudência, depreciado na totalidade no balanço da União.
(5) European Community Investment Partners.

Joint ventures

Objectivo e funcionamento

8.6. Os programas europeus de *joint ventures* têm o objectivo de incentivar a criação de sociedades mistas entre empresas comunitárias e empresas locais. Neste âmbito, os principais programas são ECIP (European Community Investment Partners) (1), JOPP (Joint venture programme — PHARE) e JOTP (Joint venture programme — TACIS) (2), encontrando-se os dois últimos reunidos na sigla comum JOP a partir de Novembro de 1995.

8.7. No que se refere ao ECIP, destinado a fomentar a cooperação entre empresas da UE e empresas de países em vias de desenvolvimento (países da América Latina, da Ásia, do Mediterrâneo e da África do Sul), refira-se que este instrumento inclui quatro facilidades (3) cujos objectivos são complementares mas cujas modalidades de concessão de crédito diferem. Os programas JOPP e JOTP, cujo objectivo é facilitar a criação e o desenvolvimento de operações de *joint ventures* quer sob a forma de empresas conjuntas quer, mais excepcionalmente, sob a forma de investimentos directos, incluem, por projecto, três fases elegíveis para financiamento (4).

Contabilização dos empréstimos concedidos

8.8. Em matéria de contabilização, há que considerar que todos os montantes mobilizados para *joint ventures* são registados como despesas em rubricas orçamentais (5), mesmo se finalmente os empréstimos são concedidos (6). Relativamente a cada instrumento, é

(1) Ver igualmente sobre esta matéria o capítulo 13 do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1993. O ECIP foi instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 319/92 do Conselho que acaba de ser substituído pelo Regulamento (CE) n.º 213/96 do Conselho, de 29 de Janeiro de 1996. O campo de intervenção do ECIP cobre uma parte dos países em vias de desenvolvimento (países da América Latina e da Ásia — PVDALA; países do Mediterrâneo e da África do Sul).

(2) JOPP e JOTP foram criados, respectivamente, no âmbito dos regulamentos PHARE (Ajuda económica a favor da República da Hungria e da República Popular da Polónia que se tornou seguidamente o programa de ajudas aos países da Europa Central e Oriental) e TACIS (Assistência Técnica à Comunidade dos Estados Independentes) por decisões da Comissão após parecer do Comité Consultivo *ad hoc*. O campo de intervenção destes dois programas cobre portanto os países da Europa Central e Oriental (PHARE) e da ex-União Soviética (TACIS).

(3) Ver ponto 13.38 do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1993.

(4) A fase preliminar consiste essencialmente em estudos de viabilidade e de mercado. O financiamento reveste a forma de um adiantamento que pode ser transformado em subvenção definitiva se a empresa for efectivamente criada no prazo de um ano. Se a empresa não for criada, o beneficiário deverá reembolsar o financiamento comunitário, a menos que coloque o estudo de viabilidade à disposição da Comissão, reconhecendo-se nesse caso que o adiantamento pertence em definitivo ao beneficiário. Na fase de co-financiamento propriamente dita, o financiamento permite constituir fundos próprios ou assimilados ou mesmo garantias. A contribuição comunitária pode revestir a forma de uma participação ou de uma garantia concedida ao empréstimo aprovado pelo intermediário financeiro se este último optar por este modo de financiamento. Na fase de assistência técnica e de transferência de experiência (*know-how*), a contribuição comunitária toma a forma de uma subvenção. Finalmente, a contribuição comunitária para a organização de manifestações ou seminários, reveste igualmente a forma de uma subvenção.

(5) Em rubricas gerais PHARE e TACIS para JOPP e JOTP e na rubrica B7500 para ECIP.

(6) No âmbito das facilidades n.ºs 2, 3 e 4 para ECIP.

Quadro 8.3 — Situação das garantias em 31 de Dezembro de 1995 (Mio ECU, câmbio de 31 de Dezembro de 1995) (1)

Instrumentos financeiros não incluídos no balanço	Montantes garantidos em 31.12.1994	Diminuições	Aumento	Montantes garantidos em 31.12.1995
		Autorizações vencidas ou sem efeito	Novas autorizações subscritas	
A. Garantias concedidas pela Comunidade a empréstimos por ela contraídos	10 874,00	1 485,00	476,00	9 865,00
1. Garantias concedidas aos empréstimos contraídos e concedidos subscritos nos Estados-Membros	7 389,00	577,00	66,00	6 878,00
Garantias relativas aos empréstimos contraídos para o apoio das balanças de pagamentos dos Estados-Membros	5 045,00	0,00	0,00	5 045,00
Garantias relativas aos empréstimos Euratom	766,00	46,00	0,00	720,00
Garantias relativas aos empréstimos contraídos no âmbito dos NIC	1 578,00	531,00	66,00	1 113,00
2. Garantias concedidas aos empréstimos contraídos e concedidos destinados a promover o desenvolvimento dos países terceiros	3 485,00	908,00	410,00	2 987,00
Garantias aos empréstimos contraídos para dar uma assistência financeira ou macrofinanceira a médio prazo aos países da Europa Central e Oriental e da ex-União Soviética (2)	2 925,00	908,00	310,00	2 327,00
Garantias aos empréstimos Euratom destinados ao financiamento da melhoria do nível de segurança e de eficácia do parque nuclear dos países da Europa Central e Oriental e da CEI	0,00	0,00	0,00	0,00
Garantias aos empréstimos contraídos para fornecer uma assistência financeira a outros países terceiros (3)	560,00	0,00	100,00	660,00
B. Garantias comunitárias aos empréstimos concedidos por terceiros	2 860,10	380,90	769,10	3 248,30
Garantias da Comunidade aos empréstimos concedidos pelo BEI a Estados-Membros, a partir dos seus recursos próprios (4)	464,20	79,60	0,00	384,60
Garantia da Comunidade aos empréstimos concedidos pelo BEI a países terceiros, a partir dos seus recursos próprios (5)	2 262,90	168,30	769,10	2 863,70
Garantia da Comunidade a um empréstimo concedido por um consórcio bancário e destinado a financiar a exportação de produtos agrícolas e alimentares para a antiga União Soviética	133,00	133,00	0,00	0,00

(1) A situação das garantias é formulada em termos de montantes pagos, isto é, de saldo real.
(2) Incluindo os países bálticos.
(3) Israel e Argélia.
(4) Grécia, Espanha e Portugal.
(5) Incluindo países da bacia mediterrânica, à excepção da Grécia, Portugal, Espanha (montante do saldo garantido em 31 de Dezembro de 1995): 1 782,0 Mio ECU; incluindo países da Europa Central e Oriental (montante do saldo garantido em 31 de Dezembro de 1995): 932,8 Mio ECU; incluindo outros países terceiros (montante do saldo garantido em 31 de Dezembro de 1995): 148,9 Mio ECU.

Quadro 8.4 — Acessórios aos empréstimos concedidos (bonificações de juros)

(Mio ECU)

Bonificações de juros	Montantes pagos no exercício de 1995 (1)
A. Bonificações de juros relativas a empréstimos concedidos pelas Comunidades	43,93
NIC «sismo» Itália	1,31
Bonificações de juros CECA (2)	42,62
B. Bonificações de juros relativas aos empréstimos concedidos por terceiros	22,77
BEI «sismo» Itália	1,86
BEI «sismo» Grécia	2,85
BEI empréstimos às PME concedidos no âmbito do mecanismo temporário «crescimento, competitividade e emprego»	2,75
Protocolos financeiros com Malta e Chipre	0,50 (3)
Protocolos financeiros com os países mediterrânicos do Sul	11,42 (4)
Protocolos financeiros com as repúblicas provenientes da antiga Jugoslávia	2,42 (3)
MEDA (medidas de acompanhamento às reformas das estruturas económicas e sociais nos países terceiros da bacia mediterrânica)	0,97 (4)

(1) Ao câmbio de 31 de Dezembro de 1995 para os montantes indicados em divisas.
(2) No orçamento operacional CECA.
(3) *Fonte:* DG IA.
(4) *Fonte:* DG IB.

elaborado no final do exercício um inventário extracontabilístico dos empréstimos concedidos bem como das participações adquiridas, cujo total é registado numa conta de imobilizado no balanço da Comissão e por consequência no balanço consolidado da UE.

8.9. Esta forma de contabilização dos empréstimos obriga a registar os reembolsos posteriores como receitas, se bem que, em princípio, só os juros cobrados pudessem constituir verdadeiras receitas orçamentais.

8.10. Contudo, o carácter condicional dos empréstimos concedidos, o aspecto aleatório dos reembolsos e uma gestão por vezes delegada a intermediários financeiros constituem elementos verdadeiramente imponderáveis que justificam em grande parte a inscrição de tais fundos no orçamento.

Diferenças no funcionamento de medidas com a mesma finalidade

8.11. Para os programas JOPP e JOTP, o financiamento sob forma de subvenção da fase preliminar, que cobre os estudos de viabilidade, só é devido definitivamente ao beneficiário em caso de criação efectiva da empresa conjunta ou de realização do investimento dentro de um ano (a menos que o estudo fique na posse da Comissão). Pelo contrário, em relação ao ECIP, o adiantamento sem juros a título da facilidade n.º 2, cujo objectivo é semelhante ao da fase de co-financiamento dos programas JOPP e JOTP, transforma-se em ajuda pura e simples se o projecto falhar no prazo de dois anos, enquanto que, em caso de êxito, o adiantamento se torna reembolsável ou é convertido em participação comunitária no capital. Assim, no que se refere ao ECIP, para além do período de carência ser de dois anos em vez de um, as disposições que regem a facilidade n.º 2 têm um carácter pouco incentivante uma vez que o investidor está dispensado de reembolsar o adiantamento caso renuncie ao projecto. Este problema foi já evocado no capítulo 13 do relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1993 (pontos 13.38 e 13.39).

8.12. Recomenda-se portanto que as *joint ventures* que têm uma mesma finalidade sejam regidas por disposições se não análogas pelo menos comparáveis, com vista à criação de um quadro coerente para cada tipo de medida financeira.

Registo exaustivo e valorização do mapa anexo ao balanço

8.13. O anexo ao balanço constitui um elemento de informação essencial para a leitura das contas consolidadas da UE. Trata-se com efeito de um verdadeiro mapa financeiro que, para além das autorizações residuais provenientes de dotações diferenciadas, deverá identificar todos os encargos e todos os proveitos potenciais e condicionais susceptíveis de serem inscritos em nome da UE. É em especial o que se passa em matéria de garantias dadas pela UE quer aos empréstimos concedidos por terceiros e em especial pelo BEI, quer aos empréstimos contraídos por ela própria.

8.14. Assim, o mapa anexo ao balanço, apesar de indicar os encargos potenciais, deve igualmente avaliar os proveitos potenciais provenientes de compromissos recebidos. Porém, na realidade, este mapa é incompleto dado que o conjunto das garantias recebidas a título dos empréstimos concedidos pela UE não está reflectido e, portanto, não está valorizado. A Comissão não dispõe, de momento, de um inventário exaustivo que especifique as garantias concedidas a seu favor.

8.15. Será conveniente que a Comissão, no futuro, elabore um mapa exaustivo contendo os elementos do anexo do balanço que indiquem tanto os compromissos recebidos como prestados, uma vez que estes elementos são determinantes para se obter uma ideia precisa da situação financeira real da UE.

Gestão e pagamento das bonificações de juros

8.16. As bonificações de juros que acompanham os empréstimos geridos pelo BEI são por ele regularizadas, na sua maioria, por pagamento directo aos beneficiários (por exemplo no âmbito do mecanismo temporário para as pequenas e médias empresas) ou por dedução nos juros que os beneficiários deverão pagar (por exemplo no âmbito dos empréstimos NIC «sismos» e dos empréstimos aos países mediterrânicos). Neste caso, é portanto o BEI que efectua a gestão de fundos provenientes do orçamento geral, por conta e mandato da Comissão.

8.17. Será mais adequado centralizar sistematicamente a gestão das bonificações. Em especial, parece oportuno, para qualquer nova acção que inclua bonificações, confiar a sua gestão integral, desde a concessão até ao pagamento, aos serviços da Comissão. Se pode aceitar-se que existe uma certa lógica em confiar a gestão de empréstimos a uma instituição bancária, o mesmo não acontece quando se trata de despesas orçamentais como o são as bonificações de juros. Com efeito, sendo a Comissão responsável pela execução orçamental, está em melhores condições de observar, por procedimentos adequados, o estrito respeito das condições que garantem os pagamentos e, por consequência, não deverá eximir-se às suas responsabilidades deixando-as a cargo de organismos que não têm o estatuto de uma instituição comunitária e cujas actividades são controladas, na prática, de forma muito limitada.

FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS ACTIVIDADES EXTERNAS

Objectivo e funcionamento

8.18. Instituído em 31 de Outubro de 1994 pelo Regulamento (CE, EURATOM) n.º 2728/94 do Conselho, o Fundo de Garantia relativo às acções externas destina-se a reembolsar os credores da Comunidade em caso de incumprimento por parte do beneficiário de um empréstimo concedido ou garantido pela Comunidade em benefício de um país terceiro ou destinado ao financiamento de projectos situados num país terceiro. O Fundo de Garantia intervém sempre que o beneficiário se encontra em falta três meses após a data de vencimento; o Fundo substitui então a tesouraria comunitária que assegurou entretanto o serviço do empréstimo contraído.

8.19. O Fundo é aprovisionado por meio de transferências do orçamento geral que correspondem a uma percentagem do montante em capital das operações decididas e autorizadas a partir de 1 de Janeiro de 1993, até que o Fundo atinja um montante-objectivo. Este montante foi fixado pelo Conselho em 10% do montante em dívida em capital da totalidade das autorizações da Comunidade decorrentes de cada operação de empréstimo e de garantia de empréstimo a favor dos países terceiros, acrescido dos juros devidos e não pagos.

8.20. O mecanismo do Fundo de Garantia impõe de facto um limite à concessão de empréstimos e de garantias de empréstimo a países terceiros. Este limite é igual à relação entre, por um lado, a reserva para garantias (rubrica orçamental B0-230) e, por outro, a taxa de aprovisionamento do Fundo. O montante da reserva para garantias foi fixado em 323 Mio ECU em 1995 e em 326 Mio ECU em 1996 ao passo que a taxa de aprovisionamento do Fundo é presentemente de 15%.

Evolução do Fundo em 1995

8.21. Durante o exercício de 1995, o Fundo de Garantia, cujo montante se elevava a 294,19 Mio ECU em 1 de Janeiro de 1995, foi aprovisionado por três pagamentos no valor total de 250,75 Mio ECU. Desde o início do ano de 1995, o Fundo interveio sob a forma de garantia num total de 303,07 Mio ECU (dos quais 6,08 Mio ECU de juros de mora). As cobranças tardias provenientes dos devedores em mora representaram 35,63 Mio ECU (dos quais 1,39 Mio ECU de juros de mora).

8.22. O saldo líquido das intervenções eleva-se portanto em 31 de Dezembro de 1995 a 267,44 Mio ECU (dos quais 4,69 Mio ECU de juros de mora) e é constituído por:

— um empréstimo de 1 250 Mio ECU para financiar uma acção de ajuda alimentar concedida às repúblicas da ex-URSS, que representa a quase totalidade das intervenções sob a forma de garantia, ou seja um montante total de 232,21 Mio ECU, que inclui capital e juros (ver pontos 10.64-10.69 do capítulo 10);

— os empréstimos num montante total autorizado de 760 Mio ECU concedidos pelo BEI com garantia comunitária aos países da ex-Jugoslávia, dos quais 35,23 Mio ECU foram provenientes de mobilização do Fundo de Garantia.

Situação do Fundo no final do exercício de 1995

8.23. O *quadro 8.5* reflecte os principais movimentos que afectaram o Fundo de Garantia desde a sua criação.

Quadro 8.5 — Movimentos e situação do Fundo de Garantia

(Mio ECU)

	Pagamentos (1)	Pedidos Garantia (2)	Reembolsos tardios	Resultado líquido (3)	Total fundo em 31.12	Saldos garantidos	Taxa de cobertura (em %)
1994	293,72	—	—	0,47	294,19	6 017	4,9
1995	250,75	(303,07)	35,63	23,35	300,85	5 851	5,1

(1) Alimentação do Fundo de Garantia nos termos do Regulamento (CEE) n.º 2728/94 de 31 de Outubro de 1994.
(2) O Fundo de Garantia foi solicitado a partir de Janeiro de 1995 para reembolsar faltas de pagamento.
(3) O resultado líquido representa a diferença entre os juros que remuneram os depósitos do Fundo e a comissão de gestão cobrada pelo BEI.

Em 31 de Dezembro de 1995, o montante do Fundo elevava-se a 300 Mio ECU ao passo que o montante global das operações de concessão de empréstimo e de garantia de empréstimo a favor dos países terceiros, acrescido dos juros devidos e não pagos, atingia 5 851 Mio ECU. A relação entre o montante do Fundo e o montante global no sentido da definição dada pelo regulamento é portanto de 5,1% contra 4,9% em 31 de Dezembro de 1994. Estas percentagens tornam-se respectivamente 5,05% e 3,79% se se tiver em conta a situação dos incumprimentos de menos de três meses à data do final do exercício, sendo assim o montante das eventuais mobilizações de 5,2 Mio ECU em 31 de Dezembro de 1995 e de 65,9 Mio ECU em 31 de Dezembro de 1994.

8.24. Estas indicações mostram que em 1995, o Fundo pôde fazer face aos incumprimentos verificados, mesmo estando o seu capital longe de atingir o seu montante-objectivo.

8.25. Relativamente aos juros de mora, o montante de 5,7 Mio ECU que figura no relatório anual sobre a situação do Fundo de Garantia e a sua gestão durante o exercício de 1995 não é indicado na conta de gestão da Comissão nem nas demonstrações financeiras consolidadas da UE. Por consequência, a situação financeira é apresentada de forma incompleta.

Gestão financeira

8.26. O Fundo foi assimilado em 1995 a um Fundo de investimento monetário, investindo em instrumentos a curto prazo, cuja data limite não ultrapassa um ano, em aplicação da convenção celebrada entre a Comissão e o BEI relativa à gestão do Fundo.

8.27. Os juros produzidos a partir dos depósitos bancários, a conta de ligação e a conta corrente do Fundo elevam-se a 23,54 Mio ECU, ao passo que a comissão do BEI, cuja taxa foi reduzida de 0,125% para 0,05% após aplicação do artigo 6.º da convenção, juntamente com os encargos financeiros representam 0,19 Mio ECU. O resultado líquido é, portanto, de 23,35 Mio ECU.

8.28. O Tribunal procedeu à auditoria do Fundo a título do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1995 junto da Comissão, no que se refere à gestão administrativa, por um lado, e junto do BEI, no que se refere à gestão financeira, por outro. Com excepção das observações apresentadas no ponto 8.25, o Tribunal não tem observações especiais a formular.

FUNDO EUROPEU DE INVESTIMENTO

Auditoria efectuada pelo Tribunal

8.29. O Tribunal ainda não conseguiu ter acesso satisfatório às informações necessárias para a sua auditoria e ainda não pôde, portanto, formar uma opinião, de forma independente, sobre a boa gestão do risco do Fundo, da sua participação financeira e mesmo das suas intervenções, do ponto de vista do interesse comunitário. Assim, o Tribunal não está em condições de informar a Autoridade Orçamental sobre a matéria. Contudo, continua a haver discussões entre as instituições, no sentido de se chegar a um acordo adequado.

8.30. Os comentários que se seguem baseiam-se em informações de carácter público, pelo facto de o Tribunal não ter tido acesso aos documentos internos do Fundo (ver ponto 8.29).

Objectivo e funcionamento

8.31. Criado em 14 de Junho de 1994 para dar resposta ao desejo expresso pelo Conselho Europeu reunido em Edimburgo em Dezembro de 1992 e destinado a oferecer uma capacidade financeira adicional para apoiar o desenvolvimento das redes transeuropeias (RTE) e das pequenas e médias empresas (PME), o Fundo Europeu de Investimento (FEI) destina-se a fornecer garantias aos financiadores e a subscrever participações assumindo a cobertura dos riscos que os sectores bancário e industrial não estão em condições de suportar.

8.32. A Comunidade subscreveu 600 Mio ECU do capital do FEI (2 000 Mio ECU), o que representa uma percentagem de 30%. Do montante subscrito pela Comunidade, 20% (120 Mio ECU) foram disponibilizados sob a forma de quatro pagamentos anuais de 30 Mio ECU, a partir de 1994 (rubrica orçamental B5-730). O BEI participa no capital do FEI com 40% (800 Mio ECU) e os 30% restantes (600 Mio ECU) estão reservados às instituições bancárias públicas e privadas.

8.33. Em 31 de Dezembro de 1995, tinham sido subscritos 64% da parte reservada às instituições bancárias, contra 50% em 31 de Dezembro de 1994, ou seja 384 Mio ECU em 31 de Dezembro de 1995 (76 instituições), contra 300 Mio ECU (58 instituições) em 31 de Dezembro de 1994. A progressão deve-se especialmente à subscrição efectuada por instituições bancárias cuja sede se situa nos Estados-Membros que aderiram à UE em 1 de Janeiro de 1995. Assim, a percentagem global de capital não subscrito passou de 15% em 31 de Dezembro de 1994 para 11% em 31 de Dezembro de 1995.

Operações

8.34. Em 1995, foram assinadas quatro operações por um montante total de 116,46 Mio ECU. O relatório anual de 1994 do Fundo fazia referência a seis operações, num montante total de 515,33 Mio ECU, assinadas a partir do mês de Junho de 1994. Das quatro operações autorizadas em 1995, três garantem empréstimos concedidos pelo BEI num total de 62,28 Mio ECU, ou seja 53,5% do total. Em 1994, passava-se o mesmo relativamente a cinco das seis operações, no montante de 439,42 Mio ECU, o que representa uma proporção de 85,3%.

8.35. Nos termos do artigo 30.º dos estatutos do Fundo, os compromissos globais não podem exceder, numa primeira fase, o triplo do montante do capital subscrito a título das operações de garantia. No final de 1994, sendo o capital subscrito de 1 700 Mio ECU, os compromissos globais a título das operações de garantia representavam 30,31% do capital subscrito. Em 31 de Dezembro de 1995, o capital subscrito é de 1 784 Mio ECU e os compromissos globais representam 35,41% deste montante. Se se compararem estes valores com o capital liberado, que é no momento actual 20% do capital subscrito, obtém-se respectivamente uma relação de 1,52 em 1994 e de 1,77 em 1995. O índice de utilização do Fundo evoluiu portanto muito pouco em 1995.

CONCLUSÃO

8.36. A UE possui uma gama muito variada de instrumentos financeiros (ver pontos 8.1-8.5), sobre os quais importa referir:

— no que se refere aos instrumentos de *joint ventures*, as operações de concessão de empréstimos obedecem a regras de contabilização específicas impostas, aliás, pela orçamentação destes instrumentos (ver ponto 8.10);

— as regras que regem as diferentes *joint ventures* nem sempre são harmonizadas se bem que se trate de instrumentos que têm finalidades idênticas (ver ponto 8.12);

— no que se refere aos compromissos eventuais, as garantias recebidas a favor da UE não são especificadas nem valorizadas no mapa anexo ao balanço (ver ponto 8.15);

— no que se refere à parte essencial das bonificações de juros, uma parte da sua gestão e em especial o seu pagamento é delegado a um organismo financeiro terceiro, embora se trate de despesas orçamentais (ver ponto 8.17);

— verificou-se que, a propósito da situação do Fundo de Garantia adoptada no final do exercício, o montante dos juros de mora que figura no relatório anual sobre a situação do Fundo e a sua gestão durante o exercício de 1995 não é indicado na conta de gestão da Comissão nem nas demonstrações financeiras consolidadas da UE (ver ponto 8.25);

— se bem que o Fundo Europeu de Investimento represente uma participação importante para a UE, o Tribunal não dispõe de momento de acesso a este instrumento, que lhe permita proceder ao controlo dos aspectos que o caracterizam (ver ponto 8.34).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INSTRUMENTOS FINANCEIROS

Diferenças no funcionamento de medidas com a mesma finalidade

8.11. e 8.12. *A Comissão salienta que o Conselho e o Parlamento analisaram especificamente a questão das condições de reembolso aplicáveis aos financiamentos ECIP e a sua compatibilidade com o JOP, durante as suas discussões sobre o novo Regulamento ECIP, ocorridas em 1994-1995. Tendo em conta os diferentes quadros de funcionamento dos instrumentos, a autoridade legislativa aprovou o novo regulamento ECIP n.º 213/96 em 29 de Janeiro de 1996, tendo desse modo adoptado a sua posição sobre a questão das condições de reembolso aplicáveis aos financiamentos ECIP.*

Registo exaustivo e valorização do mapa anexo ao balanço

8.13. – 8.15. *A Comissão tenciona incluir numa nota ao balanço, a partir do encerramento do exercício de 1996, explicações relativas aos empréstimos que beneficiam da garantia do orçamento comunitário e relativamente aos quais tenham sido solicitadas outras garantias junto de terceiros.*

Gestão e pagamento das bonificações de juros

8.16. *É um facto que o BEI realiza, em geral, a gestão das bonificações de juros financiadas pelo orçamento comunitário e que acompanham os empréstimos cuja gestão é por si assumida. No entanto, existem dois empréstimos sobre fundos próprios do BEI (mecanismo de reconstrução da ilha da Madeira e iniciativa para a paz da Irlanda do Norte) para os quais está previsto que será a Comissão a transferir directamente para os intermediários ou beneficiários as correspondentes bonificações de juros.*

8.17. *Os mecanismos de gestão das bonificações de juros da Comunidade aplicáveis a empréstimos do BEI têm vindo a ser decididos numa base casuística, com vista a adoptar os mais adequados para acção específica.*

Relativamente aos empréstimos subsidiados do BEI, o Tribunal tem acesso, através da Comissão, a todas as informações necessárias para verificar se as bonificações foram correctamente geridas pelo BEI.

O BEI fornece sistematicamente aos serviços da Comissão, todos os cálculos, validações e extractos de conta relevantes. Por último, deverá referir-se que os critérios para a concessão e para a gestão operacional das bonificações de juros são estabelecidos nos acordos assinados pela Comissão e pelo BEI.

A Comissão e o BEI estão evidentemente interessados em continuar a analisar a questão da gestão das bonificações de taxa de juro, no contexto de mandatos específicos conferidos ao Banco.

FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS ACTIVIDADES EXTERNAS

A situação do Fundo no final do exercício de 1995

8.25. *A Comissão tenciona especificar na conta de gestão e nos mapas financeiros consolidados da União Europeia, a partir do exercício de 1996, os montantes correspondentes aos juros de mora.*

FUNDO EUROPEU DE INVESTIMENTO

Auditoria efectuada pelo Tribunal

8.29. *A Comissão envidará todos os seus esforços para que seja possível chegar o mais rapidamente possível a acordo.*

Operações

8.35. *É um facto que o FEI não utilizou ainda a sua capacidade total de concessão de garantias, equivalente a três vezes o montante do seu capital subscrito. Tal como se verifica no caso de muitos organismos públicos financeiros,*

esse limite máximo fixado para o FEI constitui um objectivo a médio-longo prazos. Um organismo permanente deste tipo terá que expandir gradualmente a sua actividade, a fim de suscitar a confiança e garantir a qualidade das suas operações. São inquestionáveis os progressos conseguidos pelo Fundo no domínio da expansão das suas operações.

CONCLUSÃO

8.36.

— *Aquando da prorrogação do regulamento ECIP, o Conselho decidiu, em Janeiro de 1996, não proceder à harmonização das respectivas regras com as que regem o instrumento JOP.*

— *A Comissão tenciona incluir numa nota ao balanço, a partir do encerramento do exercício de 1996, explicações relativas aos empréstimos que beneficiam da garantia do orçamento comunitário e relativamente aos quais foram solicitadas outras garantias junto de terceiros.*

— *Os mecanismos de gestão das bonificações de juros da Comunidade aplicáveis a empréstimos do BEI têm sido decididos numa base casuística com vista a adoptar os mais adequados para a acção específica. A Comissão e o BEI estão evidentemente interessados em prosseguir a análise da questão da gestão das bonificações da taxa de juro, no contexto dos mandatos específicos conferidos ao Banco.*

— *A Comissão tenciona especificar na conta de gestão e nos mapas financeiros consolidados da União Europeia, a partir do exercício de 1996, os montantes correspondentes aos juros de mora.*

— *A Comissão espera que as discussões em curso relativas ao FEI permitam conduzir rapidamente a um acordo satisfatório.*

CAPÍTULO 9 (*)

Investigação e desenvolvimento tecnológico

9.0. ÍNDICE

	Pontos
Introdução	9.1
Execução do orçamento	9.2 — 9.4
Controlo dos contratantes	9.5 — 9.11
Plano de acção para a introdução de serviços avançados de televisão na Europa	9.12 — 9.49
Introdução	9.12 — 9.23
Política em matéria de televisão de alta definição	9.12 — 9.16
Reorientação no âmbito do plano de acção	9.17 — 9.19
Importância estratégica e objectivos específicos	9.20 — 9.23
Volume e utilização das dotações	9.24 — 9.26
Modo de financiamento	9.27 — 9.28
Realização do plano de acção	9.29 — 9.34
Ajudas à produção dos programas	9.30 — 9.31
Ajudas à transmissão dos programas	9.32 — 9.34
Eficácia do plano de acção	9.35 — 9.40
Oferta de 16:9	9.36 — 9.37
Procura de 16:9	9.38 — 9.40
Conclusão	9.41 — 9.44
Recomendações	9.45 — 9.49

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 228.

INTRODUÇÃO

9.1. As observações relativas à investigação estão agrupadas em três títulos diferentes:

a) execução do orçamento;

b) controlo dos contratantes no âmbito da investigação indirecta;

c) controlo do plano de acção para a introdução dos serviços avançados de televisão.

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

9.2. As dotações orçamentais consagradas ao domínio da investigação elevaram-se, no exercício de 1995, a 2 995 Mio ECU de autorizações e 2 887 Mio ECU de pagamentos (ver ***quadro 9.1***).

9.3. O índice de utilização das dotações disponíveis foi elevado, tendo representado 98% das dotações de autorização e 86% das dotações de pagamento.

9.4. O índice de utilização das dotações transitadas do exercício anterior situou-se a um nível mais baixo,

Quadro 9.1 — Execução do orçamento para o exercício de 1995

(Mio ECU)

		Orçamento inicial	Orçamento definitivo após ORS e transferência	Execução	Índice de execução do orçamento inicial	Índice de execução do orçamento definitivo
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(a)	(e) = (c)/(b)
Dotações do exercício	Autorizações	2 941,14	3 205,82	3 156,43	107	98
	Pagamentos	2 814,72	2 942,19	2 548,61	91	87
Dotações transitadas do exercício anterior	Autorizações	50,27	50,27	20,18	40	40
	Pagamentos	68,39	68,39	36,54	53	53
Colocação à disposição de novas dotações	Autorizações	3,50	3,50	3,25	93	93
	Pagamentos	3,50	3,50	3,21	92	92
Total Autorizações		**2 994,91**	**3 259,59**	**3 179,86**	**106**	**98**
Total Pagamentos		**2 886,61**	**3 014,08**	**2 588,36**	**90**	**86**

tendo-se constatado um índice especialmente fraco nas seguintes rubricas orçamentais:

a) B6-292 («Actividades de apoio científico e técnico às políticas comunitárias»); 99% das dotações de autorização não foram utilizados;

b) B6-43 («Serviços prestados por conta de terceiros»); 86% das dotações de autorização e 84% das dotações de pagamento não foram utilizados;

c) B6-44 («Exploração do HFR»); 68% das dotações de autorização e 44% das dotações de pagamento não foram utilizados;

d) B6-53 («Conclusão de acções fora do programa-quadro»); 65% das dotações de autorização não foram utilizados.

CONTROLO DOS CONTRATANTES

9.5. Em 1995 foram efectuadas oito missões de controlo local aos organismos beneficiários de acções indirectas em cinco Estados-Membros [1], com o fim de verificar oito operações (correspondendo cada uma a uma declaração de custos com vista ao pagamento de uma ajuda comunitária para um contrato de investigação celebrado entre a Comissão e o beneficiário, empresa ou laboratório). Sete destas operações foram seleccionadas aleatoriamente no âmbito da elaboração da declaração de fiabilidade relativa aos exercícios de 1994 e 1995.

9.6. Os resultados destes controlos, que são resumidos no ***quadro 9.2***, suscitam determinado número de observações para além das suas consequências para a declaração de fiabilidade correspondente. De um total de 6,26 Mio ECU de custos declarados pelos contratantes e que deram lugar a um pagamento da Comissão, 1,732 Mio ECU (ou seja 28%) apresentavam irregularidades. Embora não se possam tirar conclusões aplicáveis ao conjunto dos contratos encerrados e em curso, o facto de os oito controlos terem todos revelado anomalias graves é preocupante.

9.7. Independentemente do facto de que determinadas anomalias poderiam ter sido detectadas a partir dos documentos comunicados a Bruxelas, saliente-se que o número de controlos locais efectuados pela Comissão continua a ser insuficiente. Assim, apenas foram efectua-

[1] Além disso são efectuadas missões no âmbito da auditoria da boa gestão financeira, como por exemplo o controlo do plano de acção para a introdução de serviços avançados de televisão, ver ponto 9.23.

Quadro 9.2 — Resumo dos resultados dos oito controlos efectuados aos contratantes

(Mio ECU)

Controlo	Montante do contrato por contratante	Custos declarados pelos contratantes e controlados	Montante pago pela Comissão relativo aos custos declarados	Irregularidade na declaração de custos verificada			Montante a recuperar pela Comissão	% do pagamento
				Montante	%	Natureza		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)/(2)		(6)	(7) = (6)/(3)
1	6	3,1	1,7	1,4	45	Aumento fraudulento dos custos através de facturações internas no grupo	0,7	41
2	0,2	0,09	0,05	0,03	33	Ausência de justificação das horas e do custo horário	0,01	20
3	0,6	0,2	0,1	0,02	10	— Inclusão de despesas já subvencionadas por terceiros — Ausência de justificação das despesas gerais	0,01	10
4	4,4	1,2	0,6	0,05	4	Utilização de custos orçamentados em vez de custos reais	—	—
5	2,7	0,8	0,4	—	—	Custo horário acrescido de uma percentagem elevada de despesas gerais (incluindo a amortização de um edifício subvencionado a 100% pelo Estado-Membro) e calculado numa base anual de apenas 1 200 horas por ano (o que aumenta o custo horário e portanto a ajuda comunitária)	—	—
6	0,5	0,07	0,03	0,002	3	Ausência de valor probatório dos justificativos de horas, custos horários pagos pela Comissão a partir de custos orçamentados superiores aos custos reais, custos horários reais calculados numa base não conforme com o contrato e sobreavaliada em 40% a 70% pela utilização de métodos erróneos	0,002	7
7	1,2	0,50	0,2	0,08	16	Ausência de valor probatório dos justificativos de horas, custo horário acrescido de uma percentagem elevada de despesas gerais	0,04	20
8	0,4	0,30	0,07	0,15	50	69% das horas facturadas correspondiam a tarefas não relacionadas com o projecto auxiliado	0,04	57
Total	**16**	**6,26**	**3,15**	**1,732**	**28**		**0,802**	**25**

dos 60 controlos abrangendo 144 dos cerca de 13 500 contratos em curso em 1995. Estes controlos já deram lugar a uma recuperação de cerca de 9,1 Mio ECU, como mostra o ***quadro 9.3***.

9.8. Várias vezes o Tribunal chamou a atenção para os inconvenientes de contratos baseados em custos reais (2). Estes obrigam a que se disponha de uma contabilidade analítica complexa, que pode implicar avaliações arbitrárias, e portanto a controlos longos e delicados. Além disso, as direcções-gerais (DG) responsáveis pela celebração dos contratos de investigação não têm — por exemplo em relação aos métodos de repartição das despesas gerais, ao número de horas anuais ou à elegibilidade de determinadas despesas — uma atitude idêntica. A Comissão deverá rever os seus procedimentos e analisar a possibilidade de adoptar custos forfetários negociados, que facilitarão a sua tarefa de controlo mas igualmente a gestão dos contratos pelas empresas e em especial pelas pequenas e médias empresas.

9.9. Finalmente, determinados contratantes são por vezes objecto de controlos por parte de organismos mandatados pelos Estados-Membros no âmbito de projectos subvencionados por estes últimos. Embora estes controlos sejam susceptíveis de fornecer informações importantes sobre os contratantes, a Comissão nem sempre é informada dos seus resultados. Será, no entanto, desejável que a Comissão consiga que esses relatórios lhe sejam sistematicamente enviados. Convém igualmente saber se a Comissão não poderá tomar qualquer iniciativa para melhorar o intercâmbio de informações com os Estados-Membros.

9.10. Por outro lado, a análise dos processos da Comissão referentes a dois projectos de demonstração no domínio da energia (projectos relativos ao mesmo beneficiário) indica que:

a) os projectos, que nunca foram executados, beneficiaram do pagamento de 0,3 Mio ECU de adiantamentos entre 1986 e 1988;

b) embora os dois contratos tenham sido interrompidos em Março de 1988 e Novembro de 1992, apenas em Maio de 1995 a Comissão emitiu uma ordem de cobrança parcial de 0,2 Mio ECU;

c) nenhum reembolso fora efectuado até ao final de Dezembro de 1995, nem fora empreendida qualquer acção jurídica no sentido de recuperar os fundos.

9.11. A Comissão deverá, por um lado, rever os procedimentos de acompanhamento dos processos em curso e, por outro, verificar se estão reunidas as condições para atribuir responsabilidades ao gestor orçamental (artigo 73.º do Regulamento Financeiro).

(2) Relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1993, ponto 11.17; relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1990, ponto 11.6.

Quadro 9.3 — Auditorias terminadas em 1995, incluindo as iniciadas nos exercícios anteriores

DG	Auditorias terminadas em 1995	Número de contratos controlados	Número de contratos abertos +/−	Total dos montantes dos contratos controlados (Mio ECU)	Total dos montantes dos contratos abertos (Mio ECU)	Recuperação na sequência dos controlos (Mio ECU)
III	2	42	2 950	38,9	1 136,7	4,6
XII	55	92	9 800 (1)	38,7	3 783,1	1,48 (3)
XIII	3	10	800 (2)	4,8	638,0	3,06
Total	**60**	**144**	**13 550**	**82,4**	**5 557,8**	**9,14**

Fonte: dados fornecidos pela Comissão.
(1) Além disso, 4 500 contratos terminados continuam susceptíveis de serem controlados.
(2) Montantes estimados.
(3) Além disso, 900 contratos terminados continuam susceptíveis de serem controlados.

PLANO DE ACÇÃO PARA A INTRODUÇÃO DE SERVIÇOS AVANÇADOS DE TELEVISÃO NA EUROPA

Introdução

Política em matéria de televisão de alta definição

9.12. A origem da estratégia europeia em matéria de televisão de alta definição (TVAD) [3] remonta à década de 80. O plano de acção para a introdução de serviços avançados de televisão na Europa constitui uma nova abordagem. Com efeito, após o início da década de 90, tornou-se evidente para a Comissão que a evolução tecnológica e dos mercados impunha uma revisão dessa estratégia.

9.13. Os pontos seguintes apresentam o historial da estratégia inicial em matéria de TVAD, bem como a sua revisão em 1993 até à introdução do plano de acção.

9.14. Os principais objectivos definidos entre 1986 e 1992 não puderam ser atingidos (ver ***quadro 9.4***). Em especial, não foi possível estabelecer a família de sistemas de emissão MAC [4] como norma obrigatória a nível europeu, ou até mesmo mundial, para a transmissão directa de televisão por satélite, de modo a contribuir para a constituição de uma vantagem económica significativa no plano da competitividade no que respeita à indústria europeia da electrónica. A data prevista para o lançamento no mercado do equipamento comercial de TVAD a partir de 1992 também não foi respeitada.

Quadro 9.4 — Principais objectivos fixados entre 1986 e 1992 no domínio da TVAD

Base jurídica	Objectivo principal
Directiva do Conselho de 3 de Novembro de 1986 (JO L 311 de 6.11.1986, p. 28)	Adopção das especificações técnicas comuns da família MAC/pacotes de normas com vista à constituição de uma vantagem económica importante para a indústria electrónica europeia no plano da competitividade
Decisão do Conselho de 27 de Abril de 1989 (JO L 142 de 25.5.1989, p. 1)	Lançamento da televisão de alta definição (TVAD) comercial a partir de 1992
Decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1989 (JO L 363 de 13.12.1989, p. 30)	Adopção da norma europeia como norma mundial única de produção para a televisão de alta definição
Directiva 92/38/CEE do Conselho de 11 de Maio de 1992 (JO L 137 de 20.5.1992, p. 17)	Utilização da norma HD-MAC para a difusão da televisão de alta definição não inteiramente digital e da norma D2-MAC para os outros modos de transmissão não inteiramente digitais no formato 16:9

Fonte: Tribunal de Contas Europeu com base nas directivas e decisões do Conselho.

9.15. Na realidade, esta política passou por várias vicissitudes que acabaram por levar ao seu insucesso: em 5 de Maio de 1992, a Comissão apresentou uma proposta estabelecendo um plano de acção para a introdução de serviços avançados de televisão na Europa [5]. Este plano de acção tinha por objectivo facilitar a transição para a TVAD baseada na utilização das normas de transmissão D2-MAC e HD-MAC elaboradas na Europa. Durante as deliberações relativas a esta proposta, a União Europeia apercebeu-se, contudo, de que a política centrada na norma MAC fora ultrapassada pela realidade e deixara de corresponder tanto às necessidades do mercado como à evolução tecnológica.

9.16. Na realidade, a criação da televisão por satélite implicou o surgimento no mercado de numerosas estações novas. Estas últimas, na sua maior parte privadas, eram capazes de propor, com êxito, imagens de boa qualidade utilizando a definição corrente e normas que tinham dado provas, como a norma PAL [6]. Por outro lado, igualmente graças à participação de empresas

[3] Na Europa, o formato normal de televisão a cores utiliza 625 linhas. No caso da televisão de alta definição, o número de linhas é o dobro, ou seja 1 250.

[4] MAC: Multiplexed Analogue Components. Trata-se de uma família de sistemas de emissão elaborados na Europa para a transmissão por satélite; o sistema D2-MAC devia inicialmente substituir as normas de televisão europeias PAL e SECAM e constituir uma transição para a TVAD; o sistema HD-MAC é uma norma de transmissão por satélite para imagens de televisão de alta definição e utiliza 1 250 linhas.

[5] JO C 139 de 2.6.1992, p. 4.

[6] PAL: Phase Alternating Line. Trata-se de um sistema de televisão a cores desenvolvido na Alemanha e utilizado na Europa Ocidental (excepto em França), na China, no Extremo Oriente, em África e na América do Sul. A França desenvolveu o sistema de televisão a cores SECAM («séquentiel couleur à mémoire») que, além de França, é igualmente utilizado em determinado número de países da Europa de Leste, bem como em África e na América do Sul.

europeias, o progresso técnico permitiu desenvolver, num lapso de tempo bastante limitado, tecnologias de transmissão digital. As normas MAC como normas analógicas deixaram, portanto, de ser consideradas como procedimentos do futuro.

Reorientação no âmbito do plano de acção

9.17. A União Europeia procedeu, portanto, em 1993 a uma revisão da sua política em matéria de televisão. A proposta da Comissão de 1992, que estabelecia um plano de acção para a introdução de serviços avançados de televisão, foi reanalisada à luz das evoluções constatadas. Acabou por ser abandonada a ideia segundo a qual o plano de acção devia constituir uma medida de acompanhamento destinada a permitir a criação de um mercado europeu para as normas D2-MAC e HD-MAC. Por conseguinte, o plano de acção foi adoptado pelo Conselho em 22 de Julho de 1993, com objectivos redefinidos (7).

9.18. Este plano de acção visa, em última instância, a promoção de um novo formato de televisão, a saber o formato largo com uma relação largura/altura de 16:9 (8), em definição normal ou em alta definição. As normas MAC deixaram de ser impostas para a emissão (9). A promoção do formato 16:9 efectua-se também independentemente do modo de difusão (terrestre, por satélite ou por cabo).

9.19. Admite-se que o formato 16:9, por se aproximar da imagem em cinemascópio, é mais adaptado ao nosso campo de visão, já que confere às imagens maior intensidade e potência. Segundo a Comissão, o formato 16:9 é unanimemente reconhecido a nível internacional como o formato do futuro para a televisão, facilitando igualmente a introdução a prazo da TVAD (10).

Importância estratégica e objectivos específicos

9.20. O plano de acção foi concebido especialmente devido à importância estratégica da televisão para a indústria europeia da electrónica de consumo e para as indústrias europeias de televisão e cinema (11). Na realidade, as empresas europeias continuam a desempenhar um papel importante a nível mundial no domínio da técnica televisiva.

9.21. O anexo ao plano de acção define do seguinte modo o objectivo e as metas a alcançar:

a) objectivo: «Para contribuir para a penetração do mercado de equipamento receptor no formato 16:9, o objectivo do plano de acção é assegurar o desenvolvimento acelerado do mercado de serviços avançados de TV na Europa no formato 16:9, que utilizem 625 ou 1 250 linhas de leitura»;

b) metas a alcançar durante o plano de acção:

— «uma massa crítica de serviços avançados de televisão no formato 16:9;

— um volume suficiente e crescente de programação no formato 16:9, com som e imagem de elevada qualidade técnica e de molde a facilitar a optimização dos níveis de audiência, destinada a ser transmitida pelos serviços acima referidos».

9.22. As actividades previstas neste contexto não são consideradas acções de investigação. Devem facilitar a comercialização dos resultados da investigação já adquiridos. Reduzindo os custos exigidos durante a fase de arranque (12), o plano de acção deve permitir o lançamento do mercado da televisão no formato 16:9.

9.23. As observações que se seguem referem-se à utilização das dotações, ao modo de financiamento, aos problemas de realização, bem como aos objectivos atingidos até ao presente. Os controlos efectuados nos

(7) JO L 196 de 5.8.1993, p. 48.

(8) O formato de televisão utilizado até ao presente tem uma relação largura/altura de 4:3.

(9) Em conformidade com o plano de acção, o projecto deve basear-se em sistemas de transmissão de alta qualidade no formato 16:9, incluindo, entre outros, o sistema MAC/ /HD-MAC, em versões aperfeiçoadas de normas europeias existentes, como a Palplus, e numa tecnologia inteiramente digital, normalizada pelas instâncias europeias de normalização competentes. A Directiva 95/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à utilização de normas para a transmissão de sinais de televisão (JO L 281 de 23.11.1995, p. 51), prevê, contudo, a utilização do sistema de transmissão HD-MAC para os serviços de alta definição não inteiramente digitais. Esta directiva apenas tem, contudo, um valor teórico a este respeito, dado não existir actualmente qualquer serviço de alta definição. Se de futuro se vier a estabelecer um serviço de alta definição, é muito provável que o seja sob forma digital.

(10) *Primeiro relatório anual sobre o progresso da implementação do plano de acção para a introdução de serviços avançados de televisão na Europa*, Comissão Europeia, COM(95) 263 final, p. 9.

(11) Ver o primeiro considerando do plano de acção.

(12) Ver o quarto considerando do plano de acção.

Quadro 9.5 — Autorizações e pagamentos do plano de acção

(Mio ECU)

	Autorizações	Pagamentos
1993	25,1	9,3
1994	82,9	41,6
1995	61,9	60,0
Total	**169,9**	**110,9**

Fonte: Tribunal de Contas Europeu com base na contabilidade da Comissão.

serviços da Comissão e dos consultores externos incidiram essencialmente na legalidade e regularidade na execução dos contratos. Além disso, foram efectuados controlos locais em seis estações de televisão e dois produtores independentes na Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Países Baixos e Reino Unido.

Volume e utilização das dotações

9.24. O plano de acção prevê, para um período de quatro anos (até 30 de Junho de 1997), um pacote de 228 Mio ECU de dotações comunitárias. Em 31 de Dezembro de 1995, o montante das autorizações concedidas elevava-se a 169,9 Mio ECU e o dos pagamentos efectuados a 110,9 Mio ECU (ver ***quadro 9.5***). As despesas com o plano de acção foram imputadas nos anos de 1993 e 1994 à subsecção «Investigação e desenvolvimento tecnológico» (B6) do orçamento geral. A partir de 1995, estas despesas passaram a figurar na subsecção «Formação, juventude, cultura, audiovisual, informação e outras acções sociais» (B3).

9.25. Desses 228 Mio ECU, a Comissão devia manter em reserva um montante de 68 Mio ECU, cuja afectação não se devia efectuar antes de 1 de Janeiro de 1995. Esta reserva era destinada a assegurar «que os mercados dos Estados-Membros que não sejam inteiramente cobertos nas primeiras fases de aplicação do plano de acção possam ser cobertos para o fim do período» ([13]). No final do primeiro ano de aplicação (1995) destas disposições, o montante das autorizações correspondentes elevava-se a 15,4 Mio ECU e o dos pagamentos a 2,5 Mio ECU.

9.26. As dotações são atribuídas às estações emissoras que forneçam serviços de televisão no formato 16:9 e a produtores de programas de televisão nesse formato. Pode igualmente ser concedida ajuda aos produtores de filmes quando o formato utilizado permita a produção de uma fita vídeo no formato 16:9. As estações que não se limitem a emitir mas tenham igualmente actividades de produção podem beneficiar do plano de acção no que respeita à emissão, produção de programas e de filmes, bem como à reformatagem de filmes em fitas vídeo de formato 16:9. Em 31 de Dezembro de 1995, a repartição das contribuições concedidas era de 75,7% para as emissoras e 24,3% para os produtores independentes (ver ***quadros 9.6 e 9.7***). Não é concedida qualquer contribuição aos fabricantes de televisores de formato 16:9.

Modo de financiamento

9.27. Em princípio, as dotações comunitárias destinam-se a cobrir 50% dos custos suplementares incorridos pelas estações emissoras e pelos produtores para fornecerem um serviço no formato 16:9 em vez de um serviço no formato 4:3. Para os mercados que arrancaram mais tarde (ver ponto 9.25), o índice de financiamento equivale a 80% dos custos suplementares.

9.28. Se às dotações comunitárias forem acrescentadas as dotações provenientes de outras fontes (ajudas

([13]) Ponto 5.4 do anexo do plano de acção.

Quadro 9.6 — Repartição dos montantes contratuais previstos para o período 1993-1995 entre as estações emissoras e os produtores independentes

	Transmissão	Produção	Reformatagem	Total	
	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU	%
Estações emissoras	71,6	44,9	9,1	125,6	75,7
Produtores independentes	—	39,1	1,3	40,4	24,3
Total	**71,6**	**84,0**	**10,4**	**166,0**	**100,0**

Fonte: Tribunal de Contas Europeu com base nos dados da Comissão e do agrupamento «Visão 1250».

Quadro 9.7 — Repartição dos montantes contratuais previstos para o período 1993-1995 por estações emissoras

País	Estações emissoras	Produção em 16:9	Difusão em 16:9	Total	%
França	CANAL +	569 993	6 962 500	7 532 493	6,00
	MCM	7 618 058	4 212 500	11 830 558	9,42
	France Supervision	9 269 752	10 962 500	20 232 252	16,11
	Ciné Cinémas	1 390 588	3 837 500	5 228 088	4,16
	Paris Première	590 200	587 500	1 177 700	0,94
	ARTE	0	862 500	862 500	0,69
	Total	**19 438 591**	**27 425 000**	**46 863 591**	**37,32**
Países Baixos	TV +	7 616 123	4 522 500	12 138 623	9,67
	Teveselect	0	1 025 000	1 025 000	0,82
	Veronica	0	587 500	587 500	0,47
	Total	**7 616 123**	**6 135 000**	**13 751 123**	**10,95**
Alemanha	Première	596 723	5 712 500	6 309 223	5,02
	ARD	398 177	1 650 000	2 048 177	1,63
	BRF	1 562 543	1 212 500	2 775 043	2,21
	ZDF	6 555 869	2 337 500	8 893 369	7,08
	3 SAT	1 297 000	2 537 500	3 834 500	3,05
	MDR	703 400	962 500	1 665 900	1,33
	FAB	719 077	587 500	1 306 577	1,04
	Hessicherundfunk	151 500	0	151 500	0,12
	NDR	37 500	0	37 500	0,03
	ORB	8 750	0	8 750	0,01
	SFB	120 000	0	120 000	0,10
	Suddeutsche	31 500	0	31 500	0,03
	WDR	1 075	0	1 075	0,00
	SWF	284 000	212 500	496 500	0,40
	Total	**12 467 114**	**15 212 500**	**27 679 614**	**22,04**
Bélgica	RTBF	1 060 310	2 150 000	3 210 310	2,56
	CANAL +	0	2 462 500	2 462 500	1,96
	BRTN	812 264	1 018 750	1 831 014	1,46
	RTL-TVI	576 000	462 500	1 038 500	0,83
	Total	**2 448 574**	**6 093 750**	**8 542 324**	**6,80**
Espanha	RTVE	2 294 477	1 400 000	3 694 477	2,94
	TV3 Catalán	1 714 198	650 000	2 364 198	1,88
	RTVA Canal sur	1 112 525	962 500	2 075 025	1,65
	EUSKAL	611 652	337 500	949 152	0,76
	TVG Galicia	597 000	400 000	997 000	0,79
	Total	**6 329 852**	**3 750 000**	**10 079 852**	**8,03**
Suécia	TV 1000	717 000	2 740 000	3 457 000	2,75
	Total	**717 000**	**2 740 000**	**3 457 000**	**2,75**
Reino Unido	Channel 4	447 894	1 212 500	1 660 394	1,32
	S4C	26 637	587 500	614 137	0,49
	Granada	86 425	650 000	736 425	0,59
	Total	**560 956**	**2 450 000**	**3 010 956**	**2,40**
Grécia	EPT Hellenic TV	0	540 000	540 000	0,43
	ERT — 3	600 000	640 000	1 240 000	0,99
	ERT	2 053 400	0	2 053 400	1,64
	Doriforiki	300 000	0	300 000	0,24
	TVS	0	1 087 500	1 087 500	0,87
	Total	**2 953 400**	**2 267 500**	**5 220 900**	**4,16**
Itália	Telenuovo	0	740 000	740 000	0,59
	Synthesia	0	540 000	540 000	0,43
	Videolina	0	540 000	540 000	0,43
	Total	**0**	**1 820 000**	**1 820 000**	**1,45**
Portugal	TVI	795 864	1 225 000	2 020 864	1,61
	Total	**795 864**	**1 225 000**	**2 020 864**	**1,61**
Dinamarca	Denmarks Radio	153 600	940 000	1 093 600	0,87
	Total	**153 600**	**940 000**	**1 093 600**	**0,87**
Áustria	ORF	320 800	860 000	1 180 800	0,94
	Total	**320 800**	**860 000**	**1 180 800**	**0,94**
Irlanda	RTE	219 600	640 000	859 600	0,68
	Total	**219 600**	**640 000**	**859 600**	**0,68**
	Total geral	**54 021 474**	**71 558 750**	**125 580 224**	**100,00**

Fonte: Tribunal de Contas Europeu com base nos dados da Comissão e do agrupamento «Visão 1250».

nacionais, fontes privadas), o montante previsto no artigo 2.º da decisão do Conselho para a realização dos objectivos do plano de acção eleva-se a 405 Mio ECU (ver ***quadro 9.8***).

Realização do plano de acção

9.29. A realização do plano de acção é da responsabilidade de duas direcções-gerais (DG) da Comissão. A DG X (Audiovisual, Informação, Comunicação e Cultura) é responsável pelas acções de ajuda à produção no formato 16:9, sendo a DG XIII (Telecomunicações, Indústrias da Informação e Inovação) responsável pela gestão das ajudas à transmissão no formato 16:9.

Ajudas à produção dos programas

9.30. A gestão da componente produção é muito complexa. Em 31 de Dezembro de 1995, 653 empresas diferentes tinham apresentado 4 561 pedidos de contribuição; acabaram por beneficiar de apoio 3 117 projectos de produção (vídeo e filmes) e de reformatagem, sendo cobertos todos os domínios: ficção, desporto, cultura, documentação. O ***quadro 9.9*** revela os dez montantes forfetários previstos pelo plano de acção em matéria de produção de programas. Estes montantes deverão reflectir os custos suplementares do formato 16:9 em relação ao formato 4:3 por hora de produção. Em conformidade com o modo de financiamento previsto pelo plano de acção, apenas 50%, ou talvez 80%, desses montantes (ver ponto 9.27) são pagos a título de contribuição forfetária.

9.31. Em matéria de ajudas à produção, o Tribunal constatou um número considerável de problemas:

a) a DG X recorreu à assistência de prestadores de serviços exteriores para a realização das disposições do plano de acção. Foi, por exemplo, celebrado um contrato de assistência técnica com o agrupamento europeu de interesse económico (AEIE) «Visão 1250» ([14]). Surgiram problemas de coordenação entre a Comissão e o agrupamento. Por outro lado, se sob o ponto de vista técnico as competências do agrupamento «Visão 1250» permitiram evitar numerosos problemas, em matéria de acompanhamento financeiro os seus resultados não se revelaram tão positivos. Em conclusão, durante os primeiros quatro meses de 1995, o agrupamento «Visão 1250» teve de trabalhar em situação precária por a Comissão não ter renovado a tempo o seu contrato anual;

b) desde as primeiras experiências concretas, foi necessário proceder a uma revisão dos montantes forfetários. A Comissão constatara que, especialmente no caso da retransmissão de manifestações desportivas e de emissões em directo, as ajudas pagas cobriam por vezes a totalidade dos custos suplementares, ou mesmo a totalidade dos custos de produção. A revisão dos montantes forfetários levou a uma distinção entre os programas de *stock*, com uma duração longa de vida, e os programas de fluxo, com uma duração de vida reduzida ([15]) (ver ***quadro 9.9***), o que permitiu tornar o problema menos premente;

c) surgiu um problema em matéria de utilização dos montantes forfetários. Num primeiro tempo, esses montantes foram sistematicamente utilizados. Posteriormente, a Comissão informou que o cálculo da ajuda deveria basear-se nos custos reais suplementares e que os montantes forfetários apenas deveriam ser considerados como máximos. Contudo, os custos reais suplementares frequentemente não são identificáveis com precisão nem verificáveis. Por exemplo, um produtor de filmes que trabalhe habitualmente com uma câmara super 16 mm não tem possibilidades de determinar em que medida a utilização de uma câmara de vídeo no formato 4:3 permitiria reduzir o custo do seu filme. A Comissão decidiu então calcular o montante da ajuda com base em estimativas dos custos suplementares suportados pelas empresas beneficiárias. Contudo, numa grande maioria de casos, as empresas avaliam os seus custos suplementares de maneira que o montante forfetário seja aplicado como taxa máxima. A este respeito, as empresas aproveitam-se do facto de a Comissão nunca ter definido de maneira precisa os custos suplementares e de não exigir geralmente uma relação dos custos suplementares quando a produção chega ao seu termo;

d) o aumento do número de projectos, bem como a complexidade do sistema de ajuda obrigam a

([14]) O agrupamento «Visão 1250» foi criado em 1990 por iniciativa da Comissão, devendo garantir a gestão das dotações comunitárias pagas até 1993 para a promoção da televisão de alta definição por meio de demonstrações por ocasião de grandes manifestações. Os sócios ou participantes do agrupamento «Visão 1250» são estações emissoras, fabricantes de aparelhos, produtores de emissões e de filmes, bem como serviços de telecomunicações. Em 1994, mais de 50% dos recursos do agrupamento «Visão 1250» eram provenientes da Comissão.

([15]) São definidos como programas de *stock* os programas cuja produção implica o recurso a filmagens sequência a sequência e a consideráveis operações de pós-produção, e cuja transmissão se presta a ser repetida a longo prazo. O preço da sua produção é, portanto, mais elevado que o dos programas de fluxo, em relação aos quais estas condições não existem. Foram, por consequência, instaurados montantes forfetários degressivos apenas para os programas de fluxo.

Quadro 9.8 — Repartição do montante considerado necessário em dotações comunitárias e em dotações provenientes de outras fontes

(Mio ECU)

	Montante considerado necessário	Financiamento comunitário	Financiamento proveniente de outras fontes
«Contratos iniciados em primeiro lugar»	320	160 (50 %)	160 (50 %)
«Contratos iniciados mais tarde»	85	68 (80 %)	17 (20 %)
Total	**405**	**228**	**177**

Fonte: Tribunal de Contas Europeu com base nos dados do plano de acção.

Quadro 9.9 — Montantes forfetários revistos para os custos de produção de programas (1)

Tipo de programa	Montante forfetário (ecu/hora)
Programas reformatados a partir de material existente, que podem ser transmitidos no formato 16:9 e em 625 linhas	3 000
Programas reformatados a partir de material existente, que podem ser transmitidos no formato 16:9 e em 1 250 linhas	5 000
Super 16 mm	12 000
Produções vídeo em formato 16:9 e em 625 linhas	
a) Programas de *stock*	12 000
b) Programas de fluxo	
De 1 a 20 horas	12 000
A partir da 21.ª hora	6 000
Produções 35 mm	30 000
Produções vídeo AD (1 250 linhas)	
a) Programas de *stock*	60 000
b) Programas de fluxo	
De 1 a 20 horas	20 000
A partir da 21.ª hora	10 000

Fonte: Comissão Europeia.

(1) Os montantes efectivamente pagos equivalerão a 50% ou 80% dos valores indicados acima, segundo se trate de contratos iniciados em primeiro lugar ou iniciados mais tarde.

inúmeros controlos. Os processos do agrupamento «Visão 1250» mostram que, no caso de projectos que totalizam um volume de ajudas de 16 Mio ECU, se verificaram problemas de ordem técnica. Detectou-se uma série de erros técnicos, podendo assim evitar-se o pagamento de ajudas indevidas. Em um caso, constatou-se que o produtor não dispunha do material necessário à realização de programas no formato 16:9. Em vários outros, o formato, a classificação em «programas de *stock* ou de fluxo» ou a duração real do programa não correspondiam às informações comunicadas. No que se refere à reformatagem, o agrupamento constatou frequentemente que não fora realizada qualquer reformatagem consistindo numa transferência para 16:9, tratando-se apenas de trabalhos de cópia do formato vídeo 4:3 de qualidade inferior;

e) o agrupamento «Visão 1250» não pôde assegurar convenientemente o acompanhamento da evolução de numerosos projectos. Determinados projectos não tinham ainda começado e aliás tinham deixado de figurar no programa de produção, quando deveriam ter terminado há vários meses. Os compromissos financeiros correspondentes não foram, contudo, anulados. Os produtores criticaram várias vezes a lentidão com que os pagamentos eram efectuados;

f) nos Países Baixos, um produtor independente recebeu um adiantamento de 125 828 ECU. Quando a Comissão se apercebeu de que a produção nunca poderia iniciar-se, tentou em vão recuperar o montante do adiantamento. No caso em apreço, a Comissão poderia ter exigido uma garantia bancária;

g) em Espanha, uma empresa de produção foi expressamente criada para poder receber as consideráveis ajudas concedidas ao sector da produção de vídeo de alta definição. Dotada de um capital próprio de 6 000 ECU, solicitou ajudas financeiras num montante de cerca de 3 Mio ECU. Embora não tenha sido garantido um financiamento proveniente de outras fontes, a Comissão concedeu uma ajuda de 0,7 Mio ECU. Uma vez terminada a produção dos programas, foi realizado um controlo técnico pelo agrupamento «Visão 1250» e confiada uma auditoria financeira a um gabinete de auditoria, tendo as imagens revelado ser por vezes de má qualidade. A ajuda paga foi reduzida a 0,3 Mio ECU.

Ajudas à transmissão dos programas

9.32. A gestão relativa à ajuda à transmissão de programas é menos complexa que a da ajuda à produção,

dado que o número de beneficiários é reduzido (41 estações de televisão em 31 de Dezembro de 1995). Estas recebem uma ajuda forfetária por hora de emissão (3 000 ECU/hora em relação às 50 primeiras horas, 1 250 ECU/hora para as seguintes), independentemente do que é retransmitido, de quantas vezes e quando, desde que seja no formato 16:9 «non letterbox» (ou seja sem faixas negras na parte superior e inferior do écrã).

9.33. Os custos suplementares da emissão no formato 16:9 provêm essencialmente de custos de investimento suplementares (como os custos relativos à conversão dos estúdios de televisão ou à instalação de codificadores), que podem variar imenso de uma estação emissora para outra, em função de factores como a técnica de retransmissão utilizada. Porém, os montantes de ajuda forfetários não têm em conta a extrema variabilidade destes custos suplementares. Duas das estações emissoras controladas pelo Tribunal beneficiaram, por exemplo, de contribuições superiores ao montante total dos custos suplementares que suportaram.

9.34. Em um caso, segundo os documentos justificativos, determinado filme foi transmitido no formato 16:9 numa data anterior à data indicada para a reformatagem para 16:9, não tendo a empresa em questão fornecido qualquer explicação para o sucedido. Podem considerar-se duas hipóteses:

a) o filme em questão nunca foi transmitido em 16:9, contrariamente às declarações;

b) o filme foi transmitido como versão 16:9 de qualidade inferior, não elegível para contribuição, produzida a partir de uma fita vídeo no formato 4:3 com o auxílio do que se designa por conversor de relação de formato, não se tendo verificado uma «verdadeira» reformatagem [ver ponto 9.31 d)]. Saliente-se neste contexto que as empresas têm, evidentemente, a possibilidade de transmitir versões no formato 16:9 de qualidade inferior; neste caso não podem, contudo, beneficiar de qualquer ajuda comunitária para o efeito. Porém, ninguém sabe até que ponto esta regra é verdadeiramente respeitada.

Eficácia do plano de acção

9.35. Existe uma relação lógica entre o objectivo e as finalidades do plano de acção descritos no ponto 9.21. A fim de que os aparelhos de formato 16:9 possam penetrar no mercado e se possa verificar uma «procura de 16:9», é necessário que exista primeiro uma «oferta de 16:9». E uma oferta só se pode desenvolver com duas condições: a existência de estações de televisão capazes de emitir no formato 16:9 [ver ponto 9.21 b), primeiro travessão] e de emissões no formato 16:9 [ver ponto 9.21 b), segundo travessão]. É evidente que é também necessário ter em conta a procura potencial.

Oferta de 16:9

9.36. Em 31 de Dezembro de 1995, 41 estações de televisão tinham lançado os seus serviços no formato 16:9. Na sequência de concursos efectuados em 1993, 1994 e 1995, foram concedidas subvenções relativas a um total de 51 703 horas de emissão no formato 16:9 (ver ***quadro 9.10***) e de 17 036 horas de produção e de reformatagem para formato 16:9 (ver ***quadro 9.11***).

9.37. Com base nestes valores, é possível concluir pelo desenvolvimento de uma oferta inicial no formato 16:9. As deficiências a seguir apontadas limitam, no entanto, a eficácia do plano de acção:

a) a maior parte das horas subvencionadas é transmitida em D2-MAC ou por estações de televisão a pagamento. Deste modo, como a maioria dos lares não possui descodificadores ou não é assinante, estas emissões não puderam ser captadas;

b) o formato 16:9 não implica automaticamente uma melhoria da qualidade da imagem ou do som, como prevê o plano de acção. O agrupamento «Visão 1250» elaborara, no entanto, uma tabela que propunha um número mínimo de requisitos técnicos, mas que nunca foi adoptada pelo Comité dos Representantes dos Estados-Membros;

c) não existe qualquer garantia quanto à transmissão real de todas as produções financiadas. No que se refere aos programas de *stock* ([16]), os contratos com os produtores prevêem a sua emissão 24 meses após o final da produção. Contudo, o agrupamento «Visão 1250» chamou a atenção para as dificuldades de verificação nesta matéria, tanto mais que, no caso de não se verificar a emissão, as consequências contratuais para os beneficiários continuam por definir;

d) o financiamento de produções vídeo de alta definição em 1 250 linhas não constitui o meio menos dispendioso nem mais eficaz para atingir as finalidades do plano de acção:

— foram afectados a produções vídeo de alta definição 35,3 Mio ECU, ou seja 42,0% das dotações da UE destinadas a novas produções. O

([16]) São definidos como programas de *stock* os programas cuja produção implica o recurso a filmagens sequência a sequência e a consideráveis operações de pós-produção, e cuja transmissão se presta a ser repetida a longo prazo. O preço da sua produção é, portanto, mais elevado que o dos programas de fluxo, em relação aos quais estas condições não existem. Foram, por consequência, instaurados montantes forfetários degressivos apenas para os programas de fluxo.

Quadro 9.10 — Repartição das horas de emissão subvencionadas

País	Estação emissora	1993	1994	1995	Total	%
França	Canal +	2 000	2 100	1 400	5 500	10,64
	MCM	800	1 300	1 200	3 300	6,38
	France Supervision	2 000	4 000	2 700	8 700	16,83
	Ciné Cinémas	1 000	1 100	900	3 000	5,80
	Paris Première	0	0	400	400	0,77
	ARTE	0	300	250	550	1,06
	Total	**5 800**	**8 800**	**6 850**	**21 450**	**41,49**
Países Baixos	TV +	1 090	1 458	1 000	3 548	6,86
	Teveselect	0	750	0	750	1,45
	Veronica	0	0	400	400	0,77
	Total	**1 090**	**2 208**	**1 400**	**4 698**	**9,09**
Alemanha	Première	900	2 900	700	4 500	8,70
	ARD	300	450	500	1 250	2,42
	BRF	300	300	300	900	1,74
	ZDF	400	600	800	1 800	3,48
	3 Sat	0	1 000	960	1 960	3,79
	MDR	0	300	400	700	1,35
	FAB	0	0	400	400	0,77
	SWF	0	0	100	100	0,19
	Total	**1 900**	**5 550**	**4 160**	**11 610**	**22,46**
Espanha	RTVE	350	450	250	1 050	2,03
	TV3 Catalán	0	150	300	450	0,87
	RTVA Canal Sur	0	500	200	700	1,35
	EUSKAL	0	0	200	200	0,39
	TVG Galicia	0	0	250	250	0,48
	Total	**350**	**1 100**	**1 200**	**2 650**	**5,13**
Portugal	TVI	210	500	200	910	1,76
	Total	**210**	**500**	**200**	**910**	**1,76**
Bélgica	RTBF	0	950	700	1 650	3,19
	Canal +	0	950	950	1 900	3,67
	BRTN 1	0	0	415	415	0,80
	BRTN 2	0	0	260	260	0,50
	RTL-Tvi	0	300	0	300	0,58
	Total	**0**	**2 200**	**2 325**	**4 525**	**8,75**
Reino Unido	Channel 4	0	500	400	900	1,74
	S4C	0	0	400	400	0,77
	Granada	0	300	150	450	0,87
	Total	**0**	**800**	**950**	**1 750**	**3,38**
	Total zona 50%	**9 350**	**21 158**	**17 085**	**47 593**	**92,05**
Grécia	EPT Hellenic TV	0	0	200	200	0,39
	EPT-3	0	0	250	250	0,48
	TVS	0	400	250	650	1,26
	Total	**0**	**400**	**700**	**1 100**	**2,13**
Suécia	TV 1000	0	0	1 300	1 300	2,51
	Total	**0**	**0**	**1 300**	**1 300**	**2,51**
Irlanda	RTE	0	0	250	250	0,48
	Total	**0**	**0**	**250**	**250**	**0,48**
Itália	Telenuovo	0	0	300	300	0,58
	Synthesia	0	0	200	200	0,39
	Videolina	0	0	200	200	0,39
	Total	**0**	**0**	**700**	**700**	**1,35**
Áustria	Orf	0	0	360	360	0,70
	Total	**0**	**0**	**360**	**360**	**0,70**
Dinamarca	Denmarks radio	0	0	400	400	0,77
	Total	**0**	**0**	**400**	**400**	**0,77**
	Total zona 80%	**0**	**400**	**3 710**	**4 110**	**7,95**
	Total geral	**9 350**	**21 558**	**20 795**	**51 703**	**100,00**

Quadro 9.11 — Repartição das horas de produção por tipo de produção

	Horas	%
35 mm	438	2,6
Super 16 mm	1 455	8,5
Vídeo 1 250 linhas	2 102	12,3
Vídeo 625 linhas	7 907	46,4
Reformatagem	5 134	30,2
Total	**17 036**	**100,0**

Fonte: agrupamento «Visão 1250».

resultado sob a forma de horas produzidas no formato 16:9, ou seja 2 102 horas, correspondentes a 17,6% das horas subvencionadas, continua a ser, contudo, relativamente modesto;

— não existe qualquer estação que emita no formato de alta definição em 1 250 linhas. Para, apesar disso, poder retransmitir as produções em 1 250 linhas, é necessário proceder a uma conversão para 625 linhas. A Comissão disponibilizou um excedente de 0,4 Mio ECU para este efeito;

— determinados programas de fluxo em 1 250 linhas acusam igualmente uma má relação custo/eficácia. O agrupamento «Visão 1250» citou a título de exemplo o campeonato do mundo de patinagem artística de 1995 em Birmingham. A produção foi objecto de uma subvenção de 0,2 Mio ECU, não tendo sido, contudo, transmitida em toda a Europa, mas apenas para um número muito reduzido de telespectadores, através de um único canal temático francês de televisão;

— determinadas produções em 1 250 linhas eram na realidade programas artísticos ou culturais relativamente esotéricos que não permitiram atingir os níveis de audiência desejados. O mesmo se pode dizer de determinadas produções controladas pelo agrupamento «Visão 1250», que apenas são transmitidas a título de interlúdio ou no final de um programa, como alternativa à apresentação de uma mira;

e) no que se refere às emissões desportivas, que permitem atingir níveis de audiência elevados, as estações de televisão continuam a evitar correr riscos com demasiada frequência. Em Inglaterra, por exemplo, estava prevista a retransmissão de corridas de cavalos no formato 16:9, tendo a Comissão previsto para esse efeito um montante de 1,8 Mio ECU. Estes projectos nunca foram contudo realizados, porque a grande maioria dos telespectadores, que dispõe de aparelhos de tipo normal equipados para o formato 4:3, teria visto a emissão no formato 16:9 com faixas negras na parte superior e inferior do écrã. A estação receava reclamações por parte dos possuidores de aparelhos de formato 4:3. Porém, presentemente depara-se com as reclamações dos raros proprietários de aparelhos de formato 16:9, que captam as emissões normais no formato 4:3 com uma barra negra do lado esquerdo e direito do ecrã. Para evitar este problema, podem fazer corresponder, alargando a imagem, o tamanho desta à do ecrã, em troca, no entanto, de uma perda de imagem;

f) à excepção das quatro estações de televisão a pagamento e dos canais temáticos, que utilizam o formato 16:9 como argumento comercial, as estações de televisão não utilizam uma técnica de promoção adequada das suas emissões no formato 16:9. O facto de determinadas estações considerarem a questão do formato do écrã como secundário pode estar associado a tal problemática. As considerações sobre as grandes alterações que a televisão digital poderá arrastar na sua esteira são prioritárias (ver os serviços interactivos como *Pay per-view, Video-on-demand, multimedia*).

Procura de 16:9

9.38. O plano de acção permitiu fazer passar de 0,5% em 1993 (92 000 unidades) a 1,0% em 1995 (220 500 unidades) o número de aparelhos no formato 16:9 vendidos em relação ao total de vendas na União Europeia ([17]). Os fabricantes esperam atingir 30% no ano 2000. Esta previsão registou uma tendência para a descida quando da conferência «Widerview» em 1995 em Bruxelas: pela primeira vez foram constatadas tendências para a regressão no mercado francês considerado como mercado pioneiro para os serviços no formato 16:9. A utilização da norma MAC, que apenas permite a difusão de programas no formato 16:9 por cabo e por satélite, constitui um factor restritivo em França. Apenas 6% dos lares franceses que dispõem de televisor têm uma assinatura de cabo e apenas 1,7% dispõe de antena parabólica ([18]).

9.39. Pelo contrário, a norma Palplus permite igualmente transmitir por via terrestre programas no formato 16:9. Em 1995, foram apresentados pela primeira vez a um público alargado aparelhos no formato 16:9 de

([17]) Valores fornecidos pela «European Association of Consumer Electronics Manufacturers», Bruxelas.

([18]) *Anuário estatístico 1994/1995*, Observatório Europeu do Audiovisual, p. 42.

diferentes tamanhos com descodificador Palplus integrado. A maior possibilidade de escolha é, no entanto, apresentada por fabricantes japoneses. Desse modo, o plano de acção não teve um impacto especial para a promoção das vendas dos fabricantes europeus.

9.40. O mercado alemão apenas arrancou de facto a partir de 1995. Contudo, mesmo neste mercado motor, não é possível dizer em que medida a tendência para o aumento se poderá manter a longo prazo e quantos consumidores estão dispostos a despender mais dinheiro por um receptor de 16:9, dado que o preço é ainda elevado. Além disso, muitos consumidores continuam a hesitar em adquirir um televisor de 16:9 por saberem que, a médio prazo, a maior parte dos programas continuará a ser transmitida no formato tradicional.

Conclusão

9.41. O «plano de acção para a introdução de serviços avançados de televisão na Europa» foi elaborado em 1993, após o insucesso da política seguida pela União Europeia no que se refere às normas MAC (pontos 9.12 — 9.16). O objectivo já não é a realização de uma determinada norma de transmissão para a televisão de alta definição, mas promover a introdução do formato de écrã largo com uma relação largura/altura de 16:9. As ajudas são concedidas tanto para a difusão como para a produção de programas no formato 16:9.

9.42. A gestão das ajudas comunitárias à produção no formato 16:9 revelou-se complexa e problemática (pontos 9.30 e 9.31). No que se refere à produção e emissão, o modo de financiamento previsto pelo plano de acção não pôde ser aplicado em todos os casos [pontos 9.31 b) — 9.33].

9.43. A maior parte das horas subvencionadas não pôde ser captada pela maioria dos lares que dispõem de televisor [ponto 9.37 a)]. Quanto às produções em alta definição (1 250 linhas), apresentam uma relação custo/ /eficácia especialmente desfavorável se se considerar o objectivo do rápido desenvolvimento do mercado do formato 16:9 [ponto 9.37 d)].

9.44. O plano de acção permitiu às estações emissoras e aos produtores de programas concretizarem a aprendizagem da técnica de 16:9. Em 31 de Dezembro de 1995, tinham sido concedidas ajudas relativas a 51 703 horas de emissão e a 17 036 horas de produção no formato 16:9 (ponto 9.36). A proporção dos aparelhos de 16:9 em relação à totalidade das vendas na União Europeia passou de 0,5% em 1993 para 1% em 1995 (ponto 9.38). O plano de acção não teve um impacto específico na promoção das vendas dos fabricantes europeus, dado que os receptores de 16:9 são em grande parte propostos por fabricantes japoneses e coreanos (ponto 9.39).

Recomendações

9.45. Em Junho de 1997, o mercado de 16:9 terá beneficiado de estímulos financeiros num montante total de 228 Mio ECU num período de quatro anos. Em caso de prorrogação da acção, será cada vez mais difícil falar de ajudas ao arranque; deve evitar-se um financiamento permanente, que corre o risco de paralisar em vez de mobilizar os actores económicos.

9.46. Se, contudo, for decidido prorrogar o plano de acção, deverão tomar-se medidas correctivas. As ajudas à produção deverão ser simplificadas ou até mesmo abandonadas.

9.47. Quanto à emissão, poderá adoptar-se um sistema de financiamento forfetário por cada hora efectivamente emitida no formato 16:9, não se relevando necessária uma ajuda externa para a gestão do orçamento. Os produtores independentes beneficiarão indirectamente dos contratos celebrados pelas estações de televisão ([19]).

9.48. De modo a garantir uma qualidade elevada da imagem e do som, convirá intensificar as verificações técnicas das instalações das estações emissoras. A eventual prorrogação do plano de acção deverá beneficiar em especial os mercados mais atrasados e cobrir o maior número possível de lares que possuem televisor.

9.49. A era da televisão digital já começou. Numerosos especialistas são de opinião que ela conduzirá a um novo aumento da oferta de programas e a novos serviços interactivos. Após uma ampla consulta na Europa, todos os actores importantes do mercado chegaram a acordo quanto às normas técnicas necessárias para a emissão vídeo digital. Esta decisão irá permitir o arranque imediato do mercado de serviços de televisão digital. Como por ocasião do surgimento da televisão por satélite, a preferência dos mercados orienta-se mais para a quantidade dos serviços que para a melhoria da qualidade da imagem. A televisão de alta definição é tecnicamente realizável, mas até ao momento ainda não penetrou no mercado. Tendo em conta esta situação, a eventual continuação dos compromissos financeiros da União Europeia em matéria de televisão de alta definição e de formato 16:9 deverá ser decidida na base de prospecções de mercado aprofundadas e objectivos claros.

([19]) Além disso, é igualmente necessário ter em conta o facto de o apoio, fora do plano de acção, de um sector de produção independente ser proposto no âmbito de um fundo de garantia [proposta de decisão do Conselho relativa à criação do Fundo Europeu de Garantia para promover a produção cinematográfica e televisiva, COM(95) 546 final], bem como do programa Media II (JO L 321 de 30.12.1995, p. 25).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

9.4. a) *As dotações à disposição na rubrica orçamental B6-292 provêm das actividades confiadas ao CCI, em moldes concorrenciais, pelas diferentes direcções-gerais da Comissão. Trata-se de um novo tipo de actividade concorrencial introduzido com o quarto programa-quadro e a sua execução só pode ser iniciada após adopção, em 18 de Setembro de 1995, da alteração do Regulamento Financeiro (Regulamento n.º 2335/95 — JO L 240 de 7.10.1995). Foi igualmente necessário finalizar o modelo de acordo administrativo que rege o acordo entre a Direcção-Geral cliente e o CCI.*

Essas actividades concorrenciais são atribuídas pelas direcções-gerais clientes ao CCI na observância das regras dos contratos públicos, o que provoca um certo atraso.

O CCI recebeu e assinou os primeiros acordos administrativos que concretizam o acordo entre a Direcção-Geral cliente e o CCI a partir de 27 de Novembro de 1995.

As dotações só puderam, portanto, ser colocadas à disposição pelo Tesoureiro após a data da assinatura de cada acordo administrativo, ou seja, entre 27 de Novembro de 1995 e o final do exercício.

b) *A observação do Tribunal sobre a reduzida utilização das dotações no número «Trabalhos para terceiros» é, do ponto de vista de análise estritamente orçamental, correcta. Na realidade, as percentagens de dotações não utilizadas são ligeiramente inferiores aos valores apresentados pelo Tribunal: 72,6% relativamente às dotações de autorização e 62,8% relativamente às dotações de pagamento.*

Todavia, é de salientar que esta rubrica orçamental se destina a cobrir um caderno de encomenda de trabalhos para terceiros que o CCI executa durante um período que se estende por vários anos. Nesta parte das actividades, o CCI age como qualquer empresa privada sujeita às regras do mercado. Deve, portanto, dispor de uma reserva orçamental pronta a cobrir os trabalhos que são atribuídos e que são executados.

A reduzida utilização neste número é, portanto, um fenómeno natural. Com efeito, quando cada contrato é assinado, as dotações de autorização encontram-se imediatamente disponíveis mesmo se o contrato assinado for um contrato plurianual, o que é praticamente sempre o caso.

Por conseguinte, a taxa de utilização das dotações durante um exercício não pode ser comparada com a totalidade das dotações «disponíveis» mas deve ser comparada com a fracção anual correspondente ao volume dos trabalhos a efectuar durante o exercício considerado, não se podendo depreender, de forma alguma, do exame da conta de gestão, qual o volume da referida fracção anual.

Além disso, é de salientar que no montante total das dotações de autorização disponíveis, se encontra um montante de 4 450 000 ecus relativo a um único contrato (contrato Envireg) assinado com o Ministério do Ambiente italiano cujas dotações não puderam ser utilizadas em 1995 visto ter sido apenas em Abril de 1996 que o Tribunal de Contas italiano deu o seu acordo sobre a execução do referido contrato.

c) *Os argumentos supracitados relativamente à rubrica «Trabalhos para terceiros» são igualmente válidos neste caso.*

Além disso, depreende-se dos quadros 10 e 11 da conta de gestão que, se se incluir as despesas de pessoal e administrativas, a percentagem das dotações não utilizadas para a gestão do programa HFR foi, respectivamente, de 26,7% em autorizações e de 23,8% em pagamentos.

d) *As dotações em questão transitavam de 1994 e destinavam-se a cobrir um contrato de cerca de 800 000 ecus para completar os aspectos operacionais do programa Earsec (European Airborne Remote Sensing Capabilities).*

No seguimento de um anúncio de concurso publicado em Julho de 1994, o processo relativo a esse contrato foi apresentado na CCAM-CCI em Dezembro do mesmo ano que emitiu um parecer desfavorável.

O CCI solicitou e obteve a transição das dotações uma vez que o contrato chegava a seu termo. Com efeito, a intenção era de apresentar de novo o processo à CCAM-CCI em Março de 1995.

Todavia, tendo verificado que as observações da CCAM-CCI eram justificadas, o CCI decidiu ser necessário lançar um novo anúncio de concurso.

Em virtude deste novo anúncio de concurso, a aplicação correcta do n.º 2, alínea a), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro, que permite a utilização das dotações transitadas unicamente relativamente aos processos que estejam praticamente concluídos em 31 de Dezembro de ano anterior, deixava de estar garantida. O CCI, após consulta do serviço de Controlo Financeiro, decidiu, portanto, não concluir o contrato em questão e não autorizar as dotações visto não estarem preenchidas as condições para a utilização das dotações transitadas de 1994.

CONTROLO DOS CONTRATANTES

9.7. *A Comissão reconhece ser importante aumentar o número e a qualidade das auditorias. Aumentou, para o efeito, o pessoal da célula de auditoria da DG XII que passou de 4 em 1995 para 12 pessoas em 1996, encontrando-se a política de auditoria e as metodologias em questão a ser objecto de revisão. Tal irá conduzir a um aumento significativo no número e no tipo de auditorias, bem como a uma melhor exploração dos seus resultados para efeitos de vigilância de contratos existentes e de negociação de futuros contratos.*

No contexto do SEM 2000, a Comissão, através de reuniões de informação respeitantes a agrupamentos de projectos recentemente lançados, em todos os Estados-Membros, e através da participação nas auditorias efectuadas por peritos e responsáveis de projectos das direcções dos programas, está actualmente a diligenciar no sentido de os contratantes estarem mais conscientes das suas obrigações.

9.8. *O financiamento dos custos da investigação assenta no artigo 7.º da decisão do Conselho relativa às regras de participação nas actividades de IDT, ao abrigo do quarto programa-quadro, podendo o referido financiamento ser objecto de revisão nos termos e nas condições definidas no n.º 3 do artigo 10.º da supracitada decisão. Um grupo de trabalho interserviços sobre a auditoria e os custos está actualmente a examinar as várias possibilidades que permitiriam à Comissão introduzir alterações no quinto programa-quadro. Esta revisão abrange igualmente as linhas directrizes relativas às principais disposições financeiras aplicáveis aos contratos de investigação com reembolsos de custos, os controlos* a priori *que incluem medidas preventivas e administrativas, a auditoria de programas de trabalho e a abordagem a adoptar no que se refere a contratantes objecto de auditoria, as medidas administrativas e sanções contra contratantes em falta, bem como uma base de dados comum que permita um controlo global dos contratantes e das tarifas de mão-de-obra aplicados aos contratos de investigação a custos repartidos. Esta base de dados comum proposta deverá fornecer as bases estatísticas necessárias para definir tarifas fixas.*

9.9. *Acordos administrativos com o Ministério do Comércio de Indústria do Reino Unido, a França (DGA/SECAR) e a República Federal da Alemanha (BMWI) sobre a exploração dos resultados da auditoria encontram-se quer em fase de adopção oficial quer em fase de execução. A Comissão regozija-se com tais iniciativas. Contudo, deve ser salientado que tais acordos exigem discussões morosas com as autoridades nacionais e/ou regionais, que é necessário verificar se o modelo de financiamento previsto nesses acordos é análogo ao da Comissão e se as suas auditorias são fiáveis.*

9.10. *Ocorreu em 1995 uma ordem de cobrança. O co-contratante não deu, até à data, seguimento às três injunções que lhe foram enviadas pelo Tesoureiro da Comissão a partir do final de 1995. A Comissão está actualmente a examinar as modalidades de uma acção jurídica.*

9.11. *Num plano mais geral, a Comissão iniciou a revisão dos procedimentos de acompanhamento dos processos em curso, tendo posto a tónica no reforço dos controlos internos no âmbito do exercício SEM 2000. Foi iniciada, no Outono de 1995, designadamente, uma reorganização dos circuitos financeiros no domínio da energia. A aplicação do artigo 73.º do Regulamento Financeiro poderá ser prevista, se ficar definitivamente estabelecido que existiu um prejuízo financeiro para a Comissão.*

PLANO DE ACÇÃO PARA A INTRODUÇÃO DE SERVIÇOS DE TELEVISÃO AVANÇADOS NA EUROPA

Introdução

Política em matéria de televisão de alta definição

9.12 – 9.16. *A estratégia MAC/TVAD foi lançada para reagir contra uma tentativa japonesa de estabelecer uma norma única global para a TVAD o que teria sido desvantajoso para os consumidores, os organismos de radiodifusão e os fabricantes europeus. Os Estados-Membros e a indústria exerceram pressões políticas consideráveis para que se elaborasse uma riposta europeia. Ninguém contestou o objectivo da TVAD em si nem a sua realização pelos meios mais rápidos possíveis, isto é, as tecnologias MAC, por forma a obviar à ameaça japonesa através de uma rápida presença no mercado. Privilegiou-se a opção digital para a TVAD, mas considerou-se que não poderia ser comercializada atempadamente; com efeito, cinco anos após o abandono da HD-MAC, o sistema digital de TVAD americano, Grand Aliance, anunciado através de uma enorme campanha publicitária, ainda não está pronto a ser comercializado. A mensagem política na altura era de*

que os fabricantes deveriam colocar rapidamente no mercado os seus produtos utilizando tecnologias rapidamente comercializáveis. Tal veio na sequência do desaire sofrido na batalha dos leitores vídeo, em que a Europa tinha produzido o sistema mais avançado mas a um preço demasiado elevado e demasiado tarde.

Durante o período em que a tecnologia de TVAD estava a ser desenvolvida, o mercado da radiodifusão registou uma alteração estrutural. Em especial, o aumento dos operadores de televisão por assinatura trouxe uma abordagem cada vez mais comercial para a televisão. A televisão por assinatura ainda não existia quando se chegou a consenso sobre o sistema TVAD/MAC. Identificou diversos aspectos importantes para o consumidor na televisão digital em definição normalizada. Em primeiro lugar, a compressão digital permite multiplicar o número de canais, de tal forma que os organismos da radiodifusão podem segmentar as suas audiências e oferecer programas de interesse especial e temáticos com tarifas muito mais rentáveis do que se utilizasse uma difusão analógica, facto que aumenta a escolha do consumidor. Em segundo lugar, a televisão digital proporciona serviços inteiramente novos tais como o vídeo quase a pedido, que oferece ao consumidor uma possibilidade muito maior de ver um programa específico. Esta alteração na estrutura do mercado que conduziu à televisão por assinatura não poderia ter sido prognosticada em 1985.

Reorientação no âmbito do plano de acção

9.17 e 9.18. *A política actual comporta igualmente alguns aspectos regulamentares que possibilitarão o lançamento no mercado da televisão digital. A Comissão iniciou a revisão desta regulamentação para ter em conta as recentes evoluções.*

Ajudas à produção dos programas

9.30. *O sistema definido pela decisão do Conselho que institui o plano de acção, que é resultado de um difícil compromisso político, gera um modo de gestão da vertente «produção dos programas» que é efectivamente complexa.*

9.31. a) *A Comissão recorreu à assistência de um prestador externo para dispor das competências técnicas necessárias para a execução de um certo número de atribuições associadas ao plano de acção.*

As competências técnicas de «Visão 1250» permitiram evitar numerosos obstáculos, tanto a nível da avaliação das propostas como dos controlos técnicos efectuados.

Está actualmente a decorrer um novo convite para a apresentação de propostas, com o objectivo de seleccionar dois prestadores externos para as seguintes missões:

1) avaliação, notificações e controlos técnicos;

2) preparação e execução dos processos de pagamentos e auditorias financeiras.

9.31. c) *O Conselho insistiu na sua decisão sobre a utilização de taxas forfetárias pelos motivos indicados pelo Tribunal.*

Em contrapartida, impõe-se uma derrogação em dois casos: quando o proponente anuncia um custo suplementar inferior às taxas forfetárias (aplicação do limite máximo duplo) e quando elementos técnicos conduzem a Comissão a realizar uma auditoria financeira a posteriori.

9.31. d) *O número de projectos em curso passou de aproximadamente 800 no início de 1994 para mais de 2 500 no final de 1995.*

9.31. e) *Os atrasos na execução dos programas, inclusivamente as anulações, são correntes neste sector de actividade, sendo os projectos alternativos frequentemente sujeitos à aprovação da Comissão. Assim, é deliberadamente que as autorizações financeiras foram mantidas para além do período teórico de final de produção, dentro de limites razoáveis, e na medida em que as informações solicitadas se encontravam disponíveis, por forma a fazer face às apresentações diferidas ou alternativas dos processos.*

9.31. f) *O produtor neerlandês em questão recebeu um adiantamento em 28 de Fevereiro de 1994, a título da sua declaração de aceitação da notificação de ajuda para uma acção que terminava em 30 de Abril de 1995. A partir de 1994, foi iniciado um inquérito a nível da Comissão, que emitiu uma ordem de cobrança em 27 de Janeiro de 1995. Por outro lado, o referido processo foi objecto, nos Países Baixos de um inquérito judicial no qual a Comissão participou activamente.*

9.31. g) *A empresa mencionada pelo Tribunal foi, com efeito, constituída com capital reduzido. A experiência profissional dos proponentes permitia pressupor que essa acção «pioneira» em Espanha seria realizada com êxito em condições perfeitamente aceitáveis.*

Ajudas à transmissão dos programas

9.32 e 9.33. *O n.º 1 do artigo 5.º do anexo à decisão do Conselho fixa um determinado número de critérios de*

qualidade para projectos de emissão, incluindo o de um índice de audiência óptimo. A frequência das redifusões, a política de programação e o género dos programas são factores determinantes para os índices de audiência. Por conseguinte, os avaliadores independentes tomam em consideração estes critérios na elaboração dos seus relatórios respeitantes a cada convite para apresentação de propostas. Seguidamente, a Comissão examina cuidadosamente os relatórios dos avaliadores durante negociações contratuais com os organismos de radiodifusão e obtém, se for caso disso, a introdução de melhoramentos.

9.34. *A verificação de todos os programas de transmissão acarretaria custos para a Comissão e para os organismos de difusão desproporcionados em relação aos subsídios fornecidos, uma vez que a produção de cada organismo de difusão deveria ser controlada. A Comissão optou por verificar, previamente à assinatura dos contratos, se o equipamento técnico era satisfatório e se correspondia às exigências. Funcionários da Comissão e os peritos de «Visão 1250» efectuaram diversas visitas deste tipo a determinados organismos de difusão.*

Além disso, é especificado no contrato que a Comissão pode solicitar cópias das emissões por forma a verificar se os organismos de difusão estão a preencher as suas obrigações.

De facto, após a análise das gravações por peritos de «Visão 1250» e da Comissão algumas facturas foram recusadas. Além disso, a fim de receberem os 20% do montante total do subsídio retidos, os organismos de difusão têm de comprovar um número de horas de transmissão em verdadeiro formato 16:9.

Eficácia do plano de acção

Oferta em 16:9

9.37. a) *É evidente que actualmente a maioria dos aparelhos de televisão na Europa têm ecrãs no formato tradicional 4:3. O objectivo do plano de acção é acelerar a aquisição, pelos consumidores, de receptores de televisão em formato 16:9, o que pressupõe a existência de um sistema de difusão em ecrã largo.*

Existem diversos sistemas de transmissão em formato 16:9, mas até ao presente a maioria dos organismos de difusão do plano de acção optou pelo sistema PAL plus, que é compatível com o sistema Pal utilizado em todos os Estados-Membros, excepto em França. Assim, as imagens transmitidas em Pal plus são captadas por todos os aparelhos tradicionais 4:2 e por aparelhos em formato 16:9.

9.37. b) *A Comissão mandatou o agrupamento «Visão 1250» para elaborar um projecto de carta técnica. O referido projecto ainda não foi aprovado pelo Comité dos Estados-Membros que o considerou contrário ao princípio da flexibilização necessária para a execução do plano de acção, dadas as diversidades existentes na produção audiovisual nos Estados-Membros.*

Os termos do referido projecto eram igualmente considerados mais favoráveis para as indústrias de certos países relativamente a outras. Nessas condições, e tendo em conta que uma «carta técnica» não é exigida pelos termos da decisão do Conselho, a Comissão adoptou, após parecer favorável do Comité, «linhas directrizes» não vinculativas que se revelaram, na prática, perfeitamente adequadas.

Munido do equipamento necessário, a utilização do formato 16:9 introduz um melhoramento na qualidade da imagem e do som.

9.37. c) *Antes de mais, o produtor não pode ser responsabilizado por um eventual incumprimento de um organismo de radiodifusão. Além disso, os programas de fluxo são pagos após transmissão efectiva com base nos mapas de transmissão trimestrais; os programas com longo período de vida útil (programas de «stock») recebem o saldo da sua contribuição financeira após o fim da produção ou quando a sua difusão está garantida. Esses programas com longo período de vida útil podem, por natureza, ser objecto de redifusões e encontram, na realidade, diversos compradores.*

9.37. d) *A produção de AD é mais onerosa, mas em caso algum menos eficaz do que a produção vídeo em 625 linhas, facto que é reflectido pela taxa de financiamento mais elevada*

Essas produções AD com longo período de vida útil podem, por natureza, ser objecto de redifusões (em média, uma produção com longo período de vida útil é retransmitida 6 vezes). Além disso, as produções AD são adaptadas tecnicamente à difusão digital e, portanto, à televisão do futuro cujo catálogo constituído permitirá preencher as grelhas de programas.

Nem o agrupamento «Visão 1250», nem a Comissão têm vocação ou competência para analisar o conteúdo artístico dos programas, nem para intervirem na composição das grelhas de programas dos organismos de radiodifusão.

9.37. e) *A Comissão deplora, tal como o Tribunal, as anulações de projectos de cobertura de acontecimentos desportivos na Grã-Bretanha. Todavia, o comportamento dos telespectadores está a evoluir nesse Estado-Membro. O orçamento correspondente foi reinserido no orçamento geral, tal como acontece quando projectos são abandonados.*

9.37. f) *Na avaliação dos projectos de emissões, a Comissão tem vindo a insistir na importância da promoção, na necessidade de comunicar e de se explicar com o público. Os operadores de televisão por assinatura estão muito atentos a este aspecto, que se reveste de grande importância*

para o seu êxito comercial. Os organismos de radiodifusão públicos têm, contudo, por definição, uma abordagem menos comercial tendo sido difícil assegurar esforços promocionais satisfatórios. É negociado um plano de promocional relativamente a cada projecto. que é anexado ao contrato, tendo esta abordagem produzido alguns êxitos notáveis entre organismos de radiodifusão públicos. Por exemplo, a France Supervision dedicou recursos consideráveis e uma grande engenhosidade à promoção dos seus serviços. Outros organismos de difusão tais como a RTBF e o Canal 4 colaboraram com a indústria para promover o formato 16:9 de uma forma inovadora.

Procura em 16:9

9.38. *Segundo a associação europeia dos fabricantes de equipamento electrónico grande público, as greves no sector público nos últimos meses de 1995 causaram uma regressão no mercado francês da electrónica grande público — a maioria dos aparelhos de televisão é comprada no final do ano — e, se a Comissão está bem informada, as vendas francesas de receptores em formato 16:9 recuperaram completamente desde então.*

9.39. *O plano de acção não foi concebido à partida como uma ajuda aos fabricantes, mas como um catalisador do mercado 16:9. Todas as televisões em formato 16:9 vendidas na Europa foram fabricados na Europa. Além disso, a televisão é o produto electrónico de consumo relativamente ao qual os fabricantes europeus, na sua globalidade, superam, em termos de vendas, os seus competidores estrangeiros.*

Um aspecto importante do problema é que as vendas de televisões estão a diminuir em toda a União Europeia (menos 1,1% em média em 1995/1994), principalmente em virtude de se tratar de um mercado de substituição e de os produtos terem uma longa duração. O único segmento que regista um incremento são as vendas de televisões de ecrã largo que aumentaram em média 63,7% durante o mesmo período. Tal facto evidencia a importância do ecrã largo para os fabricantes, que incita o consumidor a acelerar a substituição do seu actual equipamento.

9.40. *Os receptores de pequeno ecrã tornaram-se muito acessíveis no ano passado e os preços continuarão a diminuir em virtude das economias de escala e das experiências adquiridas. A maior rentabilidade de cada geração de circuitos integrados Pal plus também proporciona reduções de custos e uma diminuição dos preços. Actualmente, o custo de um aparelho de ecrã largo básico é só 20% a 30% superior ao de um aparelho 4:3; este desvio corresponde ao de outros novos produto e irá diminuir à medida que as vendas aumentarem.*

Conclusão

9.42. *A gestão das ajudas à produção dos programas é, por natureza e a nível qualitativo, efectivamente complexa e, portanto, susceptível de originar certas morosidades a nível administrativo: a complexidade da execução foi acentuada pelo contínuo aumento do número de pedidos de ajuda que se verifica num contexto de severas restrições orçamentais.*

Embora a gestão da vertente programas constitua uma difícil missão para a Comissão, é de salientar que os procedimentos de apresentação de projectos não comportam qualquer dificuldade para os proponentes.

9.43. *Embora a relação custo/eficácia respeitante à produção AD 1250 não possa ser considerada como rentável a curto prazo, tendo em conta o estado actual do mercado, as riquezas e a rentabilidade potencial dos catálogos de programas cuja perenidade está assegurada simultaneamente como o seu apoio técnico devem ser salientadas: as recuperações dos investimentos serão, mais tarde ou mais cedo, uma realidade.*

Ver igualmente resposta ao ponto 9.37.a).

9.44. *A Comissão afirmou anteriormente que o objectivo não era assistir os fabricantes especificamente mas sim dinamizar o mercado 16:9. Nos Estados-Membros em que a transmissão em formato 16:9 está bem estabelecida, a parte dos aparelhos em formato 16:9 em percentagem das vendas totais está a aumentar fortemente, o que proporciona uma indicação sobre a evolução futura do mercado.*

Recomendações

9.45 – 9.49. *A Comissão está a ponderar que medidas de correcção deverão ser adoptadas caso seja decidido prorrogar o Plano de Acção: todavia, a Comissão não pode compartilhar a conclusão do Tribunal de Contas quanto à vertente programas. Com efeito, a amplitude das propostas apresentadas pelos produtores e pelos organismos de radiodifusão são o testemunho de uma procura efectiva do mercado; afigura-se-nos que o Tribunal de Contas não tomou suficientemente em conta os resultados objectivos no mercado que foi objecto da acção comunitária (ver observações* supra *ponto 9.40).*

O argumento segundo o qual a vertente ajuda à produção de programas devia ser abandonada unicamente em virtude dos seus procedimentos de gestão complexos, não constitui uma justificação suficiente. O próprio Tribunal não põe, de qualquer forma, em dúvida à necessidade de uma intervenção a favor dos programas, salientando, inclusivamente a necessidade de evitar quaisquer distorções da concorrência.

A decisão do Conselho que estabelece o Plano de Acção prevê, cientemente, modalidades destinadas a facilitar o acesso às ajudas comunitárias de todos os produtores, incluindo os independentes, em condições tão equitativas quanto possível. Trata-se de um objectivo imposto pelo Conselho e fortemente apoiado pelo Parlamento Europeu na altura.

A carga administrativa não pode constituir um critério que justifique a não recondução de um programa que demonstrou ter êxito. A Comissão partilha plenamente o parecer do Tribunal segundo o qual seria necessário, caso o Plano

de Acção venha a ser prorrogado, adaptar medidas administrativas que permitam simplificar a gestão da vertente programas e melhorar, nesta óptica, a relação custo/eficácia.

A Comissão quer salientar que o incremento da oferta de serviços de radiodifusão digital vai, inexoravelmente, induzir um número cada vez maior de programas e que o debate, que de momento não se concentra na problemática quantidade/qualidade, terá, num futuro próximo, de abordar esta temática; assim, afigura-se-nos que a produção de novos programas em formatos de produção de alta qualidade e oferecendo, sobretudo, as necessárias garantias de perenidade, deve continuar a ser incentivado.

Já está a ser realizado um estudo de avaliação, constituindo as suas conclusões um importante contributo para o trabalho de reflexão da Comissão sobre as modalidades da prossecução do Plano de Acção. A Comissão está ciente do facto de ser necessário impulsionar eficazmente os mercados que registaram um arranque mais lento. O Plano de Acção continua a vigorar até 1 de Julho, estando os serviços a analisar as possibilidades para o futuro.

ANEXO

Auditorias concluídas em 1995
(incluindo as iniciadas em anos anteriores)

DG	Auditorias concluídas	Número de contratos objecto de auditoaria	Número de contratos em curso	Montante total dos contratos objecto de auditoria (MECU)	Montante total dos contratos em curso (MECU)	Recuperações na sequência das auditorias (MECU)
III	2	42	2 950	38,9	1 136,7	4,6
XII	55	92	9 800 (1)	46,3 (2)	3 783,1	1,48 (3)
XIII	3	10	não disponível	4,8	não disponível	3,06

(1) A que se acrescentam 4 500 contratos concluídos susceptíveis de serem objecto de auditoria.
(2) Do qual a contribuição da Comissão se elevou a 38,7 MECU.
(3) Montante estimado.

Auditorias iniciadas pela Comissão em 1995

DG	Número de auditorias iniciadas	Número de contratos abrangidos	Montante total da contribuição da Comissão em ECU
III	4	81	48,8
XII	70	118	55,4
XIII	3	10	3,4

CAPÍTULO 10 (*)

Acções a favor dos países da Europa Central e de Leste, dos novos estados independentes (ex-União Soviética) e da Mongólia

10.0. ÍNDICE

	Pontos
Introdução	10.1 — 10.3
Execução orçamental	10.4 — 10.12
Execução orçamental do programa PHARE	10.8 — 10.10
Execução orçamental do programa TACIS	10.11 — 10.12
Observações comuns aos programas PHARE e TACIS	10.13 — 10.21
Pagamento dos impostos e outros direitos	10.13 — 10.14
Adjudicação de contratos	10.15 — 10.21
Delegação a terceiros de competências no domínio do poder público	10.15 — 10.17
Conflitos de interesses	10.18 — 10.21
Observações específicas relativas aos programas	10.22 — 10.52
Estruturas locais criadas pelo programa PHARE	10.22 — 10.24
Participação financeira dos PECO	10.25 — 10.28
Organização do programa TACIS	10.29 — 10.40
Repartição das responsabilidades entre os gestores dos programas	10.30 — 10.36
Representação oficial da Comissão	10.37 — 10.40
Estatuto dos peritos nos NEI	10.41 — 10.42
Rotação dos gestores dos programas	10.43 — 10.44
Avaliação do impacto dos programas	10.45 — 10.52
Nos NEI	10.45 — 10.50
Nos PECO	10.51 — 10.52
Observações relativas à cooperação com o BERD	10.53 — 10.55
Observações relativas ao empréstimo destinado à importação de produtos alimentares e médicos no Quirguizistão	10.56 — 10.61
Observações relativas aos fundos de contrapartida	10.62 — 10.69
Fundos de contrapartida da ajuda alimentar ao Quirguizistão	10.63 — 10.64
Fundos de contrapartida provenientes das vendas de factores de produção agrícolas na Polónia	10.65 — 10.69
Avaliação dos programas	10.70 — 10.71
Conclusão	10.72 — 10.75

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 255.

INTRODUÇÃO

10.1. A cooperação da União Europeia (UE) com os países da Europa Central e Oriental (PECO), os novos estados independentes (NEI) provenientes da antiga União Soviética e a Mongólia tem como objectivo apoiar o processo de reformas, favorecendo em especial a reestruturação económica e o desenvolvimento do sector privado. No caso de certos PECO, esta finalidade insere-se no âmbito do objectivo mais vasto de uma futura adesão, segundo as conclusões dos últimos conselhos europeus. A cooperação da UE assume diversas formas:

a) nos PECO, a partir de 1989, a prestação de assistência técnica e, desde 1994, o financiamento de investimentos no âmbito do programa PHARE ([1]);

b) um apoio prestado sob a forma de assistência técnica aos NEI, a partir de 1991, e à Mongólia, desde 1993, no âmbito do programa TACIS ([2]);

c) cooperação transfronteiriça (União Europeia — PECO) no domínio estrutural;

d) programas de apoio à democracia nos PECO e nos NEI;

e) acções de ajuda humanitária no âmbito do programa PHARE, a partir de 1990, e do programa TACIS, a partir de 1993;

f) acções de ajuda alimentar adoptadas, nomeadamente, no âmbito do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA);

g) mobilização de fundos de contrapartida originados pela ajuda alimentar e por determinados programas PHARE relativos a fornecimentos;

h) concessão de empréstimos aos países beneficiários dos programas PHARE e TACIS pela Comissão, pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) e pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD);

i) actividades de apoio à coordenação das acções desenvolvidas por determinados países membros da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) no âmbito do G-24.

10.2. No final de 1995, sem contar com outras intervenções de âmbito limitado, como os programas Synergy (cooperação energética com os países terceiros) e Thermie (programa de valorização das tecnologias para a gestão da energia), as dotações comunitárias autorizadas desde 1989 a favor dos PECO e desde 1991 a favor dos NEI ascendiam, respectivamente, a 5 416,9 Mio ECU e a 2 265,4 Mio ECU (***quadros 10.1 e 10.2***). Na mesma data, a UE aprovara a concessão de empréstimos num total de 5 560 Mio ECU, dos quais 3 426,4 Mio ECU foram efectivamente pagos. Em 31 de Dezembro de 1995, tinham sido reembolsados 850 Mio ECU pelos países beneficiários e 206,8 Mio ECU pelo fundo de garantia (***quadros 10.3.1 a 10.3.3***). Por outro lado, a UE garantira a concessão de empréstimos num montante de 4 700 Mio ECU (***quadro 10.3.4***).

10.3. As observações formuladas no presente capítulo decorrem da análise de processos, completada por controlos locais efectuados na Hungria, na Polónia, na Roménia, na República Checa, na Eslováquia e na Eslovénia, no que se refere aos PECO, e na Rússia, no Cazaquistão e no Quirguizistão, no que diz respeito aos NEI. Muitas destas observações reiteram críticas formuladas em anteriores relatórios do Tribunal.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

10.4. Os ***quadros 10.4.1 e 10.4.2*** apresentam, relativamente ao orçamento de 1995, a utilização das dotações de autorização e de pagamento do título B7-6 «Cooperação com os países da Europa Central e Oriental e os estados independentes da antiga União Soviética». Apesar de os

---

([1]) Regulamento (CEE) n.º 3906/89 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1989 (JO L 375 de 23.12.1989, p. 11), relativo à ajuda económica a favor dos países da Europa Central e Oriental (Albânia, Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, República Eslovaca e Eslovénia), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2698/90 do Conselho, de 17 de Setembro de 1990 (JO L 257 de 21.09.1990, p. 1), pelo Regulamento (CEE) n.º 3800/91 do Conselho, de 23 de Dezembro de 1991 (JO L 357 de 28.12.1991, p. 10), pelo Regulamento (CEE) n.º 2334/92 do Conselho, de 7 de Agosto de 1992 (JO L 227 de 11.08.1992, p. 1), pelo Regulamento (CEE) n.º 1764/93 do Conselho, de 30 de Junho de 1993 (JO L 162 de 3.7.1993, p. 1) e pelo Regulamento (CE) n.º 1366/95 do Conselho, de 12 de Junho de 1995 (JO L 133 de 17.6.1995, p. 1).

([2]) Regulamento (CEE, Euratom) n.º 2157/91 do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativo à prestação de assistência técnica à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas no esforço de saneamento e de recuperação da sua economia (JO L 201 de 24.7.1991, p. 2) e Regulamento (Euratom, CEE) n.º 2053/93 do Conselho, de 19 de Julho de 1993 (JO L 187 de 29.7.1993, p. 1), relativo à prestação de assistência técnica aos estados independentes da ex-União Soviética e à Mongólia no esforço de saneamento e de recuperação da sua economia.

Quadro 10.1 — Conjunto das ajudas não reembolsáveis concedidas pela UE aos países PHARE, em 31 de Dezembro de 1995

(Mio ECU)

País / Sector	Albânia	Bulgária	Bósnia-Herzegovina	Ex-Checoslováquia	Estónia	Ex-RDA (programa 1990)	Hungria	Letónia	República Checa	Lituânia	FYROM (1)	Polónia	Roménia	Eslovénia	Ex-Jugoslávia	Eslováquia	Vários países	**Total**
Agricultura	30,0	56,0	0,0	0,0	0,0	0,0	78,5	0,0	4,5	0,0	0,0	180,5	81,0	0,0	0,0	10,6	0,0	**441,1**
Infra-estrutura	61,4	150,5	0,0	21,0	11,0	0,0	73,3	9,2	125,0	35,5	0,0	290,2	72,0	13,4	0,0	19,7	162,5	**1 044,7**
Sector privado e reestruturação	7,0	51,5	0,0	70,0	17,1	0,0	136,0	8,3	28,0	19,1	0,0	193,5	133,4	15,5	0,0	33,2	150,5	**863,1**
Educação e investigação	9,6	63,5	0,0	38,0	11,2	1,0	111,5	10,5	21,5	13,5	0,0	180,3	96,0	13,9	6,0	19,0	150,8	**746,3**
Administração pública, legislação	5,8	19,2	0,0	0,0	2,8	0,0	27,0	1,3	16,0	5,5	2,0	77,2	19,6	0,0	0,0	9,0	50,5	**235,9**
Sectores sociais	13,0	32,0	0,0	15,0	2,9	0,0	41,0	9,2	24,0	4,4	0,0	59,2	40,0	4,4	0,0	12,9	32,0	**290,0**
Sector financeiro	105,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,0	17,0	0,0	14,5	0,0	65,7	5,0	0,0	0,0	8,0	0,0	**249,2**
Ambiente e segurança nuclear	3,3	61,1	0,0	35,0	2,5	20,0	74,5	5,5	0,0	1,0	0,0	109,0	5,0	0,0	0,0	1,0	165,5	**483,4**
Ajuda humanitária	77,0	25,0	37,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	83,0	0,0	81,7	0,0	37,7	0,0	51,0	**392,7**
Democratização	0,0	1,2	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	0,5	35,0	**45,7**
Medidas regionais integradas	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	56,8	**81,8**
Vários	11,4	1,5	0,0	50,0	21,0	14,0	7,0	34,0	11,0	32,5	0,0	30,0	69,0	21,8	0,0	10,6	229,2	**543,0**
Total	**332,0**	**476,5**	**37,3**	**233,0**	**68,5**	**35,0**	**582,8**	**95,0**	**230,0**	**126,0**	**85,0**	**1 185,6**	**607,7**	**69,0**	**43,7**	**126,0**	**1 083,8**	**5 416,9**

Fonte: Comissão Europeia.

(1) Antiga república jugoslava da Macedónia (Former Yougoslavian Republic of Macedonia).

Quadro 10.2 — Conjunto das ajudas não reembolsáveis aos países TACIS, em 31 de Dezembro de 1995

(Mio ECU)

Sector / País	Administração pública	Agricultura	Energia	Ambiente e segurança nuclear	Transporte	Telecomunicações	Sector privado e reestruturação	Educação	Multidisciplinar	Ajuda humanitária	Outros	Total	%
Programas nacionais	49,88	240,50	208,31	74,73	116,38	20,91	331,06	279,29	3,00	22,00	73,81	**1 419,87**	62,7
Arménia	2,85	1,66	7,40	0,30			8,54	4,80		8,00	1,30	**34,85**	1,5
Azerbaijão	4,40	2,90	6,10				6,30	6,10		8,00	1,10	**34,90**	1,5
Bielorrússia	0,70	8,11	9,00		6,54		21,82	1,68			3,70	**51,55**	2,3
Geórgia	2,75	5,95	2,70		0,73		9,00	5,53		6,00	1,30	**33,96**	1,5
Cazaquistão	8,03	14,52	3,90				25,04	14,12			5,72	**71,33**	3,1
Quirguizistão	5,70	10,41	4,80				0,82	4,20			2,00	**27,93**	1,2
Moldávia	1,00	10,44	4,10		0,60		4,68	6,03			2,25	**29,10**	1,3
Mongólia			1,00				2,56	3,80			0,64	**8,00**	0,4
Rússia	18,95	118,14	116,10	12,89	87,17	19,53	195,46	186,86	3,00		36,79	**794,89**	35,1
Uzbequistão	3,00	9,63	5,68		1,97		7,61	14,31			3,30	**45,50**	2,0
Tajiquistão		3,43	1,95					2,00			0,62	**8,00**	0,4
Turquemenistão	2,50	9,84	1,00				3,37	3,85			1,12	**21,68**	1,0
Ucrânia		39,52	41,58	61,54	15,37	1,38	45,86	26,01			11,92	**243,18**	10,7
Países bálticos		5,95	3,00		4,00						2,05	**15,00**	0,7
Programas regionais	37,00	22,09	19,70	364,27	43,28	4,50	31,60	108,55	4,00	0,00	37,33	**672,32**	29,7
Multipaíses	37,00	22,09	19,70	60,27	43,28	4,50	31,60	79,85	4,00		17,33	**319,62**	14,1
Segurança nuclear				304,00								**304,00**	13,4
Democracia											20,00	**20,00**	0,9
Tempus								28,70				**28,70**	1,3
Outros									132,19		41,00	**173,19**	7,6
Total	**86,88**	**262,59**	**228,01**	**439,00**	**159,66**	**25,41**	**362,66**	**387,84**	**139,19**	**22,00**	**152,14**	**2 265,37**	100,0
%	3,8	11,6	10,1	19,4	7,0	1,1	16,0	17,1	6,1	1,0	6,7	100,0	

Quadro 10.3.1 — Assistência financeira para a ajuda alimentar à antiga União Soviética (situação dos pagamentos e dos reembolsos em 31 de Dezembro de 1995)

(Mio ECU)

País	Data da decisão	Dotação inicial	Montante pago	Reembolsos efecutuados		Juros pagos pelo Fundo de Garantia	Garantia orçamental	Falta reembolsar	
				Pelo beneficiário	Pelo Fundo de Garantia			Não vencido em 31.12.1995	Vencido em 31.12.1995
Arménia	16.12.1991	38,0	57,6		38,0		B0-211	19,6	
Azerbaijão	16.12.1991	68,0	50,3				B0-211	50,3	
Bielorrússia	16.12.1991	102,0	100,5	100,5			B0-211	0,0	
Geórgia	16.12.1991	70,0	113,3		69,4	11,9	B0-211	43,9	
Cazaquistão	16.12.1991	55,0	24,9				B0-211	24,9	
Quirguizistão	16.12.1991	32,0	22,8	22,8			B0-211	0,0	
Moldávia	16.12.1991	27,0	27,0	27,0			B0-211	0,0	
Rússia	16.12.1991	499,0	369,8	219,9			B0-211	149,9	
Tajiquistão	16.12.1991	55,0	54,5		54,5	8,7	B0-211	0,0	
Turquemenistão	16.12.1991	45,0	44,9		44,9	1,0	B0-211	0,0	
Ucrânia	16.12.1991	130,0	129,8	129,8			B0-211	0,0	
Uzbequistão	16.12.1991	129,0	58,7				B0-211	58,7	
Total		**1 250,0**	**1 054,1**	**500,0**	**206,8**	**21,6**		**347,3**	**0,0**

Quadro 10.3.2 — Assistência financeira concedida aos países da Europa Central e Oriental (situação dos pagamentos e dos reembolsos em 31 de Dezembro de 1995)

(Mio ECU)

País	N.º de empréstimo	Data da decisão	Montante aprovado	Montante pago	Reembolsos efectuados		Garantia orçamental	Falta reembolsar	
					Pelo beneficiário	Pelo Fundo de Garantia		Não vencido em 31.12.1995	Vencido em 31.12.1995
Hungria	I	22. 2.1990	870	610	350	0	B0-2100	260	0
Hungria	II	24. 6.1991	180	180	0	0	B0-2101	180	0
República Checa		25. 2.1991	250	250	0	0	B0-2120	250	0
República Eslovaca		25. 2.1991	125	125	0	0	B0-2121	125	0
Bulgária	I	24. 6.1991	290	290	0	0	B0-2130	290	0
Bulgária	II	19.10.1992	110	70	0	0	B0-2131	70	0
Roménia	I	22. 7.1991	375	375	0	0	B0-2140	375	0
Roménia	II	23.11.1992	80	80	0	0	B0-2141	80	0
Roménia	III	20. 6.1994	125	55	0	0	B0-2142	55	0
Moldávia		13. 6.1994	45	45	0	0	B0-2190	45	0
Estónia		23.11.1992	40	20	0	0	B0-2150	20	0
Letónia		23.11.1992	80	40	0	0	B0-2151	40	0
Lituânia		23.11.1992	100	75	0	0	B0-2152	75	0
Bielorrússia		10. 4.1995	55	30	0	0	B0-2192	30	0
Ucrânia	I	22.12.1994	85	85	0	0	B0-2191	85	0
Ucrânia	II	23.10.1995	200	0	0	0	B0-2194	0	0
Total			**3 010**	**2 330**	**350**	**0**		**1 980**	**0**

Quadro 10.3.3 — Outros empréstimos concedidos aos países da Europa Central e Oriental

(Mio ECU)

Instrumentos	Montantes aprovados	Pagamentos em 31.12.1995	Reembolsos em 31.12.1995	Capital por liquidar em 31.12.1995
CECA	200,0	42,3	0,0	42,3
Euratom	1 100,0	0,0	0,0	0,0
Total	**1 300,0**	**42,3**	**0,0**	**42,3**

Quadro 10.3.4 — Garantias concedidas relativamente a empréstimos efectuados pelo BEI a partir dos seus recursos próprios

(Mio ECU)

Países beneficiários	Montantes aprovados	Empréstimos concedidos	Empréstimos pagos em 31.12.1995	Capital por liquidar em 31.12.1995	Garantia orçamental	Data da decisão
Hungria		397,0	252,5	247,6	B0-221	29.11.1989
Polónia		550,2	309,0	298,1	B0-221	29.11.1989
	1 000,0	947,2	561,5	545,7		29.11.1989
Bulgária		196,0	54,4	54,4	B0-221	18. 4.1991
República Eslovaca		138,0	107,3	107,3	B0-221	18. 4.1991
República Checa		222,0	69,6	69,6	B0-221	18. 4.1991
Roménia		144,0	62,8	60,3	B0-221	18. 4.1991
	700,0	700,0	294,1	291,6		18. 4.1991
Albânia		34,0	0,0	0,0	B0-221	2. 5.1994
Bulgária		90,0	0,0	0,0	B0-221	2. 5.1994
Estónia		52,0	11,3	11,3	B0-221	2. 5.1994
Hungria		340,0	56,3	56,3	B0-221	2. 5.1994
Letónia		5,0	0,0	0,0	B0-221	2. 5.1994
Lituânia		29,0	5,9	5,9	B0-221	2. 5.1994
Polónia		473,0	0,0	0,0	B0-221	2. 5.1994
República Eslovaca		115,0	0,0	0,0	B0-221	2. 5.1994
República Checa		515,0	9,7	9,7	B0-221	2. 5.1994
Roménia		241,0	12,3	12,3	B0-221	2. 5.1994
	3 000,0	1 894,0	95,5	95,5		2. 5.1994
Total	**4 700,0**	**3 541,2**	**951,1**	**932,8**		

Quadro 10.4.1 — Título B7-6 — Cooperação com os países da Europa Central e Oriental e os estados independentes da antiga União Soviética (dotações diferenciadas do exercício)

(Mio ECU)

		Orçamento inicial 1995	Orçamentos rectificativos e transferências	Orçamento definitivo	Execução	Índice de execução do orçamento após transferências %
		(a)	(b)	(c) = (a) + (b)	(d)	(e) = (d)/(c)
B7-600 — Ajuda à reestruturação económica dos países da Europa Central e Oriental	A	930,0	27,3	957,3	951,7	99,4
	P	782,0	66,7	848,7	745,0	87,8
B7-601 — Fundação Europeia para a Formação	A	9,0	2,0	11,0	11,0	100,0
	P	9,0	2,0	11,0	9,1	82,8
B7-602 — Cooperação transfronteiriça no domínio estrutural	A	150,0	19,0	169,0	168,6	99,8
	P	90,0	−54,8	35,2	12,9	36,7
B7-610 — Colocação à disposição da parte realizada do capital subscrito (BERD)	A	18,0	0,0	18,0	18,0	100,0
	P	18,0	0,0	18,0	18,0	100,0
B7-611 — Parte mobilizável do capital subscrito (BERD)	A	p.m.		p.m.	—	—
	P	p.m.		p.m.	—	—
B7-620 — Cooperação técnica com os estados independentes da antiga União Soviética	A	470,0	31,2	501,2	501,2	100,0
	P	410,0	−40,0	370,0	370,0	100,0
B7-630 — Contribuição da Comunidade na conta «Segurança nuclear» destinada aos países da Europa Central e Oriental e aos estados independentes da antiga União Soviética	A	p.m.		p.m.	—	—
	P	p.m.		p.m.	—	—
B7-631 — Contribuição da Comunidade para medidas tomadas por organizações não governamentais a favor dos países da Europa Central e Oriental e dos estados independentes da antiga União Soviética	A	p.m.		p.m.	—	—
	P	0,0	2,1	2,1	1,9	88,7
B7-632 — Financiamento das operações triangulares no quadro do auxílio alimentar de urgência com fundos de contrapartida a favor das repúblicas da comunidade de estados independentes	A	p.m.		p.m.	—	—
	P	p.m.		p.m.	—	—
B7-633 — Abertura dos programas comunitários aos países da Europa Central e Oriental associados	A	0,0	9,9	9,9	9,3	93,5
	P	0,0	0,9	0,9	0,0	0,0
B7-634 — Cooperação com os países da Europa Central e Oriental e os estados independentes da antiga União Soviética no domínio da segurança nuclear	A	3,6	0,0	3,6	3,4	94,8
	P	1,2	0,0	1,2	0,2	13,0
Total B7-6	A	**1 580,6**	**89,4**	**1 670,0**	**1 663,3**	**99,6**
	P	**1 310,2**	**−23,1**	**1 287,1**	**1 157,1**	**89,9**

NB: A = Autorizações; P = Pagamentos.
Fonte: conta de gestão e balanço financeiro da Comissão.

Quadro 10.4.2 — Título B7-6 — Cooperação com os países da Europa Central e Oriental e os estados independentes da antiga União Soviética (dotações diferenciadas)
Dotações transitadas do ano anterior

(Mio ECU)

		Dotações transitadas	Execução	Índice de execução das dotações transitadas (%)
		(a)	(b)	(c) = (b)/(a)
B7-600 — Ajuda à reestruturação económica dos países da Europa Central e Oriental	A	15,0	15,0	100,0
	P	—	—	—

NB: A = Autorizações; P = Pagamentos.
Fonte: conta de gestão e balanço financeiro da Comissão.

novos procedimentos de programação terem conduzido a um melhor escalonamento das autorizações ao longo do exercício de 1995, não conseguiram evitar a sua concentração durante o último trimestre. Assim, cerca de metade das dotações de autorização PHARE foi nomeadamente contabilizada durante os dois últimos meses de 1995.

10.5. Os ***quadros 10.5.1 e 10.5.2*** apresentam a execução orçamental das dotações que se encontram fora do âmbito dos programas PHARE e TACIS, geridas pelo ECHO ([3]) e imputadas, no orçamento de 1995, à ajuda humanitária de emergência às populações dos países da Europa Central e Oriental e dos estados independentes da antiga União Soviética.

10.6. O ***quadro 10.6*** mostra a utilização das dotações de autorização e de pagamento imputadas aos programas «Democracia» nos PECO, nos NEI e nos países resultantes do desmembramento da antiga Jugoslávia (capítulo B7-52). Nos PECO e nos NEI, as dotações de autorização destes programas foram integralmente utilizadas, enquanto que as dotações de pagamento inicialmente inscritas no orçamento foram utilizadas apenas em 38,3% e 64,5%, respectivamente. Inversamente, no que se refere aos países resultantes do desmembramento da antiga Jugoslávia, as dotações de pagamento que quase triplicaram durante o exercício de 1995 foram utilizadas em 80,3%.

10.7. O Tribunal, nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 1992 (ponto 11.22) e 1993 (pontos 12.83-12.84), tinha já chamado a atenção para os atrasos verificados na execução dos programas relativos à segurança nuclear ([4]). Nas suas respostas ao relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1993, a Comissão anunciara um aumento «considerável» da taxa de contratação. Todavia, apesar da urgência das acções a desenvolver, no final de 1995 apenas 56% dos fundos autorizados foram objecto de contratos, representando os pagamentos apenas 26% das autorizações.

Execução orçamental do programa PHARE

10.8. Em 1995, as dotações de autorização (B7-600), superiores em 15% relativamente a 1994, foram mobilizadas na sua totalidade (99,4%). As dotações de pagamento definitivas, que aumentaram 21,2% relativamente ao exercício anterior, foram utilizadas em 87,8%. Este índice de execução inscreve-se no âmbito de uma gestão de tesouraria que assenta essencialmente no pagamento de adiantamentos e no respectivo apuramento progressivo em função das operações executadas. Em 1995, as previsões de pagamentos revelaram-se mais realistas que no passado, limitando, desta forma, o pagamento de adiantamentos excessivos que muitas vezes caracterizara a gestão dos exercícios anteriores. Apesar desta melhoria das previsões em 1995, no final deste ano os fundos que aguardavam utilização em contas bancárias nos PECO ascendiam a 497 Mio ECU. Assim, o montante acumulado dos juros vencidos sobre os fundos que aguardam utilização nos PECO passou de cerca de 9,7 Mio ECU para aproximadamente 34,7 Mio ECU, entre Novembro de 1994 e Dezembro de 1995, o que mostra bem o valor excessivo dos adiantamentos anteriores.

10.9. O índice de execução das dotações de pagamento para a «Cooperação transfronteiriça no domínio estrutural» (B7-602) representava apenas 36,7% do orçamento, apesar de se ter verificado uma redução deste último de 60% no decurso do exercício. Com efeito, dois anos após a adopção dos programas, estes, na sua maioria, encontravam-se ainda numa fase de identificação ou de definição dos projectos.

([3]) *European Community Humanitarian Office* (Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia).
([4]) Rubricas orçamentais B7-600, B7-620 e B7-634.

Quadro 10.5.1 — Ajuda humanitária de emergência às populações dos países da Europa Central e Oriental e dos estados independentes da antiga União Soviética (dotações diferenciadas do exercício)

(Mio ECU)

		Orçamento inicial 1995	Orçamentos rectificativos e transferências	Orçamento definitivo	Execução	Índice de execução do orçamento definitivo (%)
		(a)	(b)	(c) = (a) + (b)	(d)	(e) = (d)/(c)
B7-214 — Ajuda humanitária às populações dos países da Europa Central e Oriental	A	102,7	129,0	231,7	231,7	100,0
	P	111,4	68,7	180,1	58,8	32,7
B7-215 — Ajuda humanitária às populações dos estados independentes da antiga União Soviética	A	46,7	46,6	93,3	93,2	99,9
	P	52,4	40,3	92,7	68,1	73,5
Total	A	**149,4**	**175,6**	**325,0**	**324,9**	**100,0**
	P	**163,8**	**109,0**	**272,8**	**126,9**	**46,5**

NB: A = Autorizações; P = Pagamentos.
Fonte: conta de gestão e balanço financeiro da Comissão,

Quadro 10.5.2 — Ajuda humanitária de emergência às populações dos países da Europa Central e Oriental e dos estados independentes da antiga União Soviética (dotações diferenciadas) Dotações transitadas do ano anterior

(Mio ECU)

		Dotações transitadas	Execução	Índice de execução das dotações transitadas (%)
		(a)	(b)	(c) = (b)/(a)
B7-214 — Ajuda humanitária às populações dos países da Europa Central e Oriental	A	0,0	0,0	—
	P	138,7	133,4	96,1

NB: A = Autorizações; P = Pagamentos.
Fonte: conta de gestão e balanço financeiro da Comissão.

Quadro 10.6 — Apoio à democracia nos países da Europa Central e Oriental, bem como na Europa balcânica — Apoio à democracia nos estados independentes da antiga União Soviética (dotações diferenciadas)

(Mio ECU)

		Orçamento inicial 1995	Orçamentos rectificativos e transferências	Orçamento definitivo	Execução	Índice de execução do orçamento definitivo (%)
		(a)	(b)	(c) = (a) + (b)	(d)	(e) = (d)/(c)
B7-5200 — Programa PHARE para a democracia	E	10,0	0,0	10,0	10,0	100,0
	P	7,0	−0,5	6,6	2,7	40,9
B7-5201 — Acções comunitárias de ajuda à democracia e de apoio ao processo de pacificação para as repúblicas resultantes do desmembramento da antiga Jugoslávia	E	5,0	0,0	5,0	5,0	100,0
	P	2,5	4,6	7,1	5,7	80,3
B7-5202 — Participação na aplicação de sanções económicas e embargos comerciais impostos pela comunidade internacional	E	0,0	7,0	7,0	7,0	100,0
	P	0,0	3,9	3,9	3,9	100,0
B7-521 — Apoio à democracia nos estados independentes da antiga União Soviética	E	10,0	0,0	10,0	10,0	100,0
	P	7,0	0,0	7,0	4,5	64,5
Total	E	**25,0**	**7,0**	**32,0**	**32,0**	**100,0**
	P	**16,5**	**8,0**	**24,5**	**16,7**	**68,3**

NB: A = Autorizações; P = Pagamentos.
Fonte: conta de gestão e balanço financeiro da Comissão.

10.10. Pela primeira vez desde 1990, a Comissão começou a recuperar o seu atraso em matéria de celebração de contratos. Mas há que reconhecer que, no final de 1995, as autorizações contabilísticas que aguardavam ainda a celebração de contratos ascendiam a 1 970 Mio ECU (ver ***quadro 10.7***), ou seja a 190% das dotações de autorização do exercício de 1996.

Execução orçamental do programa TACIS

10.11. Em 1995, as dotações de autorização disponíveis para o programa TACIS (B7-620), que registaram um aumento de 9% relativamente a 1994, foram integralmente utilizadas. O mesmo se verificou com as dotações de pagamento, que a autoridade orçamental reduziu em cerca de 10% no decurso do exercício.

10.12. Em 1995, e pelo segundo ano consecutivo, a Comissão celebrou contratos a um ritmo regular, como fez para o programa PHARE (ver ponto 10.10). Todavia, as autorizações que aguardavam a celebração de contratos atingiam ainda 644 Mio ECU no final do exercício, ou seja 129% das dotações de autorização do exercício de 1996 (ver ***quadro 10.8***).

OBSERVAÇÕES COMUNS AOS PROGRAMAS PHARE E TACIS

Pagamento dos impostos e outros direitos

10.13. Os regulamentos que regem os programas PHARE e TACIS prevêem que as operações financiadas pela Comunidade sejam isentas de quaisquer impostos, direitos e taxas por parte dos países beneficiários. O relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1991 (ponto 14.22) referira-se a pagamentos de impostos através de dotações imputadas ao programa PHARE.

Quadro 10.7 — Celebração dos contratos no âmbito dos programas PHARE autorizados em 31 de Dezembro de 1995

(Mio ECU)

País	Autorizações	Contratos celebrados	Execução (%)
Albânia	332,00	243,12	73
Bulgária	476,54	267,03	56
Bósnia-Herzegovina	37,33	37,33	100
Ex-Checoslováquia	233,00	224,89	97 (1)
República Checa	230,00	61,12	27 (1)
Estónia	68,50	42,49	62
Ex-RDA	35,20	28,91	78
Hungria	582,80	394,63	68
Letónia	95,00	55,58	59
Lituânia	126,00	77,29	61
FYROM	85,00	67,09	80
Polónia	1 185,55	681,41	57
Roménia	607,72	410,00	67
Eslovénia	69,00	41,45	60
República Eslovaca	126,00	33,36	26 (1)
Ex-Jugoslávia	43,68	43,68	100
Vários países PHARE	1 084,44	734,74	67
Total	**5 417,76**	**3 444,12**	**64**

(1) O fraco índice verificado para as repúblicas Checa e Eslovaca deve-se à sua recente criação (Janeiro de 1993), pois as programas anteriores que os abrangiam foram imputados à ex-Checoslováquia.

Quadro 10.8 — Celebração dos contratos no âmbito dos programas TACIS autorizados em 31 de Dezembro de 1995

(Mio ECU)

País	Autorizações	Contratos celebrados	Execução (%)
Arménia	32,55	25,08	77
Azerbaijão	34,50	28,01	81
Bielorrússia	42,63	30,67	72
Geórgia	29,00	22,72	78
Cazaquistão	63,60	45,51	72
Quirguizistão	27,23	19,57	72
Moldávia	28,00	19,75	71
Mongólia	8,00	7,34	92
Rússia	582,94	366,57	63
Tajiquistão	8,00	2,73	34
Turquemenistão	20,80	16,30	78
Ucrânia	214,53	121,91	57
Uzbequistão	43,78	33,26	76
Vários países TACIS	1 094,81	847,37	77
Estónia	6,00	5,74	96
Letónia	5,00	4,72	94
Lituânia	4,00	3,91	98
Total	**2 245,37**	**1 601,16**	**71**

Nas suas respostas, a Comissão salientara que, relativamente às aquisições locais, era mais simples pagar a totalidade da factura (impostos incluídos), recuperando em seguida, quando do apuramento dos adiantamentos, o montante dos impostos pagos pelo programa PHARE do montante ainda em dívida ao país beneficiário. No seu princípio, este sistema é aceitável.

10.14. Em 1995, em deslocações à Hungria, Polónia, Roménia, Eslováquia e República Checa, constatou-se novamente o pagamento de impostos indevidos, designadamente o IVA, a partir de financiamentos PHARE e Tempus, sem que a Comissão tenha ainda tomado as medidas adequadas para a sua recuperação. Uma vez fixado um limiar abaixo do qual não será devida qualquer recuperação, tendo em conta o custo do processamento administrativo das operações, a Comissão deverá solicitar aos beneficiários que zelem pela aplicação estrita das convenções existentes em matéria de tributação.

Adjudicação de contratos

Delegação a terceiros de competências no domínio do poder público

10.15. No que diz respeito ao programa TACIS, o relatório do Tribunal relativo ao exercício de 1993 (pontos 12.43-12.44) assinalara o problema da subcontratação da preparação dos concursos públicos e dos pagamentos a uma empresa privada, colocando reservas relativamente a esta subdelegação das prerrogativas de gestão dos gestores orçamentais.

10.16. Dado que o contrato de subcontratação expirava, em Abril de 1995 a Comissão publicou um novo concurso. Em Junho de 1995, quando da celebração do novo contrato, surgiram preocupações nos serviços da Comissão, que o Tribunal partilha, quanto à questão de saber se esta subdelegação não implicava o abandono de competências típicas do domínio do exercício do poder público e se, além do mais, não podia criar problemas de conflitos de interesses, e mesmo de crimes de abuso de informação privilegiada.

10.17. Em Setembro de 1995, a Comissão assinou finalmente um contrato num montante de 1,7 Mio ECU, por um período de um ano, com um consórcio de empresas. Em Novembro de 1995, algumas delas dispunham, no âmbito do programa TACIS, de 13 contratos num montante global de 6 Mio ECU. Tendo em conta a situação dos recursos humanos da Comissão, a principal garantia de que esta dispõe, no que diz respeito à

imparcialidade do contratante, reside no compromisso que este assumiu de a informar por escrito, e por sua própria iniciativa, das situações susceptíveis de gerar conflitos de interesses (5). Tratando-se de fundos públicos, este procedimento não é suficiente.

Conflitos de interesses

10.18. No âmbito do programa TACIS, os processos dos concursos públicos são preparados com o auxílio de uma empresa externa (ver pontos 10.15-10.17). A avaliação das propostas é também geralmente confiada a consultores, cabendo a presidência do comité de avaliação, sem direito de voto, a um funcionário da Comissão.

10.19. No que diz respeito ao PHARE, os peritos que trabalham nas unidades de gestão de programas (PMU) (6) nos países beneficiários desempenham também um papel importante na preparação dos processos dos concursos públicos. O seu papel é decisivo quando se trata de contratos atribuídos por ajuste directo. Assim, na República Checa, foi atribuído um contrato por ajuste directo, no valor de 49 209 ECU, à empresa a que pertencia o perito que colaborou na preparação do caderno de encargos. A unidade de gestão justificou a escolha desta empresa pelo facto de a mesma se encontrar na altura a dar assistência ao *Aid-coordination Unit* no *Centre for Foreign Assistance*, responsável pela preparação da proposta financeira. Não é possível aceitar este tipo de justificação sem outra fundamentação, uma vez que, nestas condições, existe o sério risco de que esta situação injustificada se venha a perpetuar.

10.20. Tanto para o PHARE como para o TACIS, a selecção das empresas para os concursos limitados deverá ser fundamentada por escrito, permitindo assegurar uma maior transparência ao procedimento.

10.21. O registo descritivo das sociedades comerciais que trabalham ou desejam colaborar com a Comissão no âmbito do programa PHARE ou TACIS, e com base no qual são constituídas as listas restritas, é gerido por um consultor externo no âmbito de contratos sucessivos. Estes contratos ascendem a 0,4 Mio ECU, tanto no que diz respeito ao programa PHARE como ao programa TACIS. O director deste gabinete, fundado em Março de 1994, trabalhou como agente não estatutário na unidade «contratos» do serviço TACIS até Julho de 1994. O seu primeiro contrato foi-lhe atribuído em condições de concorrência desleais, na sequência da constituição de uma lista restrita que excluía, sem justificação, o anterior contratante, que contudo exercera um bom trabalho.

OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS RELATIVAS AOS PROGRAMAS

Estruturas locais criadas pelo programa PHARE

10.22. Para a execução de determinados programas PHARE a favor das PME e do desenvolvimento regional nos PECO, a Comissão recorre a redes locais já existentes ou por ela criadas para a ocasião. A escolha e o desenvolvimento destas redes revestem-se de uma importância crucial para o bom desenrolar destes programas.

10.23. Na Eslováquia, a má concepção das estruturas locais (uma sociedade regional de investimentos e uma agência de desenvolvimento regional independentes uma da outra), bem como a definição imprecisa das respectivas atribuições, causaram entraves à execução do programa de desenvolvimento regional. Além disso, devido à utilização de redes paralelas e concorrentes, o programa de desenvolvimento regional (6 Mio ECU) pouco beneficiou dos efeitos em cadeia que as intervenções nos sectores das PME (16 Mio ECU) lhe deveriam ter proporcionado.

10.24. Na Hungria, o financiamento de redes paralelas para as PME e para o desenvolvimento regional levou não apenas a duplicações, no que se refere ao apoio operacional das entidades locais, mas também a uma concorrência entre as diferentes redes para obtenção dos fundos disponíveis.

Participação financeira dos PECO

10.25. Em Dezembro de 1994, na Cimeira de Essen, o Conselho Europeu salientara a importância do programa PHARE no processo de reformas nos PECO, conferindo a este programa, cuja gestão é amplamente descentralizada, o objectivo de preparar estes países para a adesão à União Europeia. O Conselho Europeu de Cannes, em

(5) O Tribunal fez referência a situações idênticas no seu relatório especial sobre os programas MED e no capítulo 5 do presente relatório (FEDER).

(6) *Programme Management Unit.*

Junho de 1995, decidiu, por sua vez, aumentar progressivamente os fundos PHARE de forma a atingirem 1 653 Mio ECU em 1999.

10.26. Segundo o «livro branco» (7), o programa PHARE deverá conter os alicerces das futuras intervenções no âmbito dos fundos estruturais. Neste contexto, e baseando-se no disposto no regulamento de base relativo ao programa PHARE, que prevê um financiamento decrescente das despesas de funcionamento, a Comissão deverá incitar mais os PECO a dotarem-se das estruturas administrativas necessárias a fim de se prepararem para a adesão.

10.27. Como é referido nos relatórios anuais do Tribunal relativos aos exercícios de 1991 (ponto 14.48) e 1992 (ponto 11.100), as contribuições efectuadas a partir do orçamento nacional dos PECO destinadas a todas as acções, logo desde a fase de estudos, permitiriam associar de forma mais eficaz os estados beneficiários à execução dos projectos, garantindo melhor a sua prossecução para além da intervenção do PHARE. Reconhecendo igualmente que «um co-financiamento ligaria mais intimamente o país beneficiário à acção PHARE e aumentaria o seu grau de responsabilização», a Comissão referira na altura que «é possível, pois, que esta fórmula possa ser posta em prática com mais frequência no futuro» e «deverá ser facilitada pelo exercício de programação plurianual». Em 1995, o desenvolvimento desta fórmula permanecia limitado.

10.28. Todavia, quando existe uma verdadeira complementaridade das intervenções nacionais e externas (comunitárias ou financiadas por outros organismos), os projectos PHARE podem revelar-se particularmente eficazes, como o demonstram os programas a favor das PME na Hungria e na Eslováquia. Neste último país, foram tomadas medidas concretas a fim de dar um apoio eficaz ao sector das PME, principalmente através da criação de uma agência nacional para o desenvolvimento das PME, que administra tanto os fundos PHARE como os fundos nacionais destinados a este sector. A concentração num único organismo nacional das decisões de política e de financiamento relativas às PME revelou-se verdadeiramente vantajosa em termos de eficácia e de coordenação. Assim, o apoio claro e constante das autoridades políticas continua a ser decisivo para garantir o sucesso deste procedimento, como ficou demonstrado *a contrario* por um programa semelhante executado pelo PHARE na Roménia.

(7) «Preparação dos países associados da Europa Central e Oriental para a sua integração no mercado interno da União», documento COM(95) 163 final de 3 de Maio de 1995.

Organização do programa TACIS

10.29. As auditorias efectuadas em 1995 nos NEI revelaram que a repartição das responsabilidades pelos diferentes intervenientes na identificação, execução, acompanhamento e avaliação dos projectos TACIS ainda não era clara. No final de 1995, não existia qualquer linha directriz que definisse as funções dos diversos intervenientes na execução do programa TACIS: sede da Comissão, unidades de coordenação, gabinetes técnicos, equipas de acompanhamento ou delegações da Comissão (nos países em que existem).

Repartição das responsabilidades entre os gestores dos programas

10.30. Em finais de 1995, a Comissão ainda só abrira quatro delegações nos 13 países beneficiários do programa TACIS. O número de efectivos a trabalhar neste programa variava bastante de uma delegação para outra: sete agentes estatutários em Moscovo e apenas um em Kiev, em Alma-Ata e em Tbilissi.

10.31. A partir de 1993, a Comissão criou gabinetes técnicos, compostos por peritos e responsáveis pela preparação e acompanhamento dos programas, em S. Petersburgo, Minsk e Kiev.

10.32. Por outro lado, no que diz respeito ao acompanhamento e avaliação dos projectos, a Comissão criou igualmente três equipas: uma para a Rússia, outra para os restantes NEI da Europa Oriental e uma terceira para os da Ásia Central. Em 1995, após a realização de concursos, a substituição destas equipas foi confiada a três empresas de consultores.

10.33. No que diz respeito aos estados beneficiários, foram criadas unidades de coordenação. Trata-se de organismos públicos nacionais compostos por funcionários do país beneficiário. Estas unidades são auxiliadas por assistentes técnicos que, apesar de financiados pelo TACIS, não têm qualquer vínculo com a Comissão na realização das suas funções. As unidades de coordenação asseguram a ligação com os ministérios envolvidos nas acções TACIS e participam na preparação dos cadernos de encargos dos assistentes técnicos, supervisando posteriormente as respectivas actividades.

10.34. Em 1995, as condições de trabalho dos gabinetes técnicos variavam significativamente de país para país. O gabinete de S. Petersburgo recebia instruções da delegação da Comissão em Moscovo, devendo apresentar-lhes

relatórios. Este gabinete prestava apoio técnico na preparação, execução, acompanhamento e coordenação das acções financiadas pelo programa TACIS na região. O gabinete de Minsk, aberto em 1994 a fim de suprir as lacunas da unidade de coordenação, prestava assistência técnica aos serviços centrais da Comissão na preparação e acompanhamento dos programas, respondendo directamente perante estes. Por fim, o gabinete de Kiev, aberto em 1995, prestava apoio técnico à delegação, que apenas dispõe de um funcionário, assistido por quatro agentes locais, para o acompanhamento dos numerosos projectos TACIS na Ucrânia.

10.35. As equipas de acompanhamento devem, por seu lado, enviar com regularidade os relatórios sobre a execução dos projectos à delegação e à sede da Comissão, a única entidade a poder tomar determinadas decisões, tais como a alteração dos cadernos de encargos, a revisão dos orçamentos ou o prolongamento dos projectos.

10.36. As diferentes assistências técnicas prestam portanto apoios de vária ordem na preparação, execução, acompanhamento e coordenação dos projectos TACIS. Na prática, a existência de múltiplos intervenientes gera duplicações, constituindo além disso frequentemente uma barreira entre a Comissão e os beneficiários, o que, num sistema de gestão descentralizado, provoca atrasos no processo de tomada de decisões. Neste contexto, nem sempre é claro qual o papel que ainda caberá às delegações locais da Comissão no âmbito do programa TACIS. No relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1994 (ponto 10.39), salientara-se a necessidade de uma definição clara das funções das delegações. A Comissão indicara então que «serão dadas instruções que abrangem tarefas horizontais, de coordenação e de representação política». Em finais de 1995, a Comissão ainda não dera instruções definitivas a este respeito a nenhuma das suas delegações.

Representação oficial da Comissão

10.37. Em resposta ao ponto 12.81 do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1993, a Comissão dissera ter clarificado a divisão de tarefas entre as secções de assistência técnica das delegações e as equipas de acompanhamento, por um lado, e as unidades de coordenação, por outro, por forma a evitar quaisquer duplicações ou mal-entendidos.

10.38. Todavia, no Cazaquistão, alguns assistentes técnicos ligados à unidade de coordenação representaram *de facto* a Comissão até à abertura da delegação em 1994. Em 1995, as autoridades locais e muitos peritos continuavam a não conhecer com exactidão as atribuições dos mesmos. No Quirguizistão, os assistentes técnicos da unidade de coordenação representavam a Comissão nas reuniões mensais de coordenação entre doadores, embora, de acordo com o respectivo caderno de encargos, os mesmos se encontrassem vinculados exclusivamente à unidade, sem ligação directa com a Comissão. Contudo, tanto as autoridades locais como os doadores viam-nos como os únicos representantes da Comissão no local. Da mesma forma, também os peritos dos gabinetes técnicos, que não podem contratualmente representar a Comissão, são na realidade muitas vezes vistos como seus representantes. Finalmente, no âmbito dos acordos de execução da operação de ajuda alimentar aos países do Cáucaso e da Ásia Central, as empresas de vigilância eram denominadas «Representantes da UE».

10.39. Tanto por razões jurídicas como operacionais ou políticas, não é desejável que consultores externos possam surgir como representantes da Comissão. Se a Comissão quiser dispor de representações nas regiões em que é executado um grande número de projectos deverá, em vez de recorrer, a nível local, a técnicos ou a peritos, abrir dependências oficiais da delegação, compostas pelo menos por um agente estatutário. Estas dependências prestariam apoio não apenas ao programa TACIS, mas também a todas as operações comunitárias desenvolvidas no local.

10.40. A Comissão, nos países em que não dispõe de uma delegação, deverá igualmente tomar todas as medidas no sentido de estar presente oficialmente, mais não seja periodicamente, numa primeira fase, para evitar que os assistentes técnicos surjam como seus representantes oficiais. Este procedimento permitirá evitar os riscos de derrapagem acima referidos relativamente às unidades de coordenação e aos gabinetes técnicos, bem como os erros de certos consultores. Refira-se, a título de exemplo, o caso ocorrido no início de 1995, em que um consultor foi levado a assinar com o Primeiro-Ministro do Quirguizistão, em nome da Comissão e sem qualquer autorização, um protocolo de acordo que altera as modalidades de distribuição de um programa de ajuda alimentar, num valor de 14 Mio ECU.

Estatuto dos peritos nos NEI

10.41. Em 1995, na Rússia, alguns gabinetes de consultores não se registaram junto das autoridades locais, uma vez que o procedimento era demasiado complexo ou oneroso para uma estadia de apenas 12 ou 18 meses no local. Assim, em Julho de 1995, o gabinete técnico de S. Petersburgo (ver ponto 10.34) ainda se encontrava, do ponto de vista administrativo, numa situação irregular. O contratante ainda não estava registado na Rússia. Por conseguinte, não podia assinar

contratos locais, abrir contas bancárias ou registar os seus veículos, enquanto que a contratação do pessoal local, em relação ao qual não foi paga qualquer quotização social, infringia a legislação laboral. Muitos dos peritos que se encontram na Rússia estão numa situação semelhante.

10.42. Em outros países, as dificuldades decorrem do facto de os gabinetes de consultores não se encontrarem registados ou de os protocolos de acordo gerais celebrados entre os governos e a Comunidade não serem aplicados, designadamente no que diz respeito à isenção de impostos quando da importação de equipamento. Assim, no Quirguizistão, alguns consultores tiveram de abrir uma conta bancária pessoal para poderem pagar, ilegalmente, aos respectivos agentes locais. No Cazaquistão, o protocolo de acordo geral, celebrado em Fevereiro de 1994, ainda não se encontrava aplicado em 1995 e algumas empresas, que constituíram uma sociedade nos termos da legislação local, estavam obrigadas a pagar impostos, apesar de o protocolo prever a respectiva isenção. A Comissão deverá encontrar rapidamente uma solução que permita regularizar a situação difícil em que se encontram os seus contratantes nos diferentes países em questão.

Rotação dos gestores dos programas

10.43. Verificou-se com alguma frequência, quando da preparação das missões em 1995, que as sucessivas mudanças de gestores nos serviços centrais da Comissão colocavam entraves à realização dos programas. Assim, no caso da Eslovénia, o lugar de responsável do sector da privatização e reestruturação de empresas foi ocupado por cinco agentes diferentes entre Outubro de 1992 e Outubro de 1995, enquanto que o do sector das ciências e tecnologias foi ocupado por três agentes sucessivos em menos de um ano. A falta de acompanhamento que daí resultou levou à perda de uma garantia bancária num montante de 15 080 ECU. Com efeito, a garantia expirara numa altura em que se tornara necessário utilizá-la, na sequência da falência de um contratante oito meses antes, e isto apesar de, durante este período, as autoridades eslovenas terem enviado à Comissão sete avisos.

10.44. Entre Julho de 1994 e Julho de 1995, os programas a favor da agricultura no Cazaquistão tiveram três gestores. Embora, em finais de 1994, a Comissão devesse proceder com urgência à alteração do caderno de encargos de um consultor para um projecto TACIS no domínio da produção de máquinas agrícolas, a revisão só póde ser efectuada quando chegou um novo gestor, um ano após o início do programa, apesar de sucessivos pedidos apresentados pelos consultores e pelo beneficiário.

Avaliação do impacto dos programas

Nos NEI

10.45. O programa TACIS destina-se essencialmente a prestar assistência técnica e, deste modo, os seus efeitos concretos são difíceis de avaliar. O financiamento, muito limitado, de equipamentos é muitas vezes a parte mais visível das intervenções. Estes financiamentos são particularmente úteis quando permitem realizar o trabalho de assistência técnica e proporcionam aos beneficiários os meios de prosseguirem o projecto, o que ainda acontece muito poucas vezes.

10.46. Em 1995, no Cazaquistão e no Quirguizistão, o programa TACIS continuava ainda a ser pouco conhecido pelas autoridades que não participavam directamente na gestão ou avaliação do mesmo. No Quirguizistão, a União Europeia era, no entanto, o principal doador em termos de ajuda a fundo perdido.

10.47. As acções de formação podem revelar-se instrumentos particularmente eficazes em termos de afirmação da presença comunitária nos países beneficiários, desde que a Comissão lhes dê a devida importância. No caso do apoio concedido ao *Kazakhstan Institute of Management*, de que o programa TACIS era sem dúvida o principal financiador, a formação de tipo *MBA* dispensada poderá contribuir, a prazo, para o reforço das capacidades de gestão do país, estreitando simultaneamente as relações com a Comunidade. Nesta perspectiva, teria sido útil desenvolver uma melhor parceria com o Estado beneficiário, a fim de assegurar a viabilidade do Instituto e promover mais o intercâmbio com universidades europeias.

10.48. Só em alguns casos a Comissão começa a valorizar os investimentos que efectuou nos NEI: com base nas suas experiências no domínio da reestruturação das explorações agrícolas colectivas, a Comissão editou, por exemplo, um folheto com os vários princípios e linhas directrizes que, na prática, mostraram ter resultados positivos. Baseando-se nos êxitos alcançados por um dos seus gabinetes de assistência técnica no Quirguizistão, divulgou igualmente uma brochura destinada à formação e actividades de apoio junto de agricultores privados. Deste modo, os projectos TACIS que constituem a base destas publicações assumiram um carácter piloto susceptível de provocar um efeito multiplicador significativo.

10.49. O impacto dos programas depende muito do verdadeiro interesse que o principal beneficiário neles depositar. Assim, na região de S. Petersburgo, foram analisados dois projectos no contexto da privatização dos

«sovkhozes». O primeiro projecto a favor do sector do leite e das frutas e legumes foi proposto pelo Ministério da Agricultura da região (2,4 Mio ECU). Não beneficiou de qualquer apoio nem de uma verdadeira participação por parte do beneficiário. Foi assegurada uma coordenação extremamente limitada com os outros projectos TACIS, designadamente no sector da distribuição alimentar. Além disso, a assistência técnica levou à aquisição, com base em fundos TACIS, de equipamentos destinados à empresa de tratamento de leite com 15 anos, que seriam operacionais por um período limitado. Em 1995, subsistiam dúvidas quanto à rentabilidade deste investimento.

10.50. Pelo contrário, o segundo projecto relativo à privatização dos «sovkhozes» (2,2 Mio ECU) foi muito bem aceite pelos beneficiários que, tal como os assistentes técnicos, se associaram plenamente à sua execução. O equipamento fornecido estava adaptado e a sua manutenção podia ser efectuada no local. Além disso, foi adoptada uma abordagem integrada, que se caracterizou não apenas por uma coordenação com o projecto TACIS de distribuição alimentar, mas igualmente por uma concertação com os peritos do projecto TACIS de aumento do crédito rural.

Nos PECO

10.51. Os programas indicativos PHARE repartiram demasiadas vezes as dotações por um grande leque de sectores e os programas individuais podem eles próprios ser divididos num grande número de projectos, ou mesmo de subprojectos. Esta dispersão prejudica seriamente a avaliação do impacto das intervenções. É o que acontece especialmente na Polónia. Na Eslováquia, pelo contrário, no domínio das PME, do desenvolvimento do mercado do trabalho ou em matéria de formação, as acções concretas contribuíram muito mais para a realização dos objectivos do programa PHARE do que os financiamentos destinados a estudos em domínios muitas vezes demasiado diversos.

10.52. Estudos bem circunscritos, ligados a assistências técnicas concretas, poderão revelar-se particularmente úteis, como o provam os projectos que a Comissão financiou na Eslovénia no sector da energia. Dois estudos, num montante global de 0,9 Mio ECU, constituem a base da estratégia energética deste país, tendo definido o respectivo quadro jurídico e institucional. A Comissão prestou uma assistência técnica a longo prazo de grande qualidade. A vontade do beneficiário em participar na reforma do sector, utilizando os fundos PHARE como parte integrante do orçamento nacional, foi determinante para conferir a este projecto um carácter duradouro.

OBSERVAÇÕES RELATIVAS À COOPERAÇÃO COM O BERD

10.53. O relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1992 (pontos 11.43-11.52) chamara a atenção para algumas dificuldades na aplicação do Acordo de Banguecoque ([8]), verificando-se que muitos estudos não conduziam a projectos de investimento, e assinalara também a atribuição excessiva pelo BERD de contratos financiados a partir de fundos comunitários a operadores de um único Estado-Membro. Desde então, os procedimentos seguidos pelo BERD no que diz respeito à gestão das dotações PHARE e TACIS melhoraram. Todavia, em 1994 e 1995, os contratos foram ainda atribuídos maioritariamente a empresas com sede num único Estado-Membro e que, na maioria dos casos, são empresas multinacionais.

10.54. Relativamente aos fundos comunitários geridos pelo BERD, o Tribunal constatara ainda uma falta de acompanhamento por parte da Comissão, tendo recomendado a aplicação de procedimentos melhor adaptados e mais eficazes para as operações confiadas ao BERD, desde que a Comissão não se demita da sua responsabilidade de gestor nos termos do n.º 3 do artigo 105.º do Regulamento Financeiro. Por fim, o Tribunal manifestara o desejo de que esta colaboração e as actividades financiadas neste contexto fossem objecto de uma avaliação regular. Contudo, a Comissão não apenas não avaliou as acções que financia através do BERD como, em 1995, nem sequer assegurou o seu acompanhamento. Assim, no que se refere aos projectos de apoio aos gestores de empresas a reestruturar (*Turn Around Management Programmes*), o BERD chegou a cobrar 13% de despesas de gestão, para pagamento de serviços de dimensão aliás limitada, o que a Comissão desconhecia. Em Julho de 1995, a Comissão anunciara ao BERD uma revisão para breve do Acordo de Banguecoque, com o qual as duas instituições se encontravam descontentes. Apesar das intenções manifestadas, só em Abril de 1996 foi possível celebrar um novo acordo de cooperação.

10.55. Nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 1993 (pontos 6.11-6.14) e 1994 (ponto 10.27), o Tribunal levantara a questão dos juros bancários produzidos pelos adiantamentos provenientes de fundos PHARE e TACIS depositados no BERD para financiamento de acções destinadas à elaboração de projectos de investimento do banco. Em finais de 1995, a Comissão não tinha ainda recebido os juros vencidos por estes

([8]) Acordo celebrado em 15 de Outubro de 1991 no âmbito de uma reunião do G-24, nos termos do qual a Comissão e o BERD decidem assegurar de forma coordenada a preparação de projectos de investimento nos países PHARE, financiando a Comissão os estudos prévios.

depósitos em 1992 e 1993, num montante total de 396 421 ECU, apesar dos avisos enviados ao banco.

OBSERVAÇÕES RELATIVAS AO EMPRÉSTIMO DESTINADO À IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTARES E MÉDICOS NO QUIRGUIZISTÃO

10.56. Em 1991, o Conselho decidira conceder um empréstimo a médio prazo, num montante de 1 250 Mio ECU, à União Soviética e suas repúblicas (9) a fim de permitir a importação de produtos alimentares e médicos originários da Comunidade ou dos PECO. De uma maneira geral, a concessão de empréstimos para a importação deste tipo de produtos, que se situam na fronteira com a ajuda humanitária, dificilmente dá resposta aos problemas que os países beneficiários enfrentam. Em 1995, alguns destes países, designadamente a Geórgia, não conseguiram respeitar os prazos de reembolso do capital ou dos juros deste empréstimo (ver ***quadro 10.3.I***). Devido às condições em que o empréstimo fora concedido (taxa de juro de 9% e reembolso em três anos), o Quirguizistão apenas utilizou 71% das dotações (32 Mio ECU) que lhe foram inicialmente atribuídas.

10.57. Em finais de 1992 e início de 1993, as autoridades do Quirguizistão abriram concursos públicos para as importações de produtos agrícolas e médicos. A falta de transparência na organização destes concursos provocou comentários bastante críticos da imprensa local. Um acompanhamento mais criterioso por parte da Comissão teria permitido clarificar os procedimentos de adjudicação dos contratos. Designadamente, dever-se-ia ter exigido que as autoridades beneficiárias do empréstimo apresentassem um relatório de avaliação de todas as propostas recebidas.

10.58. Só em 1994, ou seja um ano e meio após a adjudicação dos contratos, os produtos médicos foram entregues aos beneficiários finais do Quirguizistão. Este país viu-se portanto na obrigação de pagar os juros do empréstimo antes mesmo de dispor das receitas da venda dos medicamentos. Um terço dos medicamentos foi posteriormente vendido a hospitais que, em Julho de 1995, tinham ainda uma dívida de 7,1 Mio ECU. Além disso, uma empresa de um país da Europa Central enviou medicamentos cujo prazo de validade já terminara. Estes medicamentos tiveram de ser substituídos pelo adjudicatário, o que ainda agravou os atrasos de distribuição aos beneficiários finais.

10.59. Relativamente às importações de alimentos para lactentes com destino ao Quirguizistão, os produtos foram entregues a preços CIF em S. Petersburgo, o que contribuiu para o aumento do respectivo custo de transporte, que já era aliás superior aos preços praticados na importação de outros produtos similares no Quirguizistão.

10.60. As sucessivas reduções praticadas no preço de venda destes alimentos (até 50%) não foram suficientes para os tornar competitivos. Apesar de o valor total dos produtos importados ser da ordem dos 3 Mio ECU, o Governo do Quirguizistão tentou, sem êxito, vendê-los por um montante de 1,3 Mio ECU. Por fim, 68% das entregas foram cedidas à Rússia por um preço extremamente baixo: 0,4 Mio ECU, quando o preço de compra foi de cerca de 2,2 Mio ECU.

10.61. Em Abril de 1995, o Ministério da Indústria e do Comércio deu instruções aos entrepostos para distribuírem as restantes quantidades. Embora em Junho de 1995 o prazo de validade dos alimentos já estivesse ultrapassado, os laboratórios nacionais concluíram que, de uma maneira geral, o nível de qualidade ainda era bom. Restavam nesta altura cerca de 45 toneladas de alimentos, das quais 27 toneladas de leite que podia ser consumido por adultos após fervido. Em Outubro de 1995, encontravam-se ainda armazenadas duas toneladas (ou seja 12%) de alimentos para lactentes que já se encontravam impróprios para consumo.

OBSERVAÇÕES RELATIVAS AOS FUNDOS DE CONTRAPARTIDA

10.62. Os atrasos verificados na utilização efectiva dos fundos de contrapartida realçam mais uma vez a necessidade de definir melhor, antes da chegada dos primeiros fornecimentos, a utilização a dar aos fundos de contrapartida [ver relatórios anuais do Tribunal relativos aos exercícios de 1991 (ponto 14.89) e 1992 (ponto 11.79)].

Fundos de contrapartida da ajuda alimentar ao Quirguizistão

10.63. Relativamente ao acordo de concessão de ajuda alimentar celebrado em Outubro de 1994, a convenção relativa à gestão e utilização dos fundos de contrapartida, assinada em Abril de 1995, quatro meses após as primeiras entregas, não previa a remuneração da conta bancária especial. Este facto causou posteriormente algum incómodo à equipa de fiscalização, quando esta pretendeu obter uma remuneração dos fundos depositados na conta para os proteger dos efeitos da inflação.

10.64. Foram seleccionados quatro projectos para a utilização dos fundos de contrapartida. Contudo, isso só aconteceu em Maio de 1995 e os fundos que, segundo o

(9) Decisão 91/658/CEE (JO L 362 de 31.12.91, p. 89).

protocolo de acordo celebrado entre a Comissão e o Governo, deviam ser gastos antes de finais de Novembro de 1995, foram apenas transferidos para as contas referentes aos quatro projectos, encontrando-se, em finais de 1995, ainda longe de estar esgotados. Em relação a alguns projectos, era possível utilizar uma percentagem dos fundos (entre 16% e 20%) para cobrir as despesas gerais dos organismos beneficiários, o que é excessivo.

Fundos de contrapartida provenientes das vendas de factores de produção agrícolas na Polónia

10.65. Em 1990, foram entregues à Polónia pesticidas (50 Mio ECU) e alimentos para animais (20 Mio ECU) mediante fundos PHARE, tendo então sido constituídos fundos de contrapartida provenientes da venda destes produtos. Em 31 de Março de 1995, estes fundos de contrapartida registavam apenas 17,9 Mio ECU de despesas, elevando-se o saldo disponível a 38,6 Mio ECU.

10.66. O atraso verificado na utilização dos fundos de contrapartida deve-se essencialmente à aprovação tardia pelas autoridades polacas dos programas indicativos de despesas. O acordo de Outubro de 1990 entre o Governo polaco e a Comissão previa, com efeito, que fossem propostos programas indicativos anuais para utilização dos fundos de contrapartida. O primeiro programa indicativo só foi aprovado em Fevereiro de 1992 e o segundo em Fevereiro de 1993. Estes dois programas, que registaram atrasos significativos, tiveram de ser prorrogados até finais de 1995.

10.67. Os fundos de contrapartida foram utilizados principalmente em obras de infra-estruturas e na aquisição de equipamentos, incluindo impostos, bem como no pagamento de salários. Em Março de 1995, dos 58 trabalhadores pagos por estes fundos, 27 trabalhavam para o coordenador nacional e 31 estavam ligados, directa ou indirectamente, ao fundo de cooperação.

10.68. Estes fundos foram utilizados, entre outros, na restauração de um castelo antigo e na sua reconversão em edifício escolar para um máximo de 50 alunos, tendo sido gastos 5,7 Mio ECU. Algumas despesas de funcionamento deste projecto, cuja viabilidade financeira não poderá ser assegurada sem uma contribuição externa, são igualmente imputadas aos fundos de contrapartida. Questionada em Julho de 1995 acerca do custo total deste projecto bem como da identidade dos outros doadores, em Dezembro de 1995, a Comissão ainda não se encontrava em condições de dar uma resposta concreta. Esta falta de acompanhamento por parte da Comissão verificou-se para o conjunto dos outros projectos financiados pelos fundos de contrapartida.

10.69. A Comissão, através da sua delegação no local, deverá exercer um melhor acompanhamento dos fundos de contrapartida, devendo realizar-se uma auditoria regular sobre os mesmos. Com efeito, em Maio de 1995, só para o programa indicativo relativo a 1993, verificou-se a existência de despesas não elegíveis (executadas sem autorização prévia ou sem base jurídica) num montante de 1,3 Mio ECU.

AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

10.70. Os anteriores relatórios anuais do Tribunal recomendaram a criação de um sistema autónomo de avaliação dos programas. Em 1995, a Comissão começou a aplicar este sistema e criou unidades de acompanhamento e de avaliação para os programas PHARE e TACIS.

10.71. Todavia, enquanto a unidade responsável pelo programa TACIS já elaborara uma síntese das avaliações dos programas aprovados em 1991 e 1992, acompanhada de recomendações para as acções futuras, em finais de 1995 a unidade responsável pelo programa PHARE ainda não elaborara nada semelhante.

CONCLUSÃO

10.72. No final de 1994, o Conselho Europeu conferiu ao programa PHARE o objectivo de preparar os PECO para a adesão à União Europeia. Todavia, um ano mais tarde, a Comissão ainda não realizara uma avaliação global das medidas que financiara desde 1991, nem do respectivo impacto na perspectiva do alargamento. Esta avaliação é contudo indispensável a fim de definir uma estratégia de pré-adesão como a que o Parlamento Europeu solicitou, sendo igualmente necessária para reorientar, se for caso disso, o programa PHARE em função deste novo objectivo (pontos 10.70-10.71).

10.73. Contrariamente ao programa PHARE, que se orienta cada vez mais para acções de ajuda económica, o programa TACIS continua a consagrar-se essencialmente à assistência técnica em múltiplos sectores. Tendo em conta o vasto leque de necessidades, os riscos de dispersão

dos esforços da Comunidade são grandes, devendo dedicar-se especial atenção à definição dos objectivos a que se destinam os apoios financeiros. Neste contexto, é igualmente importante que as competências, que até hoje nunca foram bem definidas, dos diferentes intervenientes na identificação, execução e acompanhamento dos projectos sejam melhor delimitadas na prática e que a Comissão controle melhor as actividades dos seus peritos locais (pontos 10.34-10.40). Além disso, deverá orientar as suas intervenções para acções susceptíveis de alcançarem resultados mais concretos e reforçar a sua presença no local (pontos 10.45-10.50).

10.74. A gestão dos fundos de contrapartida continua a ser uma matéria delicada, seja para que país for (pontos 10.62-10.69), e a Comissão não adoptou uma política clara relativamente a estes fundos. Nos países terceiros, excluindo os PECO, bem como os NEI e a Mongólia, a Comissão, por razões de coerência da sua política económica de conjunto e em concertação com as instituições financeiras internacionais, adoptou como linha de conduta a imputação dos fundos de contrapartida, na maioria dos casos de forma circunscrita, ao orçamento nacional dos países beneficiários. Dever-se-á iniciar um trabalho de reflexão a fim de adoptar, sempre que as condições económicas de conjunto sejam semelhantes, políticas coerentes em matéria de gestão dos fundos de contrapartida.

10.75. Muitas das deficiências identificadas neste capítulo resultam, antes de mais, das dificuldades de gestão dos recursos humanos na Comissão (pontos 10.43-10.44). O Tribunal reitera portanto o pedido dirigido à Comissão no seu relatório anual relativo ao exercício de 1994 (pontos 10.70-10.71), no sentido de que esta apresente de forma «transparente e realista os meios de que considera necessitar para fazer face às suas responsabilidades, sem ter de confiar sistematicamente a terceiros ou a pessoal não estatutário tarefas do domínio do poder público». Todavia, em Março de 1996, a Comissão ainda não apresentara uma análise das suas necessidades e, na falta de um plano de acção, subsistem as mesmas dúvidas quanto às funções dos peritos externos, dos prestadores de serviços *intra muros* e dos funcionários que se encontram na sede ou nas delegações locais (pontos 10.15-10.21).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

10.4. *Embora a Comissão tenha continuado a simplificar os procedimentos, não é possível autorizar um montante significativo de fundos durante a primeira metade do ano. Para além do período que é necessário para preparar os programas e os procedimentos internos de uma forma cuidadosa, deverá ser referido que, dado o actual contexto político e económico nos países parceiros, os projectos não podem ser preparados demasiado cedo se se pretende que permaneçam válidos na altura da execução.*

No que respeita à referida simplificação dos procedimentos, a Comissão adoptou uma nova estratégia para o programa PHARE, destinada a acelerar a execução orçamental tanto em termos de autorizações como em termos de contratos (ver igualmente ponto 10.12). Esta estratégia baseia-se em:

— *novos instrumentos de programação: principalmente baseados num programa indicativo plurianual acordado com cada país parceiro para o período de 1995-1999, que facilita a identificação dos projectos a serem autorizados anualmente para o programa operacional nacional,*

— *reforma dos procedimentos de execução, com uma maior descentralização, o que já se está a verificar em 1996,*

— *reforço do acompanhamento e avaliação dos programas e projectos, com a criação de uma unidade a isso dedicada na sequência de uma reorganização dos serviços responsáveis pelas relações com os países da Europa Central e Oriental (PECO),*

— *reforço dos recursos humanos e logísticos afectados aos departamentos relevantes, o que deverá produzir resultados em 1996 e 1997.*

10.6. *Os atrasos na celebração de contratos provocaram atrasos na execução dos projectos e, consequentemente, taxas de desembolso inferiores às que se esperara. Quando se tornou evidente que não podiam ser utilizadas todas as dotações, a Comissão decidiu não propor uma transferência das dotações, dado o montante global reduzido que estava em causa.*

10.7. *A Comissão concorda que a execução do programa no sector da segurança nuclear precisa de ser acelerado. Para este efeito, estão a ser afectados ao sector recursos humanos adicionais. Apesar das medidas já adoptadas, existem ainda problemas específicos que estão a atrasar a autorização das verbas. Em especial, o processo de contratação tem sido atrasado pelo facto de que os países beneficiários ainda não aderiram à convenção de Viena sobre a responsabilidade nuclear. Para além disso, a natureza complexa dos projectos requer frequentemente discussões preparatórias longas e pormenorizadas entre várias organizações nos Estados beneficiários bem como entre os doadores ocidentais.*

A execução orçamental do programa PHARE

10.8. *A Comissão, consciente da necessidade de desenvolver uma gestão de tesouraria saudável, sem no entanto afrouxar o ritmo da execução dos programas, esforça-se por ajustar o pagamento dos adiantamentos às necessidades que se fazem sentir no terreno. Esta mesma abordagem é mantida em 1996. Por outro lado, a Comissão estudará a possibilidade de efectuar pagamentos directamente aos bancos centrais ou organismos similares dos países em causa, sem passar por estruturas intermediárias directamente envolvidas na gestão dos programas.*

10.9. *A principal razão dos atrasos na execução foi a natureza inovadora desses programas que exigiu o estabelecimento e o início do funcionamento de novas estruturas de execução.*

10.10. *Ver ponto 10.12.*

A execução orçamental do programa TACIS

10.12. *A Comissão tenciona continuar a reduzir os atrasos em matéria de autorizações ainda não objecto de contratos. Contudo, poderá revelar-se difícil reduzir ainda mais o ciclo do projecto, dado o espaço de tempo que é necessário para preparar e avaliar as propostas e os contratos na sequência da autorização dos fundos. A fase de execução dos programas que se segue à autorização, isto é, a selecção de projectos, a elaboração dos cadernos de encargos e a recepção da declaração de aceitação, lançamento dos concursos e a avaliação das propostas, requerem algum tempo. Dever-se-á notar igualmente que a maioria dos protocolos de financiamento têm uma duração legal de 4 anos.*

OBSERVAÇÕES COMUNS AOS PROGRAMAS PHARE E TACIS

Pagamento de impostos

10.13 e 10.14. *Foram estabelecidos em cada país, de acordo com o seu próprio sistema fiscal, sistemas para a recuperação do IVA, e a Comissão vela por que nenhum imposto ou outro direito seja assegurado pelos fundos PHARE e Tempus. Seja como for, por ocasião dos apuramentos das contas que se seguem às auditorias de encerramento dos programas, no caso de se terem produzido tais casos, o IVA indevidamente pago é recuperado.*

Adjudicação de contratos

Delegação a terceiros de competências no domínio do poder público

10.15. *Os pontos referentes à subcontratação de* a) *preparação de concursos e* b) *pagamento de facturas foram tratados pela Comissão no âmbito do novo contrato. A unidade de aprovisionamento (UA) não participa na preparação das listas limitadas que lhe são transmitidas apenas para fazer chegar às empresas referidas na lista os convites para participação. Entretanto, todo o trabalho relacionado com os pagamentos foi reintegrado nos serviços TACIS.*

10.17. *De cada vez que um membro de um consórcio participa num concurso limitado ou num contrato, o* dossier *em causa é tratado internamente pela Comissão. O contratante referiu agora à Comissão sete casos de conflitos relacionados com concursos. Além disso, a Comissão conhece perfeitamente bem as actividades de todos os membros do consórcio em causa e pode identificar e analisar, ela própria, possíveis casos de conflitos de interesses.*

Tendo em conta as considerações referidas e em especial as disposições previstas no contrato com o contratante da UA, a Comissão não concorda com a opinião do Tribunal.

Conflitos de interesses

10.18. *A maioria dos comités de avaliação incluem dois representantes da Comissão, um representante do beneficiário final e um a dois peritos externos seleccionados pela Comissão.*

10.19. *A Comissão, consciente do risco de conflitos de interesses que o papel dos peritos nas UGP pode acarretar, está a organizar, para o programa PHARE, um mecanismo que elimina os pequenos contratos atribuídos por ajuste directo. Este mecanismo prevê que todas as acções de menos de 300 mil ecus passem a ser atribuídas por via de contratos-quadro sectoriais concluídos com consórcios de empresas especializadas em cada domínio, na sequência de um procedimento de selecção restrita, após convite à manifestação de interesse publicado no* Jornal Oficial das Comunidades Europeias.

10.20. *No caso do TACIS, desde Abril de 1994, todas as listas limitadas submetidas à consideração da hierarquia para aprovação são acompanhadas por uma nota da autoria do responsável pelo projecto, explicando os motivos que levaram à selecção.*

No caso do PHARE, o procedimento interno para os contratos concluídos em Bruxelas já está estabelecido de tal forma que a selecção das empresas para os concursos limitados deve ser justificada por escrito. No âmbito da revisão em curso dos procedimentos de execução dos programas (ver ponto 10.4 acima), será introduzida uma disposição análoga para os contratos celebrados de forma descentralizada.

10.21. *A Comissão aceita os factos apresentados pelo Tribunal e instituiu procedimentos destinados a assegurar que tais situações não voltem a verificar-se.*

OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS RELATIVAS AOS PROGRAMAS

Estruturas locais criadas pelo PHARE

10.23. *A Agência de Desenvolvimento Regional eslovaca (RDA) foi criada com o objectivo de coordenar a política regional referente ao país no seu conjunto. O objectivo da Empresa Regional de Investimentos (RIC) foi o de proporcionar financiamento de capital para projectos de investimento sólidos na região de Horné Povazie — Zilina. A RIC destinava-se a funcionar como um veículo sectorial inteiramente privado e actuando numa base lucrativa, dependendo de um conselho de directores sobretudo do sector privado.*

Esta estrutura e forma de criação da RDA e da RIC são comparáveis às das agências e empresas de investimentos estabelecidas na União Europeia e deviam ter-se revelado viáveis na Eslováquia. Contudo, surgiram dificuldades devido ao facto de que as autoridades eslovacas pretendiam ter maior intervenção quanto às actividades da RIC ao passo que, à luz do objectivo geral do processo de transformação de reduzir a participação estatal no desenvolvimento das empresas, a Comissão previra um papel mais limitado da intervenção do sector público no veículo de investimento de capital.

A Comissão reconhece que a complementaridade entre o desenvolvimento regional e o programa PME só pode ser alcançada através de um organismo nacional que disponha da representação e da competência para dirigir a política de uma forma efectiva e para gerir a execução através das diversas agências locais. A criação do Gabinete da Estratégia de Desenvolvimento da Sociedade, Ciência e Tecnologia da República Eslovaca, na sequência de uma lei recentemente aprovada sobre os novos limites administrativos, vem dar resposta a este problema.

10.24. *As actividades apoiadas pelo programa PHARE no domínio das PME conheceram um êxito animador, conforme foi indicado pelo Tribunal no ponto 10.28. A existência de redes paralelas resulta de decisões das autoridades húngaras, frequentemente contra a opinião dos serviços da Comissão que tentaram dissuadi-las disso. A entrada em vigor, em Abril de 1996, da lei de política e desenvolvimento regional prevendo o reforço das estruturas regionais nesses domínios deverá poder resultar, a prazo, numa maior complementaridade das redes referidas.*

Participação financeira dos PECO

10.26. *A colaboração permanente entre a Comissão e as autoridades nacionais para a programação, a execução, o acompanhamento e a avaliação dos programas PHARE constitui, em si mesma, uma preparação das estruturas administrativas dos PECO para a adesão. Todos os programas incluem uma participação financeira do país em causa que se materializa, no mínimo, pela disponibilização de uma parte ou da totalidade das estruturas de gestão dos programas.*

Foram aprovados, até ao final de 1995, programas específicos destinados a aproximar as administrações públicas do modelo comunitário, num montante total de 234 MECU. Além disso, programas sectoriais incluem medidas da mesma natureza.

Por último, os novos instrumentos de programação (ver ponto 10.4) põem a tónica de uma forma muito especial na preparação das administrações nacionais para a adesão e, nomeadamente, na tomada em consideração do acervo comunitário.

10.27. *O estado das finanças públicas dos PECO não permite exigir co-financiamentos para todos os sectores e programas, sob pena de se assistir ao agravamento dos seus défices orçamentais, pondo em causa os seus planos de recuperação económica. Desde 1991, e em especial desde 1993 no domínio das infra-estruturas, alguns programas incluem um co-financiamento com os orçamentos nacionais, nomeadamente quando esses programas beneficiam do apoio de instituições financeiras.*

— *Hungria: auto-estrada M2, fase II (Dunakeszi-Vac, montante total, 39 MECU; co-financiamento: PHARE 25%, Governo 25%, BEI 50%,*

— *República Checa: programa de reabilitação das estradas, montante total 116 MECU; co-financiamento: PHARE 9%, Governo 41%, BEI 50%,*

— *Roménia: programa de reabilitação das estradas, montante total 270 MECU; co-financiamento: PHARE 8%, Governo 28%, instituições financeiras internacionais 64%.*

10.28. *No caso da Roménia, é exactamente a ausência de interesses das autoridades nacionais, apesar dos esforços da Comissão, que perturbou o desenrolar do programa PME.*

Organização do programa TACIS

10.29. *Na sequência do pedido expresso pelo Parlamento Europeu durante o procedimento orçamental 1996, foram elaboradas em 1995 e concluídas em Janeiro de 1996 instruções que vêm clarificar o papel das delegações relativamente aos diferentes programas de assistência técnica e de cooperação. Estas instruções indicam claramente que as delegações representam a Comissão face ao governo do país terceiro em todos os contactos com este último. Além disso, os cadernos de encargos das equipas de assistência técnica, das unidades de coordenação, bem como das outras entidades estabelecidas no âmbito da assistência técnica, estipulam claramente que estas não representam de forma alguma a Comissão. Dado que a Comissão só está representada por uma delegação em quatro dos treze países beneficiários do programa TACIS, os contactos entre a Comissão e os governos dos países que não dispõem de delegação são directamente assegurados pela sede.*

Partilha das responsabilidades entre os gestionários dos programas

10.35. *As equipas de controlo da Comissão também informam regularmente todos os outros protagonistas que participam na execução dos projectos, tal como as delegações da Comissão, as unidades de coordenação, os contratantes e os beneficiários. Deste modo, a Comissão*

garante que as mesmas informações sejam comunicadas a todas as partes interessadas.

10.36. *O memorando da Comissão sobre o papel e as competências das delegações dos países PHARE e TACIS define a gama completa das suas funções na preparação, execução e acompanhamento dos projectos PHARE e TACIS. Não deveria haver confusões entre os papéis respectivos das unidades de coordenação e dos gabinetes técnicos, e a Comissão está a tomar as medidas necessárias para racionalizar a situação no terreno.*

Representação oficial da Comissão

10.38. *Os peritos da UE postos à disposição das UC trabalham para as autoridades nacionais dos países parceiros e são responsáveis perante essas autoridades. De modo algum representam a Comissão. Os seus cadernos de encargos e o seu estatuto jurídico deverão evitar qualquer confusão possível a este respeito. O seu papel limita-se claramente a assistirem as autoridades nacionais na UC, em especial na identificação de projectos a financiar e na avaliação dos aspectos técnicos das propostas de projecto. Isto foi repetidamente explicado e sublinhado aos peritos da UE nas unidades de coordenação.*

10.39. *A Comissão concorda com o Tribunal e tenciona abrir representações, isto é, delegações ou antenas, em todos os NEI (novos estados independentes) logo que estejam disponíveis os necessários recursos orçamentais.*

10.40. *O consultor em causa não foi formalmente autorizado pela Comissão a assinar um documento oficial em seu nome. Contudo, o consultor recebeu instruções concretas quanto à substância das alterações aos procedimentos de distribuição, a acordar com o Governo. A correspondente adenda ao memorando de entendimento que foi assinado pelo Primeiro-Ministro e pelo consultor estava inteiramente em consonância com essas instruções. Por conseguinte, o caso em apreço constitui meramente um erro formal. No futuro, a Comissão tomará as medidas adequadas para assegurar que este tipo de erro não se repita.*

Estatuto dos peritos nos NEI

10.41. *A Comissão concorda em que o gabinete técnico de S. Petersburgo se encontrava numa situação especial dado que a Rússia é o único país que até ao presente recusou assinar as «regras gerais». A assinatura das «regras gerais» pela autoridades russas resolveria o problema.*

Até ao presente, a Comissão não recebeu reclamações formais quer de contratantes quer de autoridades locais sobre problemas relativos ao registo dos contratantes TACIS.

10.42. *A Comissão concorda que deverão ser tomadas medidas oficiais adequadas em caso de infracção às «regras gerais» pelos países parceiros do TACIS. Os contratantes que forem afectados por tal infracção das regras gerais deverão procurar obter assistência junto da Comissão em vez de tentarem resolver os problemas através de acordos informais que poderão não estar em consonância com a legislação local. Contudo, até ao presente a Comissão não recebeu quaisquer reclamações formais e circunstanciadas por parte de contratantes, alegando que as autoridades locais tenham recusado conceder as isenções previstas nas regras gerais. Com base nas informações pormenorizadas a fornecer pelo Tribunal, a Comissão tomará as medidas adequadas para resolver a situação.*

Rotação dos gestionários dos programas

10.43. *A Comissão partilha a preocupação do Tribunal no que respeita à necessidade de manter uma continuidade na actividade do pessoal dos serviços incumbidos da gestão dos programas em causa. Os problemas que se verificaram até ao presente devem-se a diversos factores: em primeiro lugar, os serviços em causa foram reorganizados em 1993 e 1995 a fim de serem melhor adaptados à evolução rápida e profunda das relações com os países em causa. Esta reforma estrutural provocou inevitavelmente uma redistribuição dos processos entre os gestionários. Em segundo lugar, a carga de trabalho destes gestionários provocou pedidos de mobilidade no interior dos serviços da Comissão. Ora, como é frequentemente difícil encontrar funcionários com um perfil adequado, registaram-se atrasos e foi necessário recorrer a recrutamento externos numa base contratual. Tendo em conta os limites impostos à duração desses contratos, é inevitável verificar-se também aqui uma rotação elevada.*

A Comissão concorda que, no caso da garantia bancária mencionada pelo Tribunal, foi cometido um erro. A Comissão sublinha que este problema ilustra bem a extrema pressão de trabalho a que estão submetidos os serviços competentes e as difíceis condições de trabalho provocadas pela rotação de pessoal acima mencionada.

10.44. *No caso específico referido, o novo gestionário tomou imediatamente as medidas correctivas adequadas, tendo como resultado que o projecto está agora a avançar de uma maneira muito satisfatória.*

Apreciação do efeito dos programas

Nos NEI

10.46. *Em ambos os países, o TACIS é executado em estreita cooperação com as autoridades nacionais responsáveis representadas pelas unidades de coordenação. Além disso, existe no Cazaquistão uma delegação europeia que está a funcionar desde finais de 1994.*

10.47. *De acordo com as recomendações do Tribunal, o TACIS decidiu em 5 de Setembro de 1995 afectar recursos adicionais ao Instituto de Gestão do Cazaquistão (KIMEP) tendo em vista reforçar a Faculdade e Administração do MBA a apoiar a viabilidade e a sustentabilidade do programa MBA a longo prazo. Além disso, o apoio continuado do Tacis permitirá à faculdade MBA do KIMEP participar numa rede de escolas e universidades empresariais europeias, reforçar a sua investigação e garantir a qualidade global. O objectivo do projecto é o de assegurar que o desenvolvimento inicial do programa MBA do KIMEP, que é a principal instituição de ensino de gestão do Cazaquistão, seja plenamente consolidado, passando a ser sustentável.*

O KIMEP também é elegível para participar no programa Tempus com a sua grande ênfase na melhoria das relações internacionais das universidades, e já considerou a possibilidade de apresentar uma candidatura.

10.48. *A Comissão congratula-se com os comentários positivos acerca de algumas iniciativas-piloto de divulgação no domínio da agricultura. É sua clara intenção prosseguir e reforçar as actividades sectoriais de divulgação, bem como outras iniciativas no âmbito do programa TACIS.*

10.49. *O período de vida de um material não é determinada unicamente pela idade do equipamento, mas frequentemente pelo estado em que se encontrava no momento da aquisição ou pela qualidade da manutenção.*

Não obstante as observações feitas pela equipa de controlo, o chefe da equipa do projecto participou regularmente nas reuniões de coordenação do sector agrícola, organizadas por um perito especial designado pelo TACIS para esse efeito, tendo deste modo assegurado a coordenação com outras actividades TACIS na região.

Nos PECO

10.51. *A distribuição sectorial das acções do PHARE obedeceu à necessidade de satisfazer as prioridades mais prementes identificadas conjuntamente com os PECO. Tendo em conta a dimensão da reestruturação económica e social em causa, é verdade que tais prioridades se verificam em todos os domínios. A Comissão partilha a opinião do Tribunal de que essa dispersão é prejudicial à avaliação dos resultados obtidos. Considera contudo, pelo seu lado, que os resultados obtidos são de um modo geral positivos.*

No entanto, consciente do problema, a Comissão incentivou fortemente as autoridades nacionais a concentrarem as ajudas PHARE nos sectores prioritários em cada país. Para este efeito, o estabelecimento de um montante global PHARE para o período de 1999 e os novos procedimentos de programação (ver ponto 10.4) constituem instrumentos fundamentais, dado que permitem coordenar e concentrar as acções em função de um calendário adequado para o conjunto do período.

OBSERVAÇÕES RELATIVAS À COOPERAÇÃO COM O BERD

10.53. *Se é verdade que demasiados estudos realizados ainda não se traduzem em projectos concretos de investimentos, a situação tem, contudo, vindo a melhorar e, em 1995, a relação entre um estudo e um projecto de investimento verificou-se em 74% dos casos. É de referir que, quando um estudo não se traduz num investimento directo, pode no entanto ter um impacto directo na carteira de empréstimos do BERD e atrair indirectamente investimentos estrangeiros, ajudando a favorecer um contexto propício ao investimento. Enquanto, nos primeiros tempos da facilidade de Banguecoque, não existiam regras específicas para assegurar uma diversificação suficiente dos operadores de diferentes países em listas limitadas, esta situação foi alterada durante a revisão dos procedimentos de execução, em Junho de 1994. Desde então, é exigida uma maior diversificação dos operadores de diferentes nacionalidades nas listas limitadas, e o BERD prometeu fazer maiores esforços neste sentido. Contudo, a Comissão e o BERD não podem intervir nos resultados do concurso e, deste modo, não influenciam o resultado de concursos no que respeita à nacionalidade dos operadores que os ganham.*

10.54. *Os procedimentos de execução de Junho de 1994 previam a apresentação, pelo BERD, de informações regulares sobre a execução do projecto. Estas exigências relativas à prestação de informações incluem igualmente a apresentação de relatórios finais e de avaliação.*

A Comissão concorda com o Tribunal no sentido de que os procedimentos de execução não foram suficientemente

cumpridos em todos os seus aspectos, o que justifica a necessidade de os rever. Durante as negociações conducentes à definição dos novos procedimentos de execução, que foram concluídas em Abril de 1996, a cooperação entre o BERD e a Comissão foi avaliada em profundidade.

Uma das principais dificuldades da revisão das modalidades de funcionamento da facilidade de Banguecoque residiu no facto de que o BERD insistiu em associar à revisão das modalidades da facilidade uma exigência de compensação das despesas de acompanhamento e de gestão dos fundos concedidos pela Comissão. Foi só no mês de Março de 1996 que o BERD e a Comissão conseguiram encontrar um terreno de entendimento e formular a versão final das novas modalidades de execução.

Os principais elementos novos na cooperação entre o BERD e a Comissão são: i) *os programas são geridos e executados pelo BERD e sujeitos a controlos* ex post *pela Comissão,* ii) *é atribuída ao BERD uma remuneração de gestão de 2%.*

10.55. *Os juros bancários resultantes dos adiantamentos do PHARE e do TACIS acabaram por ser reembolsados à Comissão. O montante de 396 421 ECU, relativo aos juros de 1992-1993, foi reembolsado em Abril de 1996.*

OBSERVAÇÕES RELATIVAS AO EMPRÉSTIMO PARA A IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTARES E MÉDICOS NO QUIRGUIZISTÃO

10.57. *A Comissão verificou se os contratos tinham sido adjudicados pelas autoridades nacionais em conformidade com os procedimentos de concurso previstos no Regulamento da Comissão n.º 1897/92 de 9 de Julho de 1992. O regulamento não previa a recepção de relatórios de avaliação pela Comissão. Contudo, a Comissão recebeu a documentação relevante relativa a cada contrato individual como base para a sua aprovação. A adjudicação do contrato foi efectuada a preços de mercado concorrenciais, conforme ficou comprovado por uma comparação de preços.*

10.58. *O facto de serem devidos juros relativos ao empréstimo antes de o Quirguizistão ter vendido quaisquer dos produtos médicos é inteiramente imputável ao atraso que se verificou na distribuição do produto pelas autoridades do país.*

10.59. *A importação do produto por S. Petersburgo era uma prática habitual, dado ser considerado que a utilização de transportes locais era menos onerosa, permitindo deste modo um aumento da quantidade dos produtos adquiridos. É possível que, devido à inexperiência do Quirguizistão em assuntos comerciais, este país não tenha sido capaz de beneficiar desta vantagem.*

10.60. *O Governo do Quirguizistão podia estimar o custo dos produtos importados logo a partir da altura do concurso. Face a esse custo elevado e à impossibilidade de vender esses produtos a um preço próximo do dos produtos locais, o Governo teria podido dar preferência à importação de outros artigos que não teriam feito uma concorrência tão forte à produção local.*

10.61. *O problema levantado pelo Tribunal é da competência das autoridades do Quirguizistão. Embora a Comissão tenha sido solicitada a prestar ajuda, é claramente da autoridade e da competência do Governo do Quirguizistão efectuar um controlo de qualidade e decidir da distribuição do produto.*

OBSERVAÇÕES RELATIVAS AOS FUNDOS DE CONTRAPARTIDA

Fundos de contrapartida da ajuda alimentar no Quirguizistão

10.63. *Todas as questões de carácter geral respeitantes aos fundos de contrapartida foram acordadas no memorando de entendimento relativo à execução da acção, assinado em Outubro. O memorando de entendimento relativo à gestão e utilização dos fundos de contrapartida só refere em pormenor os procedimentos (signatários da conta, número da conta, procedimentos de utilização, etc) foi assinado em 11 de Abril de 1995, onze dias depois da data em que as primeiras somas deverem ter sido depositadas na conta.*

O memorando de entendimento relativo à execução prevê o pagamento de juros sobre essa conta, mas os debates subsequentes terminaram sem resultados dado que os bancos só estavam dispostos a aplicar uma taxa de juros a contas bloqueadas por um prazo mínimo de seis meses ou, em circunstâncias excepcionais, de três meses. Como estava previsto começar a utilizar os fundos de contrapartida pouco tempo depois da sua acumulação (os pagamentos iniciaram-se no final de Maio), não era possível bloquear esse dinheiro por um período tão longo.

10.64. *Os projectos que utilizam fundos de contrapartida foram seleccionados por um comité especial designado pelo Governo. Três dos projectos tinham utilizado as verbas que lhes tinham sido afectadas até Janeiro de 1996. O quarto*

projecto relaciona-se com a criação de emprego e envolve a participação de outras instituições internacionais.

Fundos de contrapartida provenientes das vendas de factores de produção agrícola na Polónia

10.65 – 10.69. *A Comissão reconhece que não exerceu um acompanhamento suficiente da utilização dos fundos de contrapartida gerados por alguns dos programas dos primeiros anos de existência do PHARE. Esta situação explica-se pela necessidade de afectar, prioritariamente, recursos disponíveis limitados à execução de verbas orçamentais cada vez mais importantes.*

A fim de pôr termo a esta situação, foram realizadas auditorias financeiras durante o primeiro semestre de 1996 (na Polónia em Março) relativamente ao conjunto dos fundos de contrapartida dos PECO em causa. Serão tomadas as medidas necessárias com base nos relatórios dos auditores.

AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

10.70 e 10.71. *A actividade de avaliação dos programas PHARE não se iniciou com a criação de uma unidade de controlo e avaliação em meados de 1995. Com efeito, foram efectuadas avaliações* on going *e* ex post *durante todo o ano, por intermédio de peritos independentes. Os seus resultados, consignados em relatórios, permitiram, quer preparar o terreno para novos programas quer resolver os problemas que surgiram nos programas em curso. Por outro lado, uma avaliação específica incidiu na assistência do PHARE à Roménia, durante o período de 1990 a meados de 1995. O relatório correspondente foi concluído na Primavera de 1996.*

A nova unidade de controlo e avaliação foi criada em Julho de 1995, e as equipas de peritos independentes foram instaladas durante o segundo trimestre de 1996. O sistema definido neste âmbito combina simultaneamente as necessidades de supervisão da Comissão e a necessidade de uma estreita parceria nos domínios do controlo e da avaliação. Esta abordagem mais estruturada corresponde às necessidades da preparação para a adesão, na medida em que maximiza as possibilidades de cooperação com os intervenientes em causa.

CONCLUSÃO

10.72. *As acções financiadas pelo PHARE até ao presente estão em conformidade com a regulamentação em vigor, a qual é anterior à definição da estratégia de pré-adesão. Deste modo, estas acções não podem ser avaliadas em função do alargamento. Contudo, na sequência dos conselhos europeus de Essen e de Cannes, foram desenvolvidos para o período de 1995 a 1999 novos instrumentos de programação e de controlo. A Comissão procederá à análise do PHARE à luz da estratégia de pré-adesão. Neste contexto, terá em conta designadamente esses novos instrumentos bem como as respostas dos PECO a um questionário que lhes foi enviado no contexto da preparação do parecer da Comissão sobre os seus pedidos de adesão, e que abrange o conjunto da actividade da União em vinte e três domínios.*

10.73. *A Comissão concorda que as intervenções do TACIS têm de ser mais concentradas. No âmbito da programação indicativa, foi por conseguinte proposto aos Estados parceiros (excepto a Rússia e a Ucrânia) que seleccionassem, no máximo, dois sectores de intervenção para a execução dos programas TACIS 1996-1999.*

Em 1996 foram divulgadas instruções definindo claramente o papel das delegações na execução dos programas de assistência técnica. No que respeita às outras instituições que participam no programa, como as unidades de coordenação, gabinetes técnicos etc, os seus papéis respectivos foram sempre clara e extensamente definidos nos cadernos de encargos dos contratos.

A Comissão tenciona reforçar a sua presença no local abrindo delegações ou antenas nos NEI quando dispuser do orçamento necessário para esse efeito. Essas medidas permitirão igualmente um controlo mais rigoroso dos peritos contratados pelo programa TACIS nos países beneficiários.

10.74. *A situação de outros países terceiros não pode ser comparada com a situação dos países da Europa Central e Oriental (PECO) e dos novos estados independentes (NEI). Os PECO têm a perspectiva de adesão à União Europeia e encontram-se numa situação específica de transição para uma economia de mercado e num nível diferente de desenvolvimento económico. Além disso, tanto nos PECO como nos NEI, as acções que conduziram à criação de fundos de contrapartida deverão ser muito limitadas no tempo. Contudo, embora a Comissão esteja convencida de que a utilização dos fundos de contrapartida deve ser adaptada à situação de transição desses países, considerará a necessidade de uma maior coerência na sua política global de gestão desses mesmos fundos.*

10.75. *A Comissão partilha o parecer do Tribunal relativamente à relação existente entre as carências*

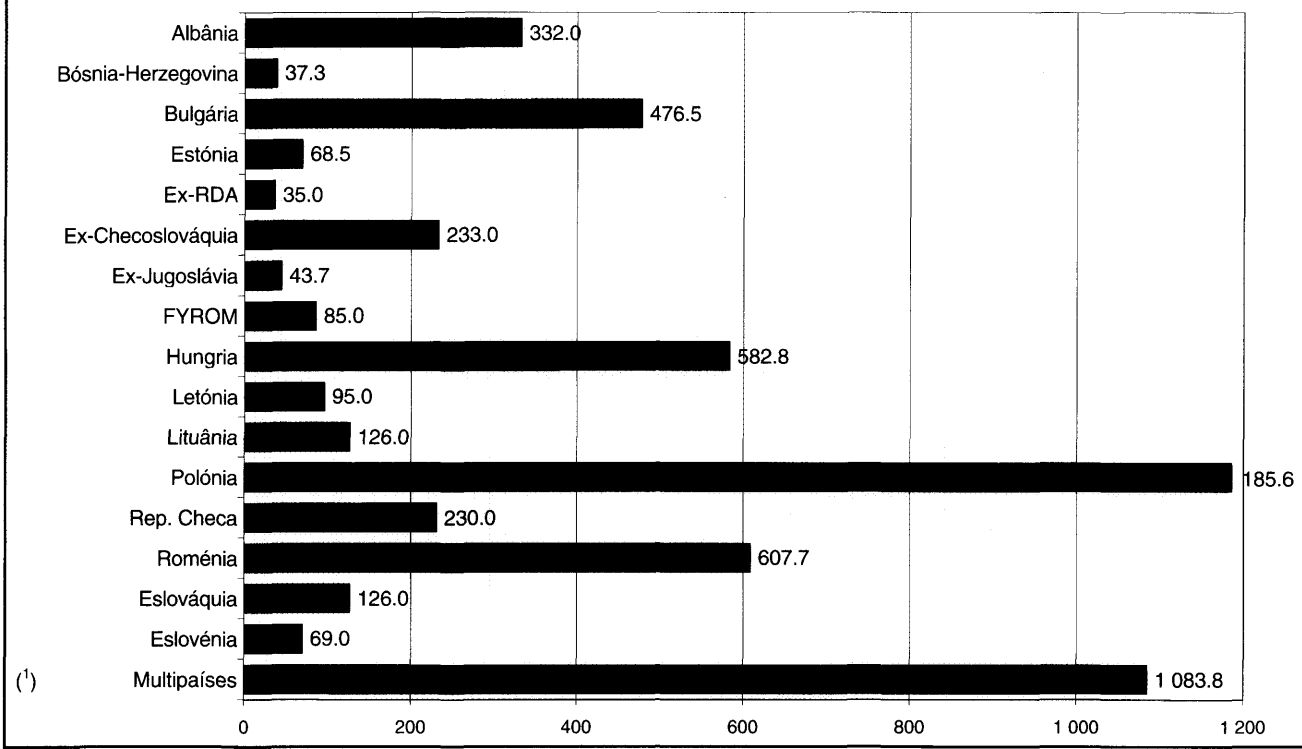
observadas e a inadequação dos recursos humanos que estão ao serviço dos programas PHARE e TACIS. A este respeito, a Comissão procedeu a uma primeira análise destinada a estabelecer o inventário das necessidades e a identificação das tarefas que cabem aos poderes públicos. Esta análise levou a Autoridade Orçamental a aceitar, em parte, as propostas que a Comissão avançara no anteprojecto de orçamento rectificativo e suplementar n.º 1 para 1996. A Comissão entende desenvolver a análise das suas necessidades a fim de reforçar a sua capacidade de assegurar uma gestão sã e eficaz das dotações adicionais previstas pela Autoridade Orçamental em favor dos PECO, dos países candidatos à adesão, bem como dos novos estados independentes.

Ilustração gráfica XXI
Ajuda aos países da Europa Central e de Leste e aos novos Estados Independentes (ex-União Soviética): programas PHARE e TACIS

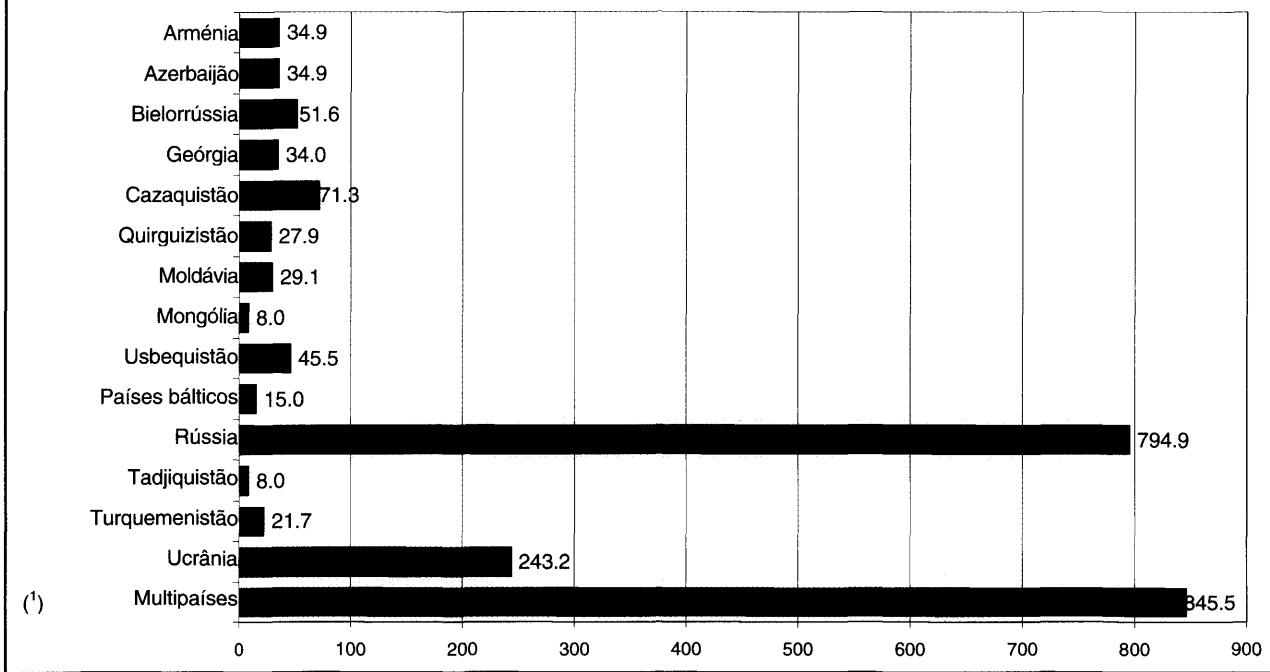
Notas:

1. O Regulamento (CEE) n° 3906/89 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1989, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) nº 1366/95 do Conselho, de 12 de Junho de 1995, constitui a base jurídica do programa PHARE (capítulo B7-60 do orçamento), tendo em vista apoiar o processo de reforma económica nesses países.
2. Os Regulamentos (CEE, Euratom) n° 2157/91 do Conselho, de 15 de Julho de 1991, e nº 2053/93 do Conselho, de 19 de Julho de 1993, constituem a base jurídica do programa TACIS (assistência técnica aos países da Comunidade de Estados Independentes, ex-União Soviética- capítulo B7-62 do orçamento), tendo em vista a cooperação técnica para o saneamento e recuperação económica desses países.
3. Ver os pormenores relativos à ajuda por sector económico nos quadros 10.1 e 10.2.

A – Ajuda não reembolsável PHARE por país – Conjunto das autorizações em 31 de Dezembro de 1995 (Mio ECU)



B – Ajuda não reembolsável TACIS por país – Conjunto das autorizações em 31 de Dezembro de 1995 (Mio ECU)



(1) Fundos destinados a programas sectoriais plurianuais, sem repartição inicial do orçamento pelos beneficiários (por exemplo: programas para a segurança nuclear nas centrais de concepção soviética dos PECO e dos NEI).

CAPÍTULO 11 (*)

Cooperação com os países em vias de desenvolvimento e outros países terceiros (à excepção dos países da Europa Central e de Leste)

11.0. ÍNDICE

	Pontos
Introdução	11.1 — 11.3
Execução orçamental	11.4 — 11.28
Ajuda alimentar (B7-20)	11.5 — 11.6
Ajuda humanitária (B7-21)	11.7 — 11.10
Cooperação financeira, técnica e económica com a Ásia e a América Latina (B7-3)	11.11 — 11.13
Cooperação com os países da bacia mediterrânica (B7-4)	11.14
Programa de apoio financeiro e técnico ao processo de paz no Médio Oriente (B7-71)	11.15 — 11.18
Programa europeu de reconstrução e desenvolvimento na África do Sul (B7-5070)	11.19
Política Externa e de Segurança Comum (B8)	11.20 — 11.22
Concentração das autorizações no final do exercício	11.23
Autorizações ainda por liquidar	11.24 — 11.26
Decisões de financiamento ECIP (EC Investment Partners)	11.27 — 11.28
Afectação das dotações	11.29 — 11.57
Ajuda humanitária	11.33 — 11.40
Assistência financeira à Autoridade Palestiniana, vencimentos dos docentes	11.41 — 11.50
Administração de Mostar pela União Europeia (AMUE)	11.51 — 11.53
Conclusão	11.54 — 11.57
Tratamento dos juros	11.58 — 11.67
Conclusão	11.66 — 11.67
Auditorias previstas pelos contratos e acordos de financiamento	11.68 — 11.72
Conclusão geral	11.73 — 11.78

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 283.

INTRODUÇÃO

11.1. As despesas relativas às políticas externas da Comunidade Europeia financiadas a partir do orçamento geral referem-se à ajuda alimentar e humanitária, à cooperação financeira e técnica com os países da Ásia, América Latina, bacia mediterrânica e África do Sul, bem como a várias outras políticas como o co-financiamento de projectos realizados por organizações não governamentais (ONG), programas no âmbito do ambiente e acções de apoio à democracia e à defesa dos direitos do homem. Abrangem igualmente as despesas relativas à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que se encontra a cargo do orçamento geral em conformidade com o Título V do Tratado da União Europeia.

11.2. Em 1996, o Tribunal adoptou relatórios especiais relativos à execução dos programas de cooperação descentralizada na bacia mediterrânica (programas MED) e à administração de Mostar pela União Europeia ([1]). Este último refere-se a uma operação no âmbito da PESC.

11.3. Como se refere na introdução do presente relatório anual, a iniciativa SEM 2000, que arrancou em 1995, constitui um elemento fundamental do programa da Comissão para melhorar a gestão dos fundos comunitários. Neste capítulo, analisam-se diversos problemas surgidos em diferentes domínios controlados pelo Tribunal nos últimos anos. Todos eles se referem a matérias em que a estratégia adoptada pela Comissão não é satisfatória, sendo necessário tomar determinadas medidas no sentido de melhorar a gestão financeira.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

11.4. O ***quadro 11.1*** apresenta a execução orçamental no conjunto deste domínio em 1995, revelando que a utilização das dotações de autorização no conjunto da subsecção B7 do orçamento final (à excepção das rubricas B7-6 e B7-8) foi de 99% e a das dotações de pagamento de 78%. O ***quadro 11.2*** indica a utilização das dotações de autorização e de pagamento no que respeita aos principais programas.

([1]) Relatório especial n.º 1/96 (JO C 240, de 19.8.1996) e relatório especial n.º 2/96 (JO C 287, de 30.9.1996).

Ajuda alimentar (B7-20)

11.5. Em 1995, o programa de ajuda alimentar foi reforçado em duas ocasiões por transferências orçamentais de dotações de autorização e de pagamento suplementares. A primeira transferência, num montante de 10,0 Mio ECU de dotações de autorização ([2]), foi justificada pela Comissão como destinando-se a um programa de ajuda alimentar a favor das repúblicas do Cáucaso. No total, seria retirado do capítulo B7-20 um montante de 65,0 Mio ECU, 55,0 Mio ECU provenientes da reprogramação do programa relativo a 1995 e o restante da transferência ([3]). No entanto, a Comissão não conseguiu executar esta parte do programa de ajuda alimentar em 1995 por os países em questão não serem elegíveis para as medidas previstas pelo regulamento relativo à ajuda alimentar ([4]). Em 1995, não foi autorizado qualquer montante a favor das repúblicas do Cáucaso a partir do capítulo B7-20. As exigências da operação no Cáucaso constituíram o principal argumento da Comissão para justificar a reutilização em 1996 dos 42,5 Mio ECU de receitas cobradas sobre os adiantamentos em 1995.

11.6. A segunda transferência ([5]), efectuada por meio do dispositivo que permite transferir para a rubrica orçamental destinada aos produtos da ajuda alimentar dotações FEOGA não utilizadas relativas às restituições à exportação concedidas para as expedições de ajuda alimentar ([6]), elevou-se a um montante de 44,4 Mio ECU de dotações de autorização e de pagamento. A transferência foi efectuada para o artigo B7-201 «Outras ajudas em produtos e acções de substituição». A justificação desta transferência consistiu no aumento dos preços dos produtos alimentares. Depois da aprovação da transferência automática, a Comissão transferiu, em Dezembro de 1995, dotações de autorização de um montante de 13,6 Mio ECU do artigo B7-201 para o artigo B7-202 «Transporte, distribuição, armazenamento e acções de

([2]) Transferência de dotações n.º 29/95, SEC(95) 1700 de 10.10.1995 (transferência global «Notenboom»).

([3]) A operação Cáucaso diz respeito à Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Tajiquistão e Quirguizistão e incide sobre um montante de 197 Mio ECU financiados do seguinte modo:
— 80 Mio ECU do FEOGA-«Garantia»;
— 65 Mio ECU do capítulo B7-20 «Ajuda alimentar»;
— 35 Mio ECU do capítulo B7-21 «Ajuda humanitária»;
— 17 Mio ECU do TACIS.
(ver as conclusões do Conselho «Assuntos Gerais», de 17 de Julho de 1995).

([4]) Regulamento (CEE) n.º 3972/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986 (JO L 370 de 30.12.1986). A Comissão propôs em 1995 um novo regulamento relativo à ajuda alimentar abrangendo estes países, mas o regulamento não foi adoptado a tempo de permitir a utilização das dotações relativas a 1995.

([5]) Transferência de dotações n.º 36/95, SEC(95) 1812 final de 31.10.1995.

([6]) Acordo entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, de 12 de Fevereiro de 1990.

Quadro 11.1 — Evolução e utilização das dotações durante o exercício de 1995 — Subsecção B7 (1)

		Orçamento inicial (Mio ECU)	Orçamento definitivo após ORS e transferências (Mio ECU)	Execução (Mio ECU)	Índice de execução do orçamento inicial (%)	Índice de execução do orçamento final (%)
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(a)	(e) = (c)/(b)
Relativas ao exercício	A	2 636,9	3 213,6	3 191,3	121	99
	P	2 012,3	2 424,2	1 868,7	93	77
Relativas a verbas transitadas do exercício anterior	A	125,9	125,9	125,9	100	100
	P	188,0	188,0	181,9	97	97
Reutilização de dotações	A	2,6	4,0	1,6	62	40
	P	2,6	4,0	1,5	58	38
Total	A	2 765,4	3 343,5	3 318,8	120	99
	P	2 202,9	2 616,2	2 052,1	93	78

NB: A: Autorizações; P: Pagamentos; ORS: orçamento rectificativo e/ou suplementar.
Fonte: conta de gestão.
(1) Com excepção dos títulos B7-6 e B7-8.

apoio». O acordo celebrado entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão prevê expressamente que as dotações transferidas a partir das restituições à exportação do FEOGA possam ser utilizadas apenas para o financiamento da aquisição de bens alimentares. O documento que apresentava o pedido de transferência de dotações n.º 36/95 deveria ter sido muito mais explícito quanto à necessidade de transferir dotações para a rubrica destinada ao transporte.

Ajuda humanitária (B7-21)

11.7. Nos relatórios anuais do Tribunal relativos aos exercícios de 1992, 1993 e 1994, chamava-se a atenção para o facto de, no domínio da ajuda humanitária, se ter registado uma excepção sistemática à regra que prevê que as dotações de pagamento diferenciadas não utilizadas sejam anuladas no final do exercício. No final de 1995, ocorreu novamente uma transição de 136,5 Mio ECU para 1996. O ***quadro 11.2*** demonstra que, com base na experiência de 1995, este procedimento não é necessário. As dotações de pagamento do exercício (dotações iniciais acrescidas das transferências da reserva de ajuda de emergência) elevaram-se a 500,0 Mio ECU. O total das despesas das dotações de pagamento em 1995 foi apenas de 433,1 Mio ECU. Por conseguinte, não era preciso fazer transitar de 1994 os 186,4 Mio ECU para satisfazer a necessidade global de dotações de pagamento em 1995. O único resultado desta medida consistiu em deixar por utilizar dotações de pagamento do exercício num montante total de 248,0 Mio ECU (quase 50%), permitindo assim uma nova transição para 1996.

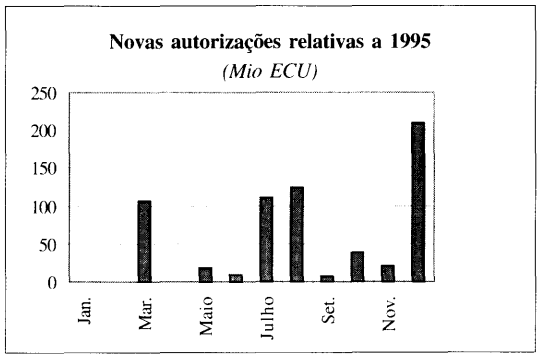
11.8. Na sua resposta, a Comissão não explica a razão pela qual é necessário recorrer sistematicamente a avultadas transições do exercício anterior de dotações de pagamento por utilizar, quando foram autorizadas pela autoridade orçamental nas respectivas rubricas orçamentais (incluindo a reserva de ajuda de emergência) dotações de pagamento para o exercício suficientes para cobrir as necessidades. Em meados de 1996, apesar de as dotações de pagamento do exercício inscritas no capítulo B7-21 terem sido utilizadas na sua quase totalidade, existiam ainda por utilizar 326,0 Mio ECU de dotações de pagamento na reserva de ajuda alimentar (capítulo B7-91).

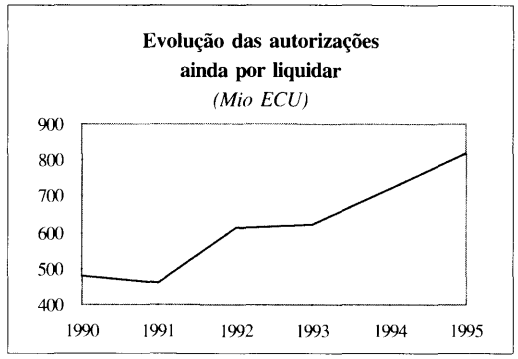
11.9. O n.º 2, alínea b), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro, que rege a utilização das dotações transitadas, prevê que «a Comissão, no âmbito das suas competências de execução, procurará utilizar prioritariamente, em função das exigências de gestão, as dotações aprovadas para o exercício em curso e só recorrerá às dotações transitadas após o esgotamento das primeiras». À semelhança do exercício de 1994, a Comissão utilizou novamente em primeiro lugar as dotações transitadas. A

Quadro 11.2 — Execução orçamental por domínio de despesas

Ajuda alimentar (B7-20)

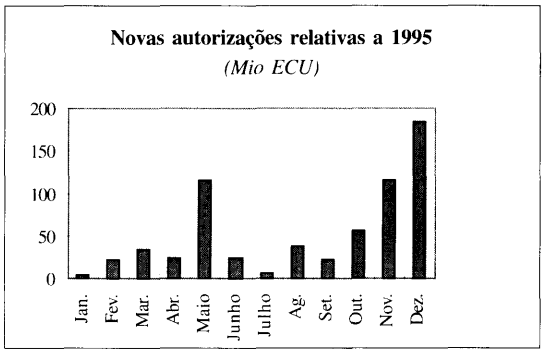
Despesas	Autorizações			Pagamentos	Pagamentos		
	Dotações (Mio ECU)	%	Execução (Mio ECU)	Autorizações (%)	Execução (Mio ECU)	%	Dotações (Mio ECU)
Reutilização de dotações de 1994	0,4	94	0,4	100	0,4	94	0,4
Autorizações transitadas			719,0	51	369,6	68	
Dotações relativas a 1995	646,3	100	646,3	20	127,9	23	544,4
— Iniciais	*591,9*						*500,0*
— ORS	*0,0*						*0,0*
— Transferências	*54,4*						*44,4*
Dotações transitadas de 1994	0,0		0,0		0,0		0,0
Reutilização de dotações em 1995	0,4	92	0,4	100	0,4		0,4
Total	**647,1**	**100**	**647,1**	**77**	**498,3**	**91**	**545,2**
Autorizações anuladas			48,2				
Autorizações a transitar			819,6				
Receitas	Estimativa	*n* 1	*n*	Cobrança	Saldo	Reutilização	
Reembolsos	p.m.	0,1	0,1	0,1	0,1		
Reembolso de adiantamentos				42,5		42,5	

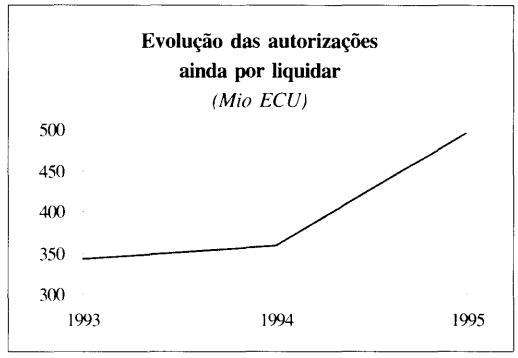




Ajuda humanitária (B7-21)

Despesas	Autorizações			Pagamentos	Pagamentos		
	Dotações (Mio ECU)	%	Execução (Mio ECU)	Autorizações (%)	Execução (Mio ECU)	%	Dotações (Mio ECU)
Reutilização de dotações de 1994	0,6	0	0,0		0,0	0	0,6
Autorizações transitadas			360,0	37	134,7	27	
Dotações relativas a 1995	642,5	100	641,9	18	117,3	23	500,0
— Iniciais	*256,0*						*250,0*
— ORS	*10,0*						*10,0*
— Transferências	*376,5*						*240,0*
Dotações transitadas de 1994	0,0		0,0		181,1	97	186,4
Reutilização de dotações em 1995	0,0		0,0		0,0		0,0
Total	**643,1**	**100**	**641,9**	**67**	**433,1**	**63**	**687,0**
Autorizações anuladas			71,9				
Autorizações a transitar			496,9				
Receitas	Estimativa	*n* 1	*n*	Cobrança	Saldo	Reutilização	
Receitas diversas	p.m.	0,0	0,0	0,0	0,0		
Reembolso de adiantamentos				10,4		6,9	

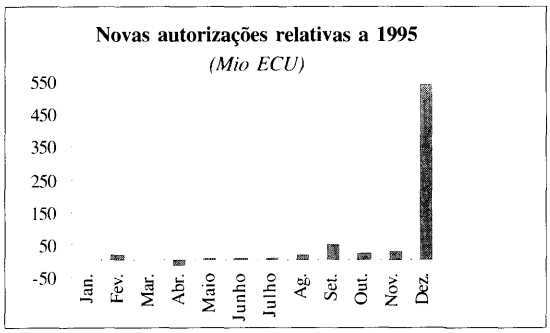


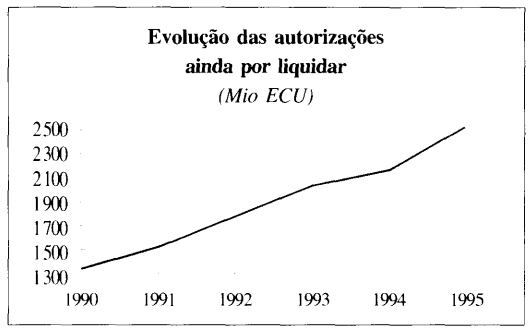


Quadro 11.2 *(continuação)* — **Execução orçamental por domínio de despesas**

PVDALA (B7-3)

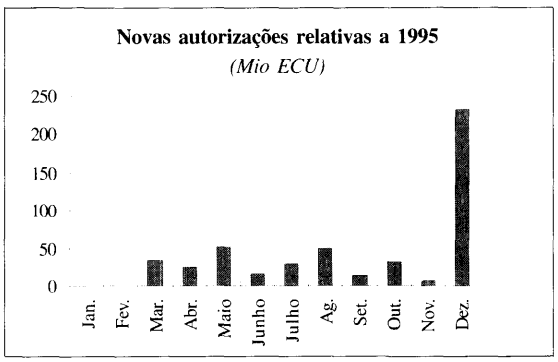
Despesas	Autorizações			Pagamentos	Pagamentos		
	Dotações (Mio ECU)	%	Execução (Mio ECU)	Autorizações (%)	Execução (Mio ECU)	%	Dotações (Mio ECU)
Reutilização de dotações de 1994	1,2	23	0,3	100	0,3	23	1,2
Autorizações transitadas			2 172,5	19	405,0	90	
Dotações relativas a 1995	693,8	99	684,2	4	30,5	7	450,0
— Iniciais	*670,5*						*375,0*
— ORS	*30,0*						*10,0*
— Transferências	*−6,7*						*65,0*
Dotações transitadas de 1994	123,7	100	123,7		0,0		0,0
Reutilização de dotações em 1995	0,3	7	0,0	67	0,0	5	0,3
Total	**819,1**	**99**	**808,2**	**54**	**435,9**	**97**	**451,5**
Autorizações anuladas			9,8				
Autorizações a transitar			2 535,0				
Receitas	Estimativa	*n* 1	*n*	Cobrança	Saldo	Reutilização	
Reembolso de adiantamentos				0,0		0,0	

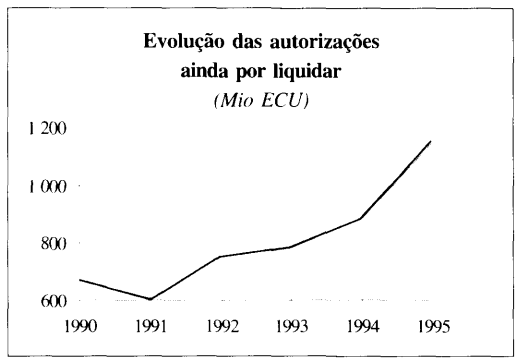




Bacia mediterrânica (B7-4)

Despesas	Autorizações			Pagamentos	Pagamentos		
	Dotações (Mio ECU)	%	Execução (Mio ECU)	Autorizações (%)	Execução (Mio ECU)	%	Dotações (Mio ECU)
Reutilização de dotações de 1994	0,0	0	0,0		0,0	0	0,0
Autorizações transitadas			888,5	18	162,4	53	
Dotações relativas a 1995	494,4	99	491,1	13	62,2	20	309,3
— Iniciais	*479,9*						*408,8*
— ORS	*10,0*						*6,0*
— Transferências	*4,5*						*−105,5*
Dotações transitadas de 1994	0,0		0,0		0,0		0,0
Reutilização de dotações em 1995	0,1	0	0,0		0,0	0	0,1
Total	**494,6**	**99**	**491,1**	**46**	**224,6**	**73**	**309,4**
Autorizações anuladas			9,4				
Autorizações a transitar			1 145,7				
Receitas	Estimativa	*n* 1	*n*	Cobrança	Saldo	Reutilização	
Reembolso de capital e de juros	16,6	0,0	11,7	11,7	0,0		
Reembolso de adiantamentos				0,0			



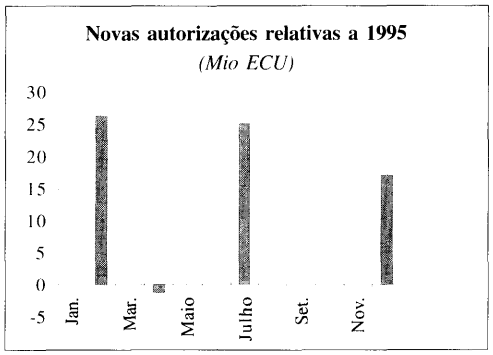


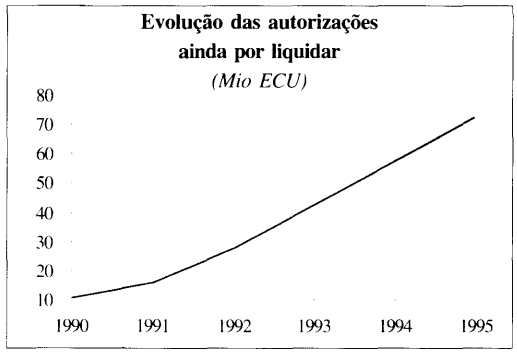
Quadro 11.2 *(continuação)* — **Execução orçamental por domínio de despesas**

Processo de paz no Médio Oriente (B7-7)

Despesas	Autorizações			Pagamentos	Pagamentos		
	Dotações (Mio ECU)	%	Execução (Mio ECU)	Autorizações (%)	Execução (Mio ECU)	%	Dotações (Mio ECU)
Reutilização de dotações de 1994	0,0	0	0,0		0,0	0	0,0
Autorizações transitadas			57,4	43	24,7	29	
Dotações relativas a 1995	67,0	100	67,0	43	28,8	34	85,0
— Iniciais	*52,0*						*30,0*
— ORS	*0,0*						*0,0*
— Transferências	*15,0*						*55,0*
Dotações transitadas de 1994	1,4	100	1,4		0,0		0,0
Reutilização de dotações em 1995	0,0		0,0		0,0		0,0
Total	**68,4**	**100**	**68,4**	**78**	**53,5**	**63**	**85,0**
Autorizações anuladas			0,0				
Autorizações a transitar			72,4				

Receitas	Estimativa	*n* 1	*n*	Cobrança	Saldo	Reutilização
Reembolso de capital e de juros	p.m.	175,0	0,0	0,0	175,0	
Reembolso de adiantamentos				0,0		0,0

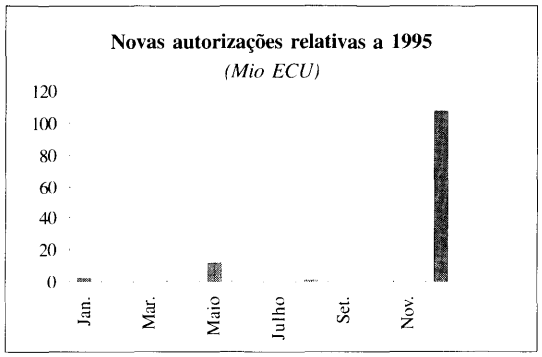


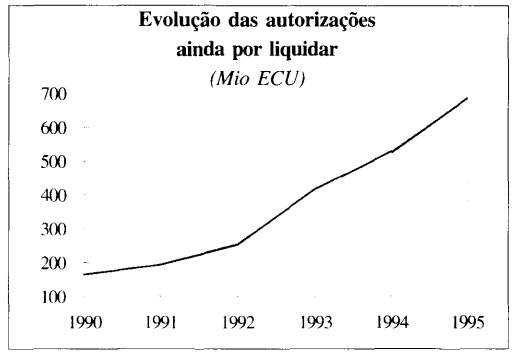


África do Sul (B7-5070)

Despesas	Autorizações			Pagamentos	Pagamentos		
	Dotações (Mio ECU)	%	Execução (Mio ECU)	Autorizações (%)	Execução (Mio ECU)	%	Dotações (Mio ECU)
Reutilização de dotações de 1994	0,1	0	0,0		0,0	0	0,1
Autorizações transitadas			113,2	36	40,5	44	
Dotações relativas a 1995	125,0		123,3	4	4,6	5	92,3
— Iniciais	*125,0*						*95,0*
— ORS	*0,0*						*0,0*
— Transferências	*0,0*						*− 2,8*
Dotações transitadas de 1994	0,0		0,0		0,0		0,0
Reutilização de dotações em 1995	0,0		0,0		0,0		0,0
Total	**125,1**	**99**	**123,3**	**37**	**45,1**	**49**	**92,3**
Autorizações anuladas			0,3				
Autorizações a transitar			191,1				

Receitas	Estimativa	*n* 1	*n*	Cobrança	Saldo	Reutilização
Reembolso de adiantamentos				0,0		0,0



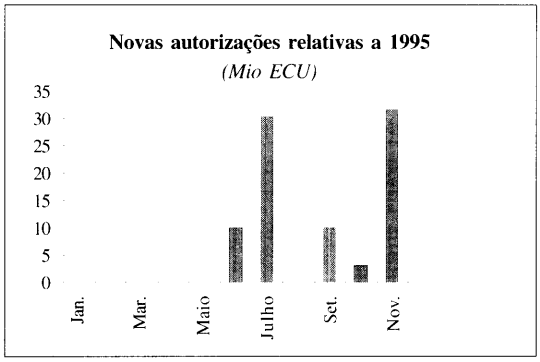


Quadro 11.2 *(continuação)* **— Execução orçamental por domínio de despesas**

Política externa e de segurança comum (B8)

Despesas	Autorizações			Pagamentos	Pagamentos		
	Dotações (Mio ECU)	%	Execução (Mio ECU)	Autorizações (%)	Execução (Mio ECU)	%	Dotações (Mio ECU)
Reutilização de dotações de 1994	0,0		0,0		0,0		0,0
Autorizações transitadas			10,0	92	9,3	10	
Dotações relativas a 1995	86,0		84,7	78	66,3	74	90,0
— Iniciais	*11,5*						*6,5*
— ORS	*0,0*						*25,0*
— transferências	*74,5*						*58,5*
Dotações transitadas de 1994	0,0		0,0		0,0		0,0
Reutilização de dotações em 1995	0,0		0,0		0,0		0,0
Total	**86,0**	**98**	**84,7**	**89**	**75,6**	**84**	**90,0**
Autorizações anuladas			0,8				
Autorizações a transitar			18,3				

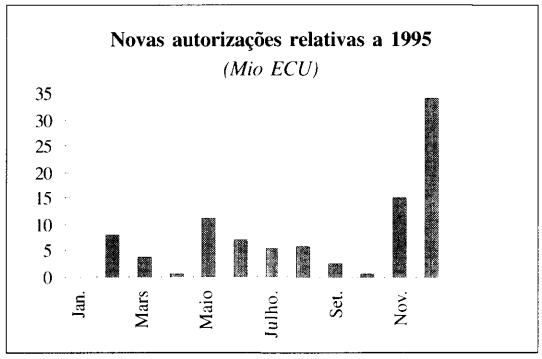
Receitas	Estimativa	*n* 1	*n*	Cobrança	Saldo	Reutilização
Reembolso de adiantamentos				0,0		0,0

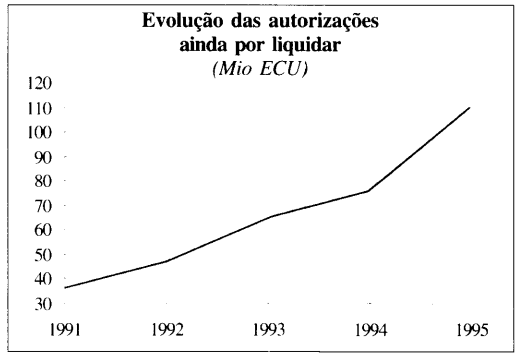


ECIP — Cooperação comercial (B7-500 e B7-502)

Despesas	Autorizações			Pagamentos	Pagamentos		
	Dotações (Mio ECU)	%	Execução (Mio ECU)	Autorizações (%)	Execução (Mio ECU)	%	Dotações (Mio ECU)
Reutilização de dotações de 1994	0,1	37	0,0	100	0,0	36	0,1
Autorizações transitadas			86,1	41	35,8	42	
Dotações relativas a 1995	95,4	99	94,5	32	30,5	36	84,7
— Iniciais	*104,5*						*94,2*
— ORS	*0,9*						*0,9*
— Transferências	*– 10,0*						*– 10,4*
Dotações transitadas de 1994	0,0		0,0		0,0		0,0
Reutilização de dotações em 1995	0,2	19	0,0		0,0	19	0,2
Total	**95,6**	**99**	**94,5**	**70**	**66,3**	**78**	**85,0**
Autorizações anuladas			2,4				
Autorizações a transitar			111,9				

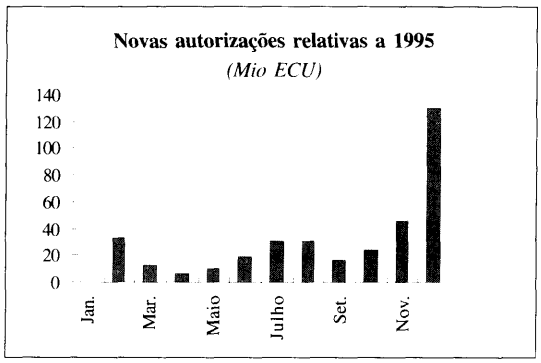
Receitas	Estimativa	*n* 1	*n*	Cobrança	Saldo	Reutilização
Reembolso de capital e de juros	p.m.	2,1	0,0	0,0	2,1	
Reembolso de adiantamentos				0,7		0,0





Quadro 11.2 *(continuação)* — **Execução orçamental por domínio de despesas**
Outras acções de cooperação (B7-501, B7-503, B7-504, B7-505, B7-507, B7-508, B7-52)

Despesas	Autorizações			Pagamentos / Autorizações (%)	Pagamentos		
	Dotações (Mio ECU)	%	Execução (Mio ECU)		Execução (Mio ECU)	%	Dotações (Mio ECU)
Reutilização de dotações de 1994	0,2	63	0,1	16	0,0	10	0,2
Autorizações transitadas			450,9	31	141,5	53	
Dotações relativas a 1995	363,2	99	358,4	25	89,5	33	268,6
— Iniciais	*345,7*						*252,9*
— ORS	*17,5*						*14,0*
— Transferências	*0,0*						*1,8*
Dotações transitadas de 1994	0,8	98	0,8		0,0		0,0
Reutilização de dotações em 1995	0,4	1	0,0	100	0,0	1	0,4
Total	**364,5**	**99**	**359,3**	**64**	**231,0**	**86**	**269,1**
Autorizações anuladas			7,6				
Autorizações a transitar			571,5				
Receitas	Estimativa	*n* 1	*n*	Cobrança	Saldo	Reutilização	
Reembolso de adiantamentos				1,6		0,0	



Comissão não explicou, nem no seu relatório sobre a execução orçamental nem na sua decisão de transição, quais foram as exigências de gestão que a levaram a utilizar dotações transitadas de 1994 quando estavam ainda disponíveis dotações do exercício de 1995.

11.10. Na sua resposta às observações formuladas pelo Tribunal no relatório anual relativo ao exercício de 1994, a Comissão afirmava que tomaria nota da preocupação do Tribunal relativa às decisões de transição para os próximos exercícios. Porém, em 1995, nada indica que o tenha feito.

Cooperação financeira, técnica e económica com a Ásia e a América Latina (B7-3)

11.11. Em 1995, a Comissão utilizou quase todas as dotações de autorização e de pagamento disponíveis, se bem que se tenha verificado uma concentração excepcionalmente elevada de operações de autorização em Dezembro (ver ponto 11.23).

11.12. No âmbito da transferência de dotações n.º 20/95 ([7]) com vista ao reforço da componente de ajuda humanitária do orçamento, foram transferidos 6,7 Mio ECU a partir de duas rubricas do capítulo B7-30. Quando o Parlamento Europeu aprovou esta transferência, fê-lo na condição de que, no âmbito da «transferência global», esta redução das dotações afectadas à Ásia e à América Latina fosse compensada numa fase posterior do exercício («procedimento Notenboom») ([8]). Contudo, tal não foi feito.

11.13. No final de 1995, o total de autorizações ainda por liquidar no capítulo B7-30 elevava-se a 2 535,0 Mio ECU, o que constitui um aumento de quase 17% relativamente à situação no final de 1994, e de quase 90% em relação ao final de 1990. Este rápido aumento das dotações e dos projectos geridos directamente pela Comissão é analisado nos pontos 11.24-11.26.

([7]) Transferência de dotações n.º 20/95, SEC(95) 1053 de 21.6.1995.

([8]) Ver carta de 8.9.1995 de Klaus Hänsch, Presidente do Parlamento Europeu, ao Presidente do Conselho.

Cooperação com os países da bacia mediterrânica (B7-4)

11.14. O índice de utilização das dotações de autorização foi elevado (99%), verificando-se uma concentração significativa de autorizações em Dezembro (45%). Contudo, o índice de utilização das dotações de pagamento reflecte uma execução dos projectos e de outras acções mais lenta do que previsto. Mesmo não considerando a transferência de mais de 25% das dotações de pagamento inicialmente inscritas no Título B7-4 — 40,0 Mio ECU transferidos em Julho de 1995 para reforçar o artigo B7-711 «Apoio ao processo de paz no Médio Oriente» e 65,5 Mio ECU para outras rubricas no âmbito da transferência global «Notenboom» — apenas 73% das restantes dotações de pagamento (224,6 Mio ECU dos 309,3 Mio ECU disponíveis) foram utilizadas. As principais razões para este baixo índice de utilização são analisadas nos pontos 11.24-11.26. O nível de autorizações ainda por liquidar aumentou 29% durante o exercício, passando de 888,5 Mio ECU para 1 145,7 Mio ECU.

Programa de apoio financeiro e técnico ao processo de paz no Médio Oriente (B7-71)

11.15. A gestão das dotações afectadas às acções relativas aos Territórios Ocupados e ao apoio ao processo de paz no Médio Oriente é complexa, o que dificulta a compreensão, a partir das contas, de como as operações foram realizadas. O Regulamento (CE) n.º 1734/94 do Conselho, de 11 de Julho de 1994 ([9]), prevê a realização de um programa de cinco anos com o objectivo de contribuir para o desenvolvimento destes territórios por meio de uma cooperação técnica e financeira e constitui a base jurídica para as despesas da rubrica orçamental B7-711 que, em 1995, era a única rubrica activa do capítulo B7-71. Ao mesmo tempo que adoptava este regulamento, o Conselho alterava o regulamento horizontal relativo à cooperação financeira respeitante ao conjunto dos países terceiros mediterrânicos, de modo a torná-lo extensivo aos Territórios Ocupados ([10]), o que permite o financiamento de acções a partir da rubrica B7-410 (rubrica «MEDA»). Em 1995, para além dos 68,4 Mio ECU inscritos na rubrica orçamental B7-711, foram autorizados 23,5 Mio ECU das dotações inscritas na rubrica B7-410. Além disso, a Decisão 94/276/PESC do Conselho, de 19 de Abril de 1994 ([11]), prevê uma acção conjunta de apoio ao processo de paz no Médio Oriente, com base na qual foram autorizados 10,0 Mio ECU a partir da rubrica orçamental B8-103 «Outras acções comuns da UE no âmbito da PESC» ([12]). No total, em 1995, foram autorizados 101,9 Mio ECU a favor dos Territórios Ocupados e do processo de paz no Médio Oriente.

11.16. Uma parte considerável das despesas imputadas à rubrica orçamental B7-711 consiste em contribuições para o orçamento operacional da Autoridade Nacional Palestiniana. As duas transferências de dotações para reforçar esta rubrica em 1995, num total de 15 Mio ECU de dotações de autorização e 55 Mio ECU de dotações de pagamento ([13]), foram efectuadas com essa finalidade. As dotações de pagamento transferidas foram muito superiores às necessidades reais, já que, no final do exercício, 31,5 Mio ECU não tinham sido utilizados.

11.17. Se bem que este apoio ao orçamento operacional se revista de uma importância extrema para a Autoridade Nacional Palestiniana e reflicta compromissos assumidos pela UE perante a comunidade internacional, o Regulamento (CE) n.º 1734/94 do Conselho não prevê este tipo de despesas ([14]). No entanto, a Decisão do Conselho 94/276/PESC, de 19 de Abril de 1994, prevê no seu artigo 2.º que «o Conselho analisará as propostas a apresentar pela Comissão no que respeita: — à rápida implementação de programas de assistência ao desenvolvimento dos Territórios Ocupados e à criação de um orçamento operacional palestiniano...». O artigo 3.º prevê ainda que sejam utilizados fundos do orçamento comunitário, até um montante máximo de 10,0 Mio ECU, para fornecer assistência à criação de uma força policial palestiniana. Como esta decisão do Conselho se insere nas disposições relativas à PESC do Tratado da União Europeia, estas despesas deveriam ter sido financiadas a partir da rubrica B8-103 em vez da B7-711. Na verdade, essa proposta foi apresentada pela Comissão, mas rejeitada pelo Conselho. Apesar da vontade do

([9]) Regulamento (CE) n.º 1734/94 do Conselho, de 11 de Julho de 1994, relativo à cooperação financeira e técnica com os Territórios Ocupados (JO L 182 de 16.7.1994).

([10]) Regulamento (CE) n.º 1735/94 do Conselho, de 11 de Julho de 1994, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1763/92 do Conselho, de 29 de Junho de 1992, relativo à cooperação financeira respeitante ao conjunto dos países terceiros mediterrânicos (JO L 181 de 1.7.1992).

([11]) Decisão 94/276/PESC do Conselho, de 19 de Abril de 1994, sobre uma acção conjunta de apoio ao processo de paz no Médio Oriente, adoptada pelo Conselho com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia (JO L 119 de 7.5.1994).

([12]) Para financiar a Unidade Eleitoral Europeia, que fornece apoio aos observadores da UE nas eleições palestinianas.

([13]) Transferência de dotações n.º 5/95, SEC(95) 759 de 15.5.1995. Transferência de dotações n.º 30/95 SEC(95) 1654 de 5.10.1995.

([14]) O artigo 2.º do Regulamento n.º 1734/94 prevê, entre outras disposições, a «criação e reforço das instituições necessárias ao bom funcionamento da administração pública e à promoção da democracia e dos direitos do homem. As intervenções da Comunidade podem beneficiar projectos de investimento, estudos de viabilidade, acções de assistência técnica e acções de formação». As subvenções para o funcionamento corrente destas instituições não estão abrangidas por este artigo.

Conselho de que estas despesas operacionais sejam financiadas com dotações da rubrica B7-711, o Regulamento (CE) n.º 1734/94 do Conselho não foi alterado de modo a proporcionar uma base jurídica adequada.

11.18. É necessário esclarecer a base jurídica subjacente às despesas nos Territórios Ocupados e no que respeita ao processo de paz no Médio Oriente, bem como adoptar uma maior transparência na imputação das despesas às diferentes rubricas orçamentais.

Programa europeu de reconstrução e desenvolvimento na África do Sul (B7-5070)

11.19. O ***quadro 11.2*** revela que as dotações de autorização disponíveis foram utilizadas quase na sua totalidade. No entanto, praticamente todas as autorizações foram efectuadas em Dezembro. O índice de utilização das dotações de pagamento foi de 49%, em parte devido à autorização tardia das acções. O montante de autorizações ainda por liquidar aumentou de 113,2 Mio ECU no início do exercício para 191,1 Mio ECU no final, ou seja, um aumento de 69%.

Política Externa e de Segurança Comum (B8)

11.20. A principal acção realizada em 1995 consistiu na Administração de Mostar pela União Europeia (AMUE), sobre a qual o Tribunal adoptou um relatório especial em 1996 ([15]).

11.21. Outra acção significativa diz respeito ao Gabinete do Alto Representante para a Bósnia-Herzegovina. O Conselho, na sua Decisão 95/545/PESC, de 11 de Dezembro de 1995 ([16]), estabeleceu que «a fim de cobrir a contribuição da União Europeia para as despesas operacionais relacionadas com a missão do Alto Representante, será imputado ao orçamento geral das Comunidades Europeias para 1995 um montante máximo de 10 milhões de ECU». Quando o Parlamento aprovou a transferência de dotações ([17]) da reserva para a rubrica B8-103, a Comissão dos Orçamentos declarou que considerava que todas as despesas de infra-estrutura e despesas operacionais relativas à parte da operação efectuada em Bruxelas deveriam ser suportadas pela Comissão. Para o efeito, foi disponibilizado um montante suplementar de 2,13 Mio ECU nas dotações para funcionamento da Parte A do orçamento da Comissão ([18]). Estes fundos são geridos directamente pela Comissão, o que significa que:

a) o montante máximo de 10 Mio ECU a ser imputado ao orçamento geral para esta acção comum da PESC, em conformidade com a decisão do Conselho, foi ultrapassado em 2,13 Mio ECU ([19]);

b) dotações destinadas ao funcionamento da Comissão estão a ser utilizadas para financiar despesas administrativas de uma organização terceira: o Alto Representante foi nomeado no âmbito de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sendo as suas operações co-financiadas pela comunidade internacional. O procedimento normal teria sido financiar a totalidade da contribuição da União Europeia no âmbito da decisão da PESC a partir das dotações operacionais da rubrica B8-103;

c) o montante de 2,13 Mio ECU destinado ao gabinete de Bruxelas é gerido numa base diária pela Comissão, e não pelo Gabinete do Alto Representante, não fazendo os fundos parte das contas deste último. Esta situação complica o funcionamento do Gabinete, significando que as suas contas não apresentam o custo total do seu funcionamento.

11.22. Na sua resposta, a Comissão estabelece a distinção entre «despesas administrativas de acompanhamento do Alto Representante em Bruxelas», financiadas pelos 2,13 Mio ECU a partir da Parte A do orçamento da Comissão, e «despesas operacionais do Alto Representante», financiadas a partir da Parte B do orçamento. No entanto, a natureza das despesas é idêntica: vencimentos, arrendamento de escritórios, custos de funcionamento, telecomunicações, etc. O Gabinete de Bruxelas constitui uma parte integrante das operações do Alto Representante.

Concentração das autorizações no final do exercício

11.23. Os gráficos de barras do ***quadro 11.2*** revelam que existiu, em muitos domínios, uma elevada concentração de autorizações no final do exercício de 1995. Em matéria de cooperação financeira e técnica com a Ásia e a América Latina, esta concentração atingiu níveis extraordinários, sendo autorizados em Dezembro 541,4 Mio

([15]) Relatório especial n.º 2/96 (JO C 287 de 30.9.1996).
([16]) JO L 309 de 21.12.1995.
([17]) Transferência de dotações n.º 49/95, SEC(95) 2203 de 11.12.1995.
([18]) Transferência de dotações n.º 50/95, SEC(95) 2287 de 20.12.1995.
([19]) A decisão do Conselho não estabelece qualquer distinção entre as operações do Alto Representante em Bruxelas e a sua acção em Sarajevo, abrangendo a missão ***na sua totalidade***.

ECU do total das novas autorizações para o exercício de 684,0 Mio ECU (79,2%). Observam-se igualmente concentrações extremamente elevadas de autorizações em Dezembro no que respeita aos países mediterrânicos e à África do Sul, à ajuda alimentar e humanitária, ao instrumento ECIP e à cooperação comercial, bem como a outras acções de cooperação (acções das ONG, ambiente e saúde, direitos do homem e democracia, etc.). Esta situação reflecte as práticas de trabalho anual estabelecidas dos serviços da Comissão, combinadas com a elevada pressão exercida no sentido de utilizar completamente as dotações de autorização disponíveis antes que sejam anuladas. No entanto, não incentiva uma boa gestão financeira, como a própria Comissão referiu nos seus documentos relativos à iniciativa SEM 2000 ([20]).

Autorizações ainda por liquidar

11.24. O ***quadro 11.2***, bem como a análise da execução orçamental anteriormente apresentada colocam em evidência o rápido aumento das autorizações ainda por liquidar em vários domínios. Este caso acontece especialmente com os programas de cooperação financeira e técnica com a Ásia e a América Latina, as acções nos países mediterrânicos, o apoio ao processo de paz no Médio Oriente e o programa de apoio à reconstrução e desenvolvimento na África do Sul. O número de projectos a serem realizados é cada vez maior.

11.25. Os baixos índices de utilização das dotações de pagamento em vários domínios resultam em parte da autorização tardia dos fundos (ver ponto 11.23), mas são igualmente consequência das dificuldades que a Comissão encontra em executar os projectos com a rapidez planeada.

11.26. O Tribunal observou numa série de ocasiões ([21]) que a Comissão não dispunha de capacidade suficiente, em termos de recursos e procedimentos, para gerir os programas de cooperação para o desenvolvimento. A própria Comissão já o salientou diversas vezes ([22]). Esta capacidade deverá ser reforçada. Além disso, se bem que a Comissão continue a indicar as dificuldades inerentes à execução destes programas em países cuja situação política interna é difícil e em que a capacidade das administrações locais é limitada ([23]), raros são os casos em que essa constatação conduz a um maior realismo das previsões sobre a rapidez de execução dos projectos e programas e, por conseguinte, dos montantes de dotações a serem inscritos no orçamento. Deverá ser dada maior prioridade à execução efectiva dos projectos e actividades que já foram objecto de contratos.

Decisões de financiamento ECIP (EC Investment Partners)

11.27. Nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 1992 e 1993, o Tribunal de Contas analisou as decisões de financiamento no âmbito do ECIP, tendo salientado a necessidade de dispor de uma decisão administrativa adequada para o financiamento de uma acção, para além da autorização de dotações daí resultante como parte da execução orçamental dessa decisão ([24]). Esta distinção foi efectuada, por exemplo, pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão 16/88 ([25]). O Tribunal de Contas considerou que, por esta distinção não ter sido efectuada, as autorizações de despesas para acções financiadas ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 319/92 do Conselho, de 3 de Fevereiro de 1992, relativo à execução do instrumento financeiro ECIP, foram contabilizadas sem qualquer base jurídica.

11.28. Na sua resposta ao relatório anual relativo ao exercício de 1993, a Comissão afirmou que, embora não concordasse com o argumento do Tribunal de Contas, «a fim de evitar qualquer mal-entendido e para tornar a situação mais clara, propõe proceder, no que respeita às decisões de financiamento, a uma autorização em boa e devida forma, em aplicação do artigo 11.º do regulamento interno da Comissão». Posteriormente, a Comissão aceitou o argumento de que a distinção entre a decisão administrativa de financiar um projecto e a decisão de autorizar despesas é válida juridicamente, sendo confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça ([26]). No entanto, foi apenas em Novembro de 1995 que as primeiras decisões de financiamento relativas ao ECIP foram tomadas em conformidade com o procedimento aplicável na matéria. Em 1995, foram efectuadas 269 autorizações relativas a acções ECIP num montante

([20]) Ver, por exemplo, SEC(95) 1301/4 de 22.7.1995.

([21]) Ver pontos 15.59-15.64 do relatório anual relativo ao exercício de 1991 (JO C 330 de 15.12.1992), ponto 11.68 do relatório anual relativo ao exercício de 1994 (JO C 303 de 14.11.1995) e ponto 144 do relatório especial n.º 1/96 (JO C 240 de 19.8.1996).

([22]) No seu relatório sobre a execução do orçamento da Comissão em 31 de Dezembro de 1995, a Comissão declara explicitamente que, no domínio do co-financiamento de acções com as ONG (B7-5010), o aumento de 10% a nível dos recursos financeiros em 1995 não tinha sido acompanhado por um aumento correspondente a nível dos recursos, de modo que se tinham registado atrasos na análise de novas propostas, na autorização de dotações e na emissão das ordens de pagamento.

([23]) Ver, por exemplo, as observações formuladas na página 62 do «Relatório sobre a execução do orçamento da Comissão em 31 de Dezembro de 1995» [SEC(96) 250] no que respeita aos problemas de execução nos países mediterránicos.

([24]) Ponto 13.53 do relatório anual relativo ao exercício de 1992 (JO C 309 de 16.11.1993) e pontos 13.57-13.59 do relatório anual relativo ao exercício de 1993 (JO C 327 de 24.11.1994).

([25]) Número 17 do acórdão do Tribunal de Justiça, processo 16/88, *Comissão/Conselho*.

([26]) Comunicação à Comissão para procedimento escrito no que respeita a Decisão E/2084/95 de 17.11.1995.

de 29,5 Mio ECU, sem que a Comissão tivesse tomado previamente qualquer decisão de financiamento.

AFECTAÇÃO DAS DOTAÇÕES

11.29. No domínio da cooperação para o desenvolvimento e outras acções externas, os acordos de financiamento e os contratos celebrados entre a Comissão e a organização responsável pela execução especificam geralmente, por vezes em pormenor, a utilização que deverá ser dada a esses fundos («afectação»). Na verdade, a Comissão tenta definir um projecto ou acção independente que decide financiar. Existem várias razões justificativas deste procedimento:

a) a Comissão pode, deste modo, identificar o que financia;

b) as responsabilidades da organização perante a Comissão ficam definidas;

c) os serviços da Comissão responsáveis pelo acompanhamento da execução e controlo da utilização dos fundos podem identificar os elementos a verificar;

d) a Comissão pode assim promover a «visibilidade» das suas acções, identificando a utilização dada aos fundos que concedeu.

11.30. Esta metodologia não coloca problemas quando a acção ou projecto financiado pela Comissão é independente, especialmente se a Comissão for o único provedor de fundos de um projecto ou de uma componente específica de um projecto.

11.31. No entanto, quando os fundos concedidos pela Comissão contribuem para o financiamento de um programa de acções, e quando é mais difícil — ou mesmo impossível — identificar as diferentes componentes do programa, a tentativa de definir um «projecto» ao qual se poderão afectar os fundos da Comissão poderá criar complicações administrativas e de gestão dos fundos. O controlo da boa utilização destes fundos, bem como a obrigação do beneficiário de prestar contas dessa utilização, poderão vir a ficar reduzidos.

11.32. As auditorias recentemente efectuadas pelo Tribunal revelaram a existência de problemas deste tipo em vários domínios, nomeadamente nos da ajuda humanitária, da assistência financeira à Autoridade Palestiniana no que respeita aos vencimentos dos docentes e da Administração de Mostar pela União Europeia (AMUE). Esta questão colocou-se igualmente quando da auditoria dos programas de Apoio ao Ajustamento Estrutural (PAAE) nos países mediterrânicos, cujos resultados foram apresentados no relatório anual relativo ao exercício de 1994 ([27]).

Ajuda humanitária

11.33. A estratégia da Comissão em matéria de financiamento e controlo das acções de ajuda humanitária rege-se pelas disposições do contrato-quadro de parceria entre a Comissão e as ONG, as agências das Nações Unidas e outras organizações internacionais. O contrato-quadro estabelece as condições gerais que regulam os procedimentos de elaboração dos pedidos de financiamento, a mobilização da ajuda após a sua concessão ser aprovada, os relatórios a apresentar e a contabilidade a manter, bem como os pagamentos da ajuda concedida. As acções individuais são objecto de contratos operacionais. Estes contratos fixam geralmente as condições de execução e o conteúdo destas acções, determinando ainda as despesas elegíveis para financiamento comunitário para um período específico não superior a seis meses.

11.34. O contrato-quadro e os contratos operacionais são aplicáveis a todos os parceiros do ECHO, independentemente do tipo de operação realizada. Este quadro contratual adequa-se perfeitamente a operações relacionadas com a aquisição, transporte e distribuição de bens humanitários a um grupo de beneficiários bem definido. À medida que as operações se tornam mais vastas e mais complexas, sendo executadas durante períodos mais longos, o contrato-quadro torna-se cada vez mais num instrumento rígido e inadequado. Quando a operação forma parte de um programa de assistência, financiado por vários provedores de fundos diferentes, a definição específica das despesas autorizadas prevista no contrato-quadro cria, para o parceiro, problemas de gestão, de contabilidade e de elaboração de relatórios. Este é o caso designadamente das agências das Nações Unidas, de organizações internacionais como o Comité Internacional da Cruz Vermelha e de algumas das principais ONG. Este procedimento de determinação especifica da afectação dos fundos não aumenta necessariamente o grau de controlo exercido pela Comissão sobre a utilização dos fundos. Além disso, a afectação exigida pela Comissão no âmbito da ajuda humanitária é consideravelmente mais exigente que a dos outros doadores.

11.35. Em primeiro lugar, os procedimentos operacionais e de gestão do parceiro, bem como os seus sistemas de

([27]) Capítulo 11 do relatório anual relativo ao exercício de 1994 (JO C 303 de 14.11.1995), designadamente os pontos 11.36-11.44.

contabilidade e informação são orientados para a execução do programa no seu conjunto. As contribuições individuais dos diferentes doadores não são geridas em separado. As condições e as exigências específicas em matéria de apresentação de relatórios no que respeita às dotações afectadas a uma utilização específica pela Comissão nos seus contratos obrigam o parceiro a estabelecer procedimentos especiais e a dedicar recursos suplementares à sua gestão. Em alguns casos, tal poderá ser realizado sem grandes problemas, codificando, por exemplo, as despesas por doador. Porém, noutros casos, poderá revelar-se muito mais difícil. Por exemplo, as agências das Nações Unidas e o Comité Internacional da Cruz Vermelha tiveram ambos de criar uma unidade administrativa separada para gerir a ajuda humanitária da Comissão. Se todos os provedores de fundos utilizassem o mesmo método que a Comissão na afectação das suas dotações, os organismos de ajuda humanitária seriam obrigados a aumentar substancialmente os seus recursos administrativos. Como não dispõem de recursos financeiros próprios para além das contribuições dos doadores, são estes últimos que têm de suportar os custos administrativos suplementares. É de colocar em causa a relação custo/eficácia desta utilização das dotações da ajuda humanitária.

11.36. Em segundo lugar, quando a Comissão co-financia com outros doadores uma acção executada por uma ONG ou uma organização multilateral, o que importa é a realização da acção na sua totalidade, concretizando todos os seus objectivos, e não apenas a utilização de fundos da Comissão nas diferentes componentes da operação. Ao concentrar a sua atenção exclusivamente em determinadas componentes de um programa, a Comissão corre o risco de não acompanhar suficientemente de perto a sua execução global. Várias operações analisadas pelo Tribunal revelaram que a Comissão dispunha de poucas ou nenhumas informações sobre as outras componentes do programa financiadas por outros provedores de fundos, mesmo quando estes eram Estados-Membros. As componentes financiadas pelos diferentes provedores podem ser interdependentes: um problema de financiamento ou execução de uma componente pode pôr em risco a execução das outras. Por conseguinte, é fundamental que a Comissão acompanhe a execução da globalidade do programa que co-financia, em vez de se limitar a verificar as despesas em relação às componentes às quais as afectou. Apesar de a afectação de dotações a fins específicos não implicar necessariamente um acompanhamento insuficiente do programa global, existe no entanto uma tendência para que tal aconteça.

11.37. No que respeita ao grau de controlo efectivo da utilização destinada aos fundos tornado possível pela sua afectação específica, é de referir que a Comissão não se encontra em posição de efectuar verificações profundas das facturas e dos documentos comprovativos para cada acção. Na verdade, a Comissão já não exige que as organizações com as quais celebrou o contrato-quadro incluam estes documentos no relatório financeiro que lhe enviam. Os controlos financeiros efectuados consistem em verificar uma declaração final de despesas com base no orçamento inicialmente previsto, com possibilidade de, numa data posterior, visitar a sede da organização para realizar outros controlos mais profundos. Até à data, efectuaram-se poucas visitas de auditoria deste género, sendo limitados os recursos da Comissão para esta tarefa. Os controlos efectuados pela Comissão não permitem detectar, por exemplo, se a mesma despesa foi financiada por vários provedores de fundos.

11.38. Além disso, a afectação específica dos fundos, bem como a necessidade de o parceiro obter a aprovação da Comissão para todas as alterações à utilização prevista, à excepção de alterações menores, significa que uma parte considerável dos escassos recursos de gestão da Comissão, bem como do seu parceiro, é destinada ao tratamento das alterações introduzidas nos contratos.

11.39. No âmbito da crise no Ruanda, em Abril de 1994, a Comissão decidiu canalizar mais de metade dos seus fundos disponíveis através da principal agência da ONU nesta acção, o serviço do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que em seguida celebrava directamente contratos com as ONG. Na verdade, esta medida correspondeu a um financiamento em bloco do programa do ACNUR em resposta à situação de emergência, sendo uma estratégia diferente da que o contrato-quadro preconizava. Esta abordagem foi firmemente apoiada por uma avaliação multinacional e multidoadores relativa à crise no Ruanda, segundo a qual a estratégia teria reforçado a eficácia da função desempenhada pelo ACNUR em matéria de coordenação com os seus parceiros ONG responsáveis pela execução ([28]).

11.40. Por conseguinte, a Comissão deverá adaptar as suas exigências em matéria de contratos e de controlo à realidade das operações que financia. Quando as operações não fazem parte de programas co-financiados e quando é possível acompanhar a utilização dos fundos comunitários, a afectação específica poderá revelar-se adequada; caso contrário, serão mais eficazes procedimentos alternativos. A Comissão deverá aprofundar o seu conhecimento dos procedimentos e dos sistemas

([28]) «Resposta internacional ao conflito e ao genocídio: ensinamentos da experiência do Ruanda», relatório de síntese resultante da avaliação conjunta da ajuda de emergência ao Ruanda, Março de 1996, p. 45. A avaliação conjunta consistiu num esforço multinacional e multidoadores, com um comité directivo constituído por representantes de 19 agências doadoras bilaterais de países membros da OCDE, da União Europeia e do Comité de Apoio ao Desenvolvimento da OCDE, de nove agências multilaterais, do CICV e da Federação Internacional da Cruz Vermelha (FICV), bem como de cinco ONG internacionais.

financeiros e de gestão dos principais parceiros — ONG, organizações internacionais e multilaterais — cujos programas financia, de modo a poder avaliar o grau de fiabilidade que poderá esperar dos relatórios e informações financeiras que lhe são apresentados. Em vez de agir separadamente, deverá trabalhar em conjunto com os outros doadores (especialmente os Estados-Membros da União), de modo a acordarem procedimentos adequados em matéria de relatórios e controlo no que respeita às operações co-financiadas ([29]). Quando se trata de organizações internacionais e multilaterais, a Comissão poderá igualmente solicitar a realização de auditorias específicas dos programas aos quais concedeu financiamento, efectuadas quer pelo auditor interno da organização quer pelo auditor externo. O conhecimento profundo que estes auditores possuem dos sistemas e procedimentos da organização constitui um elemento favorável para que a eles se recorra.

Assistência financeira à Autoridade Palestiniana (vencimentos dos docentes)

11.41. Em Fevereiro de 1995, a Comissão celebrou com a Autoridade Nacional Palestiniana um acordo de financiamento ([30]) por meio do qual foi concedida directamente ao orçamento da referida Autoridade uma ajuda de 10,0 Mio ECU, destinada a cobrir as despesas correspondentes aos vencimentos dos docentes do ensino primário e secundário na Palestina no que respeita aos meses de Fevereiro e Março de 1995. Apesar de os fundos terem sido especificamente afectados aos vencimentos relativos a estes dois meses, na verdade, fizeram parte dos recursos gerais da Autoridade Nacional Palestiniana para satisfazer as necessidades do seu orçamento operacional. A escolha dos meses foi artificial. A ajuda devia ser concedida ao Ministério das Finanças, que a deveria imediatamente encaminhar para o Ministério da Educação. Em seguida, este último deveria transferir os vencimentos directamente para as contas bancárias dos docentes. O acordo previa que os ministérios das Finanças e da Educação apresentassem vários documentos comprovativos da utilização dos fundos, que seria verificada por um consultor. O acordo previa ainda que o Ministério da Educação apresentasse um relatório sobre as reformas dos programas e o aperfeiçoamento profissional dos docentes. O consultor efectuou auditorias locais, verificou o fluxo dos fundos e controlou por amostragem as transferências para as contas bancárias pessoais dos docentes. Este consultor comunicou à Comissão que, apesar de atrasos verificados a nível da execução, os fundos tinham sido despendidos em conformidade com as disposições do acordo de financiamento.

11.42. A ajuda foi paga pela Comissão ao Ministério das Finanças em 16 de Março de 1995. Apesar de concebidos como uma ajuda de emergência destinada ao orçamento do Ministério da Educação, os fundos foram desbloqueados pelo Ministério das Finanças apenas em 1 de Novembro de 1995. Durante este período, passaram por diferentes contas do Ministério das Finanças, produzindo juros superiores a 0,7 Mio ECU.

11.43. A Comissão ignorava que os fundos não tinham sido transferidos para o Ministério da Educação nem utilizados para pagar os vencimentos dos docentes, só o tendo descoberto em Agosto de 1995, quando o consultor efectuou a sua primeira visita ao local. Após conversações e troca de correspondência, a Comissão e a Autoridade Nacional Palestiniana concordaram em utilizar a ajuda para financiar as despesas correspondentes aos vencimentos de Julho e Agosto. Como estes vencimentos já tinham sido pagos (ver ponto 11.47), esta operação não passou de um simples exercício contabilístico.

11.44. Esta acção revela deficiências graves de concepção, nomeadamente no que respeita ao mecanismo adoptado para fornecer à Autoridade Nacional Palestiniana os fundos destinados a financiar os vencimentos, bem como às medidas de controlo previstas.

11.45. Em relação ao mecanismo de financiamento, a Comissão decidiu não participar no Johan Jorgen Holst Peace Fund (Fundo Holst), instituído por um acordo entre os doadores internacionais e a Autoridade Nacional Palestiniana, cujos objectivos consistem em:

a) definir as grandes linhas de política orçamental da Autoridade Nacional Palestiniana, bem como as categorias de despesas elegíveis para financiamento;

b) estabelecer os procedimentos financeiros destinados a garantir que os fundos são colocados à disposição da Autoridade Nacional Palestiniana em tempo útil.

11.46. O Fundo Holst é gerido pelo Banco Mundial e financiado por doadores bilaterais e multilaterais, incluindo a maior parte dos Estados-Membros da União Europeia. O Banco Mundial efectua verificações orçamentais regulares, de modo a garantir que a política orçamental da Autoridade Nacional Palestiniana está em conformidade com o acordo. A utilização dos fundos pela Autoridade Nacional Palestiniana é objecto de um acompanhamento mensal efectuado por auditores externos ([31]).

([29]) A avaliação conjunta da ajuda de emergência ao Ruanda sublinhou igualmente a responsabilidade dos doadores no que respeita à harmonização, entre si, das exigências em matéria de relatórios apresentados pelas agências às quais fornecem financiamento (relatório de síntese resultante da avaliação conjunta, p. 61).

([30]) OT/95/01B — Ajuda às despesas de funcionamento das escolas primárias e secundárias da Palestina.

([31]) Este acompanhamento, efectuado em conformidade com as normas internacionais de auditoria, inclui designadamente uma verificação das despesas de modo a garantir que os pagamentos são efectuados de modo transparente, que são sujeitos a controlos adequados, que todos se referem a despesas elegíveis e que os montantes que são objecto de um pedido de reembolso são adequadamente contabilizados; o acompanhamento visa ainda controlar os sistemas contabilísticos, identificar as deficiências de controlo interno e recomendar medidas correctivas.

11.47. A ajuda da Comunidade Europeia foi concedida demasiado tarde para os vencimentos de Fevereiro e de Março. Além disso, os vencimentos de Julho e Agosto foram inicialmente financiados a descoberto, apesar de o dinheiro estar disponível numa conta bancária do Ministério das Finanças.

11.48. A concessão de um apoio ao orçamento operacional destinado aos vencimentos dos docentes fora dos mecanismos acordados a nível internacional — isto é, o Fundo Holst — é incompatível com a estratégia coordenada em matéria de programas de apoio financeiro à Autoridade Nacional Palestiniana adoptada pelos doadores e na qual a Comissão tem regra geral desempenhado uma função de liderança.

11.49. Os procedimentos de controlo previstos pela Comissão no acordo de financiamento consistiam no acompanhamento dos fundos da Comunidade Europeia, de modo a garantir que tinham sido utilizados de acordo com a afectação inicial. Dado que, na realidade, os fundos faziam parte dos recursos do orçamento operacional da Autoridade Nacional Palestiniana e que os docentes foram pagos, este procedimento teve pouca utilidade. O consultor contratado para efectuar estas verificações recebeu 24 388 ECU, quase o dobro do montante de 12 704 ECU inicialmente previsto no contrato ([32]).

11.50. A Comissão informou o Tribunal de que, embora o financiamento por intermédio do Fundo Holst pudesse ser considerado como uma solução preferível, tinha decidido não recorrer a este porque o regulamento do Fundo não prevê a realização de auditorias relativas à utilização dos fundos comunitários pelos agentes da Comissão ou do Tribunal de Contas, princípio em que a Comissão sempre insistiu. O Tribunal partilha a opinião da Comissão de que não deverá ser empreendida qualquer acção que diminua os direitos estabelecidos no Tratado e no Regulamento Financeiro que habilitam os auditores da Comunidade a verificar a utilização dos fundos comunitários. No entanto, o Tribunal considera que, sem comprometer este princípio, poderia ter sido encontrada uma solução satisfatória que consistiria em basear-se no trabalho dos auditores externos do Fundo e garantir uma estreita ligação entre estes e os auditores da Comunidade. Esta solução teria permitido garantir o respeito pelos direitos dos auditores da Comunidade e estaria em conformidade com as disposições da cláusula-tipo relativa à auditoria constante dos contratos celebrados com terceiros. Na sua qualidade de doador considerável no que respeita à Autoridade Nacional Palestiniana, a Comissão deveria estar em posição de garantir que o âmbito dos trabalhos efectuados pelo auditor externo é suficiente (verificação da regularidade das despesas e da utilização das dotações para os fins autorizados). Caso necessário, a Comissão deverá poder solicitar a realização de trabalhos suplementares por sua conta. Os controlos efectuados pela própria Comissão deverão sobretudo visar dar-lhe a garantia de que a política orçamental da Autoridade Nacional Palestiniana apresenta uma orientação adequada, devendo ainda a Comissão participar activamente nas análises orçamentais globais e sectoriais efectuadas pelo Banco Mundial.

([32]) Devido aos atrasos na transferência dos fundos, o consultor efectuou um número de controlos locais superior ao inicialmente previsto.

Administração de Mostar pela União Europeia (AMUE)

11.51. No caso da AMUE, surgiu um problema semelhante que, apesar de dizer respeito à gestão orçamental e não à afectação específica dos fundos comunitários, reflectiu uma estratégia de controlo da Comissão que recorria a uma repartição excessivamente pormenorizada das possibilidades de utilização das diferentes parcelas do orçamento anual.

11.52. O orçamento da AMUE relativo a 1995 ([33]), inteiramente financiado por dotações do orçamento geral, foi desbloqueado pelo Conselho em três parcelas. Cada parcela abrangia uma parte das necessidades de cada sector de actividade para o exercício. A Comissão transferiu os fundos correspondentes a cada parcela em três fases. Na prática, a Comissão dividiu o orçamento da AMUE para 1995 em três partes, tendo tratado cada uma como se fosse um projecto distinto. Este procedimento foi excessivamente complexo, tendo tornado a elaboração e a comunicação das informações financeiras muito difíceis e morosas e constituído uma das principais razões para as dificuldades de tesouraria sofridas pela AMUE em Julho e Outubro de 1995.

11.53. Um procedimento mais adequado, combinando uma determinada flexibilidade de execução com a necessária responsabilização da AMUE, teria sido tratar o orçamento anual como um todo e desbloquear os fundos segundo o método cumulativo exigido, com relatórios financeiros que mostrassem as despesas cumulativas em relação ao orçamento. A partir do momento em que o Tribunal de Contas apresentou estas observações à AMUE e à Comissão, esta última simplificou os procedimentos, considerando as actividades da AMUE durante todo o seu mandato como um projecto único e contínuo.

Conclusão

11.54. Por conseguinte, a Comissão deverá rever o modo como define a utilização que poderá ser dada aos seus fundos. Em determinados casos, quando a Comissão

([33]) 80 Mio ECU, dos quais 20 Mio ECU financiados por dotações relativas a 1994.

é o único provedor de fundos para a totalidade ou parte de um projecto, é possível e desejável que a utilização desses fundos seja estabelecida em pormenor. Noutros casos, como os indicados nos pontos 11.33-11.53, em que a afectação específica é ineficaz a nível do controlo, são necessárias estratégias alternativas. É, porém, necessário salientar que os argumentos anteriormente apresentados não significam que a Comissão possa prescindir da análise prévia do conteúdo de um programa ou de uma operação, ou que deva simplesmente conceder os fundos numa base incondicional. Na sua qualidade de importante doador, deve assegurar-se de que a organização responsável pela execução apresenta objectivos bem definidos, correspondentes às finalidades da Comissão no domínio implicado, e que as componentes de um programa que decide financiar permitem efectivamente alcançar esses objectivos. A Comissão poderá condicionar a concessão dos fundos à execução de determinados elementos prioritários do programa, mantendo sempre a supervisão da realização do programa na sua totalidade.

11.55. É essencial que os mecanismos de financiamento da Comissão, bem como as suas exigências em matéria de controlo e de informação, sejam eficazes. Deverão evitar-se os procedimentos que, apesar de darem uma aparência de rigor, são na prática de reduzido valor no que respeita à garantia de uma responsabilização adequada. Os mecanismos e os procedimentos utilizados têm de ser adaptados à natureza da operação financiada.

11.56. Em muitos casos, este método implica a cooperação e coordenação com outros doadores, especialmente no que respeita a programas financiados por várias fontes. Enquanto uma das principais fontes de financiamento, a Comissão está numa posição privilegiada para assumir uma função de liderança nesta matéria.

11.57. Este método pouco satisfatório da afectação dos fundos não deverá ser utilizado como meio de aumentar a visibilidade das acções da União Europeia. De modo geral, esse objectivo poderá ser alcançado mais eficazmente por outros meios.

TRATAMENTO DOS JUROS

11.58. A execução da maior parte das acções de cooperação para o desenvolvimento implica que a Comissão pague adiantamentos aos beneficiários. Em muitos casos, estas transferências de fundos não são utilizadas imediatamente na sua totalidade, sendo depositadas em instituições financeiras onde vencem juros. Este é o caso das operações de ajuda alimentar em que, por exemplo, são pagos adiantamentos à EuronAid [34] e a agências das Nações Unidas como o Programa Alimentar Mundial (PAM), dos programas de desenvolvimento na Ásia, América Latina e países mediterrânicos em que, por exemplo, a Comissão financia programas de fundos renováveis [35] e programas sectoriais, do financiamento de acções realizadas por ONG [36], e de outras medidas como o instrumento financeiro «EC Investment Partners» (ECIP), em que os fundos são concedidos por meio de intermediários financeiros aos empresários que criam *joint ventures* [37].

11.59. Sempre que possível, a Comissão exige que os saldos dos adiantamentos sejam mantidos em ecus, ou outra moeda forte, de modo a evitar perdas devidas à erosão monetária. Este procedimento é essencial para manter o valor da contribuição da Comissão. No entanto, esta deverá evitar que nas contas das organizações se mantenham elevados saldos por utilizar, devendo para isso acompanhar regularmente a evolução desses saldos.

11.60. A análise de um vasto leque de medidas durante os últimos anos revelou que existem variações consideráveis entre diferentes serviços e tipos de medidas em relação ao modo como os juros são tratados [38].

11.61. Nem o Regulamento Financeiro nem as normas de execução fornecem indicações claras no que respeita

[34] A EuronAid é uma associação de organizações não governamentais (ONG) que programa, fornece e mobiliza a ajuda alimentar concedida pela Comissão às ONG que dela são membros.

[35] Por exemplo, o Fundo de Desenvolvimento Agrícola em Marrocos e o FEPEX na América Central (Honduras e Nicarágua).

[36] Ver, por exemplo, o capítulo 13 do relatório anual relativo ao exercício de 1990 (JO C 324 de 13.12.1991).

[37] Ver o capítulo 13 do relatório anual relativo ao exercício de 1993 (JO C 327 de 24.11.1994).

[38] Ver, por exemplo, os pontos 13.24-13.27 do relatório anual relativo ao exercício de 1990 (JO C 324 de 13.12.1991) no que respeita à aplicação das disposições das condições gerais que regem o co-financiamento dos projectos das ONG; pontos 12.50-12.52 do relatório anual relativo ao exercício de 1992 (JO C 309 de 16.11.1993), relativamente ao «fundo de investimento aberto» irregular que a Comissão permitiu que a EuronAid constituísse com os juros produzidos pelos adiantamentos para operações de ajuda alimentar; ponto 13.71 do relatório anual relativo ao exercício de 1993, no que respeita ao tratamento dos juros produzidos pelos fundos adiantados pela Comissão aos intermediários financeiros no âmbito do regime ECIP (JO C 327 de 24.11.1994); pontos 66-70 do relatório especial relativo à execução dos programas MED (JO C 240 de 19.8.1996), em que se verificou que o tratamento efectuado pela Comissão dos juros produzidos pelos adiantamentos à agência para as redes transmediterránicas não estava em conformidade com o Regulamento Financeiro.

ao tratamento dos juros ([39]). Por isso, a atenção prestada à questão dos juros, bem como as disposições nesta matéria variam de um serviço da Comissão para outro.

11.62. No domínio da ajuda alimentar, a Comissão inclui actualmente na sua correspondência oficial com a EuronAid e as agências das Nações Unidas, como o ACNUR e o PAM, a condição de que «quaisquer juros bancários vencidos em proveito do beneficiário por fundos recebidos como contribuição financeira da Comissão deverão ser tomados em consideração como uma contribuição suplementar da Comunidade e contabilizados nos registos do beneficiário. A utilização destes juros será submetida a um acordo escrito entre o beneficiário e a Comissão». No entanto, esta cláusula nem sempre consta dos contratos relativos à ajuda alimentar celebrados com outras ONG, por razões que não são evidentes. No caso das agências das Nações Unidas, o valor prático desta cláusula é limitado: por exemplo, o PAM inscreve como produto a receber e contabiliza separadamente nos seus registos os juros produzidos pelas contribuições bilaterais da Comissão, mas não os juros produzidos pelas contribuições para acções multilaterais como a Reserva Alimentar Internacional de Emergência (IEFR) ou as operações relativas aos refugiados (PRO). No entanto, esta cláusula figura em todos os contratos celebrados com o PAM. Até à data, a sua aplicação não foi sujeita a qualquer verificação pela Comissão.

11.63. Além disso, esta cláusula não é satisfatória já que permite a constituição de fundos paralelos, como o «fundo de investimento aberto» no caso da EuronAid, que o Tribunal criticou firmemente no seu relatório anual relativo ao exercício de 1992. Com efeito, o Tribunal declarou no referido relatório que este fundo permite a administração de valores activos comunitários à margem do balanço e da competência da autoridade orçamental.

11.64. O contrato-quadro de parceria que a Comissão elaborou para as relações contratuais com os seus parceiros no âmbito da ajuda humanitária não inclui qualquer disposição relativa aos juros produzidos pelos adiantamentos. Os seus parceiros são frequentemente os mesmos que celebram contratos de ajuda alimentar. Nada justifica a existência de disposições contratuais diferentes entre os contratos de ajuda alimentar geridos por um serviço da Comissão e os contratos de ajuda humanitária — incluindo os de ajuda alimentar — geridos por outro.

11.65. Apesar de as condições gerais aplicáveis aos contratos de co-financiamento celebrados com as ONG preverem expressamente as modalidades de tratamento dos juros, as condições aplicáveis aos contratos no domínio da campanha contra os malefícios da droga ou no das florestas tropicais não incluem este tipo de disposições. Existem igualmente variações no que respeita aos acordos de financiamento relativos à assistência técnica e financeira aos países da Ásia e da América Latina (B7-3000 e B7-3010): determinados acordos de financiamento prevêem que as contas dos projectos vençam juros e que quaisquer juros recebidos sejam utilizados em benefício do projecto. No entanto, outros não contêm quaisquer disposições nesta matéria.

Conclusão

11.66. Por conseguinte, a Comissão deverá elaborar linhas directrizes claras no que respeita às modalidades de tratamento dos juros vencidos pelos adiantamentos que paga. Este problema não se limita ao domínio da ajuda ao desenvolvimento, sendo portanto necessário tomá-lo em consideração. Em primeiro lugar, será útil estabelecer a distinção entre:

a) situações em que a transferência de fundos por meio de um adiantamento é efectuada directamente pelos serviços da Comissão ao beneficiário, o que implica a transferência imediata da propriedade destes fundos para esse beneficiário ([40]): nestes casos, os juros produzidos pelos saldos deveriam ser considerados como já não estando sujeitos aos procedimentos orçamentais do Regulamento Financeiro. A Comissão deverá especificar, clara e previamente, no acordo de financiamento ou no contrato, a utilização que lhes poderá ser dada. Esta solução poderá ser adoptada, por exemplo, no caso dos projectos de desenvolvimento na Ásia, América Latina e países da bacia mediterrânica, bem como para os projectos com as ONG, tal como se verifica actualmente em relação aos programas PHARE (ver ponto 10.9 do presente relatório);

b) situações em que os adiantamentos são pagos a organismos intermediários, como é o caso das operações de ajuda alimentar realizadas pelas ONG e financiadas pela Comissão através da EuronAid ou

([39]) O n.º 4 do artigo 111.º do Regulamento Financeiro prevê que os juros vencidos pelos depósitos nas contas abertas numa instituição financeira do Estado beneficiário para a execução dos pagamentos na moeda desse Estado deverão ser utilizados exclusivamente em benefício dos projectos em questão, salvo acordo em contrário, quando a função de pagador delegado for exercida por uma instituição financeira pública. A única outra referência a juros produzidos por montantes pagos pela Comissão encontra-se no artigo 49.º, que se refere às regras para o pagamento dos juros eventualmente devidos pelos beneficiários de ajudas comunitárias em caso de cobrança de pagamentos indevidos pela Comunidade. O artigo 94.º das normas de execução, que se refere ao artigo 49.º do Regulamento Financeiro, não inclui os juros vencidos quando os fundos são detidos pelo beneficiário.

([40]) Isto afectaria a situação caso o projecto ou a acção não fossem executados, bem como os direitos da Comissão de recuperar montantes não utilizados.

das acções no âmbito do programa ECIP, financiadas por meio de intermediários financeiros. Nestas circunstâncias, os saldos detidos pelos intermediários, bem como os juros que produzem, deverão ser considerados como pertencentes à Comissão e, por conseguinte, estar inteiramente sujeitos às normas de execução do orçamento.

11.67. A Comissão deverá estabelecer estes critérios e fornecer linhas directrizes claras aos seus serviços no que respeita às disposições a incluir nos contratos e nos acordos de financiamento, bem como aos controlos a efectuar.

AUDITORIAS PREVISTAS PELOS CONTRATOS E ACORDOS DE FINANCIAMENTO

11.68. Nos últimos anos, a Comissão tem previsto, cada vez com maior frequência, nos seus acordos de financiamento, a realização de auditorias com intervalos regulares (por exemplo, anualmente) ou em momentos específicos (por exemplo, antes do desbloqueamento de uma parcela de financiamento). Esta tendência geral deverá ser recebida favoravelmente. No entanto, é necessário ir mais longe e estabelecer uma estratégia precisa nesta matéria.

11.69. Em primeiro lugar, a Comissão deverá analisar qual a melhor utilização das diversas capacidades de auditoria existentes, ou seja:

a) instituições nacionais de controlo ([41]): em determinados países, como as Filipinas, as normas locais obrigam as instituições nacionais de controlo a efectuarem auditorias regulares. Em outros países, como o Paquistão, determinados doadores bilaterais e o Banco Mundial confiaram o controlo dos projectos que financiam à instituição nacional de controlo;

b) auditores internos das agências multilaterais como, por exemplo, agências das Nações Unidas e do Banco Mundial: existem casos em que outros provedores de fundos solicitaram a estes auditores internos a análise da utilização de contribuições específicas. O Tribunal não tem conhecimento de que a Comissão tenha seguido este tipo de estratégia. O recurso aos auditores internos poderá constituir uma solução eficiente e rentável, já que estes auditores possuem efectivamente um conhecimento profundo dos sistemas e procedimentos da organização em causa;

c) auditores externos das agências multilaterais, por exemplo: neste caso, os órgãos administrativos destas agências deverão conceder a sua aprovação. Esta possibilidade está prevista na cláusula de verificação incluída nos contratos celebrados pela Comissão com determinadas organizações, sendo-lhe os auditores externos favoráveis;

d) auditores do sector privado: a Comissão recorre já a estes auditores no âmbito de projectos individuais, tanto para auditorias regulares (por exemplo, anuais), como para tarefas de auditoria específicas. Neste caso, é essencial que as tarefas de auditoria a realizar sejam definidas pormenorizadamente (ver pontos 11.71-11.72);

e) recurso aos agentes da Comissão que pertencem aos serviços operacionais e de controlo financeiro.

11.70. A capacidade dos agentes da Comissão para realizarem auditorias locais é extremamente limitada em relação ao volume das operações pelas quais esta instituição é responsável. Por conseguinte, é essencial que a Comissão utilize outras possibilidades de auditoria, procurando aproveitar ao máximo as competências específicas existentes nas instituições nacionais de controlo e nas organizações que efectuam a auditoria dos seus principais parceiros.

11.71. Em segundo lugar, em determinados casos em que está prevista uma «auditoria», a tarefa efectivamente definida nos termos de referência e prevista pelo contrato não consiste numa auditoria na acepção geralmente aceite. Verificaram-se exemplos específicos deste facto no âmbito dos programas de Apoio ao Ajustamento Estrutural nos países mediterrânicos ([42]) e nos programas MED de cooperação descentralizada.

11.72. A Comissão deverá somente empregar o termo «auditoria» para o trabalho efectuado de acordo com as normas de auditoria geralmente aceites, que deverão ser especificadas nos termos de referência. Quando os requisitos são menores, por exemplo, quando a verificação independente dos dados financeiros é limitada ou não é exigida, deverá empregar-se um termo mais geral como «análise financeira».

CONCLUSÃO GERAL

11.73. Os dados relativos à execução do orçamento no que respeita às acções externas em 1995 revelam as

([41]) Especialmente as instituições que são membros da Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (Intosai).

([42]) Ver pontos 11.54 e 11.59 do relatório anual relativo ao exercício de 1994 (JO C 303 de 14.11.1995).

dificuldades que a Comissão enfrenta em executar programas com a dimensão e diversidade actuais. Apesar de, como em anos anteriores, as dotações de autorização terem sido quase inteiramente utilizadas, o índice de utilização das dotações de pagamento reflectiu, em determinados domínios, uma execução efectiva dos programas, projectos e acções mais lenta do que previsto. O montante das autorizações ainda por liquidar, que reflecte o leque de operações que a Comissão tem de gerir, aumentou consideravelmente em 1995 (ver pontos 11.13, 11.14 e 11.24-11.26).

11.74. A percentagem particularmente elevada de operações de autorização contabilizadas em Dezembro de 1995 em domínios fundamentais dos programas da Comissão reflecte em parte a pressão a que está sujeita em matéria de execução do orçamento. Corre-se o risco de que a importância concedida a evitar a anulação de dotações de autorização possa fazer com que a Comissão concentre os seus recursos de gestão na elaboração de novos projectos, de modo a poder autorizar as dotações, e não na melhoria do índice de execução dos projectos existentes (ver ponto 11.23).

11.75. Esta situação é preocupante. Está a desenvolver-se um desequilíbrio entre a envergadura e a diversidade dos programas que a Comissão tem de executar e a sua capacidade de garantir uma execução satisfatória desses programas. A Comissão e a autoridade orçamental deverão prestar mais atenção à resolução deste problema. Os capítulos do presente relatório referentes às acções externas a favor da Europa Central e de Leste e da Comunidade de estados independentes revelam igualmente a existência de problemas graves nesta matéria ([43]).

([43]) Ver pontos 10.51, 10.52 e 10.83 do presente relatório.

11.76. O presente capítulo salienta ainda três domínios em que a Comissão deverá melhorar os seus sistemas e procedimentos de gestão e controlo das dotações. Em primeiro lugar, a Comissão deverá evitar uma afectação específica excessiva dos seus fundos quando o tipo de operação financiada exige uma estratégia diferente de gestão e controlo. Deverá igualmente rever os seus procedimentos de modo a que os mecanismos de financiamento e as exigências em matéria de controlo e elaboração de relatórios sejam eficazes e adaptados à natureza das operações financiadas. Em determinados casos, quando a Comissão não é o único provedor de fundos, é necessária a cooperação e coordenação com os outros doadores (ver pontos 11.29-11.57).

11.77. Em segundo lugar, a Comissão deverá definir e aplicar de um modo coerente critérios em matéria de tratamento dos juros produzidos pelos saldos não utilizados dos adiantamentos pagos a organizações no âmbito de acções externas (ver pontos 11.58-11.67).

11.78. Em terceiro lugar, a Comissão dispõe de determinadas possibilidades de reforçar as disposições que garantem o controlo adequado dos projectos e acções que financia. Além disso, deverá tirar melhor partido das possibilidades que tem de fazer participar as autoridades nacionais de controlo dos países beneficiários e de utilizar os recursos de controlo internos e externos das organizações beneficiárias, designadamente dos organismos internacionais e multilaterais, bem como do sector privado (ver pontos 11.68-11.72).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Ajuda alimentar (B7-20)

11.5. *Os 10 MECU concedidos pela autoridade orçamental às repúblicas do Cáucaso e da Ásia Central foram utilizados para a execução do programa de ajuda alimentar 1995.*

11.6. *A Comissão está de acordo com o Tribunal de Contas quanto ao princípio de que as dotações transferidas do FEOGA para a ajuda alimentar só podem ser utilizadas para financiar a compra de produtos.*

Este princípio foi integralmente respeitado:

A transferência n.º 36/95 implicava um reforço de 44,4 MECU da rubrica B7-2010 «Outros produtos e acções de substituição», a fim de fazer face ao aumento dos preços do mercado mundial que se verificou em 1995. Essas dotações foram utilizadas integralmente para o objectivo fixado pela autoridade orçamental.

Os 13,6 MECU referidos pelo Tribunal de Contas teriam podido ser objecto de uma transferência interna (a decidir pela Comissão) antes da introdução da transferência n.º 36/95. Com efeito, a Comissão anunciava já no ponto 2 da transferência n.º 36/95: «Tendo em conta as circunstâncias específicas e as necessidades identificadas, a Comissão adaptou as tonelagens aprovadas para o cálculo das dotações orçamentais. Disso resulta, aos preços orçamentais, uma economia de 24,8 milhões de ecus. Essa economia permite cobrir as despesas de transporte suplementares resultantes da revisão do programa».

Por outro lado, a Comissão indicava que essa revisão do programa se mantinha dentro da verba orçamental global do orçamento de 1995. A transferência transporte situava-se pois, logicamente, antes da transferência n.º 36/95.

A Comissão considerou mais correcto informar a autoridade orçamental da situação a fim de lhe permitir apreciar livremente a revisão do programa com as economias e os encargos daí resultantes. A autoridade orçamental concedeu os 44,4 MECU, sabendo que as dotações iniciais seriam diminuídas, na sequência disso, por uma transferência em favor do transporte.

Ajuda humanitária (B7-21)

11.7. *Em 1995, e tendo em conta a insuficiência das dotações inscritas a título da ajuda humanitária, a Comissão teve de solicitar, a meio do exercício, a mobilização da reserva «ajudas de urgência» bem como um reforço das dotações — de autorização e de pagamento — para fazer face às necessidades que se verificaram no exercício em curso.*

Foi só numa fase tardia do ano que a Comissão pôde dispor das dotações de autorização e de pagamento complementares, provenientes respectivamente da reserva «ajudas de urgência» e da transferência global.

Este reforço tardio representa pois a causa principal, por um lado, da concentração das decisões e das autorizações no final do ano e, por outro lado, da reduzida importância da taxa de execução das dotações de pagamento. Quanto à utilização das dotações de pagamento em 1995, a Comissão utilizou em quase 100% as dotações do exercício de 1995, no montante das dotações disponíveis no início do ano bem como das dotações transitadas de 1994. As dotações de pagamento recebidas por ocasião dos reforços acima referidos foram parcialmente transitadas para 1996.

11.8 a 11.9. *Em 1996, as dotações estão a ser utilizadas em conformidade com o n.º 2, alínea b) do artigo 7.º do Regulamento Financeiro. Em 12 de junho de 1996, as dotações de pagamento inscritas no exercício encontram-se praticamente esgotadas.*

Cooperação financeira, técnica e económica, Ásia e América Latina (B7-3)

11.12. *A Comissão havia efectivamente indicado que, por ocasião da transferência Notenboom, analisaria a possibilidade de restabelecer os 6,7 MECU utilizados para a Ásia e América Latina. Aquando da realização da transferência Notenboom, revelou-se que tal operação não era possível nem mesmo necessária de acordo com a programação recentemente estabelecida.*

11.13. *(Ver pontos 11.24 e 11.26).*

A cooperação com os países mediterrânicos (B7-4)

11.14. *Embora seja difícil prever a evolução de situações locais que se alteram frequentemente, os serviços da*

Comissão esforçam-se por melhorar a fiabilidade da programação dos pagamentos.

Apoio financeiro e técnico ao processo de paz no Médio Oriente (B7-71)

11.16. *As razões na base das deficiências que se verificaram naquele ano são de duas naturezas:*

1) O cálculo original para as dotações de autorização totalizou 30 MECU, mas apenas 15 MECU foram transferidos em 1995 porque o défice orçamental foi menor do que originalmente previsto. O remanescente foi diferido para cobrir o défice orçamental de 1996.

2) A taxa de desembolso foi mais lenta do que se previra originalmente devido a factores inesperados, nomeadamente as alterações que se verificaram na situação política no terreno que atrasaram a conclusão de um número significativo de projectos. Além disso, a inexistência de uma conta local para pagamentos teve repercussões graves na taxa de desembolso. Este problema está prestes a ser resolvido.

11.17 e 11.18. *A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal de Contas na medida em que, tratando-se de uma acção comunitária de apoio à PESC, o seu financiamento devia ser realizado por dotações afectadas à PESC. Esta posição é confirmada pelo facto de que o reforço da rubrica B7-711 foi efectuado a partir das dotações inscritas na reserva (B0-40) afectadas à rubrica B8-103.*

Contudo, a imputação da acção ao artigo B7-711 estava abrangida pelo Regulamento (CE) n.º 1734/94 do Conselho no segundo parágrafo do n.º 1 do seu artigo 2.º, que refere explicitamente «o estabelecimento e o reforço das instituições necessárias para o bom funcionamento da administração pública».

O objectivo do Regulamento (CE) n.º 1734/94 do Conselho consiste em apoiar o desenvolvimento económico e social sustentável dos Territórios Ocupados. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º desse regulamento, a criação e melhoria das instituições necessárias para o funcionamento da administração pública é crucial para o processo de desenvolvimento na margem ocidental e na faixa de Gaza. Nas circunstâncias actuais, como o Tribunal reconhece, é essencial conceder um apoio orçamental contínuo à Autoridade Nacional Palestiniana. A Comissão interpretou o regulamento do Conselho como permitindo que esse apoio fosse financiado ao seu abrigo. À luz das observações do Tribunal, contudo, e a bem de uma maior clareza, a Comissão proporá ao Conselho uma alteração do regulamento.

Programa europeu de reconstrução e de desenvolvimento na África do Sul (B7-5070)

11.19. *A autorização tardia dos projectos em 1995 resulta da assinatura, apenas em Setembro de 1995, de uma declaração de intenções entre as novas autoridades sul-africanas (saídas das eleições de Abril de 1995) e a Comissão.*

Foi só a partir daí que se tornou possível identificar projectos a financiar pela Comunidade, projectos que foram decididos pela Comissão em Novembro de 1995 após consulta aos Estados-Membros.

Esse atraso influenciou de forma importante a utilização das dotações de pagamento.

Política externa e de segurança comum (B8)

11.21. *O Parlamento Europeu, por meio da transferência n.º 50/95, colocou 2,13 MECU à disposição da Comissão, impondo-lhe que utilizasse esse montante para cobrir as despesas administrativas relacionadas com a instalação do secretariado do Alto Representante em Bruxelas. A decisão 95/545/CFSP e, em especial, o montante máximo de 10 MECU, incide na contribuição da União Europeia para as despesas de funcionamento do Alto Representante.*

O financiamento das despesas administrativas de acompanhamento do Alto Representante em Bruxelas, por dotações administrativas disponibilizadas para esse efeito, resulta da decisão do Parlamento Europeu relativa à transferência n.º 50/95.

A Comissão mantém uma contabilidade separada das despesas destinadas ao Gabinete do Alto Representante, o que permite verificar de forma contínua que o montante orçamental afectado pela autoridade orçamental não seja ultrapassado. A Comissão informou o Parlamento, em 31 de Maio de 1996, sobre a execução das dotações disponibilizadas no âmbito da transferência n.º 50/95, de modo que o custo de funcionamento do gabinete de Bruxelas é bem conhecido.

Concentração das dotações no final do exercício

11.23. *A transparência para as unidades técnicas de responsabilidades pela preparação de projectos, bem como pela sua execução, possibilitou que a programação e a identificação e preparação de projectos começassem mais cedo. Na Ásia, foi estabelecida uma sequência de projectos que deverá ter como efeito uma distribuição mais regular das autorizações durante o ano.*

No que respeita à ajuda aos países mediterrânicos, uma distribuição mais regular das autorizações tem sido impedida por atrasos na preparação de projectos e programas com as autoridades locais. A partir de 1996, a Comissão alterou o modo de funcionamento dos programas MEDA por forma a incluir revisões e reafectações anuais dentro de programas indicativos trianuais. Eventuais concentrações de autorizações ao abrigo do ECIP resultaram do agrupamento de acções ECIP na sequência da introdução do procedimento de decisão formal pelo colégio.

No que respeita à África do Sul, (ajuda alimentar, ONG, ambiente, saúde, direitos do homem e democracia), foram tomadas em 1996 medidas específicas de planificação e acompanhamento tendo em vista assegurar uma distribuição mais regular das despesas ao longo de todo o ano.

Autorizações ainda por liquidar

11.24 a 11.26. *A Comissão está actualmente a rever todos os contratos e autorizações financeiras não liquidados ou que estavam por concluir até 31 de Dezembro de 1995. O objectivo desta revisão é, quer o de anular as autorizações relativas a esses montantes, libertando desse modo verbas para outros projectos, quer o de prorrogar tanto as autorizações financeiras como os contratos com elas relacionados. O processo de regularização deverá estar concluído até 15 de Outubro de 1996. A supervisão dos projectos em curso está a ser reforçada. O sistema de supervisão compreende, designadamente, reuniões periódicas do Comité de Direcção do projecto da Unidade de Gestão do Projecto (UGP), delegação da CE e pessoal local de contrapartida; revisões intercalares por consultores independentes; revisões finais do projecto, antes da sua conclusão; reuniões anuais de grupos de trabalho com representantes dos governos beneficiários para analisar a situação de todos os projectos em curso financiados pela CE (no país em causa) e para recomendar medidas correctivas adequadas. Verifica-se, contudo, uma necessidade premente de reforçar o pessoal, tanto em Bruxelas como nas delegações, disponível para a supervisão dos projectos que estão a ser executados.*

Decisão de financiamento, ECIP (EC Investment Partners)

11.26 a 11.28. *A Comissão continua a defender a seguinte opinião: se o artigo 205.º do Tratado e o n.º 1 do artigo 22.º do Regulamento Financeiro designam a Comissão como responsável pela execução do orçamento, o n.º 5 do artigo 22.º permite às instituições (entre as quais, evidentemente, a Comissão) delegar os seus poderes de execução do orçamento, com a única excepção das decisões de ignorar as recusas de visto do controlo financeiro. O regulamento interno sobre a execução do orçamento (aprovado todos os anos por decisão da Comissão) constitui o instrumento pelo qual a Comissão delega os seus poderes de execução do orçamento aos serviços da Comissão (artigos 3.º e 6.º do regulamento interno). Por outro lado, a Comissão considera que o acórdão do Tribunal de Justiça de 24.10.89 não implica que o Conselho, ao adoptar um acto de base, possa condicionar o funcionamento interno relativo à Comissão indo ao ponto de impor que todas as suas decisões sejam adoptadas pelo colégio. Os poderes de execução da Comissão podem ser enquadrados pelo Conselho, mas as modalidades do seu exercício permanecem do domínio da apreciação discricionária da Comissão. Contudo, em resultado das observações do Tribunal no seu relatório anual relativo a 1993, a Comissão introduziu um procedimento escrito formal para as decisões, adicionalmente ao procedimento de aprovação nos termos do regulamento interno de execução do orçamento comunitário.*

As 269 autorizações ECIP mencionadas no relatório do Tribunal foram efectuadas anteriormente à adopção dos novos procedimentos.

Esta questão é objecto de um debate aprofundado no seio da Comissão, no âmbito do SEM 2000. A Comissão reserva-se a possibilidade de adoptar a uma orientação definitiva na matéria de acordo com as conclusões deste debate que diz respeito não só ao ECIP mas também a outras rubricas orçamentais. Como é evidente, o Tribunal será disso informado.

AFECTAÇÃO DAS DOTAÇÕES

11.29 a 32. *A Comissão concorda com o Tribunal no sentido de que a afectação de dotações («earmarking») nem sempre é possível nem significativa. Exemplos disso são os apoios concedidos em termos de financiamento orçamental e/ou de equilíbrio dos pagamentos. Nesses casos, a Comissão deveria insistir na realização de auditorias das contas em que são utilizados recursos agregados e não na auditoria parcial dos fundos fungíveis. A Comissão já avançou nessa direcção, nomeadamente nas suas acções no âmbito dos programas de apoio ao ajustamento estrutural (PAAE).*

Mas tal deve ser modulado à luz das exigências da política da Comissão, nesse ponto apoiada pelo Parlamento e pelo Conselho, de velar por uma utilização claramente identificável dos fundos autorizados pela Comunidade. Isto porque está em jogo a sua responsabilidade perante o contribuinte europeu.

Ajuda humanitária

11.34. *O contrato-quadro de parceria (CQP), instrumento jurídico adoptado pela Comissão no âmbito da ajuda humanitária, constitui um utensílio de gestão que introduziu*

maior ordem e disciplina nas relações entre a Comissão por um lado e as ONG e as organizações internacionais, por outro lado. Uma das vantagens do CQP é a de permitir uma abordagem normalizada e não discriminatória relativamente a todos os parceiros. Permite igualmente garantir uma identificação clara dos fundos autorizados pela Comunidade. No âmbito da revisão do contrato-quadro de parceria, estão a ser estudadas melhorias. Com efeito, a experiência obtida com o contrato-quadro permite agora, em colaboração com os parceiros, fazer um balanço e prever uma revisão que vá no sentido do reforço da parceria e da simplificação. Será atribuida uma atenção especial aos aspectos qualitativos da apresentação dos pedidos e da incorporação destes aspectos nos contratos. Contudo, esta opção por uma maior flexibilidade não poderá ser feita em detrimento do rigor, nomeadamente financeiro, que deve basear-se numa quantidade suficiente de informações relativamente à utilização dos fundos concedidos.

11.35. *A abordagem desenvolvida pela Comissão — que suscita, além disso, um grande interesse da parte de numerosos doadores —, se é certo que impõe aos parceiros, por um lado, um maior rigor administrativo e financeiro e, por outro lado, dotarem-se de instrumentos adequados, é contudo garante da boa utilização dos fundos comunitários e permite os controlos adequados. Por conseguinte, a Comissão considera que esta abordagem, solicitando um maior rigor aos seus parceiros, responde aos princípios de custo eficácia e de boa gestão financeira.*

11.36. *No que respeita aos co-financiamentos, o CQP permite identificar todas as componentes de uma operação humanitária. No que respeita aos programas humanitários constituídos por várias operações financiadas por vários doadores, entre os quais a Comissão, esta última não utiliza unicamente o CQP para os seus controlos e avaliações. Com efeito, a Comissão participa activamente nos diferentes processos de avaliação das necessidades no terreno. Todos os parceiros — ONG e organizações internacionais — devem fornecer sistematicamente, aquando da apresentação dos seus pedidos, as informações essenciais sobre os objectivos, os beneficiários-alvo bem como as modalidades e a amplitude das acções que se propõem realizar. Foi concebida e já está a ser utilizada uma ficha de apreciação normalizada, no âmbito do Santard Operation Procedure (que será em breve integrado numa «ficha única» de pilotagem). Consequentemente, a Comissão considera que os seus controlos — através do CQP e das avaliações a que procede — são complementares, permitindo-lhe ter uma visão suficientemente ampla dos programas em que participam vários doadores. A questão do intercâmbio de informações, instrumento essencial de qualquer coordenação, é abordado nos pontos 11.54 e 11.55.*

11.37. *A Comissão considera, como o Tribunal o sublinha, que o envio de documentos justificativos não permite à Comissão detectar as fraudes eventuais. Por conseguinte, a dispensa de envio dos documentos justificativos com os relatórios finais contra a obrigação de os conservar para controlos ulteriores foi igualmente introduzida com a preocupação de reduzir a carga burocrática que de outro modo tornaria mais lenta a liquidação dos contratos. Por outro lado, a Comissão considera que as verificações que efectua nas sedes dos parceiros e no terreno lhe permitem efectuar um verdadeiro controlo dos fundos concedidos. Essas verificações, que serão multiplicadas no futuro, respondem igualmente às recomendações do «Sound and Efficient Management» (SEM 2000, fases 1 e 2) da Comissão, bem como ao Regulamento do Conselho relativo à ajuda humanitária.*

A Comissão está igualmente a ultimar uma «field audit methodology» para as missões a efectuar no terreno.

Na mesma ordem de ideias, a Comissão esforça-se por estabelecer uma metodologia em matéria de avaliação da ajuda humanitária. Um núcleo de avaliadores de qualidade, que continua a ser constituído, concentrou-se inicialmente na avaliação de operações específicas a fim de aperfeiçoar a metodologia e os cadernos de encargos, de conhecer melhor os parceiros, a sua eficácia e a sua capacidade para gerirem os fundos antes de alargar o seu trabalho à avaliação dos programas, por sector ou por tema, bem como ao domínio da prevenção de catástrofes.

11.38. *Tendo em conta as realidades do terreno em constante mutação, a Comissão proporciona aos seus parceiros a forma de adaptarem os contratos, por um lado, pela possibilidade que lhes oferece o CQP de compensarem numa certa medida e sem autorização prévia da Comissão certos aumentos de custos e, por outro lado, por recurso a alterações. Os pedidos de alterações, analisados pelo funcionário responsável, reflectem essas realidades em mutação e proporcionam-lhe, bem como ao parceiro, um meio de acompanhar esta evolução num espírito de concordância e esclarecimento mútuos. Deste modo, o recurso às alterações proporciona ao funcionário responsável um instrumento de acompanhamento que justifica o investimento de tempo que tal requer.*

São previsíveis, no âmbito da revisão do CQP, certas alterações no sentido de uma maior simplificação, sem no entanto diluir as capacidades de controlo do instrumento.

11.39. *A decisão da Comissão de canalizar uma parte importante da sua ajuda humanitária através do ACNUR, no Verão de 1994, foi motivada pela situação excepcional que se verificava na região bem como por uma preocupação de coesão e de coerência na sequência do afluxo maciço e brutal de mais de 2 milhões de refugiados ao conjunto da região.*

Ao mesmo tempo, as grandes ONG foram principalmente financiadas directamente pela Comissão, para as situações no Ruanda e no Burundi — independentemente do mandato do ACR — para prestarem uma assistência de primeira necessidade aos deslocados e aos grupos mais vulneráveis.

Esta abordagem coerente e de conjunto foi definida em colaboração entre a Comissão e o ACR. Com base em propostas feitas pelo ACR, incumbia à Comissão a decisão final relativa à escolha dos parceiros e à repartição dos fundos.

Este caso específico, que resultou da situação excepcional provocada pela crise no Ruanda, não deve encobrir o facto de que a Comissão, respeitando as suas obrigações e os condicionalismos que decorrem das regras financeiras da Comunidade Europeia, se defronta frequentemente com dificuldades em trabalhar com as agências das Nações Unidas, tendo em conta a sobreposição das responsabilidades e a inadequada coordenação entre estas últimas.

11.40. *Os diversos instrumentos e práticas desenvolvidos pela Comissão para se familiarizar melhor com os sistemas financeiros e de gestão dos seus parceiros são objecto de uma exposição nos pontos 11.34 a 11.38 acima.*

Como foi sugerido pelo Tribunal, a Comissão tenta, pois, melhorar o seu conhecimento dos procedimentos financeiros e administrativos dos seus parceiros. Em especial, foi efectuado um esforço considerável por parte da Comissão e algumas agências das Nações Unidas com o objectivo de compreender melhor os respectivos processos de decisão interna.

Os organismos das Nações Unidas especializados em situações de emergência não funcionam de forma homogénea. Cada um deles tem os seus próprios regulamentos, mandatos, especificidades e sistema contabilístico. As modalidades concretas de cooperação foram definidas com os organismos que trabalharam de foram duradoira com a Comissão no domínio humanitário, principalmente o ACR e o PAM. Tendo em conta o carácter heterogéneo do funcionamento das agências, só o fruto da experiência permite fixar modalidades concretas de realização de uma cooperação estável.

Já está prevista uma colaboração com os auditores internos e externos de organismos das Nações Unidas na cláusula de auditoria contida no memorando de entendimento referido no ponto 11.48. A negociação de uma cláusula de auditoria com as Nações Unidas foi igualmente um elemento importante na consolidação dos direitos de controlo da Comunidade.

Assistência financeira à Autoridade Palestiniana, vencimentos dos docentes

11.47. *A decisão relativa ao calendário desta acção foi tomada em coordenação com o Banco Mundial que gere o Fundo Holst. Com base nas previsões de cash flow que o Banco fez com o Ministério das Finanças da Autoridade Palestiniana, a Comissão foi aconselhada no sentido de que a melhor época para efectuar a contribuição comunitária para o orçamento da Autoridade Palestiniana seria o início da Primavera.*

No caso em apreço, essas previsões revelaram-se inadequadas, e o Ministério das Finanças reteve as verbas em seu poder. O facto de a Comissão ter previsto proceder ela própria a uma verificação quanto à utilização das verbas permitiu-lhe identificar o que tinha acontecido e agir em conformidade. O Fundo Holst dispõe normalmente de crédito junto do Banco Mundial. O Ministério das Finanças teria podido recorrer ao Fundo Holst para cobrir quaisquer carências sem ter necessidade de recorrer às facilidades bancárias de crédito a descoberto.

11.48. *A Comissão nota que os doadores que contribuem para o Fundo Holst concordam em que os fundos provenientes de subvenções podem ser utilizados pelo Banco Mundial ao seu critério. Isto teria colidido com a proposta de financiamento, acordada pelos Estados-Membros e pela Comissão, que afirma a clara preferência no sentido de que a contribuição comunitária seja utilizada para cobrir despesas correntes do Ministério da Educação. Além disso, conforme já foi salientado pela Comissão, a carta de acordo com os doadores não confere direito de auditoria dos doadores. Contudo, a Comissão está a redobrar esforços para coordenar a sua contribuição com o Fundo Holst. Continuará a participar nas revisões globais e sectoriais efectuadas pelos doadores sobre a situação fiscal da Autoridade Palestiniana. A Comissão assegurará que a auditoria relativa à sua contribuição de 1996 para as despesas correntes da Autoridade Palestiniana no domínio da educação seja efectuada em ligação com a auditoria do Banco Mundial às operações do Fundo Holst. Por último, deverá ser sublinhado que a Comissão recebeu recentemente um relatório do Ministério da Educação sobre as medidas a tomar para promover a reforma curricular e a melhoria das qualificações dos docentes.*

11.49. *Estava previsto que o consultor contratado efectuasse apenas uma viagem à margem ocidental e à faixa de Gaza para aquilo que deveria ter sido uma tarefa simples. Esta viagem efectuou-se em Agosto de 1995. Quando se descobriu que os fundos comunitários não tinham sido utilizados para cobrir os salários de Fevereiro e Março, compreendeu-se que seria necessária uma segunda missão do consultor, a efectuar em Novembro, por forma a indagar de que forma os fundos tinham sido utilizados e a assegurar que fossem efectivamente pagos para cobrir os vencimentos dos professores.*

11.50. *A Comissão e o Tribunal de Contas insistiram firmemente na necessidade de que fossem cumpridas as disposições do Regulamento Financeiro que rege o direito do auditor financeiro e do Tribunal de realizar auditorias à utilização dos fundos comunitários concedidos a beneficiários exteriores às instituições. As disposições em causa*

constam dos artigos 24.º e 87.º do Regulamento Financeiro. A Comissão considera o memorando de entendimento (cláusula de auditoria) assinado com as Nações Unidas em Dezembro de 1994 como o modelo para os acordos de trabalho necessários para tornar as disposições em causa efectivas. O memorando, que foi negociado pela Comissão em associação com o Tribunal, assegura que funcionários de ambas as instituições tenham direito a verificar no local a utilização que está a ser feita das verbas e tenham acesso à documentação relevante em colaboração com os auditores (internos e/ou externos) da organização em causa. Tal não afecta a possibilidade de a Comissão, na qualidade de gestor orçamental, obter, através dos seus acordos de financiamento, auditorias realizadas por auditores qualificados e independentes em fases dos programas que tenham sido acordadas. Tal como o Tribunal salienta, a capacidade do Auditor Financeiro e dos serviços da Comissão (e do próprio Tribunal) para efectuar verificações no local é limitada e tem de ser complementada pelas formas indicadas pelo Tribunal. Contudo, não devem ser permitidos desvios relativamente ao princípio, constante das disposições estatutárias, de que ambas as instituições têm o direito de efectuar auditorias no local sobre a utilização dos fundos comunitários concedidos a beneficiários externos às instituições e à Comunidade.

Administração de Mostar pela União Europeia (AMUE)

11.51 a 11.53. *A Comissão, de acordo com as recomendações do Tribunal, já formuladas em Julho de 1995, tratou as três parcelas do orçamento de 1995 como um todo e desde então os fundos têm sido liberados conforme o necessário. A AMUE apresenta actualmente relatórios financeiros regulares que revelam despesas cumuladas em relação ao orçamento. Tendo em conta a experiência, a Presidência do Conselho concordou em «liberar» o orçamento de 1996 (32 MECU) imediatamente e numa única parcela, o que permitiu à Comissão prosseguir este procedimento simplificado.*

Conclusão

11.54. *A Comissão considera, como o observa o Tribunal, que a afectação de dotações («earmaking») nem sempre é possível nem significativa. Contudo, em certos domínios, a Comissão mantém a sua reserva no que respeita a quaisquer concessões no sentido de maior facilidade, que teria como resultado um menor rigor, por parte dos seus parceiros, no cumprimento das disciplinas de acompanhamento, de execução e de apresentação de contas que a Comissão se esforça, com êxito, por fazer respeitar pelos seus parceiros.*

11.55. *A Comissão continuará a desenvolver e a actualizar os instrumentos de controlo e de avaliação relativos à utilização dos fundos comunitários.*

11.56. *A Comissão partilha o parecer o Tribunal de Contas quanto à necessidade de cooperação e de coordenação entre todos os doadores. A Comissão tem revelado, em todas as ocasiões que se lhe apresentam, uma total disponibilidade para este efeito.*

11.57. *A Comissão toma nota da observação do Tribunal mas refere que está a desenvolver uma estratégia de informação, por múltiplos meios e em colaboração com os Estados-Membros e os seus parceiros. Esta última nunca está dependente da afectação de dotações («earmarking»), método que tem como único objectivo assegurar a boa gestão dos recursos comunitários concedidos.*

TRATAMENTO DOS JUROS

11.58 a 11.67. *A Comissão está em vias de propor uma alteração do Regulamento Financeiro tendo em vista clarificar as regras aplicáveis aos juros produzidos pelas despesas comunitárias no âmbito do sétimo pacote de reforma do Regulamento Financeiro. Nesta óptica, esforça-se sobretudo por estabelecer uma transparência nos casos em que a Comissão recorre a terceiros (agências, organismos internacionais) para realizar os objectivos fixados. As ideias do Tribunal, bem como as distinções que estabelece no ponto 11.64, vão no mesmo sentido que as propostas de alterações apresentadas pela Comissão.*

AUDITORIAS PREVISTAS NOS CONTRATOS E CONVENÇÕES DE FINANCIAMENTO

11.68 a 11.72. *A Comissão remete o Tribunal para a sua resposta ao ponto 11.50 que trata da questão das auditorias em geral.*

CONCLUSÃO GERAL

11.75. *A acção do Sound and Efficient Management (SEM 2000), aplicada progressivamente pela Comissão desde 1995, revela que a Comissão partilha inteiramente as preocupações do Tribunal de Contas e que tomou as iniciativas que se impõem e cujos resultados deverão*

fazer-se sentir progressivamente (confrontar nomeadamente as respostas aos pontos 11.23, 11.24 e 11.26).

11.76. *Como é referido nos pontos 11.29 a 11.40, em matéria de ajuda humanitária constitui política da Comissão, nisso apoiada pelo Parlamento e pelo Conselho, que a utilização dos fundos autorizados pela Comunidade seja claramente identificável a título da sua responsabilidade perante o contribuinte europeu. Esta necessidade torna indispensável uma identificação clara dos financiamentos autorizados, acompanhada de uma avaliação das necessidades, dos outros financiamentos bilaterais entre doadores e ONG ou agentes locais. A Comissão mantém por outro lado a reserva que apresentou no ponto 11.35.*

11.77. *Conforme indicado nos pontos 11.58 a 11.67, a Comissão vai propor uma alteração ao Regulamento Financeiro tendo em vista clarificar as regras aplicáveis aos juros produzidos pelas despesas comunitárias.*

11.78. *A Comissão remete o Tribunal para a sua resposta ao ponto 11.50 que trata da questão das auditorias em geral.*

CAPÍTULO 12 (*)

Fundos europeus de desenvolvimento

12.0. ÍNDICE

	Pontos
Execução dos FED até 31 de Dezembro de 1995	12.1 — 12.7
Ajudas do sétimo FED para apoio ao ajustamento estrutural	12.8 — 12.106
Domínio e medidas de controlo	12.8 — 12.17
Âmbito e objectivo do inquérito do Tribunal	12.8 — 12.15
Âmbito das observações de auditoria	12.16— 12.17
Política de apoio ao ajustamento estrutural desenvolvida pelo FED	12.18— 12.48
Orientações de carácter geral	12.18— 12.27
Repartição dos fundos por países beneficiários	12.28— 12.33
Condicionalidade	12.34— 12.38
Coordenação	12.39— 12.48
Execução dos programas de apoio ao ajustamento estrutural	12.49— 12.93
Efeitos económicos dos programas	12.49— 12.52
Afectação dos fundos de contrapartida	12.53— 12.68
Impacto macroeconómico das ajudas ao ajustamento estrutural	12.69— 12.75
Execução das reformas no plano sectorial	12.76— 12.79
Efeitos da ajuda nos sectores seleccionados	12.80— 12.88
Supervisão dos programas	12.89— 12.93
Conclusão	12.94— 12.106

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 313.

EXECUÇÃO DOS FED ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1995

12.1. Os fundos europeus de desenvolvimento (FED) resultam, por um lado, de convenções internacionais celebradas entre os Estados-Membros da União Europeia e 70 países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e, por outro, de decisões do Conselho relativas à associação de 24 países e territórios do ultramar (PTU). Os FED são constituídos através de acordos internos, assinados entre os Estados-Membros da União, relativos ao financiamento e à gestão das ajudas concedidas a estes países. A gestão dos FED é confiada à Comissão e ao Banco Europeu de Investimento.

12.2. Em 1995, a execução dos sexto [1] e sétimo FED [2] decorreu simultaneamente, uma vez que, embora cada um deles tenha em princípio uma duração de cinco anos, as dotações neles inscritas podem ser utilizadas sem limite de prazo. A Comissão só transfere os saldos pendentes de um determinado fundo para um outro fundo posterior quando considera que a execução do primeiro está praticamente terminada, o que normalmente sucede ao fim de cerca de 15 anos.

12.3. O ***quadro 12.1*** apresenta a execução das terceira e quarta convenções de Lomé em 31 de Dezembro de 1995.

[1] Terceira Convenção de Lomé (JO L 86 de 31.3.1986).
[2] Quarta Convenção de Lomé (JO L 229 de 17.8.1991).

Quadro 12.1 — Utilização dos sexto e sétimo FED, em 31 de Dezembro de 1995

(Mio ECU)

Recursos e utilização	Sexto FED	Sétimo FED	Total
Dotações iniciais	7 500,0	10 940,0	18 440,0
Recursos cobrados	8 063,1 (1)	3 737,9 (2)	11 801,0
Recursos por cobrar dos Estados-Membros	1,1	8 090,1	8 091,2
Transferências de recursos para outros FED	− 180,2	0,0	− 180,2
Recursos líquidos	7 884,0	11 828,0	19 712,0
Pagamentos anteriores a 1995	6 136,5	3 122,4	9 258,9
Pagamentos de 1995	268,2	1 295,5	1 563,7
Decisões ainda por liquidar	1 157,7	4 291,0	5 448,7
Utilização	7 562,4	8 708,9	16 271,3
Montantes a transferir para o oitavo FED	− 39,0	− 253,0	− 292,0
Saldo disponível para novas utilizações	282,6	2 866,1	3 148,7

(1) Incluindo uma transferência de saldos pendentes do quarto FED no montante de 125,1 Mio ECU.
(2) Incluindo uma transferência de saldos pendentes do quinto FED no montante de 492,5 Mio ECU.

Os pagamentos do exercício elevaram-se a 1 563,7 Mio ECU, enquanto que as autorizações líquidas do exercício atingiram 1 520,1 Mio ECU. Em 1994, os montantes correspondentes tinham sido de 1 781,6 Mio ECU e 2 480,7 Mio ECU respectivamente. Dez anos após a sua entrada em vigor, os pagamentos do sexto FED representavam 81,2% dos recursos, enquanto que na mesma fase do quinto FED eram de 80,8%. A execução do sétimo FED traduz-se por uma taxa de pagamentos de 37,4% no final do seu quinto ano de aplicação. Em relação ao sexto FED essa taxa era de 41,5%.

12.4. O protocolo financeiro do sétimo FED chegou ao seu termo em 1 de Março de 1995, tendo o Conselho de Ministros ACP-CE decidido, em 3 de Novembro de 1995, que os saldos pendentes dos instrumentos financeiros relativos ao sistema de estabilização das receitas das exportações (Stabex), à facilidade de financiamento especial relativa ao sector mineiro (Sysmin), ao apoio ao ajustamento estrutural, bem como às ajudas de emergência e aos refugiados continuariam a estar afectados aos seus objectivos até se esgotarem os saldos pendentes.

12.5. Em 4 de Novembro de 1995, os Estados ACP e os Estados-Membros da União Europeia celebraram, na Maurícia, um acordo de alteração da quarta Convenção de Lomé. Este acordo deve ser seguido, em 1996, de uma decisão do Conselho e da Comissão que permitirá apresentar o acto de notificação necessário ao início do processo de ratificação pelos Estados signatários, a fim de que a revisão da Convenção possa entrar em vigor em tempo oportuno (provavelmente no início de 1997). Em Cannes, em Junho de 1995, o Conselho Europeu fixou em 14 625 Mio ECU o montante global das ajudas da Comunidade aos Estados ACP relativamente a um novo período de cinco anos com início em 1 de Março de 1995 (oitavo FED) e em 200 Mio ECU o montante destinado aos PTU relativamente a este mesmo período.

12.6. A questão dos saldos pendentes dos FED encerrados, já referida nos anteriores relatórios anuais do Tribunal (3), ficou parcialmente resolvida em 1995, na medida em que, dos recursos afectados ao oitavo FED, 292 Mio ECU devem ser provenientes de transferências efectuadas dos FED anteriores, ou seja:

a) 111 Mio ECU provenientes dos fundos reservados à Somália, no âmbito do seu programa indicativo nacional para o sétimo FED;

b) 142 Mio ECU provenientes de dotações relativas às subvenções do sétimo FED consideradas como não utilizáveis;

c) 26 Mio ECU provenientes de saldos pendentes relativos a subvenções do sexto FED;

d) 13 Mio ECU provenientes de saldos pendentes do quarto FED.

(3) Relatório anual relativo ao exercício de 1994, ponto 12.4 (JO C 303 de 14.11.1995).
Relatório anual relativo ao exercício de 1993, ponto 15.4 (JO C 327 de 24.11.1994).

12.7. Estas reafectações de dotações revelam que é possível solucionar a questão dos saldos pendentes desde que exista vontade política da parte da Comunidade, Contudo, a solução encontrada em 1995 dá apenas uma resposta parcial à questão. Com efeito, em 31 de Dezembro de 1995, os saldos pendentes dos FED encerrados elevavam-se ainda a 478,7 Mio ECU, ou seja, as dotações transferidas do quarto para o sexto FED (125,1 Mio ECU) e do quinto para o sétimo FED (492,5 Mio ECU) apenas tinham dado origem a pagamentos num montante de 138,9 Mio ECU, isto é 22,5% das transferências. Nestas condições, a Comissão deverá propor ao Conselho um mecanismo adequado que resolva definitivamente esta questão, a fim de que as dotações deixem de ficar congeladas sem razões justificáveis.

AJUDAS DO SÉTIMO FED PARA APOIO AO AJUSTAMENTO ESTRUTURAL

Domínio e medidas de controlo

Âmbito e objectivo do inquérito do Tribunal

12.8. A partir da quarta Convenção de Lomé, o apoio ao ajustamento estrutural constitui um instrumento específico de cooperação financeira, com o objectivo de fornecer aos países que tenham iniciado reformas de ordem económica, destinadas a restabelecer o equilíbrio financeiro, uma ajuda à balança de pagamentos sob a forma de programas sectoriais ou gerais de importação, afectando, no plano interno, os fundos de contrapartida (FCP) [4] gerados por estes programas aos apoios orçamentais [5]. Na sua maioria estes apoios são canalizados para medidas de compensação dos efeitos sociais negativos do ajustamento. Para este efeito, os recursos de apoio ao ajustamento estrutural do sétimo FED, ou seja 1 150 Mio ECU, podem ser completados através de uma parte, em princípio limitada, dos recursos programáveis não afectados ao sector fulcral referido no programa indicativo nacional (PIN) do país [6]. Nos últimos anos, as resoluções do Conselho (Desenvolvimento) [7] traçaram as grandes linhas da política que a Comunidade entendeu prosseguir neste domínio, em colaboração com as instituições financeiras internacionais (IFI), que são o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).

12.9. Os programas de reforma são geralmente executados em duas vertentes [8]:

a) uma vertente de estabilização, mais especialmente apoiada pelo FMI, com o objectivo de sanear a situação financeira do país;

b) o ajustamento estrutural que incide sobre a recuperação dos elementos fundamentais da economia, como a inflação, o regime de câmbios, o sistema fiscal ou a liberalização das trocas comerciais na perspectiva, a mais longo prazo, de um crescimento da economia. Esta segunda vertente baseia-se numa estratégia aprovada pelo Banco Mundial.

12.10. Em 31 de Dezembro de 1995, data em que o primeiro protocolo financeiro de Lomé IV chegava ao seu termo, as decisões de financiamento relativas aos programas de apoio ao ajustamento estrutural elevavam-se a 1 436,5 Mio ECU e os pagamentos a 1 153 Mio ECU. Além disso, durante o período 1991-1995, foram utilizadas dotações provenientes de outros recursos, particularmente do Stabex [9] (544,7 Mio ECU) e do Sysmin (60 Mio ECU) (ver ***quadro 12.2***) para operações estreitamente ligadas às de ajustamento estrutural, em conformidade com as orientações do Conselho.

12.11. Na sequência de um inquérito consagrado aos programas de importações executados no âmbito do sexto FED [10] e em resposta ao pedido formulado pelo Parlamento Europeu na resolução que acompanhava a sua decisão de quitação relativa ao exercício de 1993 [11], o Tribunal de Contas analisou as operações de apoio ao ajustamento estrutural financiadas pelo sétimo FED.

12.12. De acordo com a quarta Convenção de Lomé, o apoio financeiro deve assumir a forma de programas de importações e de assistência técnica ligada a programas

(4) Os fundos de contrapartida são constituídos em moeda local nos países beneficiários num montante equivalente às divisas concedidas pela Comunidade e utilizadas pelo Banco Central para pagamento de obrigações externas. Numa resolução de 27 de Maio de 1991 (n.º 8), o Conselho, a propósito da utilização dos fundos de contrapartida, considerou que uma «prioridade devia ser concedida à dimensão social do ajustamento, garantindo uma cobertura adequada dos sectores da educação e da saúde, bem como uma atenção particular à protecção do ambiente».

(5) Alínea d) do artigo 224.º, e artigos 243.º a 250.º da quarta Convenção de Lomé e artigo 20.º do acordo interno relativo ao financiamento e à gestão das ajudas da Comunidade no âmbito da quarta Convenção ACP-CEE.

(6) N.º 2, alínea e) do artigo 281.º da quarta Convenção de Lomé.

(7) Resoluções de Maio de 1988, Maio de 1989 (doc. Conselho 6453/89), Maio de 1991 (doc. Conselho 6379/91), Maio de 1992 (doc. Conselho 6038/92) e Junho de 1995 (doc. Conselho 7711/95).

(8) Documento da Comissão sobre a execução do apoio ao ajustamento estrutural no âmbito de Lomé IV-VII/4 de 2 de Março de 1990.

(9) Relatório especial do Tribunal n.º 2/95, pontos 7.5-7.24 (JO C 167 de 3.7.1995).

(10) Relatório especial do Tribunal n.º 2/94 (JO C 97 de 6.4.1994).

(11) Doc FR/PR/263/263848 (PE 211.583), p. 8.

Quadro 12.2 — Recursos afectados a apoios de carácter macroeconómico no âmbito da quarta Convenção de Lomé (Situação das decisões em 31 de Dezembro de 1995)

(em Mio ECU)

País	FAE (1)	PIN (2)	PIN 6.º FED	Recursos diversos	Total	Sysmin	Stabex
Benim	39,10	4,00	7,00		50,10		0,60
Burkina Faso	73,25	30,50			103,75		1,05
Burundi	12,00				12,00		9,00
Rep. Centrafricana	10,00				10,00		
Camarões	33,70	16,00			49,70		78,50
Congo	6,60	7,65			14,25		
Comores	6,60				6,60		
Rep. Dominicana	22,99	8,31			31,30		
Domínica	2,20				2,20		
Etiópia	78,40	9,00			87,40		84,95
Gabão	6,70	9,10			15,80		
Gâmbia	6,20	2,00			8,20		
Gana	87,20	15,40			102,60		6,90
Granada	2,00				2,00		
Guiné-Bissau	8,00				8,00		
Guiné	23,40	9,22			32,62		
Guiana	7,80	0,80			8,60		
Haiti	10,00	13,00			23,00		
Costa do Marfim	65,40	17,90			83,30		241,34
Jamaica	2,50	4,60			7,10		
Lesoto	18,80	1,80			20,60		
Madagáscar							21,60
Malávi	40,40	13,20	9,20		62,80		
Mali	55,75	27,10	0,06	0,78	83,69		
Mauritânia	24,55	8,70			33,25		2,16
Moçambique	30,00	30,00	9,70		69,70		
Níger	12,90	11,22			24,12		
Papuásia-Nova Guiné	17,20	4,00			21,20		23,70
São Tomé e Príncipe	1,50				1,50		
Senegal	28,70	17,40			46,10		24,30
Serra Leoa	12,00	8,00			20,00		2,30
Tanzânia	103,40	16,60			120,00		
Chade	15,70	2,50			18,20		
Togo	0,00	0,00			0,00		
Trindade e Tobago	6,20	2,80	5,00		14,00		
Uganda	46,70	14,25	3,75		64,70		33,00
Zâmbia	96,50	12,60			109,10	60,00	
Zimbabué	36,00	24,00			60,00		15,30
FED GLR (3)				3,00	3,00		
FED GLR sexto FED (3)				6,00	6,00		
Total	**1 050,34**	**341,65**	**34,71**	**9,78**	**1 436,48** (4)	**60,00**	**544,70**

Fonte: contabilidade do FED 31 de Dezembro de 1995.
(1) Facilidade de ajustamento estrutural 7.º FED.
(2) Programa indicativo nacional 7.º FED.
(3) GLR = todos os países ACP/Gestão administrativa financiada por levantamentos de receitas bancárias.
(4) Às somas assim mobilizadas, acrescentam-se as dotações de 200 Mio ECU para o exercício de 1996, ou seja, 100 Mio ECU de saldos pendentes e 100 Mio ECU de novos levantamentos efectuados sobre os PIN do 7.º FED.

de apoio ao ajustamento estrutural ([12]). Os importadores dos Estados ACP devem dispor de um acesso tão amplo e transparente quanto possível aos recursos financeiros disponibilizados pelo FED ([13]). A fim de assegurar um desembolso rápido dos recursos, está definido que «em certos casos, poderá ser autorizado o financiamento retroactivo de uma parte limitada das importações de origem ACP-CEE» ([14]). O apoio orçamental, por sua vez, só é autorizado pela convenção através dos fundos de contrapartida gerados pelos diversos instrumentos comunitários ([15]). O sistema descrito corresponde exactamente ao sistema utilizado para mobilização das dotações do sexto FED (ver ponto 12.11).

12.13. Em relação ao sétimo FED, a Comissão procurou em larga medida privilegiar a rápida aplicação das suas contribuições financeiras, tanto para respeitar os imperativos de calendário impostos pelas IFI aos Estados ACP, como para alcançar os seus próprios objectivos de desembolso. Esta rápida aplicação foi facilitada:

a) pelo recurso generalizado ao financiamento retroactivo de importações já executadas, combinado com a constituição dos fundos de contrapartida efectuada de uma única vez pelo banco central do Estado ACP;

b) num determinado número de casos, pelo pagamento dos recursos financeiros dos acordos de financiamento numa única parcela.

12.14. A Comissão interpretou de uma forma lata as disposições da convenção para o sétimo FED, aplicando um sistema, não tão directamente relacionado com a execução física de importações e praticamente equivalente a um mecanismo de ajuda global à balança de pagamentos e de apoio ao orçamento dos Estados ACP. Na realidade, este sistema é, em larga medida, o sistema instaurado pelo acordo de revisão da convenção celebrado na Maurícia em 4 de Novembro de 1995. Foi esta evolução, pretendida pela Comissão, que levou o Tribunal a afastar-se dos aspectos concretos das operações de importação e de constituição dos fundos de contrapartida para conceder particular atenção aos aspectos macroeconómicos e ao impacto das despesas orçamentais dos Estados ACP junto das categorias sociais mais desvaforecidas.

12.15. Desta forma, o inquérito incidiu sobre a aplicação dos programas, entre 1991 e 1995, em 11 países ACP, cinco dos quais foram objecto de um controlo local ([16]). Os 11 países analisados beneficiaram, no seu conjunto, de uma contribuição de 919,3 Mio ECU ([17]), ou seja, 64% do total das decisões tomadas no âmbito do ajustamento estrutural ([18]), equivalente a mais de 47% do seu PIN ([19]). O ***quadro 12.3*** indica o contravalor em ECU das somas desembolsadas, bem como os montantes dos FCP constituídos para cada país. O Tribunal estudou inicialmente a atribuição dos fundos e as condições ligadas à sua mobilização, tendo em seguida analisado os efeitos económicos, a afectação e a utilização dos FCP, as reformas empreendidas no plano sectorial, os efeitos das ajudas nos sectores protegidos e o acompanhamento e supervisão efectuados aos diferentes níveis. Em 1993 e 1994, as Instituições de Controlo Nacionais (ICN) dos Países Baixos, da Suécia e do Reino Unido efectuaram também controlos sobre a execução dos programas nacionais de apoio ao ajustamento estrutural. Embora o inquérito efectuado pelo Tribunal tenha incidido essencialmente sobre os aspectos macroeconómicos e o impacto das despesas orçamentais nos sectores sociais, o Tribunal pode associar-se às constatações destas ICN no que se refere às constatações que incidem sobre os países igualmente analisados pelo Tribunal ([20]). Mais especialmente, estes estudos revelaram que os objectivos dos programas deviam ser mais precisos e quantificáveis e que os controlos efectuados em relação aos programas de importações eram pouco eficazes. No que se refere aos fundos de contrapartida constatou-se que estes últimos devem ser transferidos para os governos centrais, devendo ser incluídos no processo orçamental e constar, de forma transparente, das contas do Estado. Em caso de condicionalidade, estes fundos deverão ser objecto de um acompanhamento adequado por parte dos financiadores.

Âmbito das observações de auditoria

12.16. No geral, a política seguida pela Comissão, bem como a sua aplicação do apoio ao ajustamento estrutural, foram satisfatórias na sua globalidade, tendo em conta que se trata de um instrumento novo para a política de ajuda ao desenvolvimento e dada a complexidade da sua natureza. Apesar disso, o Tribunal constatou a existência de um determinado número de problemas e a necessidade de certas melhorias. No caso do apoio ao ajustamento estrutural, mais ainda do que em relação a outros tipos de ajuda, a actuação da Comunidade depende em larga medida das opções adoptadas nos programas de reforma apoiados pelo conjunto dos financiadores, sob a orientação das IFI. Além disso, estes programas, cujo âmbito é muito alargado, estão sujeitos a condicionalismos políticos e socioeconómicos que não podem ser ignorados num contexto de desenvolvimento da democracia. Devido à sua natureza, os efeitos positivos obtidos com estas intervenções são em geral bastante lentos e, por conseguinte, devem ser analisados a longo prazo.

([12]) N.º 2 do artigo 247.º
([13]) Alínea c) do artigo 248.º
([14]) N.º 2 do artigo 250.º
([15]) Alínea d) do artigo 224.º
([16]) Benim; Burkina Faso*; Camarões; Costa do Marfim; Etiópia; Gana*; Mali*; Moçambique; Tanzânia; Zâmbia*; Zimbabué* (*: controlo local).
([17]) O apoio à balança de pagamentos destes 11 países concedido pelas IFI sob a forma de empréstimos durante o mesmo período eleva-se a 3 170 Mio ECU (Banco Mundial) e a 1 850 Mio ECU (FMI).
([18]) Excluindo Stabex e Sysmin.
([19]) Com variações compreendidas entre 10% (Burundi) e 97% (Zâmbia).
([20]) Gana, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabué.

Quadro 12.3 — Programas de ajustamento estrutural dos 11 países analisados

(Mio ECU)

FED	País	Projecto	Data da decisão	Decisões	Pagamentos programa	Pagamentos assistência técnica	Pagamentos totais	% pagamentos/ /decisões	Fundos de contrapartida		
									Montante	Divisa	Mio ECU 31.12.1995
	Benim										
7.º	ACP BEN	001	24.10.1991	13,00	13,00						
7.º	ACP BEN	002	24.10.1991	4,00	4,00						
7.º	ACP BEN	016	7.10.1993	16,70	16,70						
7.º	ACP BEN	032	21.6.1994	9,40	0,00						
6.º	ACP BEN	050	24.10.1991	7,00	7,00						
				50,10	40,70	0,00	40,70	81,24	17 521 000 000,00	FCFA	27,22
	Burkina Faso										
7.º	ACP BK	002	24.10.1991	12,00	12,00	0,35					
7.º	ACP BK	003	24.10.1991	10,00	10,00						
7.º	ACP BK	027	26.7.1993	45,60	45,25	0,24					
7.º	ACP BK	057	28.11.1994	1,65	1,65						
7.º	ACP BK	058	28.11.1994	9,00	8,70	0,01					
7.º	ACP BK	064	17.7.1995	13,50	13,50						
7.º	ACP BK	065	17.7.1995	11,50	2,00						
				103,75	93,10	0,60	93,70	90,31	36 035 900 000,00	FCFA	55,98
	Camarões										
7.º	ACP CM	005	27.5.1992	18,50	18,00	0,24					
7.º	ACP CM	006	27.5.1992	11,00	11,00						
7.º	ACP CM	025	10.5.1994	15,20	15,00						
7.º	ACP CM	026	10.5.1994	5,00	5,00						
				49,70	49,00	0,24	49,24	99,07	23 310 500 000,00	FCFA	36,21
	Etiópia										
7.º	ACP ET	035	22.11.1993	78,40	74,50	0,07					
7.º	ACP ET	076	28.11.1995	9,00	0,00						
				87,40	74,50	0,07	74,57	85,32	249 600 000,00	ETB	30,29
	Gana										
7.º	ACP GH	002	16.12.1991	9,00	9,00						
7.º	ACP GH	003	16.12.1991	11,00	10,94	0,06					
7.º	ACP GH	012	26.7.1993	29,00	28,80	0,06					
7.º	ACP GH	030	20.10.1994	32,20	32,05	0,01					
7.º	ACP GH	035	4.10.1995	17,00	0,00						
7.º	ACP GH	036	4.10.1995	4,40	0,00						
				102,60	80,79	0,13	80,92	78,87	81 632 000 000,00	GHC	44,95
	Costa do Marfim										
7.º	ACP IVC	004	26.2.1991	15,50	15,00	0,43					
7.º	ACP IVC	029	7.10.1993	18,50	17,50	0,76					
7.º	ACP IVC	052	10.5.1994	28,80	28,00	0,30					
7.º	ACP IVC	074	17.7.1995	2,60	2,40						
7.º	ACP IVC	075	17.7.1995	17,90	9,60						
				83,30	72,50	1,49	73,99	88,82	42 471 200 000,00	FCFA	65,97
	Mali										
7.º	ACP MLI	002	24.10.1991	16,00	16,00						
7.º	ACP MLI	003	24.10.1991	15,00	14,00	0,87					
7.º	ACP MLI	030	28.6.1993	26,85	26,35	0,25					
6.º	ACP MLI	051	6.4.1994	0,06	0,06						
5.º	ACP MLI	079	28.6.1993	0,78	0,78						
7.º	ACP MLI	088	29.6.1995	12,90	12,90						
7.º	ACP MLI	089	29.6.1995	12,10	2,60						
				83,69	72,68	1,12	73,80	88,19	25 513 000 000,00	FCFA	39,63
	Moçambique										
7.º	ACP MOZ	011	27.10.1992	30,00	25,38						
7.º	ACP MOZ	012	27.10.1992	15,00	15,00						
7.º	ACP MOZ	082	18.12.1995	15,00	0,00						
6.º	ACP MOZ	088	27.10.1992	9,70	5,00						
				69,70	45,38	0,00	45,38	65,11	169 084 200 000,00	MZM	12,78
	Tanzânia										
7.º	ACP TA	011	22.7.1992	30,00	29,50	0,40					
7.º	ACP TA	025	15.6.1993	55,00	54,50	0,24					
7.º	ACP TA	062	20.7.1994	16,60	0,00						
7.º	ACP TA	063	20.7.1994	8,40	0,00						
7.º	ACP TA	078	20.7.1994	10,00	0,00						
				120,00	84,00	0,64	84,64	70,53	47 434 100 000,00	TZS	62,73
	Zâmbia										
7.º	ACP ZA	004	26.6.1992	32,00	32,00						
7.º	ACP ZA	005	26.6.1992	9,50	9,50						
7.º	ACP ZA	028	13.10.1993	39,00	38,85	0,01					
7.º	ACP ZA	050	30.9.1994	5,80	5,80						
7.º	ACP ZA	058	30.9.1994	6,00	6,00						
7.º	ACP ZA	071	28.9.1995	13,70	13,70						
7.º	ACP ZA	072	28.9.1995	3,10	1,05						
				109,10	106,90	0,01	106,91	97,99	56 068 100 000,00	ZMK	44,60
	Zimbabué										
7.º	ACP ZIM	007	18.12.1992	9,00	8,50	0,12					
7.º	ACP ZIM	008	18.12.1992	19,00	19,00						
7.º	ACP ZIM	041	30.6.1994	15,00	0,00						
7.º	ACP ZIM	042	30.6.1994	11,00	11,00						
7.º	ACP ZIM	058	30.6.1994	6,00	0,00						
				60,00	38,50	0,12	38,62	64,37	359 600 000,00	FCFA	29,34
			Total	**919,34**	**758,05**	**4,42**	**762,47**	**82,94**			**449,70**

Fonte: Contabilidade do FED e comunicações das delegações da Comissão.

12.17. Além disso, o volume, os domínios de aplicação e a eficácia dos apoios orçamentais, embora sejam objecto de orientações expressas nos acordos de financiamento, bem como nos acordos anexos, continuam a depender largamente das prioridades dos Estados ACP e do peso dos seus procedimentos institucionais e administrativos. Assim, só é possível obter alterações duradouras se o Estado beneficiário estiver convencido do fundamento e da viabilidade das reformas.

Política de apoio ao ajustamento estrutural desenvolvida pelo FED

Orientações de carácter geral

12.18. Os programas de apoio ao ajustamento estrutural desenvolvidos pelo FED incluem dois objectivos:

a) o apoio à balança de pagamentos através de programas sectoriais ou gerais de importações, que estão ligados às reformas macroeconómicas definidas pelas IFI;

b) o apoio ao orçamento tendo como prioridade os sectores sociais, através da afectação ao orçamento de Estado dos fundos de contrapartida (FCP) em ligação com reformas sectoriais.

12.19. Para cada país existe apenas um único programa de ajustamento estrutural, a saber o programa elaborado pelo Estado em colaboração com as IFI ([21]). Esta circunstância limita a margem de manobra da Comissão, tanto mais que é principalmente no domínio das reformas sectoriais ligadas aos apoios orçamentais com um objectivo definido, financiados em princípio pelos FCP, que as orientações da política de apoio da Comunidade se podem concretizar.

12.20. Por ocasião da entrada em vigor da quarta Convenção de Lomé, os serviços da Comissão apresentaram, de uma forma bastante completa, os principais elementos estratégicos, políticos e práticos respeitantes ao apoio ao ajustamento pretendido pela Comunidade. Foram definidas linhas directrizes provisórias. No entanto, estas linhas incidem mais sobre os objectivos que, a nível operacional, sobre as modalidades de constituição dos FCP, o grau de pormenor da sua especificação de objectivos (ver ponto 12.54), a retroactividade das importações e das despesas orçamentais tomadas a cargo, bem como as modalidades de apoio aos sectores sociais (educação e saúde). Assim, a execução dos programas de apoio nos países ACP não parece ser coerente. Como se pode constatar das observações do presente relatório, surgem diferenças consideráveis, conforme os países, entre os acordos de financiamento que regem programas semelhantes, bem como a nível da execução destes programas, sem que, no entanto, em termos de gestão dos fundos públicos ou de regimes monetários, as situações sejam, numa primeira análise, fundamentalmente diferentes.

12.21. Embora, de uma maneira geral, os programas de apoio da Comissão tenham respeitado as orientações do Conselho em matéria de coordenação ou de concentração dos apoios nos sectores sociais, no que se refere à dimensão regional do ajustamento e à protecção do ambiente, os programas analisados ficaram aquém das intenções definidas.

12.22. A dimensão regional do apoio ao ajustamento estrutural foi realizada, a nível das acções específicas financiadas a partir dos fundos de ajustamento estrutural (FAE), através: da iniciativa transfronteiriça *Cross Border Initiative* (CBI), de um apoio ao programa regional de reformas da união aduaneira e económica da África Central (UAEAC), e de um apoio à união económica e monetária da África Ocidental (UEMAO). No caso destas duas últimas acções, o apoio comunitário traduzia-se pelo financiamento de uma assistência técnica e dos seus estudos. Em relação à CBI, cujo objectivo consiste na liberalização do comércio regional, dos investimentos e dos pagamentos em 12 países ACP ([22]), tinha sido reservado um montante de 51,9 Mio ECU ao financiamento de programas de importações complementares. No final de 1995, apenas dois países (Zâmbia e Malávi), puderam beneficiar de um apoio financeiro ligado à CBI, o que atrasou fortemente o seu impacto.

12.23. Em relação aos programas de apoio ao ajustamento estrutural analisados, verificou-se que em todos eles a utilização dos FCP não foi objecto de qualquer atenção específica no que se refere à protecção do ambiente, conforme previa a resolução do Conselho de Maio de 1992.

12.24. A Comissão tentou garantir que as prioridades da Comunidade respeitantes ao apoio ao ajustamento estrutural eram plenamente tidas em conta nos programas de reforma dos países sujeitos ao ajustamento estrutural, embora em alguns casos os objectivos específicos da Comunidade não constassem explicitamente do documento — quadro de política económica e financeira.

12.25. No Gana, um dos objectivos específicos do primeiro programa de apoio, a saber a criação de

([21]) Documento-quadro de política económica e financeira.

([22]) Estes países pertencem a três regiões: África Oriental, África Austral e Oceano Índico.

empregos, não foi incluído no documento-quadro de política económica e financeira.

12.26. No caso da Costa do Marfim, desde Outubro de 1993 que uma grande parte dos FCP foi afectada à descentralização, embora esta reforma sectorial só conste do programa de reformas do país a partir de 1995.

12.27. Em Moçambique, estava previsto um apoio específico à liberalização do mercado do petróleo mas esta reforma não consta do documento-quadro de política económica e financeira.

Repartição dos fundos por países beneficiários

12.28. Os fundos FAE (1 150 Mio ECU) são os únicos a serem repartidos pelos países elegíveis. Os outros fundos afectos a intervenções deste tipo (ver ***quadro 12.2***) são retirados dos recursos já atribuídos ao país beneficiário, no âmbito dos instrumentos financeiros em questão, e em conformidade com os critérios que correspondam a estes instrumentos.

FAE (período 1991-1992)

12.29. Em relação ao sétimo FED, em Junho de 1990, a Comissão reservou para os 38 Estados ACP potencialmente elegíveis para efeitos dos recursos específicos FAE ([23]) cerca de 460 Mio ECU relativos a uma primeira parcela da ajuda ao ajustamento.

12.30. Assim, foram atribuídos montantes a países que não tinham iniciado programas de reforma apoiados pelas IFI e que a Comissão não tinha considerado como definitivamente elegíveis, nem à data em que foram notificados da atribuição do montante nem no período em questão. Daí resultou que, desde 1991, estejam congeladas dotações num montante de 76 Mio ECU nas contas de quatro países ([24]). Só em 1995 estes montantes foram liberados, a fim de serem redistribuídos por outros beneficiários em 1996. Esta situação foi já objecto de observações efectuadas pelo Tribunal ([25]). No que se refere ao Uganda, o programa de apoio (17 Mio ECU) só foi desembolsado em 1994. Além disso, os programas celebrados em 1992 com dois outros países ([26]) só tiveram início em 1995, enquanto que no caso de um terceiro país ([27]) a atribuição só foi anulada em 1995.

FAE (período 1993-1994)

12.31. O sistema sofreu vários melhoramentos por ocasião da repartição da dotação global (900 Mio ECU) ([28]) do segundo grupo de decisões (1993-1994), sendo o mais importante o que se refere à definição de um objectivo anual de desembolsos, com a possibilidade de revisão do objectivo provisório relativo ao exercício de 1994.

12.32. No caso de determinados países ([29]), a repartição das dotações complementares relativas ao exercício de 1994 foi efectuada tendo sido utilizadas as competências do gestor orçamental principal, sem passagem pelo Comité do FED, o que não está em conformidade com as disposições da quarta Convenção de Lomé e do acordo interno ([30]).

12.33. Até 1995, as contas do FED não permitem uma visão global imediata dos montantes afectados aos programas de ajustamento a partir dos diversos instrumentos financeiros das convenções de Lomé. Nestas condições, as decisões de financiamento não podem ser situadas no conjunto das intervenções do FED, o que retira uma parte do seu valor aos pareceres (autorizações) dados pelo Comité do FED.

Condicionalidade

12.34. No seu relatório intercalar de 1991 ([31]), a Comissão declara que considera dever realizar uma apreciação pessoal e autónoma da situação económica e financeira do país e que esta apreciação assenta em três níveis de condições de realização:

a) condições de carácter geral relativas à manutenção do país no processo de ajustamento, a fim de garantir que o progresso das medidas no seu conjunto é globalmente satisfatório;

b) condições específicas, frequentemente de tipo sectorial ou relacionadas com a utilização dos FCP, que constituem as poucas medidas decisivas ligadas à mobilização dos recursos comunitários;

c) condições de realização de carácter administrativo e financeiro.

12.35. Embora a Comissão seja de opinião que, em princípio, as condições específicas devem inevitavelmente

([23]) N.º 1, alínea b) do artigo 281.º
([24]) Quénia, Madagáscar, Ruanda, Nigéria.
([25]) Relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1993, pontos 15.79-15.81 (JO C 327 de 24.11.1994).
([26]) Burundi: 12 Mio ECU; Jamaica: 7,1 Mio ECU.
([27]) Togo: 17 Mio ECU.
([28]) 1993: 580 Mio ECU; 1994: 320 Mio ECU.
([29]) Benim, Burkina Faso, Comores, Mali, Mauritânia, Papuásia-Nova Guiné.
([30]) N.º 1 do artigo 292.º da Convenção e n.º 2 do artigo 25.º do acordo interno; ver também o relatório DAS-FED, ponto 3.50 (JO C 352 de 30.12.1995).
([31]) SEC (91) 2320 final, p. 14.

ser preenchidas antes de serem liberadas as parcelas seguintes, verificou-se novamente (32) que, no Gana, tinham sido liberadas parcelas sucessivas relativas a vários programas, sem que as condições específicas dos acordos de financiamento tivessem sido cumpridas na íntegra. No entanto, a Comissão considerou que, no essencial, estas condições tinham sido respeitadas ou sê-lo-iam a curto prazo. Na Costa do Marfim, as condições específicas do segundo programa de apoio não fazem sentido, uma vez que o programa tem uma única parcela, a pagar no momento da assinatura do acordo de financiamento.

12.36. Além disso, o Tribunal tinha já constatado em diversas ocasiões (33) o carácter geral e a falta de precisão das condições impostas pela Comissão, que muitas vezes concede uma margem de manobra bastante grande. Desta forma, a decisão de liberação tende a depender essencialmente da avaliação da credibilidade da prossecução do programa de reforma macroeconómica e sectorial, o que diminui grandemente o alcance real de determinadas condições incluídas nos acordos de financiamento.

12.37. A Comissão, bem como a maioria dos outros financiadores, não considera satisfatória a actual prática de aplicação da condicionalidade aos programas de ajustamento estrutural (34). Verifica-se igualmente que:

a) os índices de cumprimento das condicionalidades são geralmente baixos, sendo de aproximadamente 60% ou até inferiores no caso de reformas mais complexas, embora fundamentais para a viabilidade a longo prazo do programa;

b) estes baixos índices de cumprimento nem sempre se traduzem pela suspensão da ajuda ao ajustamento, uma vez que os financiadores são muitas vezes pressionados para efectuar desembolsos, o que concorre para reduzir a sua credibilidade.

12.38. Por conseguinte, o Tribunal considera que é necessário trabalhar com base num número mais reduzido de condições essenciais, que sejam realistas e objectivas, para que possam ser aplicadas de forma mais clara e rigorosa. Tal não impede que, consoante a especificidade de cada país, seja necessário definir pontos de referência sectoriais para avaliação do âmbito das reformas. O Tribunal encoraja a Comissão a tomar esta posição em relação à reforma da condicionalidade, no âmbito do debate actualmente em curso a nível dos financiadores de fundos no seio do programa especial de assistência aos países da África subsariana (PEA).

(32) Relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1992, pontos 14.39-14.41 (JO C 309 de 16.11.1993).

(33) Relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1992, ponto 14.39 (JO C 309 de 16.11.1993); relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1993, pontos 15.83-15.84 (JO C 327 de 24.11.1994).

(34) Documento entregue ao Tribunal pela Comissão, no âmbito do procedimento contraditório.

Coordenação

12.39. Na sua resolução de 16 de Maio de 1989, o Conselho salientara a importância de uma coordenação estreita entre os financiadores e formulara o desejo de:

a) aumentar a coerência e a convergência da abordagem da Comissão e dos Estados-Membros na Comunidade, nos Estados ACP e no seio do Banco Mundial e do FMI;

b) defender junto dos demais doadores o ponto de vista da Comunidade, desde o início do processo.

12.40. Desta forma, a Comissão participa activamente na coordenação internacional das ajudas ao ajustamento estrutural no âmbito do PEA. Nesta assembleia a Comissão ocupa um lugar destacado que lhe permite defender as prioridades da Comunidade. A Comissão co-preside nomeadamente os grupos de trabalho responsáveis pela análise das despesas públicas e pela condicionalidade.

12.41. A Comissão participa aliás nas reuniões organizadas pelo Banco Mundial para todos os Estados ACP que praticam o ajustamento estrutural. Estas reuniões (*Consultative Group meetings* e mesas-redondas) têm como objectivo apreciar as necessidades de financiamento globais e o nível das contribuições dos financiadores, constituindo igualmente um fórum no qual se pode debater de forma útil a evolução do processo de ajustamento estrutural de cada país.

12.42. Nos países ACP, as delegações da Comissão participam de forma regular na coordenação dos apoios aos programas de ajustamento através dos seus contactos com os diversos financiadores, tanto a nível dos chefes de missão como a nível dos peritos.

12.43. Durante os controlos locais os financiadores consultados mostraram-se bastante satisfeitos com os esforços consideráveis efectuados pela Comissão com o objectivo de tornar a coordenação mais eficaz.

12.44. Assim, no Burkina Faso, foi criada uma estrutura de coordenação para enquadrar os apoios no sector da educação e da formação profissional. Neste país a Comissão e os Países Baixos são os interlocutores da administração nacional em nome do conjunto dos financiadores. Ainda no Burkina Faso, no sector da saúde, a Comissão, a França e os Países Baixos têm

colaborado estreitamente para a instalação e gestão da central de compra de medicamentos essenciais e genéricos (CCMEG).

12.45. Na Etiópia, a contabilização, a gestão e a utilização dos FCP gerados pelas ajudas à balança de pagamentos concedidas por seis financiadores ([35]) têm seguido o mesmo modelo e o desembolso da segunda parcela esteve ligado ao desembolso de uma dotação do Banco Mundial («condicionalidade cruzada»).

12.46. Verificaram-se algumas complicações no que se refere à coordenação concreta de determinadas acções. Assim, no Zimbabué, embora a execução do programa de ajustamento estrutural se tenha afastado das exigências inicialmente previstas (*off track*) e as IFI, bem como a Comissão e vários Estados-Membros, tenham suspendido o desembolso das suas ajudas, os Países Baixos e a Suécia prosseguiram o desembolso dos seus apoios à balança de pagamentos.

12.47. No Gana, enquanto que o Banco Mundial interrompeu o desembolso da sua ajuda em 1994, a Comissão continuou a efectuá-lo.

12.48. Em conclusão, verifica-se que, apesar de algumas diferenças, a Comissão e os Estados-Membros estão na maior parte das vezes vigilantes, a fim de manter uma boa coordenação tanto a nível da instrução dos programas como a nível da sua execução. É importante manter esta orientação, particularmente na área da análise das despesas públicas (ver pontos 12.59-12.61).

Execução dos programas de apoio ao ajustamento estrutural

Utilidade dos programas de importações

12.49. O apoio ao ajustamento estrutural, conforme é desenvolvido pelas IFI e ao qual se associou o apoio comunitário, baseia-se na situação macrofinanceira nos países em causa. No entanto, em conformidade com as disposições da quarta Convenção de Lomé, os programas de apoio da Comunidade incluem sempre programas de importações.

([35]) Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Canadá, Países Baixos, Suécia e União Europeia.

12.50. A Comissão aplicou cada vez mais o financiamento retroactivo de importações já realizadas, apesar do carácter excepcional que lhe é atribuído na Convenção. Ao agir desta forma, a Comissão pretendeu adaptar o seu apoio ao ajustamento estrutural à realidade macrofinanceira deste instrumento. Assim, o programa de importações torna-se fictício e as divisas (ECU) fornecidas pelo FED são prioritariamente utilizadas de forma directa pelos Estados ACP para saneamento das suas balanças de pagamentos. Tendo em conta o impacto monetário e macroeconómico do apoio à balança de pagamentos, conjuntamente com a política monetária seguida pelo banco central do Estado ACP em questão, o enquadramento da massa monetária de forma a evitar eventuais efeitos inflacionistas deve constituir um elemento-chave em temos de apreciação.

12.51. De um ponto de vista prático, e abstraindo os aspectos regulamentares, verifica-se que, pelo menos no que diz respeito aos países cuja moeda é convertível (Benim, Burkina Faso, Camarões, Costa do Marfim, Gana e Mali), a passagem pelos programas de importações constitui uma prática burocrática simultaneamente dispendiosa e inútil. Assim, em vários países é mobilizada uma assistência técnica para efectuar um trabalho de controlo contabilístico que não tem qualquer utilidade. Com efeito, nunca está em causa a redução das somas transferidas através do FED mas simplesmente a recolha de documentação respeitante a importações elegíveis, o que é sempre possível, uma vez que as importações dos países beneficiários se situam a um nível largamente suficiente para que, a posteriori, se encontre o volume de facturas de importações necessário para justificar o adiantamento pago pelo FED ([36]).

12.52. Nos países em que os procedimentos nacionais e a situação económica o permitam, uma transferência directa de fundos para o orçamento do Estado ACP ou para o Banco Central, sem passagem por um programa de importações, permitirá mobilizar os esforços para controlos (apoio directo) da Comunidade Europeia sobre a utilização real da ajuda, ou seja sobre a execução das despesas sociais do orçamento do Estado. A Comissão deverá prestar especial atenção a esta questão no âmbito do oitavo FED. Com efeito, nos casos em que a operação se resume a um apoio orçamental directo, as verificações deverão incidir, como é recomendado pelo grupo de trabalho sobre os FCP do PEA, prioritariamente sobre a disciplina orçamental global do Estado ACP ([37]) e sobre a

([36]) A este respeito, ver as observações efectuadas nos pontos 11.24-11.27 do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1994, referentes aos programas de apoio ao ajustamento estrutural nos países do Mediterrâneo Sul (JO C 303 de 14.11.1995). A Comissão defendeu, aliás, este ponto de vista junto dos Estados-Membros, o que, finalmente, levou a que nas negociações da Convenção de Lomé fosse prevista para o 8.º FED a possibilidade de uma ajuda orçamental directa.

([37]) Ver o n.º 9 da resolução do Conselho de 27 de Maio de 1991, em especial no que se refere à garantia a obter quanto a «um nível e uma composição do orçamento eficazes e equitativos».

mobilização efectiva das rubricas orçamentais definidas como preferenciais nos acordos de financiamento.

Afectação dos fundos de contrapartida

Princípio da especificação dos objectivos

12.53. A especificação dos objectivos dos FCP é o exercício através do qual a ajuda comunitária é orientada para sectores de acções prioritárias aprovadas de comum acordo com o Estado ACP beneficiário, na maior parte das vezes nos protocolos de acordo que fazem parte do acordo de financiamento. Este exercício traduz-se pela afectação de somas específicas a rubricas seleccionadas do orçamento de Estado ou a instituições financeiras ou sociais. Mesmo quando a especificação de objectivos atinge um nível de pormenor bastante elevado, por si só, e devido à fungibilidade dos recursos orçamentais, não permite garantir que os recursos do Estado serão efectivamente utilizados no financiamento dos sectores assim seleccionados ([38]).

12.54. No seu artigo 226.º, a Convenção de Lomé recomenda uma utilização específica dos FCP. A Comissão, assim como o PEA, admite que o grau de especificação dos objectivos deve depender da qualidade e da fiabilidade do processo orçamental de cada Estado. Por outras palavras, a especificidade dos objectivos deve diminuir à medida que a qualidade do processo orçamental e da gestão das despesas públicas melhorem.

12.55. Assim, consoante o grau de qualidade da execução e do controlo orçamental, podem distinguir-se dois grupos de países: um grupo de países nos quais os procedimentos são fiáveis e onde a especificação das despesas que são objecto do apoio pode ser global e um segundo grupo para o qual essa especificação deve ser pormenorizada.

12.56. Contudo, verificaram-se a nível dos países analisados diferenças consideráveis entre as modalidades de especificação de objectivos, as quais se explicam, em parte, pelos desníveis qualitativos dos processos e procedimentos orçamentais dos países em questão. Estas diferenças variavam desde a simples afectação global das somas ao orçamento de um ministério (especificação de objectivos sectorial) (Moçambique e Tanzânia), até à indicação pormenorizada dos programas ou acções específicas a financiar (Zimbabué, programa para 1993-1994).

12.57. É nos países onde a especificação de objectivos foi sectorial (Zâmbia e Tanzânia) que a taxa de mobilização dos FCP foi mais elevada (respectivamente 100% e 94%), enquanto que nos países com uma especificação pormenorizada de objectivos (Zimbabué e Gana) a taxa de desembolsos foi muito mais baixa (respectivamente 51,4% e 68,6%).

12.58. Para impedir uma eventual dispersão, deverá ser mantida a afectação da ajuda comunitária a determinados números orçamentais de despesas, embora com os ajustamentos necessários para evitar bloqueios resultantes de uma especificação de objectivos demasiado pormenorizada.

12.59. Neste sentido, como foi já várias vezes referido pela própria Comissão (ver igualmente o ponto 12.44), a análise das despesas públicas efectuada pelas IFI, em colaboração com outros financiadores, poderá tornar-se um instrumento de orientação e de controlo das despesas públicas, desde que seja feita sistematicamente no final de cada exercício orçamental, para que as conclusões destas análises possam ser tidas em conta durante a elaboração do orçamento seguinte (n + 2), o que não sucedeu em nenhum dos 11 países analisados.

12.60. Finalmente, uma ajuda orçamental tem apenas um valor reduzido em países nos quais os procedimentos orçamentais não são sólidos, onde a execução do orçamento é lenta, centralizada e pouco transparente e o controlo das despesas quase não existe (ver pontos 12.95-12.100). Diversas resoluções do Conselho recomendam uma assistência a estes países e sublinham a necessidade de um reforço do funcionamento das suas finanças públicas. Em relação a cada um dos domínios referidos na resolução do Conselho de Junho de 1995, os progressos alcançados nos países analisados estão muito longe de permitir a passagem sem riscos excessivos a um sistema de afectação global ([39]).

12.61. Para a Comissão a especificação sectorial de objectivos é aliciante, devido aos seus efeitos simplificadores. Além disso, pode ter um impacto significativo sobre a reestruturação do conjunto das despesas públicas, evitar controlos administrativos ligados à identificação das rubricas orçamentais e acelerar o desembolso dos fundos. No entanto, como na realidade se trata de uma afectação global, este tipo de abordagem deve ser acompanhado de uma análise do conjunto das rubricas orçamentais efectivamente aplicadas, a fim de garantir que as anteriores contribuições financeiras não originaram efeitos negativos e que a execução geral do orçamento (repartição efectiva pelos diferentes sectores de despesas) foi devidamente respeitada. É necessário que a Comissão continue a participar, conjuntamente com os principais financiadores, na elaboração do orçamento, caso pretenda poder garantir um financiamento adequa-

([38]) Relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1994, ponto 11.37 (JO C 303 de 13.11.1995).

([39]) Neste contexto, remetemos para a iniciativa *Aid Accountability Initiative*, sob os auspícios do PNUD, cujo objectivo consiste em apoiar e coordenar os esforços dos países doadores e beneficiários destinados a melhorar os sistemas que permitem apresentar os resultados das actividades executadas nos países em vias de desenvolvimento.

do dos sectores considerados prioritários. Nesse caso, essa participação deverá constituir uma condição básica da sua intervenção. Contudo, este sistema só poderá ser aplicado nos países onde os procedimentos de execução das despesas públicas são transparentes. Antes de adoptar esta nova via, a Comissão deverá certificar-se da existência destes procedimentos, sendo necessário, deverá permitir que os Estados ACP reforcem os seus procedimentos de controlo orçamental, facultando-lhes importantes apoios institucionais. Daí resulta que a Comissão deverá avaliar regularmente a qualidade destes procedimentos, sendo necessário que se mantenha firme nas suas determinações caso o Estado ACP não respeite os seus compromissos ([40]).

Sectores sociais prioritários

12.62. Uma vez que a Comissão decidiu ([41]) que, no que se refere ao sector social, deverá ser dada prioridade às áreas da saúde e do ensino básico, o Tribunal limitou-se a analisar estas últimas.

12.63. O ***quadro 12.4***. apresenta a afectação inicial dos FCP e a sua utilização efectiva nos 11 países sujeitos a auditoria. A sua análise revela que a parte dos FCP destinada aos sectores sociais prioritários se situava entre 20,8% (Benim) e 100% (Tanzânia, Zimbabué e Etiópia) do montante total dos fundos em questão. Em relação a determinados países, esta afectação não reflecte, pelo menos em termos financeiros, a prioridade atribuída a estes sectores pela Comunidade. Embora esta prioridade não tenha sido quantificada, um índice que ultrapasse de forma significativa metade deste montante deverá ser considerado como um mínimo para garantir uma massa crítica suficiente.

12.64. O apoio prestado aos sectores sociais prioritários de determinados países da zona franca (Benim, Burkina Faso, Camarões) reflecte, de forma deficiente, a prioridade adoptada pela Comunidade. Nestes países, foram utilizadas somas significativas para regularização dos défices anteriores dos organismos públicos e semi públicos, como se pode ver no ***quadro 12.5***.

12.65. Importa também referir o pagamento efectuado a uma empresa privada, na sequência de um litígio que opôs esta empresa ao Burkina Faso (1 200 Mio FCFA) (1,8 Mio ECU) ([42]), bem como o reembolso das dívidas do Governo do Gana ao Banco Nacional (28 800 Mio Cedis) (18,8 Mio ECU) ([43]).

12.66. As principais razões apresentadas, tanto pelas autoridades dos países em questão como pela Comissão,

([40]) A este respeito, ver as observações efectuadas no ponto 11.40 do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1994, referente aos programas de apoio ao ajustamento estrutural nos países do Mediterrâneo sul (JO C 303 de 14.11.1995).

([41]) Orientação aprovada pelo Conselho na sua Resolução Doc. 6379/91.

([42]) Taxa de câmbio de Junho de 1994 (50%) e Junho de 1995 (50%).

([43]) Taxa de câmbio de Setembro de 1995.

Quadro 12.4 — Afectação dos FCP aos sectores sociais prioritários (período 1991-1995)

(em %)

País	Saúde		Educação		Sem Saúde/Educação	
	Previsão	Real	Previsão	Real	Previsão	Real
Benim	28,7	20,8	0,0	0,0	71,3	79,2
Burkina Faso	24,2	26,0	27,0	20,4	48,8	53,6 (1)
Camarões	20,3	20,9	4,5	10,2	75,2	68,9
Costa do Marfim	66,0	n.d.	0,0	0,0	34,0	n.d.
Etiópia	100,0	n.d.	0,0	n.d.	0,0	n.d.
Gana	39,1	35,8	33,5	30,5	27,4	33,7
Mali	35,8	28,2	24,8	18,5	39,4	53,3
Moçambique	28,0	28,0 (1)	60,7	60,7 (1)	11,3	11,3 (1)
Tanzânia (1)	50,0	50,0 (1)	50,0	50,0 (1)	0,0	0,0
Zâmbia (2)	36,1	36,1	36,1	36,1	27,8	27,8
Zimbabué	48,7	48,7 (1)	51,3	51,3 (1)	0,0	0,0
Média dos países	**43,3**	**32,7**	**26,5**	**30,9**	**30,5**	**36,4**

NB: n.d. = não disponível.
Fonte: Dados fornecidos pela Comissão. Base: moeda nacional.
(1) Incluindo os FCP já definidos por objectivos mas ainda não pagos.
(2) A atribuição aos sectores da saúde e da educação foi efectuada de forma global para efeitos da realização do quadro, os montantes foram divididos em partes iguais pelos dois sectores.

Quadro 12.5 — Utilização dos FCP para as empresas públicas

País	Mio ECU (1)	Mio FCFA
Benim (2)	10,4	3 880,0
Burkina Faso (3)	14,3	10 048,3
Camarões	11,6	n.d.
Mali	0,4	350,0

Fonte: dados fornecidos pela Comissão.

NB: n.d. = não disponível.

(1) Taxa de câmbio de Dezembro de 1995.

(2) Serviço Beninês de Segurança Social, 1 900 Mio FCFA; Caixa Nacional de Poupança, 900 Mio FCFA; Sociedade Beninesa da Água e da Electricidade, 730 Mio FCFA; Serviço dos Correios e Telégrafos, 350 Mio FCFA.

(3) Sociedade Burquina de Fibras Têxteis, 8 700 Mio FCFA; Sociedade Burquina de Crédito Automóvel, 900 Mio FCFA; Instituto Nacional dos Cereais, 448,3 Mio FCFA.

para explicar os índices de utilização dos fundos relativos aos sectores sociais prioritários são de duas ordens:

a) uma insuficiente capacidade de absorção dos sectores em questão (Burkina Faso, Gana);

b) a existência de procedimentos burocráticos morosos referentes à execução das acções e dos programas e à justificação das despesas dos mesmos (Burkina Faso, Mali, Zimbabué).

12.67. Na realidade, é difícil avaliar a prioridade concedida aos sectores sociais em questão pelos países ACP, devido à inexistência de dados fiáveis, sobre as despesas realmente efectuadas (execução orçamental). Foi por este motivo que o Tribunal se baseou nos montantes inscritos no orçamento para analisar as afectações aos sectores sociais prioritários. Ainda devido ao facto de não existir um indicador único que dê uma imagem completa da prioridade orçamental concedida aos sectores sociais prioritários, o Tribunal, com base nos dados fornecidos pelas delegações e pelos países ACP, comparou as atribuições orçamentais destes sectores com dois indicadores diferentes: o orçamento total e o PIB (44). Verifica-se que, apesar do apoio da Comunidade, a situação do orçamento dos sectores sociais prioritários não melhorou de forma manifesta no caso de determinados países [ver ***quadros 12.6 a)*** e ***12.6 b)***].

12.68. Os valores disponíveis tendem a revelar que a prioridade a conceder a estes sectores continua a ser uma necessidade, desde que se mantenha o objectivo de compensar os efeitos negativos do ajustamento estrutural em relação aos mais desfavorecidos (45). Caso este último objectivo passe a ser prioritário, será necessário garantir que a ajuda «programa» constitui o melhor meio para alcançar este objectivo e justificar esta escolha, comparativamente com uma ajuda mais clássica do tipo «projecto», para a qual alguns doadores se inclinam de novo (Canadá/Dinamarca).

(44) Ver quadros 12.6 a) e 12.6 b).

(45) Alínea f) do artigo 244.º da quarta Convenção de Lomé.

Evolução de determinados indicadores macroeconómicos

12.69. Antes de tentar formular conclusões quanto à evolução macroeconómica destes países, é necessário referir o problema da fiabilidade dos dados estatísticos, bem como a impossibilidade de isolar os efeitos das ajudas ao ajustamento estrutural dos outros factores que têm incidência sobre a evolução macroeconómica (46). Esta realidade limita a qualidade do acompanhamento dos programas de ajustamento estrutural efectuado pelos financiadores e explica parcialmente as dificuldades de aplicação de mecanismos de apoio referentes aos programas.

(46) Ver a resolução do Conselho de 1 de Junho de 1995.

Quadro 12.6 a) — Verbas atribuídas no orçamento aos sectores sociais prioritários

(em % do PIB)

País	1991		1994	
	Educação	Saúde	Educação	Saúde
Burkina Faso	1,59	1,23	2,10	2,05
Gana	2,97	1,41	3,60	1,02
Mali	2,15	0,47	1,96	0,70
Zâmbia	2,89	1,44	1,91	1,70
Zimbabué	8,80	3,60	8,86	3,89
Média dos países	**3,68**	**1,63**	**3,69**	**1,87**

Fonte: Tribunal de Contas com base nos dados orçamentais dos países em questão.

Quadro 12.6 b) — Verbas atribuídas no orçamento aos sectores sociais prioritários

(em % do total do orçamento)

País	1991		1995	
	Educação	Saúde	Educação	Saúde
Burkina Faso	7	6	6	5
Gana	22	8	29	8
Mali	23	6	21	8
Zâmbia	8	4	10	11
Zimbabué	16	6	14	6
Média dos países	**15**	**6**	**16**	**8**

Fonte: Tribunal de Contas com base nos dados orçamentais dos países em questão.

12.70. O FMI, por diversas ocasiões, formulou objectivos respeitantes à evolução macroeconómica para os países sujeitos a ajustamento estrutural, através de um determinado número de indicadores (ver ***quadro 12.8***).

12.71. Em relação ao período 1991-1995, nos países analisados, a evolução destes indicadores, bem como dos indicadores relativos à balança de pagamentos correntes, à taxa de base do banco central e à taxa de câmbio comparativamente às moedas de referência, é bastante desigual, como se pode ver no ***quadro 12.8***. Apesar de determinados progressos, a comparação com os objectivos indicados nos documentos-quadro de política económica do FMI revela resultados ainda modestos relativamente aos países para os quais existem dados disponíveis.

12.72. No que se refere ao crescimento do PIB, o Zimbabué foi o único país que atingiu os valores fixados no documento-quadro. Quanto à taxa de inflação, verificou-se apenas uma melhoria na Etiópia, onde os objectivos do documento-quadro foram igualmente alcançados. Em relação à maioria dos países analisados, o ***quadro 12.7*** revela que os défices orçamentais se agravaram, excepto no Gana, na Tanzânia e na Zâmbia. No Gana e em Moçambique, verificou-se uma evolução inquietante no que diz respeito ao crescimento da massa monetária.

12.73. No plano externo verifica-se (ver ***quadro 12.9***) um crescimento alarmante da dívida entre 1990 e 1994 e, consequentemente do serviço da dívida. Apesar dos programas de apoio ao ajustamento estrutural financiados pelas IFI, o problema do endividamento dos Estados beneficiários mantém-se. Com efeito, os empréstimos referentes ao ajustamento estrutural concedidos pelas IFI necessitam de ajudas exteriores, sob a forma de doações, que permitam a celebração de novos empréstimos. Nas condições dos empréstimos é imposto aos países beneficiários o volume de ajuda externa de que deverão beneficiar no futuro, uma vez que os recursos próprios dos países sujeitos a ajustamento estrutural são demasiado reduzidos para financiarem simultaneamente a amortização das dívidas anteriores e as despesas orçamentais.

12.74. Convém igualmente salientar que o crescimento demográfico neutraliza, em larga medida, os esforços desenvolvidos no âmbito do ajustamento estrutural ([47]). Com efeito, mesmo num contexto excepcional de crescimento económico de 5%, em princípio, um crescimento demográfico de 3% não deixará recursos suficientes para fazer face aos prazos de reembolso da dívida. Nos onze países analisados, o crescimento demográfico varia entre 2,3% e 3,4% ([48]).

12.75. A situação económica dos países analisados continua a ser difícil em contraste com, por exemplo, a de determinados países da Ásia Oriental. A falta de progresso tende a manter-se, apesar do apoio ao ajustamento estrutural prestado pela Comissão, pelos outros financiadores e pelas IFI.

Execução das reformas no plano sectorial

12.76. Os programas de apoio do FED incluem reformas sectoriais que, muitas vezes, constituem condições específicas prévias ao desembolso da ajuda. Verificou-se, por vezes, que estas reformas foram parciais sem que, no entanto, a liberação das parcelas relativas aos programas tenha sofrido qualquer atraso).

12.77. Na Zâmbia, o programa de reformas sociais (*Social Action Programme*), que fazia parte do programa de ajustamento estrutural, não foi bem sucedido, sendo substituído pelo *Social sector Rehabilitation and Development Programme*. O *Public Sector Reform Programme*, referido no segundo programa de apoio ao ajustamento estrutural, não foi executado.

12.78. No Zimbabué, as reformas no domínio da liberalização do comércio e da economia foram satisfatórias, enquanto que as reformas relacionadas com a execução do *Social Dimension of Adjustment Plan* ficaram muito aquém das previsões.

12.79. Face a estes casos, verifica-se que a Comissão não considerou oportuno insistir no cumprimento de determinadas reformas sectoriais fixadas pelos acordos de financiamento.

Efeitos da ajuda nos sectores seleccionados

12.80. Nos países visitados, a execução dos apoios orçamentais nem sempre foi tão fácil como os acordos de financiamento deixavam transparecer, verificando-se que vários obstáculos derivam do processo de execução orçamental dos Estados ACP ou, até, da política económica praticada pelos respectivos governos.

12.81. No que se refere ao conjunto dos países analisados, convém salientar que o apoio orçamental por especificação de objectivos dos FCP depara-se com duas dificuldades:

a) em primeiro lugar, não há uma relação clara entre a mobilização das dotações para sectores sociais e o grau em que as populações particularmente afectadas pelas políticas de ajustamento estrutural postas em

([47]) Ver resolução da assembleia paritária ACP-UE sobre a revisão intercalar da quarta Convenção ACP-CEE, de 6 de Outubro de 1994.

([48]) Relatório sobre o desenvolvimento humano de 1995 (PNUD).

Quadro 12.7 — Indicadores macroeconómicos

	Benim (1)		Burkina Faso (1)		Camarões (1)		Etiópia		Gana		Costa do Marfim (1)		Mali (1)		Moçambique		Tanzânia		Zâmbia		Zimbabué	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
PIB (Mio ECU)	1 539,10	1 289,07	2 327,18	1 514,67	9 440,90	4 938,27	7 968,83	3 740,95	5 287,00	3 322,20	7 728,55	5 703,97	1 959,49	1 581,65	1 135,50	1 197,55	2 117,15	1 907,74	2 100,82	2 859,88	2 972,41	3 876,71
Crescimento do PIB (%)	4,70	3,60	n.d.	1,00	− 5,90	− 3,80	− 6,70	1,30	2,70	0,70	− 0,80	0,80	− 0,90	2,30	− 0,70	0,00	4,30	4,50	− 0,04	− 5,10	4,30	7,40
Inflação (%)	2,10	38,60	3,20	24,70	6,10	14,70	20,90	1,20	10,30	34,20	1,60	35,40	2,10	34,50	33,20	63,20	22,20	34,10	92,60	35,10	23,30	22,30
Taxa de desconto (%)	n.d.	n.d.	11,00	12,30	n.d.	n.d.	4,00	12,50	20,00	33,00	11,00	14,50	11,00	12,50	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18,50	10,25/ 20,00	29,50
Taxa de câmbio .../ECU	348,06	656,91	348,06	656,91	348,06	656,91	2,61	7,67	487,04	1 249,39	348,06	656,91	348,06	656,91	2 247,04	7 897,33	295,68	654,70	103,90	810,66	6,38	10,26
Acréscimo da massa monetária (%)	31,20	41,20	n.d.	n.d.	− 10,10	17,20	18,60	14,00	19,90	46,20	0,00	35,10	12,60	37,80	30,20	49,30	26,90	33,70	139,20	50,30	23,00	34,00
Saldo do orçamento em % do PIB	− 7,20	− 6,70	− 4,33	− 5,06	− 3,20	− 24,00	− 10,90	− 16,90	1,50	2,20	− 14,30	− 10,90	− 12,70	− 16,40	− 0,50	− 5,20	− 0,80	− 0,90	− 10,20	− 2,65	− 8,40	− 13,00
Balança comercial (Mio Ecu)	− 118,08	− 48,71	− 738,38	19,70	14,08	15,38	− 626,41	− 616,03	− 426,66	− 479,35	n.d.	n.d.	− 229,27	− 238,84	− 187,56	− 249,31	− 905,07	− 804,97	− 406,50	− 317,55	− 244,36	− 60,92

Fonte: Delegações da Comissão nos países ACP em questão.
NB: n.d. = não disponível.
(1) A desvalorização dos FCFA em Janeiro de 1994 explica, em parte, a descida do PIB expressa em ECU.

Quadro 12.8 — Objectivos macroeconómicos do FMI

(% do PIB)

País	Fonte (1)	Indicador					
		Crescimento	Taxa de investimento	Taxa de poupança	Défice orçamental	Inflação	Défice conta corrente
Benim	PFP 1991-1994	4	14,70	6,80	4		
	PFP 1992-1995	4	13,10	6,40			
	PFP 1994-1996	5,50	19,50	6,70	0		
Burkina Faso	PFP 1991-1993	4				4	−14,6
	PFP 1993-1995	3-4				2,50	−14
	PFP 1994-1996	> 5				6	−14,8
Etiópia	PFP 1993-1995	5,80				6	−5
	PFP 1994-1996	6,00				4	−6,7
Gana	PFP 1991-1993	5	19,50	16,30		5	
	PFP 1992-1994	5,50	20	17,50		5	
	PFP 1995-1997	5,50				5	
Costa do Marfim	PFP 1991-1995	5-6	18		4-5		
Mali	PFP 1994-1996	5,00	27	10		2-3	13,40
Zâmbia	PFP 1992-1994	4	20,50		0,50	5	
Zimbabué	PFP 1992-1995	5	24			7	3,00
	PFP 1994-1996	5				< 8	3

(1) Policy Framework Paper (FPC): Documento-quadro de política económica.

prática beneficiaram efectivamente do apoio (ver ***quadros 12.10 a 12.12***);

b) em segundo lugar, não está claramente especificado na Convenção de Lomé (49) se os FCP podem ser utilizados para financiamento de despesas de pessoal. A Comissão adopta abordagens diferentes consoante os países.

Execução orçamental nos países ACP

12.82. Um sistema de execução orçamental extremamente centralizado, bem como a complexidade dos procedimentos de autorização e de liquidação dos pagamentos, provocou atrasos muito consideráveis na mobilização das dotações destinadas aos sectores sociais. Os exemplos a seguir apresentados ilustram este fenómeno:

a) no âmbito do exercício orçamental de 1993, não foram utilizados 236 Mio FCFA (0,36 Mio ECU), destinados a cobrir os ordenados dos professores primários recrutados de novo, (Burkina Faso);

b) em finais de Julho de 1994, a utilização dos fundos no apoio orçamental para 1994 era muito reduzida em

Quadro 12.9 — Evolução da dívida externa

(em % do PIB)

País	1990	1994
Benim	64,7	86,7
Burkina Faso	28,0	80,0
Etiópia	25,2 (1)	87,7 (4)
Gana	25,9 (2)	92,3
Mali	98,7	195,0 (5)
Zâmbia	193,4	182,0
Zimbabué	46,0 (3)	69,0 (5)

Fonte: dados IFI.
(1) Dados relativos ao ano 1991-1992.
(2) Dados relativos ao ano 1984.
(3) Dados relativos ao ano 1991.
(4) Dados relativos ao ano 1993-1994.
(5) Dados relativos ao ano 1993.

(49) Alínea h) do artigo 224.º da quarta Convenção de Lomé.

Quadro 12.10 — Indicadores sociais
Demografia e pobreza

Indicadores de desenvolvimento dos países abrangidos pelo inquérito

País	Benim	Burkina Faso	Camarões	Costa do Marfim	Etiópia	Gana	Mali	Moçambique	Tanzânia	Zâmbia	Zimbabué
Indicadores demográficos											
População (Mio hab.)	4,90	9,50	12,20	12,90	50,30	16,00	9,80	14,70	27,20	8,70	10,50
Taxa de crescimento da população (%)	3,00	2,60	2,80	3,40	3,00	3,00	3,10	3,20	2,90	2,70	2,30
Indicadores de pobreza											
PNB por habitante (USD)	410,00	310,00	830,00	680,00	110,00	460,00	310,00	70,00	100,00	370,00	580,00
População urbana em situação de pobreza (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	59,00	n.d.	40,00	n.d.	n.d.	n.d.
População rural em situação de pobreza (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	54,00	n.d.	70,00	n.d.	n.d.	n.d.
Despesas militares em % das despesas de saúde e educação	n.d.	30,00	48,00	14,00	190,00	12,00	53,00	121,00	77,00	63,00	66,00

NB: n.d. = não disponível.
Fonte: Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), relatórios sobre o desenvolvimento humano, edição de 1995, dados de 1992.

Quadro 12.11 — Indicadores sociais
Domínio da saúde

Indicadores de desenvolvimento dos países abrangidos pelo inquérito

País	Benim	Burkina Faso	Camarões	Costa do Marfim	Etiópia	Gana	Mali	Moçambique	Tanzânia	Zâmbia	Zimbabué
Indicadores no domínio da saúde											
Esperança de vida à nascença (em anos)	47,60	47,40	56,00	51,00	47,50	56,00	46,00	46,40	52,10	48,90	53,70
Taxa de mortalidade infantil (por milhar)	86,00	130,00	63,00	92,00	119,00	81,00	159,00	148,00	85,00	104,00	67,00
Taxa de desnutrição das crianças com menos de cinco anos (%)	24,00	27,00	17,00	12,00	40,00	27,00	22,00	47,00	24,00	26,00	14,00
Milhões de habitantes por médico	14,30	33,33	12,50	11,11	33,33	25,00	20,00	33,33	n.d.	11,11	7,69
População com acesso à água potável (%)	51,00	56,00	50,00	76,00	25,00	52,00	41,00	22,00	50,00	53,00	84,00
População com acesso aos serviços de saúde (%)	18,00	49,00	41,00	30,00	46,00	60,00	n.d.	39,00	76,00	75,00	85,00

NB: n.d. = não disponível.
Fonte: Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), relatórios sobre o desenvolvimento humano, edição de 1995, dados de 1992.

Quadro 12.12 — Indicadores sociais
Domínio da educação

Indicadores de desenvolvimento dos países abrangidos pelo inquérito

País	Benim	Burkina Faso	Camarões	Costa do Marfim	Etiópia	Gana	Mali	Moçambique	Tanzânia	Zâmbia	Zimbabué
Indicadores no domínio da educação											
Taxa de alfabetização	32,90	17,40	59,60	36,60	32,70	60,70	27,20	36,90	64,40	75,20	83,40
Número de alunos por professor (primário)	35,00	57,00	51,00	36,00	30,00	29,00	42,00	55,00	35,00	44,00	36,00
Número de alunos por professor (secundário)	n.d.	n.d.	26,00	n.d.	n.d.	18,00	14,00	34,00	21,00	25,00	28,00
Despesas no sector da educação em % das despesas públicas	n.d.	17,50	19,60	n.d.	9,40	24,30	17,30	12,00	11,40	8,70	n.d.
Despesas públicas com a educação primária (e secundária)	n.d.	68,00	70,00	n.d.	82,00	64,00	n.d.	66,00	63,00	66,00	85,00
Despesa pública com a educação terciária	n.d.	32,00	30,00	n.d.	12,00	11,00	n.d.	10,00	17,00	17,00	10,00

NB: n.d. = não disponível.
Fonte: Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), relatórios sobre o desenvolvimento humano, edição de 1995, dados de 1992.

determinados sectores: em matéria de educação, de uma dotação de 1 475 Mio FCFA (2,2 Mio ECU), tinham sido liquidados 471 Mio FCFA (0,7 Mio ECU), o que corresponde a uma taxa de 32%. A nível das despesas de saúde, em relação a uma dotação de 2 306 Mio FCFA (3,5 Mio ECU), só tinham sido liquidados 344 Mio FCFA (0,5 Mio ECU), o que corresponde a uma taxa de 15%. Mesmo no que diz respeito à manutenção das estradas, a taxa de execução era de apenas 22% (Mali);

c) no sector da educação, no que se refere ao apoio orçamental às regiões, em Novembro de 1995 verificavam-se atrasos consideráveis na liberação de parcelas mensais das dotações e a situação tinha-se agravado comparativamente ao ano anterior (Zâmbia);

d) o facto de, durante o primeiro programa de apoio ao ajustamento estrutural (1993-1994), os FCP terem sido canalizados para acções específicas nos sectores da educação e da saúde, bem como a obrigação de justificar pormenorizadamente cada despesa, tarefa dificultada pela existência de procedimentos administrativos complexos, levaram a uma taxa bastante modesta de utilização dos FCP (51,4%), verificada durante o controlo local efectuado em Novembro de 1995 (Zimbabué);

e) a mobilização dos FCP através do sistema de autorização complementar prévia de liberação das dotações (*vote of credit*) limitou a sua utilização em benefício das rubricas orçamentais (Zimbabué). Por este motivo, a Comissão tomou medidas para alterar determinados procedimentos;

f) a disposição constante do protocolo de acordo relativo à utilização dos FCP que estipulava que os programas sujeitos a apoio não podem dizer respeito a importações de bens e de serviços, constituiu também um obstáculo à utilização dos fundos (Zimbabué).

Repartição geográfica do apoio orçamental

12.83. Resta ainda procurar obter um melhor equilíbrio da repartição geográfica das despesas, uma vez que foram as zonas urbanas que mais beneficiaram da ajuda, como se pode ver pelos exemplos seguintes:

a) no sector do ensino básico, o apoio às despesas de pessoal beneficiou sobretudo as zonas urbanas (Burkina Faso);

b) no sector da saúde, embora se tenha constatado que a disponibilidade dos medicamentos melhorou na maior parte dos centros de saúde, as vagas para médicos em zonas rurais continuam a ser difíceis de ocupar, embora o alojamento seja financiado pelos FCP (Zimbabué);

c) no que se refere ao sector do ensino básico, constatou-se que, apesar de existir um nível aceitável de subsídios orçamentais, as condições escolares (estado de conservação das escolas, disponibilidade de material e número de professores qualificados) eram bastante deficientes nas zonas rurais em comparação com as que existem nas zonas urbanas (Zimbabué).

Prioridade atribuída à educação e aos cuidados básicos de saúde

12.84. A prioridade atribuída, a nível dos sectores sociais, à educação primária e aos cuidados básicos de saúde não se reflecte sistematicamente nas dotações financeiras, como se pode ver pelos seguintes exemplos:

a) no sector da saúde, a prioridade concedida aos cuidados básicos continuou a ser demasiado reduzida, enquanto que as despesas de funcionamento dos serviços centrais e os cuidados terciários absorviam mais de 40% das dotações operacionais do Ministério da Saúde. Para que as populações mais desfavorecidas beneficiem da ajuda comunitária, a proporção dos cuidados básicos no conjunto das despesas de saúde deverá aumentar (Burkina Faso);

b) por ocasião dos controlos locais efectuados nas províncias de Pasore e Yatenga, verificou-se que as escolas primárias não estavam devidamente aprovisionadas em material e equipamentos, que as cantinas eram abastecidas de forma irregular e que as condições de alojamento dos professores eram muitas vezes precárias. Em contrapartida, o número e a qualidade dos professores correspondia às necessidades (Burkina Faso);

c) em relação ao Mali, a análise das despesas públicas revelou um insuficiente financiamento do ensino primário e uma considerável redução dos recursos consagrados ao sector da saúde, apesar das necessidades prementes. Foi precisamente a nível das reformas nos sectores sociais, e em especial na educação, que se verificaram os progressos menos significativos. Verifica-se igualmente que os próprios mecanismos orçamentais e o teor das despesas tendem a beneficiar as camadas sociais menos necessitadas o que, obviamente, é contrário aos objectivos pretendidos;

d) no que se refere ao ano de 1994, no Gana, o apoio orçamental no sector da educação sofreu uma reorientação da educação básica para a educação secundária, apesar do estado de carência que caracteriza o ensino primário neste país. A utilização dos FCP no subsector da educação básica teria não só sido preferível, como estaria mais em conformidade com as orientações da Comunidade;

e) ainda no Gana, no orçamento do sector da saúde, as somas destinadas aos cuidados básicos continuam a ser diminutas, uma vez que os serviços centrais e os cuidados terciários absorvem uma grande parte dos recursos disponíveis (os dois hospitais nacionais representam 10% do orçamento anual). Além disso, a massa salarial, que representa 75% do orçamento da saúde, limita as despesas operacionais.

Outras observações

12.85. No Gana verificaram-se os seguintes problemas específicos:

a) um programa de recuperação de escolas primárias previsto num montante de 1 000 Mio Cedis (1,2 Mio ECU) no orçamento do exercício de 1993 não foi executado, embora o contrato tivesse já sido pago na totalidade ao fornecedor. Com efeito, os materiais de construção nunca foram entregues ao ministério da educação. A Comissão deveria ter analisado este caso, a fim de que fossem tomadas as medidas correctoras adequadas;

b) um outro programa relativo à entrega de livros e material escolar em escolas primárias e secundárias, num montante de 1,9 Mio USD (1,4 Mio ECU), igualmente previsto no orçamento para o exercício de 1993, apenas tinha tido início em Agosto de 1995;

c) a politica orçamental restritiva do governo traduziu-se — também a nível dos sectores sociais — por uma compressão das dotações, pela reorientação de determinados programas e pela instauração de objectivos relativos às taxas de utilização de determinadas rubricas de dotações, tendo como consequência limitar o volume das despesas que o FED pretendia consagrar a estes sectores. Desta forma, em Setembro de 1995, estavam por utilizar 28 800 Mio Cedis (18,8 Mio ECU) de FCP (ver ponto 12.65);

d) no Burkina Faso, as iniciativas previstas no primeiro programa de apoio para estimular as empresas privadas no contexto do ajustamento estrutural foram reduzidas, uma vez que as despesas se limitaram a 36 Mio FCFA (0,06 Mio ECU).

12.86. No Burkina Faso, a armazenagem centralizada do material e dos equipamentos escolares, aliada a uma insuficiência de meios de transporte, atrasou a sua distribuição pelas escolas. Em Setembro de 1995, existiam ainda em Ouagadougou stocks importantes de equipamentos comprados para o ano lectivo anterior (1994-1995).

12.87. Um concurso para compra de mapas geográficos, celebrado em 1993, continuava pendente em Setembro de 1995, dado que o beneficiário nacional do concurso não tinha podido pagar ao fornecedor em França o adiantamento que este lhe tinha solicitado (Burkina Faso);

12.88. Na Zâmbia, embora uma parte crescente das dotações tenha sido afectada ao subsector educação primária, tendo sido efectuada simultaneamente uma redução das despesas salariais para o período de 1992-1995, os documentos comprovativos apresentados não permitiram avaliar em que medida os fundos foram utilizados em benefício dos grupos mais desfavorecidos.

Supervisão dos programas

12.89. O facto de o apoio ao ajustamento estrutural ser considerado um instrumento de pagamento rápido ([50]) não significa que não seja essencial um acompanhamento rigoroso e um bom enquadramento das operações destinados a garantir a boa execução das acções empreendidas pela Comunidade ([51]). Este acompanhamento deve incidir não apenas sobre a execução do programa macroeconómico de estabilização e de ajustamento por parte da administração ACP, mas também sobre as reformas sectoriais, sobre a política conduzida nos sectores sociais, bem como sobre a preparação e execução do orçamento de Estado.

Acompanhamento efectuado pela Comissão

12.90. A supervisão é especialmente exercida pela delegação da Comissão em cada país em causa. Esta supervisão é acompanhada de missões pontuais de acompanhamento e de auditoria por parte dos serviços centrais, enquanto que o enquadramento é assegurado pela criação de uma assistência técnica.

12.91. Neste contexto, convém assinalar que a colocação à disposição de um único conselheiro económico nas delegações para efectuar este acompanhamento é, de uma maneira geral, insuficiente, tendo em conta a importância financeira da ajuda em questão (ver ponto 12.15). Assim, o acompanhamento da execução do apoio comunitário efectuado no local não tem, de uma forma geral, sido realizado de forma sistemática, apesar da importância de que se reveste para efeitos de apreciação do impacto final da ajuda.

([50]) Alíneas h) e i) do artigo 244.º da quarta Convenção de Lomé.

([51]) Princípios do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE relativos à «ajuda programa,» n.º 259 (ISBN-92-64-23779-8).

Assistência técnica

12.92. A insuficiência dos recursos das delegações foi, em parte, colmatada através do recurso a serviços de assistência técnica que completaram o acompanhamento garantido pelas delegações, tendo, no entanto, a sua actuação variado de país para país no que se refere ao volume e às competências que lhes foram atribuídas. Assim, verificou-se que a assistência técnica posta em prática no Burkina Faso efectuou um trabalho extraordinário e contribuiu activamente para a concepção das reformas e o acompanhamento dos apoios orçamentais nos sectores da saúde e da educação. Em contrapartida, no Zimbabué, a assistência técnica foi principalmente orientada para o controlo contabilístico da utilização dos FCP, o que se revestia de um interesse muito reduzido. Na Zâmbia, uma assistência técnica de longa duração foi atribuída ao gestor nacional do FED, tendo desempenhado o papel de consultor em matéria de gestão orçamental. No Mali, a assistência técnica tinha sido limitada à execução do PGI e à especificação das despesas a apoiar através dos FCP. No Gana, não havia uma assistência técnica permanente, apesar das dificuldades já assinaladas na gestão dos programas de importação do sexto FED ([52]).

Acompanhamento efectuado pelos Estados beneficiários

12.93. Nos acordos de financiamento, bem como nos acordos relativos aos mesmos, está previsto que o Governo nacional efectuará um relatório sobre a execução orçamental, em particular no que se refere à execução dos FCP. Verificou-se que no Burkina Faso e no Gana estes relatórios nunca foram apresentados. Na Zâmbia, no que se refere aos exercícios de 1992 e 1993, não foi apresentada qualquer relação das despesas efectuadas nos sectores sociais, enquanto que as demonstrações financeiras relativas aos exercícios de 1994 e 1995 eram muito sucintas.

Conclusões

12.94. A política da Comissão em matéria de apoio ao ajustamento estrutural foi conduzida em função da avaliação da situação específica de cada país beneficiário a nível das IFI e do papel atribuído aos diferentes financiadores. Este facto não permitiu a elaboração de um modelo único ou uma execução estandardizada. É o que sucede, nomeadamente, no domínio da constituição e especificação dos objectivos dos FCP, área na qual têm sido constatadas diferenças significativas e não justificadas a nível dos países beneficiários (ver pontos 12.20 e 12.54).

([52]) Relatório especial do Tribunal n.º 2/94 sobre os programas de importação do sexto FED, ponto 4.18 (JO C 97 de 6.4.1994).

12.95. Quer no que se refere à notificação dos apoios financeiros a prestar aos beneficiários ([53]), ao pagamento dos adiantamentos a regularizar ([54]), ao aumento dos limites dos acordos de financiamento ([55]), à realização dos desembolsos referentes aos programas numa única parcela ([56]), ao carácter retroactivo dos programas de importações ([57]) ou à utilização dos FCP ([58]), a Comissão, com o acordo do Comité do FED, interpretou a regulamentação de uma forma lata.

12.96. A Comissão entende seguir, simultaneamente, a condicionalidade das IFI, recordando que existe apenas um único programa de ajustamento para um determinado país (ver ponto 12.19) e conservar o seu livre arbítrio em matéria de apreciação do estado de adiantamento das reformas, definindo as suas próprias condições à liberação dos apoios do FED ao ajustamento estrutural (ver ponto 12.34). Esta situação pode levar a Comissão a renunciar, ao longo do processo, a determinadas condições inscritas nos acordos de financiamento (ver ponto 12.35). O sistema assim criado é demasiado complexo e pode prejudicar a credibilidade das exigências da Comissão. É necessário procurar simplificar, clarificar e aplicar de forma estrita as condições de base, a fim de tornar o sistema mais racional (ver ponto 12.76).

12.97. Como os programas gerais de importações têm muitas vezes um carácter fictício, o seu abandono a favor de uma ajuda orçamental directa, previsto para o oitavo FED, corresponderá melhor à realidade das situações e permitirá libertar recursos que são necessários para garantir, no terreno, a aplicação real das ajudas em benefício dos mais desfavorecidos (ver pontos 12.52).

12.98. É no domínio da coordenação dos doadores que a Comissão tem exercido a sua acção mais conseguida. Esta preocupação de coordenação manifesta-se tanto a nível das instituições internacionais como dos Estados-Membros e os principais doadores participam nos programas de reforma nos países beneficiários (ver ponto 12.48). No entanto, como salientou o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, seria desejável obter um consenso a nível dos doadores sobre a questão da constituição e utilização dos FCP.

12.99. Embora as disposições da alínea f) do artigo 244.º da Convenção de Lomé insistam para que seja

([53]) N.º 1, alínea b) do artigo 281.º da quarta Convenção de Lomé.

([54]) N.º 3 do artigo 250.º, da quarta Convenção de Lomé.

([55]) N.º 2 do artigo 292.º da quarta Convenção de Lomé.

([56]) Nos seus «princípios relativos à ajuda programa», o CAD da OCDE é de opinião que «o fraccionamento da ajuda programa em parcelas... é um instrumento eficaz para garantir a execução efectiva do programa, na medida em que subordina os pagamentos à aplicação das reformas acordadas».

([57]) N.º 2 do artigo 250.º da quarta Convenção de Lomé.

([58]) Alíneas d) e i) do artigo 224.º da quarta Convenção de Lomé.

prestada uma atenção muito particular às categorias sociais mais vulneráveis, particularmente os pobres, os desempregados, as mulheres e as crianças, verifica-se que, em determinados países, esses objectivos têm sido preteridos em benefício de medidas de saneamento financeiro do sector público (ver pontos 12.64-12.65). Desta forma, os recursos do FED não foram integralmente afectados ao apoio dos mais desfavorecidos.

12.100. No que se refere aos outros países (fora da zona franca), os apoios orçamentais concedidos através dos FCP, foram, de uma forma geral, efectuados em conformidade com as orientações do Conselho nos sectores da saúde e da educação. No entanto, nalguns destes países, a eficácia destes apoios nos sectores sociais foi reduzida, especialmente devido a uma especificação de objectivos muito pormenorizada dos FCP (Zimbabué) no caso do primeiro programa (1993-1994) e da lentidão e dos atrasos a nível da execução do orçamento do Estado [Gana, ver ponto 12.85; Zimbabué, ver alínea f) do ponto 12.82].

12.101. Em vários países visitados (ver ponto 12.83), os serviços sociais das zonas urbanas beneficiaram de um tratamento melhor que os das zonas rurais, pelo que é desejável que se procure obter um reequilíbrio dos financiamentos públicos. Da mesma forma, em matéria de educação, a prioridade concedida ao ensino básico nem sempre foi suficiente (ver ponto 12.84). Verificou-se um fenómeno semelhante no domínio da saúde, onde os cuidados básicos nem sempre beneficiaram das dotações necessárias (ver ponto 12.84).

12.102. A especificação pormenorizada de objectivos dos FCP necessitou de um trabalho de gestão e de um acompanhamento significativos, tanto a nível das delegações como da assistência técnica. Em determinados países, tendo em conta a fungibilidade dos recursos orçamentais, a especificação dos objectivos dos FCP poderá ser menos pormenorizada (ver pontos 12.53-12.54) mas deverá ser acompanhada de objectivos quantificativos a realizar nos sectores sociais e da criação de um sistema de acompanhamento e de avaliação.

12.103. A análise dos orçamentos dos países visitados relativamente aos últimos anos, revela que é necessário desenvolver novos esforços para dar mais peso às políticas sectoriais que visam a coesão social, o que é importante, especialmente no que se refere às disposições da Convenção ([59]), que prevêem que o apoio ao ajustamento estrutural deve apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados ACP para melhorar, entre outros aspectos, o bem-estar social e económico da população no seu conjunto e para procurar que o ajustamento seja economicamente viável e social e politicamente suportável (ver pontos 12.64-12.65).

12.104. Devido à importância das somas mobilizadas pelo FED no âmbito do ajustamento estrutural (mais de 47% do total dos PIN dos países em questão), é absolutamente indispensável efectuar um acompanhamento rigoroso das operações (ver pontos 12.91-12.92). Este acompanhamento não foi fácil nos países analisados, sendo necessário procurar melhorar dois aspectos:

a) a situação nas delegações, no que se refere à orientação dos apoios ao ajustamento (ver ponto 12.91);

b) a situação nas administrações nacionais, onde são necessários apoios institucionais, especialmente para a criação sistemática de serviços de assistência técnica destinados a controlar o processo orçamental e a ajudar os países ACP a realizarem as reformas nos sectores seleccionados pelo FED.

12.105. A situação das finanças públicas e dos outros indicadores macroeconómicos dos países analisados revelam que, apesar do apoio ao ajustamento estrutural, a situação fica por vezes muito aquém dos objectivos inicialmente estipulados, a saber, um restabelecimento dos equilíbrios financeiros interno e externo e um regresso do crescimento económico nos países em questão (ver pontos 12.70-12.72).

12.106. Tendo em conta as necessidades extremamente importantes destes países a nível dos serviços sociais de base (saúde, educação), a tomada a cargo por parte do FED de determinadas despesas não permite, por si só, limitar os efeitos negativos do ajustamento estrutural sobre as camadas sociais mais desfavorecidas (ver pontos 12.60-12.61). Com efeito, o orçamento não privilegia necessariamente a dimensão social da acção pública, facto sobre o qual, na prática, a Comissão continua a não dispor do controlo necessário. Neste sentido, o apoio orçamental não parece poder ser um instrumento realmente eficaz a não ser que esteja associado a uma participação mais estreita do conjunto dos doadores e, por consequência dos serviços da Comissão, a nível da preparação, da execução dos programas nos sectores seleccionados, e, em seguida, a nível da avaliação *a posteriori* (análise das despesas públicas) do orçamento dos países que beneficiaram da ajuda. Importa aqui salientar que esta abordagem, que é a consequência lógica das alterações introduzidas em Novembro de 1995 à quarta Convenção de Lomé, corre o risco de, em certa medida, entrar em choque com a própria soberania dos Estados ACP ([60]).

([59]) Alíneas b) e g) do artigo 243.º da quarta Convenção de Lomé (JO L 229 de 17.08.1991).

([60]) Ver as preocupações expressas na proposta adoptada pela assembleia paritária ACP-CEE, reunida em Kampala, em 28 de Fevereiro de 1991 (JO C 216 de 19.08.1991).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EXECUÇÃO DOS FED ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 1995

12.7. *Existe, desde há vários anos, uma vontade política real por parte da Comunidade de resolver a questão dos saldos pendentes do FED.*

Para além do financiamento a partir dos recursos do 8.º FED, no valor de 292 milhões de ecus, importa igualmente recordar:

— *o reforço, no valor de 150 milhões de ecus, da dotação do artigo 254.º da Convenção a partir dos saldos pendentes provenientes dos 5.º e 6.º FED. Essa operação, decidida em Julho de 1994, visava fazer face às consequências da situação no Ruanda;*

— *a decisão da Comissão de 12 de Junho de 1996 de propor ao Conselho ACP-CE a reconstituição dos programas indicativos nacionais da Somália, a título das segunda e terceira convenções de Lomé, permitirá absorver na sua totalidade os saldos pendentes disponíveis a título dos seis primeiros FED, ou seja, 36,8 milhões de ecus. Visto que este montante é insuficiente para satisfazer a totalidade das necessidades da referida reconstituição, poder-se-á mesmo recorrer aos juros do FED para completar o saldo.*

É evidente que a utilização para outros fins dos saldos pendentes, afectados por país no âmbito dos programas indicativos nacionais, não é juridicamente possível nem politicamente viável, excepto nos casos excepcionais do Sudão e da Somália.

A utilização dos saldos pendentes para financiar novos projectos, prioritariamente respeitando o enquadramento jurídico em vigor, contribuirá certamente para a resolução desta questão.

AJUDAS DO 7.º FED PARA APOIO AO AJUSTAMENTO ESTRUTURAL

Domínio e medidas de controlo

Aâmbito e objectivo do inquérito do Tribunal

12.13 e 12.14. *A Comissão considera ter aplicado correctamente a Convenção de Lomé.*

Com efeito:

a) o financiamento retroactivo não se justifica por motivos de uma execução rápida, mas sim pelo facto de se verificar na maior parte das vezes uma globalização da disponibilidade de divisas e pelo facto de o calendário de realização das importações não ser influenciado pelos desembolsos mas sim pelas exigências da economia;

b) o pagamento dos recursos financeiros numa única parcela continua a constituir um procedimento excepcional;

c) foram adoptadas modalidades que respeitam os textos em vigor e que prevêem uma abordagem caso a caso. Esta abordagem foi especificada nas propostas de financiamento correspondentes apresentadas ao Comité FED. Esta prática (financiamento retroactivo) foi adoptada por todos os organismos financiadores.

O relatório do Tribunal de Contas diz respeito essencialmente ao impacto do financiamento dos sectores sociais pela Comissão, prestando reduzida atenção ao apoio à balança de pagamentos. Esta abordagem poderá subestimar o papel efectivamente desempenhado pela Comissão em matéria de ajustamento estrutural, sobretudo em questões como a liberalização dos mercados cambiais, o apoio à convertibilidade das moedas, etc.

Política de apoio ao ajustamento estrutural desenvolvida pelo FED

Orientações de carácter geral

12.20. *Para além da definição dos principais eixos para a execução do apoio ao ajustamento estrutural dos países ACP, quando a quarta Convenção de Lomé entrou em vigor, foram apresentados diversos documentos que estipulam as modalidades do apoio ao ajustamento estrutural, as políticas adoptadas em matéria de fundos de contrapartida e de controlo das despesas públicas, designadamente:*

1) o documento da Comissão sobre a utilização dos fundos de contrapartida (1991) e a directiva da Comissão sobre as modalidades de constituição e de acompanhamento financeiro desses fundos (1991);

2) a resolução do Conselho sobre a constituição e a utilização dos fundos de contrapartida (1991) e as directrizes do Programa Especial para África em matéria de fundos de contrapartida (1991);

3) a resolução do Conselho sobre o ajustamento estrutural (1992);

4) a resolução do Conselho sobre o ajustamento estrutural (1995);

5) as directrizes do Programa Especial para África em matéria de controlo das despesas públicas (1995).

Estes documentos expõem com clareza o enquadramento operacional que rege a constituição, a remuneração e a utilização dos fundos de contrapartida, a sua afectação, as prioridades dos sectores sociais, as modalidades de controlo e de acompanhamento, etc.

É evidente que os outros domínios não foram objecto de qualquer directiva específica, pois tal teria sido contrário ao princípio de evitar a normalização.

Embora definindo claramente o enquadramento da política em matéria de ajustamento estrutural, estes documentos deixam alguma margem de manobra que permite satisfazer a orientação da Convenção de Lomé no sentido da adaptação das nossas modalidades de intervenção à situação específica de cada país, a fim de evitar a normalização dos programas. Concretamente, as modalidades de afectação dos fundos de contrapartida devem ter em conta as políticas sectoriais e a qualidade dos processos orçamentais, assim como os objectivos macroeconómicos globais.

12.22. *A atenção concedida à dimensão regional não se manifesta unicamente através da execução de acções e de financiamentos específicos mas também, e sobretudo, na concepção dos programas (natureza e conteúdo das medidas de reformas fiscais e aduaneiras, de liberalização, de harmonização transfronteiriça, etc.)*

Para ajuizar da tomada em consideração ou não da dimensão regional, logo no programa e, de seguida, nas eventuais intervenções da CE, seria necessário avaliar o «conteúdo regional» dos documentos-quadro de política económica e financeira (PFP-Policy Framework Program) e a «coerência regional do PFP de um determinado país com os PFP dos países vizinhos. Importa igualmente não restringir a análise unicamente aos aspectos financeiros no debate regional, na medida em que estes aspectos apenas representam uma parte muito reduzida da intervenção da Comissão. No caso da União Económica e Monetária da África Ocidental, por exemplo, a Comissão analisou o impacto nos sistemas de produção, a criação de um mecanismo de vigilância multilateral, o lançamento de uma campanha de comunicação, um projecto de melhoria e de harmonização dos índices dos preços ao consumidor nos países membros desta associação, bem como o financiamento de um seminário sobre a contabilidade nacional nestes países.

Para avaliar objectivamente o impacto da Iniciativa Transfronteiriça (CBI — Cross Border Iniciative) é essencial efectuar uma distinção, desde o início, entre a execução das medidas do tipo CBI (que em alguns países foram executadas fora do âmbito da CBI) e a execução dos projectos e programas de apoio à CBI. Além disso, embora se possam registar alguns efeitos a curto prazo, a experiência demonstra que os programas de liberalização deste tipo só podem ser correctamente avaliados a longo prazo, tendo em conta os efeitos dinâmicos sobre a concorrência, etc.

No que respeita à execução das medidas adoptadas no âmbito da CBI, importa referir que esta iniciativa se baseia nos princípios da auto-selecção e da geometria variável. Nunca se admitiu a possibilidade de todos os países participantes executarem todas as medidas ao mesmo ritmo. Os países encontram-se, por conseguinte, em diferentes estádios de execução. Contudo, quase todos os países registaram progressos consideráveis na eliminação dos obstáculos não pautais (designadamente a redução das restrições cambiais e a abolição das licenças de exportação e de importação), bem como em matéria de desregulamentação dos investimentos.

Quando se examina a execução dos programas específicos apoiados pela Comissão a título da Iniciativa Transfronteiriça, é importante observar que esta iniciativa tem em conta as diferenças entre os países participantes. Desta forma, cada país foi convidado a elaborar um programa a executar em colaboração com os outros organismos financiadores. Contrariamente ao que o texto possa fazer crer, não existe, por conseguinte, nenhum «programa» CBI mas sim diversos programas específicos para os vários países. A formulação destes programas avançou naturalmente a ritmos diferentes. Alguns países como a Zâmbia ou o Malávi já viram os seus programas nacionais aprovados há algum tempo. Outros, como a Namíbia e a Suazilândia, estão em vias de concluir a elaboração dos seus programas. Muitos outros países estão ainda a estudar os seus projectos de programa.

Tendo em conta o que antecede, seria mais correcto afirmar que dois países — a Zâmbia e o Malávi — já beneficiaram do apoio à balança de pagamentos a título da iniciativa CBI da Comissão. A Comissão está a estudar projectos adequados para a Maurícia, a Namíbia e a Suazilândia, países que não dispõem actualmente de programas de ajustamento estrutural. No que respeita aos outros países, estão a ser finalizadas as orientações dos programas nacionais específicos, que devem estar prontos para execução até finais de Setembro de 1996.

12.23. *Parece existir actualmente consenso sobre o facto de o financiamento do ajustamento estrutural não constituir*

um instrumento adequado para contribuir para a aplicação de medidas de protecção do ambiente. Um estudo da iniciativa da Comissão em relação a determinados países ACP confirma este ponto de vista. Apesar disso, outros instrumentos igualmente geradores de fundos de contrapartida e aplicados em coerência com o financiamento do ajustamento estrutural, como o Stabex, foram utilizados para promover medidas de protecção do ambiente (por exemplo, na Costa do Marfim).

12.25. *A criação de empregos foi mencionada como um dos objectivos das políticas nacionais no PFP de 1992 redigido na mesma altura que o primeiro programa de apoio ao ajustamento estrutural da CE (n.os 40 a 44 do PFP). Todavia, o primeiro programa de apoio ao ajustamento estrutural não tinha como objectivo principal promover a criação de empregos ou a segurança alimentar mas sim disponibilizar divisas estrangeiras às pequenas e médias empresas do sector privado e, com a ajuda dos fundos de contrapartida, contribuir para assegurar o financiamento, a partir do orçamento, da educação e da saúde, bem como as despesas locais dos projectos financiados pelo FED.*

12.26. *Na Costa do Marfim, a afectação dos fundos de contrapartida só teve em conta a questão da descentralização a partir do Segundo Programa Geral de Importações, em Outubro de 1993. Nessa altura, a política de descentralização constituía já uma importante prioridade do Governo, tal como o demonstram diversos estudos e textos legislativos. A partir de 1993, a Comissão trabalhou em estreita ligação com o Governo para o ajudar a conceber essa política, que figura igualmente no documento-quadro de política económica (PFP) elaborado em 1994, em concertação com os principais financiadores, e que abrange o período 1995-1997.*

Por outro lado, todas as despesas que beneficiam do apoio comunitário foram inscritas no orçamento de Estado e, deste modo, fazem parte das despesas prioritárias no âmbito do programa de ajustamento estrutural.

Este exemplo demonstra que a acção da Comissão teve um impacto específico no conteúdo dos programas de ajustamento estrutural.

12.27. *A liberalização do mercado do petróleo em Moçambique não estava formalmente prevista no PFP. Para a Comissão, essa liberalização era, todavia, indispensável (na medida em que a Comissão havia financiado importações de petróleo) e estava em inteira consonância com as orientações gerais do PFP.*

Repartição dos fundos por países beneficiários

Facilidade de Ajustamento Estrutural (FAE) (período 1991-1992)

12.29. *Foi enviada uma notificação aos países que, em 1990, apresentavam fortes probabilidades de necessitarem de apoio ao seu programa de ajustamento. Essa notificação não implicava qualquer compromisso financeiro por parte da Comunidade. Relativamente aos países não automaticamente elegíveis em 1990, ou seja, os países que não possuíam um programa de reformas reconhecido ou pelo menos apoiado pelos principais organismos financiadores multilaterais, foram posteriormente apresentadas à apreciação do Comité FED, para parecer, notas de informação relativas à elegibilidade, nos termos do n.º 1 do artigo 25.º-A do Acordo Interno, antes da apresentação aos Estados-Membros das propostas de financiamento.*

12.30. *Quatro países considerados potencialmente elegíveis em 1990 — Quénia, Madagáscar, Ruanda e Nigéria — não deram continuidade aos seus programas de reformas. Os montantes que lhes tinham sido destinados foram liberados em 1995.*

No que se refere ao Uganda, ao Burundi e à Jamaica, as decisões de financiamento haviam sido adoptadas em 1992 e os atrasos registados nos desembolsos resultaram da não satisfação das condições gerais, específicas ou administrativas associadas a esses programas. A situação é diferente no que diz respeito ao Togo. Este país beneficiou de uma decisão de financiamento em 1991. Na medida em que a evolução da situação política provocou a suspensão da cooperação, a sua execução foi bloqueada. Visto a situação ainda não ter sido normalizada, foi decidido anular a decisão adoptada em 1991, bem como as autorizações relativas aos recursos correspondentes.

FAE (período 1993-1994)

12.32. *As decisões de financiamento dos programas de ajustamento estrutural financiados a partir dos programas indicativos nacionais podem ser objecto de um reforço por decisão do ordenador principal desde que esse reforço não seja superior a 20% da autorização inicial (artigo 292.º da Convenção de Lomé e artigo 62.º do Regulamento Financeiro do 7.º FED).*

Não existindo um procedimento idêntico aplicável aos programas de ajustamento estrutural financiados a partir do instrumento «ajustamento estrutural», a Comissão aplica, por analogia, o procedimento acima referido.

Por este motivo, o novo Acordo Interno para a quarta Convenção de Lomé revista prevê expressamente essa possibilidade para o ajustamento estrutural.

O n.º 1 do artigo 292.º da Convenção de Lomé não é, todavia, adaptado ao ajustamento estrutural — não tendo aliás sido redigido para esse fim — na medida em que, se for identificada uma necessidade de financiamento suplementar (o que sucede efectivamente, na medida em que o cálculo das dotações anuais se baseia nas necessidades de financiamento), não faria qualquer sentido «reduzir a dimensão do projecto» ou «recorrer aos recursos nacionais», visto que isso só agravaria a necessidade de financiamento.

O n.º 2 do artigo 25.º do Acordo Interno não é aplicável ao ajustamento estrutural, na medida em que todas as propostas de financiamento de apoio ao ajustamento estrutural são debatidas pelo Comité FED (incluindo as propostas relativas a montantes inferiores a 2 milhões de ecus).

12.33. *Na sequência dos aperfeiçoamentos introduzidos em 1995 no sistema contabilístico do FED, é possível identificar os montantes dos diversos instrumentos financeiros, incluindo os programas de ajustamento estrutural. Embora os montantes indicados nas fichas financeiras tenham sido apresentados de uma forma reagrupada, é possível, se tal for solicitado, efectuar uma discriminação mais circunstanciada das informações, com base na codificação estatística do sistema contabilístico do FED (Sistema de Contabilidade em Linha). De futuro, as fichas financeiras incluirão todas as informações circunstanciadas.*

Condicionalidade

12.35. *Na Costa do Marfim, aquando da instrução, a Comissão havia proposto um programa em duas parcelas. Todavia, na sequência das discussões no âmbito do Comité FED e com base no parecer dos Estados-Membros, a proposta de financiamento foi alterada, tendo sido eliminada a segunda parcela e reduzido o montante total do programa ao montante da primeira parcela. Ficou decidido, todavia, manter as condições específicas desse programa, negociadas com o governo, como base de avaliação para o programa seguinte.*

Estas condições específicas mantêm a orientação que lhes é conferida no ponto n.º 3 do acordo de financiamento:

«a entrada em vigor do presente programa está prevista para o início do mês de Outubro. Os recursos serão liberados numa única parcela imediatamente após a assinatura do acordo de financiamento. No decurso do segundo trimestre de 1994 será efectuada uma avaliação da execução global do programa de ajustamento e das condições específicas do programa referidas no anexo 2.5. Dos resultados dessa avaliação dependerá a elegibilidade para os recursos específicos do apoio ao ajustamento estrutural para o ano de 1994, bem como o montante do apoio concedido a título do ajustamento estrutural para o ano de 1994».

Tendo em conta a alteração da situação provocada pela desvalorização do franco CFA e em concertação com todos os outros financiadores, foi decidido, no início de 1994, prestar apoio financeiro ao programa de ajustamento da Costa do Marfim, sob a forma de um 3.º Programa Geral de Importações (PGI III). Tendo em conta a necessidade de uma rápida mobilização dos recursos para apoiar a desvalorização, bem como os prazos necessários para o cumprimento das condições extremamente precisas e rígidas do PGI II, foi decidido, após consulta do Comité FED, avaliar o cumprimento dessas condições simultaneamente com a segunda parcela do PGI III. Esta operação foi efectuada em Novembro de 1994, aquando da realização de uma missão de avaliação cujo relatório (Janeiro de 1995) se encontra à disposição do Tribunal.

A afirmação do Tribunal de que, relativamente ao Gana, haviam sido liberadas parcelas sucessivas do programa de apoio ao ajustamento estrutural sem se encontrarem preenchidas as condições previstas, baseia-se numa interpretação demasiado literal dessas condições.

12.36. *A avaliação dos desempenhos e do respeito das condicionalidades constitui o ponto fulcral da gestão do apoio ao ajustamento estrutural por parte da Comissão. As decisões de desembolso fundamentam-se sempre numa análise rigorosa do cumprimento das condições prévias, que tem em conta o contexto geral do programa e os eventuais efeitos externos e é efectuada em estreita coordenação com os outros financiadores, designadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Essa análise resultou, em diversos casos, no bloqueamento ou na supressão provisória dos desembolsos até estarem preenchidas todas as condições. De entre os exemplos mais recentes, relativos aos países analisados pelo Tribunal, podemos citar os casos do programa 1994-1995 do Benim, do programa 1995-1996 da Costa do Marfim e do Zimbabué, países relativamente aos quais a segunda parcela do segundo programa se encontra bloqueada há mais de um ano.*

A questão da condicionalidade associada aos programas de ajustamento constitui um tema de actualidade no âmbito do Programa Especial para África. Com efeito, por iniciativa do Comissão, está em curso um amplo debate entre os organismos financiadores sobre a questão da reforma da condicionalidade.

12.37. *A Comissão partilha a opinião do Tribunal e, de facto, sempre foi favorável a que se tentasse definir uma condicionalidade mais realista e objectiva, baseada igualmente na redução do número de condições. Esta foi a posição adoptada nas discussões sobre a condicionalidade no âmbito do Programa Especial para África. A Comissão está a elaborar numa nova formulação da condicionalidade, baseada mais nas reformas essenciais e nos resultados concretos, do que em aspectos formais e administrativos.*

Coordenação

12.47. *Em 1994, o Banco Mundial não estava a executar um programa de ajustamento estrutural propriamente dito para o Gana, mas sim uma série de programas sectoriais que estipulavam condições específicas. Não se esperava nem se exigia a suspensão do apoio ao ajustamento estrutural prestado pela Comissão caso o Gana revelasse dificuldades no cumprimento de algumas dessas condições.*

Execução dos programas de apoio ao ajustamento estrutural

Utilidade dos programas de importação

12.49. *A Comissão aplicou o financiamento retroactivo caso a caso, como previsto na Convenção.*

A gestão da massa monetária e o controlo da inflação constituem invariavelmente um ponto fulcral da política económica dos países em vias de ajustamento.

12.50. *No que se refere ao apoio ao ajustamento nos países que dispõem de uma moeda convertível, a Comissão não pode fazer tábua rasa dos textos que lhe são impostos pela Convenção, muito embora, em termos económicos, as modalidades neles previstas não sejam realistas. Por este motivo, a Comissão propôs e obteve aprovação no sentido de concretizar o apoio ao ajustamento estrutural sob a forma de ajuda orçamental directa aos países de moeda convertível, a partir da quarta Convenção de Lomé revista.*

Afectação dos fundos de contrapartida

Princípio da especificação dos objectivos

12.53. *A Convenção enuncia o princípio da especificação dos objectivos dos fundos de contrapartida. Em função da experiência adquirida, a Comissão consultou os Estados-Membros sobre as modalidades dessa especificação de objectivos, a qual deve depender da qualidade e da fiabilidade dos processos orçamentais dos vários países. O Conselho respeitou a recomendação da Comissão e precisou as suas orientações na resolução de 1995.*

12.54. *A nova abordagem adoptada centrar-se-á cada vez mais no exame das despesas públicas. A Comissão tem organizado todos os anos seminários de formação sobre a problemática dos fundos de contrapartida/especificação dos objectivos/processo orçamental/exame das despesas públicas, que se destinam a todos os serviços. Por outro lado, está a ser concretizada progressivamente a transição de uma abordagem microeconómica dos fundos de contrapartida para uma abordagem orçamental, sendo esta última desenvolvida no âmbito do Programa Especial para África a fim de assegurar a necessária coerência das modalidades práticas adoptadas pelos financiadores.*

12.55. *Importa acentuar a necessária adaptação ao contexto de cada país e a necessidade de conhecer melhor os processos orçamentais do Estado e a qualidade das finanças públicas antes de serem elaboradas as modalidades de especificação dos objectivos e de utilização dos fundos de contrapartida. A insuficiente atenção que era anteriormente prestada às finanças públicas (ver, a este respeito, os resultados do estudo sobre os controlos das despesas públicas efectuados no âmbito do Programa Especial para África), incluindo pelas instituições financeiras internacionais, não permitiu que a Comissão iniciasse as suas intervenções no contexto mais transparente possível. O facto de se registar actualmente unanimidade sobre a necessidade de prestar uma maior atenção às finanças públicas resulta do trabalho da Comissão.*

12.57. *A análise da evolução da situação no Zimbabué nos meses seguintes à missão do Tribunal de Contas revela que a taxa de desembolso dos fundos de contrapartida aumentou substancialmente em Fevereiro de 1996. A Comissão desembolsou a segunda metade dos fundos de contrapartida constituídos no âmbito do segundo Programa de Apoio ao Ajustamento Estrutural após o governo do Zimbabué ter satisfeito as condições previstas no acordo, o que elevou a taxa de desembolso dos fundos de contrapartida para 100%, excluindo os juros, e para cerca de 75%, juros incluídos.*

Actualmente, a taxa de desembolso é de cerca de 85% do montante total dos fundos de contrapartida constituídos, o que representa cerca de 494 milhões de dólares do Zimbabué (ZWD) (incluindo juros).

Estes resultados positivos resultaram de uma acção de antecipação da Comissão (delegação e sede) no sentido de identificar e resolver as dificuldades relacionadas com o desembolso e a justificação dos fundos de contrapartida.

A taxa de desembolso dos fundos de contrapartida no Gana, que era de cerca de 70% na altura em que se realizou a missão do Tribunal, é absolutamente normal.

O argumento de que a especificação prévia de determinadas acções reduz consideravelmente o ritmo de desembolso nem sempre é válido. Não se pode afirmar a existência de uma

relação entre a especificação circunstanciada dos objectivos dos fundos de contrapartida e a reduzida mobilização dos recursos ou o não cumprimento dos objectivos orçamentais.

12.58 e 12.59. *A constatação de que o controlo das despesas públicas se pode converter num instrumento de orientação e de controlo das despesas levara a Comissão a lançar uma reflexão importante a nível do Programa Especial para África, primeiro sobre os fundos de contrapartida e, posteriormente, sobre o controlo das despesas públicas, como instrumento para melhorar a qualidade dos orçamentos. O importante estudo elaborado pela Comissão sobre esta matéria revelou as limitações do controlo das despesas públicas como era anteriormente exercido, a necessidade de definir melhor os objectivos e de alterar consideravelmente a abordagem, colocando a tónica na efectiva assunção de responsabilidades por parte dos responsáveis nacionais e no desenvolvimento das capacidades nacionais (programação, execução, controlo e acompanhamento, etc.).*

A Comissão gostaria de salientar a este propósito o esforço realizado pelos seus serviços para analisar a situação, apresentar propostas concretas e, sobretudo, convencer os seus parceiros ACP e os organismos financiadores. Vários países ACP (e outros países abrangidos pelo Programa Especial para África) adoptaram já, com o apoio dos organismos financiadores, a nova abordagem em matéria de processos de controlo das despesas públicas. Todavia, tendo em conta a necessária mudança de mentalidades, tanto a nível dos nossos parceiros ACP como dos organismos financiadores, é evidente que os resultados serão progressivos e apenas serão significativos a médio prazo. Com efeito, importa superar as contradições que persistem nas instituições de ajuda internacional entre, por um lado, a vontade legítima de controlar estritamente a correcta utilização dos recursos, designadamente através de auditorias externas e, por outro, o apoio ao desenvolvimento das capacidades nacionais (designadamente em matéria de controlo), a fim de criar um verdadeiro Estado de Direito, assegurando a transparência e a visibilidade da acção do Estado.

12.61. *A quarta Convenção de Lomé revista introduziu a possibilidade de ajuda orçamental directa (= sem justificação das importações) mas a problemática da especificação dos objectivos (específicos ou genéricos) não se modificou. As modalidades dependem, caso a caso, da qualidade das finanças públicas do país em questão. A Comissão partilha, todavia, a opinião do Tribunal quanto à necessidade de prestar maior atenção aos orçamentos.*

Através da sua participação, juntamente com os outros financiadores, nos controlos das despesas públicas e nos controlos de carácter sectorial (nos sectores sociais), a Comissão empenhou-se profundamente na avaliação qualitativa das finanças públicas, tanto no que respeita à natureza e à eficácia das despesas como em termos dos processos orçamentais.

Esta abordagem é actualmente prosseguida em cada país no âmbito das novas directrizes do grupo de financiadores do Programa Especial para África, a fim de melhorar a gestão das finanças públicas. O reforço institucional constitui a base da intervenção da Comissão.

Sectores sociais prioritários

12.62. *Na sua análise, o Tribunal limitou-se aos sectores do ensino básico e da saúde. A Comissão considera que, para se ter uma perspectiva global, importa ter em conta outros aspectos. Com efeito, para o Conselho trata-se de se situar «... no âmbito dos objectivos prioritários definidos pelos Estados interessados...» atribuir a «prioridade à dimensão social do ajustamento, designadamente assegurando uma cobertura adequada dos sectores da educação e da saúde...».*

Por outro lado, uma interpretação restritiva poderia contrariar a evolução necessária, na medida em que a luta contra a pobreza (emprego, rendimentos, satisfação das necessidades básicas em matéria de água, etc., para além da saúde e da educação), se torna uma das prioridades da ajuda ao desenvolvimento, incluindo a nível da sua componente de ajustamento estrutural.

12.63 e 12.64. *Embora a Comissão tenha privilegiado os sectores da saúde e da educação, limitar a análise do impacto das acções comunitárias aos sectores da saúde e da educação dá uma imagem restritiva dos resultados do apoio prestado pela Comissão aos sectores sociais. A Comissão financiou uma série de acções de carácter social que ultrapassam o quadro restrito desses dois sectores. Por exemplo, foram directamente financiadas obras de mão-de-obra intensiva, indemnizações por cessação de actividades na função pública e outras operações, na sequência de decisões adoptadas anteriormente que tiveram um impacto social indirecto (reembolso dos défices do sector agrícola, o que permitiu manter rendimentos monetários elevados para os agricultores).*

Além disso, as necessidades financeiras dos Estados ACP não se limitam aos sectores sociais, sendo legítimo, tanto no que respeita às prioridades de ajustamento como às orientações comunitárias, destinar uma parte dos fundos de contrapartida a outros sectores prioritários.

O quadro 12.4 demonstra que os fundos de contrapartida destinados aos sectores da saúde e da educação representam, para o conjunto dos onze países analisados, 69,8% em termos de previsões e 63,6% em termos de realizações. Estas percentagens confirmam claramente a prioridade atribuída pela Comissão aos sectores da saúde e da educação.

Na medida em que esses sectores apenas constituem uma parte dos sectores sociais, um estudo mais circunstanciado

poderia demonstrar a percentagem dos fundos de contrapartida afectados aos sectores sociais.

No que respeita ao Benim:

— *Os dados apresentados dizem respeito unicamente ao primeiro programa (1991/1992); desde então, foram levados a cabo dois outros programas cuja aplicação e modalidades de gestão são substancialmente diferentes do primeiro. Os cálculos da Comissão abrangem estes três programas.*

— *Os programas seguintes concentraram os fundos de contrapartida na saúde e nas obras públicas de mão-de-obra intensiva, cujo impacto social positivo é incontestável: 1) programa 1992/1993: saúde 51%; obras públicas urbanas de mão-de-obra intensiva 23%; 2) programa 1994/1995: saúde 55,4%; obras públicas urbanas de mão-de-obra intensiva 25%.*

— *No que respeita ao programa 1991/1992, o relatório apenas considerou como intervenção social o apoio ao sector da saúde. Contudo, este programa centrava-se (47% dos fundos de contrapartida) no programa de cessação voluntária de actividade na função pública, o qual contribuiu, mediante o pagamento de indemnizações aos ex-funcionários, para diminuir o impacto social negativo da reestruturação administrativa. Por conseguinte, pode considerar-se que 62% dos fundos de contrapartida foram utilizados para diminuir o impacto social negativo das medidas de ajustamento.*

No que respeita ao Burkina Faso, a afectação dos fundos de contrapartida aos sectores sociais prioritários é, segundo a definição do Tribunal, de 62% (cálculo em ecus).

É evidente que é necessário consagrar recursos suficientes («massa crítica») para produzir um impacto estruturante nestes sectores. Todavia, importa igualmente evitar «saturar» as respectivas rubricas orçamentais. Daí poderá depender o impacto global do apoio ao ajustamento estrutural na realização do programa de ajustamento estrutural (maior eficácia, quando necessária e desejável, graças a uma maior flexibilidade da especificação dos objectivos).

Por outro lado, não basta ter em conta a percentagem dos fundos de contrapartida destinados aos sectores sociais, sendo igualmente necessário ter em conta a percentagem dos orçamentos dos sectores sociais que é coberta pelo apoio concedido. A reduzida dimensão dos orçamentos destinados a estes sectores permite aos fundos de contrapartida cobrirem muitas vezes 100% das despesas (massa crítica máxima) apesar da reduzida percentagem dos fundos de contrapartida totais destinados a esses sectores.

Para a Comissão, o impacto nos sectores sociais não depende unicamente da especificação dos objectivos e da utilização dos recursos mas também das medidas de acompanhamento (condicionalidades) da reestruturação e da eficácia das despesas, bem como do incentivo dado às políticas sectoriais. A Comissão destinou 70% dos fundos de contrapartida aos sectores sociais, o que representa uma percentagem superior à proposta pelo Tribunal.

12.64. *No Burkina Faso, os fundos de contrapartida destinados ao apuramento dos défices anteriores dos organismos estatais e para-estatais (sector agrícola) representam 14,3 milhões de ecus num total de 78 milhões de ecus, ou seja 18%. Os sectores sociais prioritários continuaram portanto a ser claramente privilegiados. Por outro lado, trata-se de défices gerados no passado em virtude da manutenção dos preços de produção a níveis razoáveis relativamente aos preços que resultariam da aplicação directa das cotações mundiais. No Burkina Faso, estes rendimentos constituem os únicos rendimentos monetários para cerca de 2 milhões de pessoas. A Comissão considera que, neste caso, as despesas se revestem de um carácter social.*

No que respeita aos Camarões, a reestruturação dos sectores estatais e para-estatais correspondia em parte ao apuramento de «défices anteriores», constituindo uma etapa necessária do processo pós-desvalorização, independente do apoio prestado aos sectores sociais, os quais não devem necessariamente constituir sempre a parte maioritária das dotações dos fundos de contrapartida.

No que respeita ao Benim, o quadro 12.5 não estabelece uma distinção entre o apoio concedido ao Serviço da Segurança Social do Benim (OBSS) e à Caixa Nacional de Poupança (CNE) e a contribuição para a liquidação das dívidas do Estado às empresas públicas (Sociedade da Água e da Electricidade e Serviço dos Correios e Telégrafos). Os apoios concedidos à OBSS e à CNE tinham uma motivação directamente social, na medida em que o primeiro deveria contribuir para a viabilidade financeira do organismo que gere as pensões dos funcionários públicos e o segundo para a reconstituição dos fundos dos pequenos investidores, perdidos em 1991 em virtude do colapso do sistema bancário do país. A contribuição para a liquidação das dívidas internas inseria-se numa operação efectuada no conjunto da zona do franco após a desvalorização de Janeiro de 1994, cujo objectivo consistia em relançar a actividade económica e limitar os efeitos sociais negativos, bem como as tendências inflacionistas.

Por outro lado, tratando-se de programas de apoio levados a cabo após a desvalorização do franco CFA, a utilização dos fundos de contrapartida para reduzir a dívida externa está em inteira consonância com as orientações acordadas e apresentadas aos Estados-Membros em Janeiro de 1994 para o acompanhamento dos programas de ajustamento pós-desvalorização (ver página 6 do documento «Nota de Informação aos Estados-Membros», «Os fundos de contrapartida poderiam... contribuir para reduzir a sua dívida interna, a fim de facilitar medidas anti-inflacionistas...»).

12.65. 1) *No Burkina Faso, trata-se de dívidas do Estado a estas empresas, na sequência de obras complementares realizadas regularmente mas não abrangidas pelas necessárias alterações contratuais e que deram origem a um processo contencioso e a uma sentença arbitral. Esta dívida,*

assumida em conformidade com os acordos celebrados com os financiadores no âmbito do programa de ajustamento estrutural e da sua vertente de liquidação de dívidas, representava apenas 1,5% da totalidade das dívidas do Estado em 1991. O seu pagamento foi efectuado em perfeita conformidade com o programa (validade, controlo, prioridade de liquidação).

2) *A utilização do programa de ajustamento estrutural para reduzir a dívida interna do Governo do Gana nunca constituiu uma prioridade mas insere-se perfeitamente no âmbito das instruções divulgadas pela Comissão.*

12.67. *Independentemente dos indicadores escolhidos, uma análise circunstanciada das despesas orçamentais nos sectores da educação e da saúde nos países ACP em vias de ajustamento revela que, apesar dos esforços de estabilização, foi geralmente atribuída uma certa prioridade à protecção dos sectores sociais. O financiamento do ajustamento estrutural pela Comissão Europeia desempenhou um papel crucial para assegurar a manutenção dessas despesas.*

Os dados utilizados pelo Tribunal não são exactos. No quadro 12.6, as verbas previstas no orçamento para a Zâmbia em 1994, em percentagem do produto interno bruto, são de 2,6 para a educação e de 1,9 para a saúde. As médias devem, por conseguinte, ser de 3,8 no sector da educação e de 1,9 no sector da saúde, registando-se em ambos os casos um aumento significativo relativamente a 1991. No quadro 12.6, as dotações orçamentais em percentagem do orçamento total da Zâmbia são de 15,3 no sector da educação e de 12,9 no sector da saúde. As médias são, por conseguinte, respectivamente de 17 e de 8.

Estes números demonstram claramente que, em geral, entre 1991 e 1994, se registou uma evolução positiva das despesas do governo nos sectores da educação e da saúde em cinco dos países analisados. Essa evolução positiva é particularmente evidente a nível da percentagem das dotações orçamentais no orçamento global. A média aumentou de 15% para 17% no sector da educação e de 6% para 8% no sector da saúde. Mesmo escolhendo como indicador as dotações orçamentais em relação ao produto interno bruto, parece registar-se um ligeiro aumento nos sectores da saúde e da educação, revelando os esforços envidados pelos países para protegerem os sectores sociais apesar da política de estabilização.

Esta tendência apresenta algumas excepções, que são facilmente justificadas. No Zimbabué, a percentagem das despesas orçamentais totais no sector da educação variou pouco durante o período em causa (cerca de 20%). Em 1994/1995, essa percentagem foi inferior a 1% relativamente aos números de 1991 e, em 1993/1994, foi ligeiramente superior. As despesas com a saúde aumentaram consideravelmente com o início da execução do programa comunitário em 1993/1994 (9,82%), embora tenham registado uma pequena redução no ano passado em virtude da seca.

Estes números não têm em conta o serviço da dívida. Se a percentagem das dotações para a saúde e para a educação relativamente às despesas totais for calculada tendo em conta os juros e o reembolso de empréstimos, como indicado pelo Tribunal, a percentagem de dotações será de 6% para o sector da saúde e de 14% para o sector da educação. Se considerarmos que, em termos nominais, o orçamento global quase triplicou e que a inflação foi de apenas 125% durante esse período, é evidente que as despesas de carácter social se mantiveram a um nível bastante satisfatório.

A evolução da percentagem das despesas de capital financiadas a partir dos fundos de contrapartida para o ajustamento estrutural, comparada com as despesas de capital totais nesses sectores, revela claramente a importância do apoio comunitário para manter o nível das despesas nos sectores seleccionados.

Se o indicador escolhido for a percentagem das despesas totais nos sectores da saúde e da educação relativamente ao produto interno bruto, os números revelam que as despesas nestes sectores se mantiveram a um nível constante e a níveis bastante elevados para os padrões africanos durante o período 1991-1995.

No que respeita à Zâmbia, tanto os números do Tribunal como os da Comissão revelam que a parte das despesas destinadas ao sector da saúde em percentagem do produto interno bruto aumentou e que as despesas no sector da educação diminuíram ligeiramente. Esta diminuição em percentagem do produto interno bruto justifica-se pela difícil situação financeira deste país.

Todavia, em termos de percentagem do orçamento, tanto as despesas destinadas à saúde como as destinadas à educação aumentaram progressivamente, tendo as primeiras aumentado consideravelmente. O objectivo do governo é aumentar as despesas no sector social, assegurando simultaneamente o equilíbrio orçamental.

O acompanhamento da evolução dos recursos orçamentais consagrados aos sectores sociais nos países em vias de ajustamento constitui uma preocupação constante dos serviços da Comissão. Os indicadores de acompanhamento devem ser adaptados aos objectivos de cada programa e às modalidades específicas da sua execução.

Quanto ao Burkina Faso, na medida em que, durante este período, o orçamento sofreu alterações excepcionais que não reflectem a tendência a médio prazo (serviço da dívida, montante das despesas de reestruturação, liquidação das dívidas, impacto diferente da desvalorização em determinadas categorias de despesas), o indicador mais adequado consiste na percentagem das despesas correntes nos sectores da saúde e da educação relativamente ao total das despesas correntes. Entre 1992 e 1995, essa percentagem aumentou de 23% para 26%.

Pelo contrário, no que respeita ao Zimbabué, o apoio comunitário concentrou-se sobretudo nas despesas de capital (material e de investimento) nos sectores da saúde e da educação, em virtude dos riscos de redução dessas despesas decorrentes da consolidação orçamental imposta pelo programa de estabilização.

A protecção dos sectores sociais foi assegurada no conjunto dos cinco países em causa, em conformidade com os objectivos previstos.

No que respeita à utilização dos fundos de contrapartida, o apoio ao ajustamento estrutural deve continuar a constituir prioritariamente uma ajuda orçamental. Por outro lado, o diálogo sobre as políticas sectoriais pode eventualmente provocar uma relativa redução da intervenção estatal nos sectores sociais (por exemplo, graças a políticas activas de recuperação dos custos). Suprir sistematicamente essas carências por ajudas disponibilizadas através de projectos pode produzir efeitos negativos, na medida em que o objectivo mediato consiste em assegurar o funcionamento autónomo dos serviços em causa relativamente às ajudas externas.

Evolução de determinados indicadores macroeconómicos

12.69 – 12.75. *Os programas de ajustamento estrutural ajudam os governos que deles beneficiam a evitar que uma gestão macroeconómica incorrecta possa provocar défices excessivos e o aumento da inflação. A* ***coerência*** *com os programas do Fundo Monetário Internacional (FMI) reforça a pressão exercida sobre os governos a fim de disciplinarem as suas finanças públicas.*

12.71 e 12.72. *Embora alguns países não tenham prosseguido as suas políticas de ajustamento (Camarões, Zimbabué...), os dados sobre o crescimento do produto interno bruto são positivos relativamente à maioria dos países, registando-se uma tendência geral para a redução dos défices orçamentais.*

Os estudos e os dados mais recentes apresentados ao Programa Especial para África revelam que os países que adoptaram políticas de ajustamento conseguiram uma maior eficácia na afectação dos recursos e registaram um aumento dos rendimentos e das exportações. As políticas de ajustamento contribuíram igualmente para a redução dos défices orçamentais e dos níveis da inflação, bem como para reduzir as taxas de câmbio reais para níveis mais compatíveis com os parâmetros económicos de base (ver anexo 3).

O crescimento médio do produto interno bruto dos países do Programa Especial para África durante o período 1994/1996 (1) será de 4,1%, comparativamente com 1,6% durante o período 1991/1993. Simultaneamente, a média de crescimento das exportações em 1994/1996 será de 6,7, comparativamente com apenas 2,2% em 1991-1993. Por outro lado, no período 1994/1996 registar-se-á um aumento considerável do investimento interno bruto (10,6%), após uma redução significativa no período anterior.

12.73. *Os encargos com as dívidas dos países gravemente endividados continuaram a aumentar durante os anos 90. Para estes países, não bastam políticas económicas rigorosas para eliminar o problema da dívida, sendo ainda necessária a amortização directa da dívida. Por este motivo, nos últimos anos, intensificaram-se as discussões sobre uma redução mais importante da dívida. Estas discussões levaram o FMI e o Banco Mundial a apresentarem uma proposta no sentido de considerar a possibilidade de reduzir mais a dívida dos países pobres mais gravemente endividados cujas dívidas se elevam a níveis considerados insustentáveis.*

Os exemplos apresentados pelo Tribunal referem-se novamente a períodos diferentes e estão parcialmente associados com fenómenos de câmbio (efeito nominal das desvalorização do birr da Etiópia, do franco CFA, etc.).

12.74. *Acima de tudo, importa não abandonar o apoio aos programas de ajustamento enquanto os acordos com as instituições financeiras internacionais se encontrarem em vigor — o que contrariaria o disposto do artigo 246.º da Convenção de Lomé.*

É evidente que o problema do endividamento persiste relativamente a diversos países ACP, mas tal não permite afirmar que as políticas de ajustamento agravam esse problema.

O problema da dívida é abordado paralelamente por diferentes instâncias bem precisas: o Clube de Paris e o Clube de Londres. Por outro lado, as instituições de Bretton Woods estão a estudar novas propostas relativas ao tratamento da dívida multilateral.

As considerações gerais formuladas nos pontos 1.83 a 1.85 suscitam um comentário semelhante: a Comissão está perfeitamente consciente das dificuldades do ajustamento, que normalmente deverá conduzir uma retoma a prazo do crescimento do produto interno bruto per capita.

12.75. *O nível da resposta à ajuda concedida, em termos de oferta, o crescimento económico insuficiente nos países africanos em vias de ajustamento, bem como o facto de esses países não terem registado resultados tão positivos quanto os outros países em vias de desenvolvimento, tem constituído uma das preocupações da Comissão nos últimos anos. Esta preocupação foi expressamente manifestada na comunicação da Comissão de 1994 («Apoio comunitário ao ajustamento estrutural nos países ACP com vista à consolidação e ao reforço de uma abordagem realista e concertada») e posteriormente adoptada pela resolução do Conselho de 1995 sobre o ajustamento estrutural. A Comissão insistiu sempre na necessidade de adaptar as modalidades dos programas de ajustamento estrutural à especificidade dos países africanos.*

Por outro lado, a situação económica em África não é assim tão grave, e os dados mais recentes, apresentados no ponto

(1) Os dados relativos a 1996 são estimativas do Banco Mundial.

12.71, revelam melhorias dignas de nota (nalguns casos mesmo consideráveis) por parte dos países empenhados num processo de ajustamento nos domínios do produto interno bruto, das exportações e do aumento dos investimentos.

Execução das reformas no plano sectorial

12.77. *Seria mais correcto dizer que o programa de reformas sociais (Social Action Programme) evoluiu para um programa de reabilitação e de desenvolvimento do sector social (Social Sector Rehabilitation and Development Programme). Embora a execução desse programa tenha sido bastante lenta, importa fazer uma análise dos motivos subjacentes a essa lentidão, a fim de compreender as dificuldades do Governo da Zâmbia em matéria de reabilitação do sector social e de reforma da função pública. O principal condicionalismo é imposto pela reduzida capacidade institucional decorrente de diversos factores: dificuldades de gestão e planeamento, recursos inadequados para manter as operações, estrutura salarial inadequada, falta de pessoal qualificado, etc.). O nível e a coordenação do financiamento concedido pelos financiadores ao sector social representa outro factor condicionante. No que respeita ao programa de reformas do sector público, a falta de recursos para financiar operações que levariam a uma redução das despesas constitui um dos principais motivos que justificam o atraso na sua execução.*

12.78. *Importa referir que a dimensão social do plano de ajustamento do Zimbabué não pôde ser executada integralmente em virtude do elevado montante de recursos orçamentais que o governo teve de disponibilizar para as acções destinadas a atenuar os efeitos da seca.*

12.79. *A Comissão baseia todas as suas decisões de desembolso numa apreciação rigorosa do respeito das condicionalidades. As respostas aos pontos 12.35, 12.36 e 12.37 demonstram, contudo, que, por um lado, a questão da condicionalidade é extremamente complexa (encontra-se em curso, por iniciativa da Comissão, um amplo debate entre os financiadores no âmbito do Programa Especial para África) e, por outro, a apreciação do respeito das condicionalidades não pode em caso algum ser efectuada sem ter em conta o contexto geral do programa de reformas e os efeitos externos que poderão afectar os resultados alcançados.*

Efeitos da ajuda nos sectores seleccionados

12.81. a) *Se já é relativamente difícil identificar com precisão as populações afectadas pelas políticas de ajustamento estrutural, ainda mais difícil se torna estabelecer um nexo claro entre a acção do Estado nos sectores sociais, através do orçamento, e as populações eventualmente consideradas como principais beneficiárias.*

b) *Em dois casos, uma parte dos fundos de contrapartida foi destinada a despesas de pessoal. No Mali, esta orientação justifica-se por motivos de acompanhamento do relançamento dos serviços sociais, que implicou o recrutamento de agentes temporários, sendo estas medidas muitas vezes acordadas no âmbito dos documentos-quadro de política económica. Em vários casos, embora o objectivo global consistisse em reduzir a importância da massa salarial da função pública relativamente ao produto interno bruto, estavam expressamente previstos recrutamentos nos sectores sociais. «Orientar» a massa salarial para estes sectores, sem que essa tendência se torne sistemática, deveria, por conseguinte, constituir uma possibilidade a ter em conta caso a caso.*

A mesma situação se verifica no Burkina faso, onde o financiamento das remunerações dos funcionários estatutários a partir dos fundos de contrapartida permitiu aliviar os encargos do Ministério da Educação Básica durante o período transitório em que os salários relativos aos novos recrutamentos ficaram a seu cargo, enquanto se aguardava a formalização administrativa dos recrutamentos e a imputação dos salários correspondentes à função pública.

Execução orçamental nos países ACP

12.82. *Tendo em conta as respostas a seguir formuladas aos exemplos apresentados, a Comissão não pode ser tão categórica, nem no que respeita aos atrasos na mobilização dos recursos destinados aos sectores sociais nem na generalização a todos os países, embora seja verdade que, nalguns países, os processos administrativos são lentos e atrasam muitas vezes a execução dos programas da Comissão.*

No que respeita ao Burkina Faso

a) *As despesas em causa não foram efectuadas em virtude de os novos professores primários apenas terem sido efectivamente recrutados alguns meses mais tarde, sendo as despesas correspondentes imputáveis ao exercício orçamental seguinte.*

c) *Tendo em conta a lentidão dos processos orçamentais, na maior parte dos casos, a utilização dos recursos apenas se aproxima dos 100% após um período complementar de autorização, para além do desfasamento normal entre as autorizações, as liquidações e os pagamentos. A auditoria da parcela de 1995 do programa de apoio ao ajustamento estrutural de 1995/1996, efectuada em Janeiro/Fevereiro de 1996, revelou uma taxa de desembolso de 85% dos fundos de contrapartida a título da parcela de 1995, o que pode ser considerado bastante satisfatório, na medida em*

que se trata de uma abordagem circunstanciada com modalidades de desembolso directo (sem adiantamentos).

d) *A liberação das parcelas mensais pode diferir de um mês para outro, em virtude das restrições impostas pelo orçamento de tesouraria. As despesas devem corresponder às receitas internas. Outra justificação desse atraso reside na necessidade de cumprir os critérios do FMI. O governo preocupou-se em cumprir esses critérios, a fim de concluir até final de 1995 o programa de acumulação de direitos (Right Accomulation Programme). Infelizmente, isto provocou alguns atrasos.*

e) *No que diz respeito às críticas formuladas no relatório relativamente ao facto de os protocolos sobre os fundos de contrapartida no Zimbabué serem demasiado restritivos e impedirem a optimização do apoio orçamental prestado pela UE ao sector social, a Comissão gostaria de formular as seguintes observações: a Comissão já havia adoptado medidas destinadas a corrigir os problemas referidos pelo Tribunal aquando da sua missão. O protocolo elaborado em Março de 1994 simplificou consideravelmente a afectação dos recursos e os procedimentos relacionados com os programas de apoio ao ajustamento estrutural. Com efeito, esse protocolo introduziu alterações importantes em relação ao protocolo anterior, assinado em 14 de Janeiro de 1993, juntamente com os actos adicionais n.º 1 e n.º 2 (assinados em Maio de 1993), que incluía uma lista circunstanciada de onze programas específicos para os sectores da educação e da saúde. O referido protocolo abandonou o conceito dos programas específicos, colocando a tónica no apoio geral ao orçamento dos sectores sociais.*

A fim de aumentar o ritmo de desembolso dos fundos de contrapartida, o protocolo abandonou o sistema de reembolso através do qual os fundos eram disponibilizados mediante a apresentação de facturas e recibos, tendo adoptado um sistema de adiantamento de verbas com justificação posterior. Para o realizar, foi autorizada (no início do exercício orçamental) a disponibilização ao Governo do Zimbabué dos recursos destinados a apoiar rubricas orçamentais específicas.

f) *A mobilização dos fundos de contrapartida através do sistema de autorização complementar prévia de liberação das dotações* (vote of credit) *constitui parte integrante do orçamento e é tida em conta para o cálculo das despesas totais do orçamento. Por conseguinte, quaisquer dotações afectadas aos ministérios da saúde e da educação através desse sistema constituem parte integrante do orçamento afectado aos dois ministérios. O* vote of credit *consiste simplesmente num sistema de contabilidade do financiamento concedido pelos financiadores, abrangendo essencialmente programas de investimento e de capital que, em virtude da falta de recursos, não poderiam ser levados a cabo pelo Governo do Zimbabué. Na prática, este sistema é útil para manter esse tipo de despesas a um nível aceitável.*

g) O relatório critica a exigência que exclui as despesas relativas às importações. Se, na sua primeira fase, o programa prestou apoio à balança de pagamentos, seria incoerente autorizar, sem quaisquer restrições, importações pagas com fundos de contrapartida. Posteriormente, todavia, esta restrição foi igualmente posta de parte relativamente às despesas inscritas no orçamento, com o objectivo de aumentar o ritmo de desembolso.

Repartição geográfica do apoio orçamental

12.83. a) *Numa primeira fase, os novos recrutamentos foram prioritariamente orientados para os meios rurais, a fim de solucionar o problema da falta de aulas por falta de professores. Posteriormente, os recrutamentos foram orientados para as cidades onde se verificava maior sobrecarga das turmas (entre 120 e 150 crianças por turma). Actualmente, a colocação de novos professores acompanha o ritmo de abertura das novas turmas e/ou escolas, a fim de abranger as zonas ainda não abrangidas ou aliviar as turmas mais sobrecarregadas.*

b) e c) *As prioridades do Governo do Zimbabué, apoiadas pela Comissão através do programa de apoio ao ajustamento estrutural, consistem em melhorar as condições dos estratos mais pobres da população (essencialmente rurais). O facto de os resultados ainda não serem plenamente visíveis não se deve à falta de apoio mas sim à dimensão da tarefa, tendo em conta a situação herdada pelo Governo do Zimbabué no momento da independência e o rápido crescimento demográfico.*

Prioridade atribuída à educação e aos cuidados básicos de saúde

12.84. *A Comissão considera ter privilegiado suficientemente a educação e os cuidados básicos de saúde. Tendo em conta as recentes avaliações, foram concedidos aos sectores da educação e da saúde 70% dos fundos de contrapartida. Os sectores privilegiados foram, no domínio da saúde, os cuidados básicos de saúde e os medicamentos e, no domínio da educação, o ensino básico.*

No que respeita aos exemplos apresentados, importa referir os seguintes aspectos:

Burkina Faso

a) *A afectação dos fundos de contrapartida reflecte a estrutura do orçamento — com efeito, os cuidados terciários ocupam ainda uma posição demasiado importante comparativamente aos cuidados básicos de saúde — mas também o facto de as despesas específicas (medicamentos, material, manutenção) serem, pela sua natureza, muito mais elevadas no sector dos cuidados terciários do que no dos cuidados básicos.*

No Burkina Faso, foram envidados esforços para reequilibrar e normalizar os equipamentos e as despesas de funcionamento de todas as estruturas sanitárias. Constatou-se que o défice era mais grave a nível dos hospitais e dos centros médicos regionais, na medida em que os outros níveis eram regularmente abrangidos tanto pelas ajudas bilaterais (hospitais centrais) como, em grande parte, pelas intervenções das organizações não governamentais (centros de saúde regionais e locais).

b) *A Comissão concorda com a necessidade de aumentar as dotações orçamentais, embora seja necessário um*

controlo mais rigoroso para que as despesas sejam eficazes e os serviços possam ser melhorados.

c) *Mali*

No contexto social e político do Mali, importava, acima de tudo, assegurar as despesas inscritas no orçamento para os sectores sociais: as duas primeiras dotações prosseguiam este objectivo, tanto no que respeita ao ensino primário como ao sector da saúde. Simultaneamente, o Governo envidou esforços com vista a aumentar a percentagem das despesas de funcionamento destes sectores em relação ao orçamento global. A percentagem das despesas nos sectores da educação e da saúde/solidariedade evoluiu da seguinte forma:

	Exercício 1994	Exercício 1995	Exercício 1996 (previsões)
Educação	20,12%	21,27%	22,53%
Saúde/ solidariedade	7,82%	8,01%	8,31%

A situação em matéria de execução do orçamento do Mali registou progressos consideráveis. O apoio ao ajustamento estrutural tem agora por principal objectivo apoiar o processo de reestruturação das despesas orçamentais nos sectores sociais — designadamente no sector da saúde, cuja percentagem deverá atingir 10% a partir do exercício de 1997 (ver documento-quadro da política económica para o período 1996-1998).

d) *Gana*

O ano de 1994 não é representativo da tendência de aumento do financiamento — em termos reais e em percentagem do produto interno bruto — destinado ao ensino básico. Durante o período 1990-1995 as despesas reais com o ensino básico aumentaram 8,4% ao ano, reflectindo o empenho efectivo da Comissão Europeia e dos outros financiadores. A educação básica — incluindo os níveis de ensino primário e secundário — representou normalmente cerca de dois terços das despesas do Governo no sector da educação.

A educação básica depende dos conselhos distritais. Durante o período 1990-1995, as despesas públicas com a educação primária aumentaram, em termos reais, cerca de 8% ao ano, representando cerca de 40% das despesas públicas totais no sector da educação. Recentemente, o Governo aumentou o apoio prestado às despesas dos conselhos distritais nas escolas primárias, melhorando assim o seu acesso aos materiais didácticos.

O Governo está plenamente empenhado num programa intitulado Escolaridade Básica Obrigatória Gratuita para Todos, apoiado pelos organismos financiadores, que aumentará a cobertura educacional tanto a nível do ensino básico como do secundário.

e) *Comparado com outros países, o Gana atribuiu uma percentagem relativamente alta do seu orçamento do sector da saúde aos cuidados básicos. Cerca de 40% do orçamento é destinado aos serviços distritais de saúde — 55% do orçamento, excluindo as despesas dos serviços centrais. O projecto de enquadramento estratégico a médio prazo para o desenvolvimento da saúde, elaborado em 1995 pelo ministério da educação, coloca a ênfase nos cuidados básicos de saúde e nos primeiros socorros. A Comissão Europeia e os outros financiadores envidaram esforços nesse sentido, tendo estabelecido com o Governo um diálogo construtivo sobre as bases do futuro apoio ao sector.*

Outras observações

12.85. a) *O não cumprimento de um contrato adjudicado pelo ministério da educação a um fornecedor local de materiais de construção é, essencialmente, um problema da competência do Governo do Gana. O Governo identificou este problema, atribuindo-o ao facto de um dos seus agentes não ter cumprido os procedimentos de adjudicação previstos, tendo adoptado medidas para o resolver. O adjudicatário em falta reembolsará ao Governo os montantes que lhe foram pagos.*

A Comissão acompanhou a acção do Governo neste processo, tendo designado consultores locais para acompanhar a utilização por parte do Governo dos fundos de contrapartida disponibilizados no âmbito do apoio ao ajustamento estrutural concedido pela Comissão Europeia. Todavia, o Governo do Gana detém o controlo da gestão das despesas públicas financiadas a partir dos fundos de contrapartida disponibilizados pela assistência comunitária. A Comissão não pode assumir a responsabilidade pelas adjudicações de contratos efectuadas pelos governos.

b) *A Comissão está a acompanhar esta questão juntamente com o Governo, no âmbito do acompanhamento da utilização dos fundos de contrapartida. No que respeita à responsabilidade da Comissão, ver a resposta à alínea* a) *do ponto 12.98.*

c) *A observação do Tribunal não significa que se verifique uma compressão das despesas no sector social do Gana durante o período em causa. Na realidade, regista-se uma tendência para o aumento das despesas com os serviços sociais de base. A educação constitui a sua principal componente, sendo as tendências em matéria de educação básica abordadas na resposta à alínea* d) *do ponto 12.97. Conjuntamente, a educação e a saúde receberam uma alta percentagem (45%) das despesas de funcionamento totais. Em 1995, verificou-se um aumento considerável das despesas com os serviços básicos, em virtude do aumento do financiamento concedido pelo Governo aos conselhos distritais. De maneira geral, todavia, registou-se uma redução das despesas reais em 1995, provocada pela taxa*

inesperadamente elevada da inflação. O fornecimento efectivo de bens e de serviços ao sector dos serviços sociais de base terá provavelmente aumentado mas o poder de compra das remunerações e dos salários diminuiu.

Ao afectar os fundos de contrapartida destinados ao apoio ao ajustamento estrutural ao financiamento dos serviços sociais de base, a Comissão Europeia não pretende que as despesas excedam os limites orçamentais, solicitando a afectação de cada cedi dos fundos de contrapartida a esses sectores. O respeito da disciplina macroeconómica é extremamente importante para o êxito do ajustamento estrutural. A Comissão está satisfeita pelo facto de a sua influência, juntamente com a de outros financiadores, ter contribuído para aumentar em termos reais o financiamento dos sectores sociais de base. Nos acordos concluídos com o Gana, a Comissão insistiu sempre em que os fundos de contrapartida não utilizados servissem para reduzir o défice orçamental, reduzindo assim as necessidades de endividamento interno do Governo. Por conseguinte, os fundos de contrapartida utilizados para esse efeito não foram desperdiçados. A redução do défice desempenha um papel fundamental para estabilizar a economia e estabelecer as bases para o futuro equilíbrio das finanças públicas.

d) *Burkina Faso*

No Burkina Faso, as acções inicialmente previstas para serem financiadas por fundos de contrapartida, no domínio do apoio ao sector privado, foram executadas a um nível muito reduzido, tendo os respectivos recursos sido reafectados aos sectores da educação básica e da saúde. A justificação deste procedimento reside na constatação da inadequação da acção directa do Estado ao objectivo de incentivar as empresas privadas. Pelo contrário, foram realizadas simultaneamente várias acções em benefício do sector privado (projecto PME, obras de mão-de-obra intensiva, reformas administrativas, código dos investimentos, código do trabalho, privatizações, etc.) mais eficazes para o relançamento da economia.

Por conseguinte, a Comissão privilegiou as reformas em detrimento da afectação inicialmente prevista dos fundos de contrapartida neste domínio (essas rubricas não foram sequer mantidas no orçamento de Estado).

12.86. *A insuficiência dos meios de transporte constitui de facto um problema, o que demonstra que o aumento dos orçamentos, sem ter em conta todos os elementos do contexto, pode revelar-se contraproducente. Isto demonstra que se deve atribuir a prioridade à eficácia das despesas e não ao seu volume. Por outro lado, foram adoptadas disposições com vista a acelerar a distribuição das existências e adjudicar os contratos de fornecimento de bens «entregues destino final». Actualmente, quase não existem existências nos armazéns centrais.*

Supervisão dos programas

12.91. *A Comissão considera que o apoio prestado às delegações através de missões pontuais de acompanhamento e auditoria, juntamente com a prestação de assistência técnica no local, permite acompanhar adequadamente os programas de apoio ao ajustamento estrutural.*

Assistência técnica

12.92. *A oportunidade da assistência técnica e os respectivos cadernos de encargos são da competência do país beneficiário e variam em função das suas necessidades.*

No Zimbabué, a assistência técnica tem sofrido uma evolução. O aumento da justificação dos fundos de contrapartida nos últimos meses deve-se, em grande parte, à importância da consultoria e da assistência técnica prestada aos ministérios do Governo do Zimbabué e à delegação, a fim de executar os programas dos sectores sociais e procederem ao intercâmbio de informações neste domínio.

Na sequência da criação do comité de gestão dos fundos de contrapartida, foi prestada assistência técnica suplementar (actualmente, a assistência técnica beneficia da colaboração de três pessoas e o comité de gestão dos fundos de contrapartida reúne-se mensalmente).

Na medida em que os processos orçamentais normais no Burkina Faso não proporcionavam dados fiáveis, recorreu-se à apresentação de relatórios elaborados pelos auditores e pelos assistentes técnicos, que serviram de base à apreciação do Tribunal. Esta situação, frequente nos países em processo de ajustamento, levou a Comissão a adoptar medidas com vista a melhorar os processos orçamentais (ver trabalhos do Programa Especial para África e acções locais nos países).

Gana: Na medida em que o Governo do Gana não estava em condições de apresentar contas devidamente auditadas, a Comissão enviou consultores a fim de elaborar relatórios circunstanciados sobre a estrutura das despesas previstas ou efectuadas nos sectores a que os fundos de contrapartida se destinavam.

Conclusões

12.94. *Desde 1991, a Comissão esforçou-se por precisar, ordenar e racionalizar as modalidades de execução do apoio ao ajustamento estrutural. Esses esforços incidiram tanto*

sobre as instruções aos serviços como sobre as orientações gerais, tendo em conta a experiência adquirida no terreno.

Num domínio tão vasto e sensível como este, a coordenação constitui um elemento essencial. A Comissão procurou promover, acima de tudo, a harmonização com a acção de todos os outros financiadores.

A adaptação dos instrumentos constitui uma das orientações da Convenção de Lomé e foi confirmada pelo Conselho.

Para a Comissão, as diferenças em matéria de constituição dos fundos de contrapartida são sempre justificadas pelos sistemas de câmbio em vigor e pela exigências impostas pela Convenção.

Em matéria de especificação dos objectivos dos fundos de contrapartida, as diferenças registadas resultam de diversos factores, designadamente o conteúdo das políticas sectoriais e a qualidade dos processos orçamentais, cuja avaliação não é fácil.

12.95. *Como resulta das respostas já formuladas, a Comissão respeitou sempre a regulamentação em vigor em matéria de notificação dos apoios financeiros, de aumento dos limites dos acordos de financiamento, de utilização dos programas indicativos nacionais, de desembolso das parcelas, de financiamento retroactivo das importações ou de utilização dos fundos de contrapartida.*

Pelo contrário, embora respeitando sempre estritamente as regras estabelecidas, a Comissão utilizou o instrumento do ajustamento estrutural tendo em conta a especificidade dos países em causa e os objectivos concretos prosseguidos em cada caso.

Como foi referido pelo Tribunal, algumas das regulamentações em vigor não serão talvez as mais adaptadas às realidades dos programas de ajustamento, podendo ser melhoradas. Nesses casos, a Comissão procurou alterá-las, por exemplo eliminando, na quarta Convenção de Lomé revista, os programas de importação para os países de moeda convertível.

12.96. *A Comissão nunca pretendeu acrescentar as suas próprias condições. Em princípio, apenas precisou ou discriminou as condições mais genéricas que já figuravam no programa.*

É evidente que embora este processo possa, por vezes, complicar a gestão tem a vantagem de diminuir o grau de subjectividade.

Nos casos excepcionais em que a Comissão acrescentou uma condição, fê-lo em função da prioridade relativa concedida aos objectivos do programa e dos meios disponibilizados para os atingir. Isto foi sempre efectuado em estreita concertação com os governos e com as instituições de Bretton Woods, que o tiveram em conta na actualização posterior do programa. Esta abordagem, adoptada em conformidade com as directrizes do Conselho, nunca suscitou quaisquer problemas aos nossos parceiros.

Para a Comissão, o importante é manter um diálogo permanente e, a fim de manter o valor da sua própria apreciação, evitar a associação sistemática a apreciações demasiado rígidas. Encontra-se actualmente em discussão uma nova abordagem.

12.97. *A quarta Convenção de Lomé revista tem efectivamente em conta o carácter «fictício» da justificação das divisas nos países de moeda convertível e prevê a possibilidade de uma ajuda orçamental directa aos países ACP cuja moeda é convertível.*

12.99. *O apoio ao ajustamento estrutural é, acima de tudo, uma ajuda destinada a restabelecer condições favoráveis ao crescimento e a assegurar a sua sustentabilidade. A Comissão considera prioritário conceder uma atenção particular aos objectivos sociais e de equidade, incluindo no apoio ao ajustamento estrutural. Para privilegiar o apoio aos extratos sociais mais vulneráveis, o instrumento do ajustamento intervêm eficazmente no ambiente económico e na reestruturação da acção do Estado, mas não poderá nunca substituir-se às operações específicas destinadas sobretudo a esses extratos da população.*

A Comissão contesta a afirmação segundo a qual as medidas de saneamento financeiro do sector público suscitaram um atraso na prestação de apoio aos extratos mais desfavorecidos. No que respeita aos países em causa, foram adoptadas orientações a fim de atingir os objectivos considerados prioritários — juntamente com os financiadores e em conformidade com o programa — com vista a prestar apoio ao ajustamento estrutural após a desvalorização.

Esses objectivos tinham em vista o saneamento da situação financeira do Estado, a melhoria da sua credibilidade e o restabelecimento da confiança dos seus fornecedores, não tendo afectado de forma alguma as outras prioridades atribuídas aos sectores sociais.

12.100. *A Comissão não concorda com a afirmação de que a afectação pormenorizada dos fundos de contrapartida reduz a eficácia do apoio orçamental quando este é necessário, como sucedeu no caso do primeiro programa de apoio ao Zimbabué. Com efeito, esse método é a melhor opção quando não se dispõe de informações suficientes relativas ao orçamento.*

12.101. *A Comissão não partilha as conclusões do Tribunal, as quais não correspondem à sua própria apreciação enunciada nos pontos 12.83 e 12.84.*

12.103. *Em conformidade com as orientações da Convenção de Lomé, a Comissão privilegiou sempre o apoio aos sectores sociais e a todas as acções que pudessem produzir benefícios sociais indiscutíveis. Desta forma, o ajustamento estrutural deve encontrar um equilíbrio entre as acções a curto prazo e as acções a longo prazo para a retoma do crescimento económico (pontos 12.63, 12.64 e 12.65).*

12.104. *A Comissão presta apoio aos Estados ACP com vista a melhorar a preparação e a gestão dos seus orçamentos, partilhando a opinião do Tribunal sobre a importância desta intervenção. Esse apoio, que constitui um dos pontos-chave de todos os programas de ajustamento, é prestado mediante:*

1) assistência técnica de longa duração;

2) serviços especializados pontuais;

3) acções de formação.

Estas acções foram efectuadas em estreita coordenação com os outros financiadores (designadamente o FMI e o Banco Mundial) que prosseguem os mesmos objectivos.

O acompanhamento dos programas da Comissão, que representa outra questão, foi sempre rigorosamente assegurado pelo pessoal das delegações, tenda sido apoiado pelos serviços da sede e, quando necessário, por uma assistência técnica específica.

12.105. *As análises mais recentes do Banco Mundial e do FMI (designadamente no âmbito do Programa Especial para África) revelam, desde há 2 ou 3 anos, tendências extremamente positivas em termos de défice público, de balança de pagamentos e de crescimento económico dos países que estão a executar programas de ajustamento estrutural.*

12.106. *A Comissão gostaria de salientar que a experiência adquirida lhe permitiu desenvolver os seus conhecimentos no domínio do apoio orçamental aos sectores sociais, bem como a sua capacidade para influenciar progressivamente os processos, as operações e as estruturas orçamentais dos países em causa.*

A Comissão chama a atenção do Tribunal para as conclusões do Programa Especial para África em matéria de finanças públicas, atribuição da prioridade à «ownership», *responsabilização das estruturas nacionais e desenvolvimento dos esforços de apoio ao reforço institucional. A Comissão contesta a ideia segundo a qual, em virtude da inadaptação dos instrumentos ou da falta de meios dos serviços, ou por qualquer outra razão, o ajustamento estrutural, tal como é praticado, não permite cumprir eficazmente os objectivos da Convenção de Lomé.*

É evidente que a Comissão partilha a opinião do Tribunal sobre a necessidade de reforçar o diálogo sobre as questões orçamentais, bem como o apoio aos sectores sociais dos Estados ACP, a fim de reforçar o impacto do apoio concedido aos programas de ajustamento estrutural.

Lista das abreviaturas tal como figuram no texto

CE	=	Comissão Europeia
Países ACP	=	Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico
FED	=	Fundo Europeu de Desenvolvimento
SPA	=	Programa especial de assistência a África
BM	=	Banco Mundial
FCP	=	Fundos de contrapartida
FMI	=	Fundo Monetário Internacional
AE	=	Ajustamento estrutural
PFP	=	Documento-quadro de estratégia económica
UEMOA	=	União Económica e Monetária
CBI	=	Iniciativa transfronteiriça
PAAE	=	Programa de apoio ao ajustamento estrutural
FDOR	=	Fundo de desenvolvimento e de ordenamento rural
FIOV	=	Fundo de investimento e de ordenamento urbano
AAE	=	Apoio ao ajustamento estrutural
PIN	=	Programa indicativo nacional
PGI	=	Programa geral de importações
IFI	=	Instituições financeiras internacionais
PSI	=	Programa sectorial de importações
IBW	=	Instituições de Bretton Woods
ZWD	=	Dólar do Zimbabué
GOZ	=	Governo do Zimbabué
VOC	=	*Vote of Credit*
OMOI	=	Obras de mão-de-obra intensiva
GOG	=	Governo do Gana
PIB	=	Produto interno bruto
CFA	=	Comunidade Financeira Africana
PME	=	Pequenas e médias empresas
PRSP	=	Programa de reformas do sector público
MEBA	=	Ministério da Educação Básica e da Alfabetização
ONG	=	Organizações não governamentais
AT	=	Assistência técnica
UE	=	União Europeia
ECU	=	Unidade de Conta Europeia

Ilustração gráfica XXII
Informações de base sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)
(situação em 31 de Dezembro de 1995)

1. Os cinco primeiros FED

As informações de base e dados financeiros pormenorizados sobre os três primeiros FED foram apresentados pela última vez no relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1980, os referentes ao Quarto FED no relatório relativo ao exercício de 1986 e os referentes ao Quinto FED no relatório relativo ao exercício de 1990. Apenas alguns montantes menores transferidos para o Sexto FED estão ainda por liquidar em relação ao Quarto FED. Um resumo dos pagamentos efectuados em relação aos cinco primeiros FED figura na ilustração gráfica XXVI.

2. Os Sexto e Sétimo FED

2.1. Disposições jurídicas

a) Base jurídica respeitante aos Estados ACP:
- 6º FED: terceira Convenção ACP-CEE, assinada em Lomé em 8 de Dezembro de 1984 (Lomé III);
- 7º FED: quarta Convenção ACP-CEE, assinada em Lomé em 15 de Dezembro de 1989 (Lomé IV).

b) Base jurídica respeitante aos PTU:
- 6º FED: Decisão 86/283/CEE do Conselho, de 30 de Junho de 1986;
- 7º FED: Decisão 91/482/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1991.

c) Instituição dos FED:
- 6º FED: acordo interno de 19 de Fevereiro de 1985;
- 7º FED: acordo interno de 16 de Julho de 1990.

d) Regulamentos financeiros:
- 6º FED: Regulamento financeiro 86/548/CEE, de 11 de Novembro de 1986;
- 7º FED: Regulamento financeiro 91/491/CEE, de 29 de Julho de 1991.

2.2. Dotações, financiamento, repartição e natureza das ajudas

As dotações dos FED, após modificações (1) pelo Conselho, apresentam-se do seguinte modo:
- 6º FED: 7 884,1 Mio ECU;
- 7º FED: 11 824,2 Mio ECU.

O financiamento dos FED é assegurado pelos Estados-membros da Comunidade Europeia, segundo critérios de repartição adoptados nos acordos internos (ver igualmente as ilustrações gráficas XXIII e XXIV).

Os acordos internos acima mencionados determinam uma repartição das dotações dos FED, por um lado, entre os Estados ACP e os PTU e, por outro, entre subvenções, empréstimos especiais, capitais de risco, Stabex (2) e Sysmin (3).

Uma parte da dotação em subvenções está reservada para ajudas excepcionais, para operações de apoio ao ajustamento estrutural e para bonificações de juros dos empréstimos concedidos pelo Banco Europeu de Investimento. O restante da dotação em subvenções e da dotação em empréstimos especiais é repartido entre os países beneficiários, com excepção dos montantes previstos para projectos regionais, para despesas administrativas e para uma reserva. Os montantes assim atribuídos aos países beneficiários, denominados no caso dos Estados ACP programas indicativos, são utilizados para o financiamento das acções adoptadas.

2.3. Unidade monetária

Os montantes dos FED são expressos em ecus; para a conversão em ecus das unidades monetárias anteriormente em vigor, acordou-se que 1 UC = 1 UCE = 1 ECU.

2.4 . Data de entrada em vigor

- 6º FED: 1 de Maio de 1986; - 7º FED: 1 de Setembro de 1991.

2.5. Execução financeira

A Comissão estabelece um calendário dos pedidos de contribuições, que são, em princípio, pagos trimestralmente pelos Estados-membros da Comunidade Europeia. A utilização dos recursos dos FED é inscrita na contabilidade em três etapas: (I) decisão de financiamento; (II) assinatura dos contratos sobre as dotações delegadas aos gestores orçamentais nacionais; (III) autorizações dos pagamentos aos adjudicatários.

2.6. Controlo externo

O Tribunal de Contas exerce o controlo externo dos FED (em conformidade com o Tratado).

2.7. Autoridade que dá quitação

O Parlamento Europeu dá quitação da gestão financeira dos FED, sob recomendação do Conselho (em conformidade com os acordos internos).

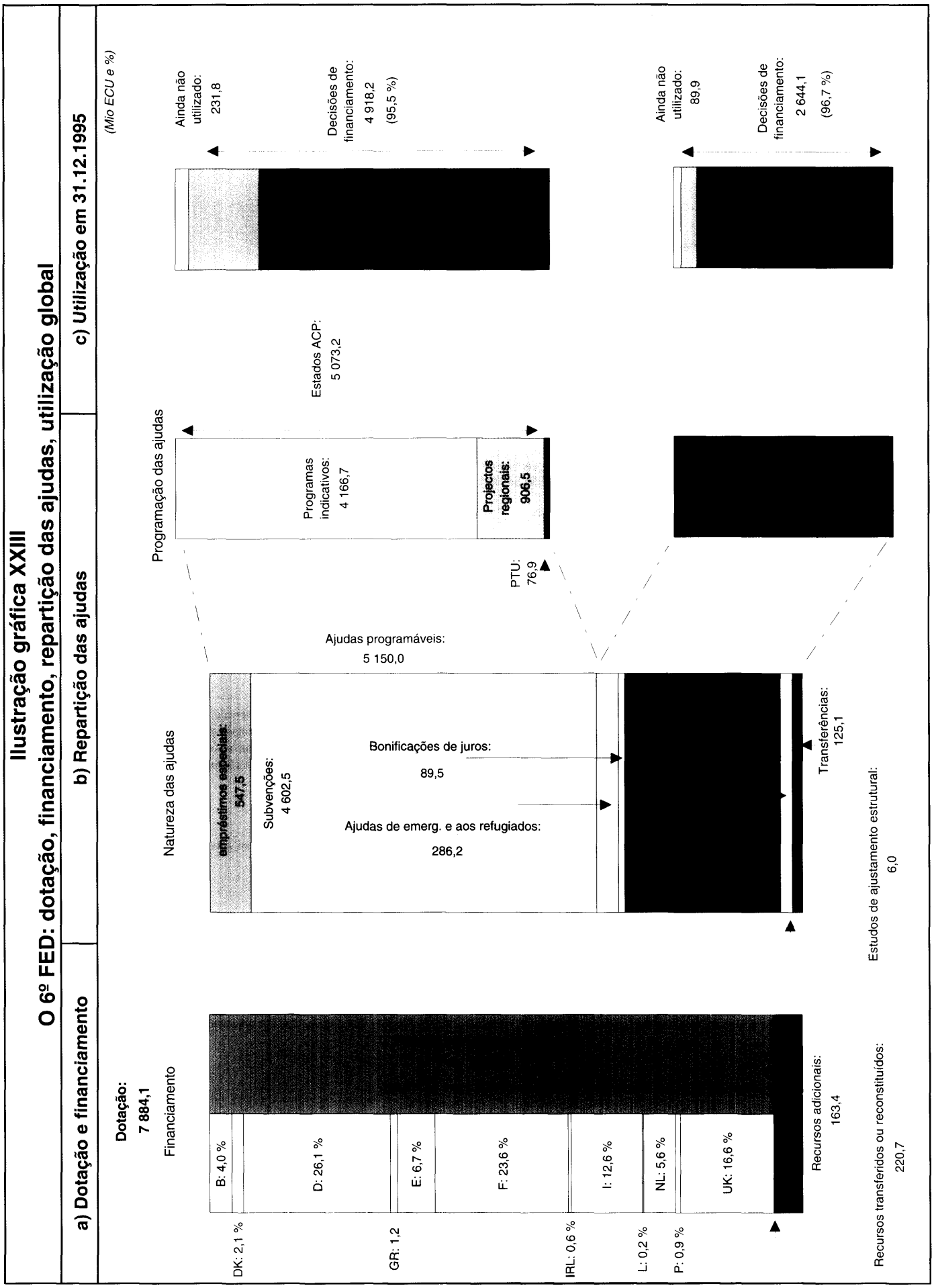
(1) As dotações iniciais foram modificadas por decisão do Conselho e são acrescidas de receitas diversas tais como reconstituições de transferências Stabex, juros bancários ou contribuições suplementares dos Estados-membros.
(2) Sistema que visa garantir a estabilização das receitas provenientes da exportação dos Estados ACP destinada à Comunidade (Lomé I, artigo 16º: Lomé II, artigo 23º; Lomé III, artigo 147º; Lomé IV, artigo 186º).
(3) Sistema que visa prestar ajuda aos Estados ACP cuja economia depende, em larga medida, dos sectores mineiros e, especialmente, ajudá-los a enfrentar uma diminuição da sua capacidade de exportação de produtos mineiros para a Comunidade (Lomé II, artigo 49º; Lomé III, artigo 176º; Lomé IV, artigo 214º).

Ilustração gráfica XXIII

O 6º FED: dotação, financiamento, repartição das ajudas, utilização global

a) Dotação e financiamento | b) Repartição das ajudas | c) Utilização em 31.12.1995

(Mio ECU e %)



Tribunal de Contas Europeu. Relatório anual relativo ao exercício de 1995.

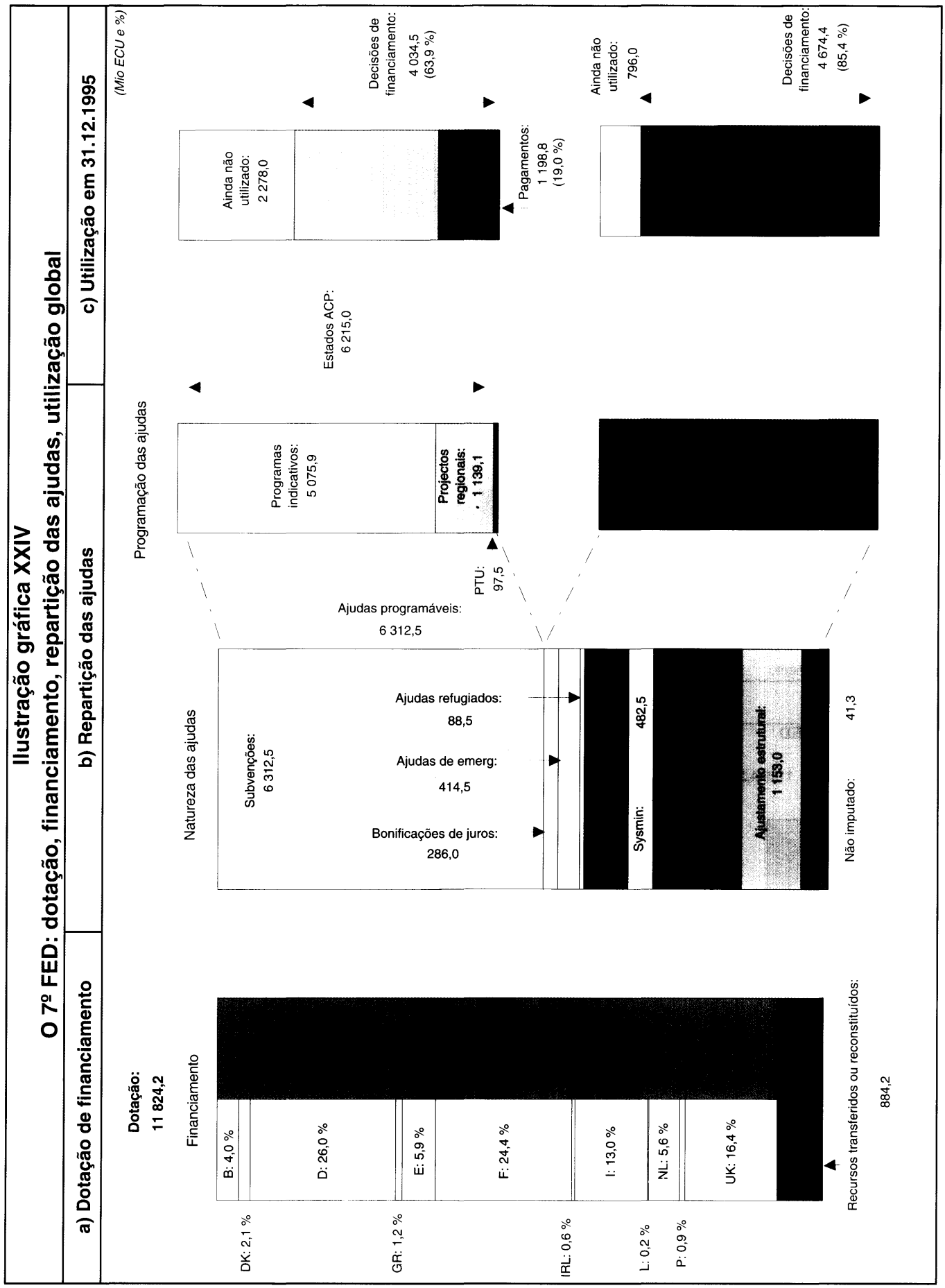
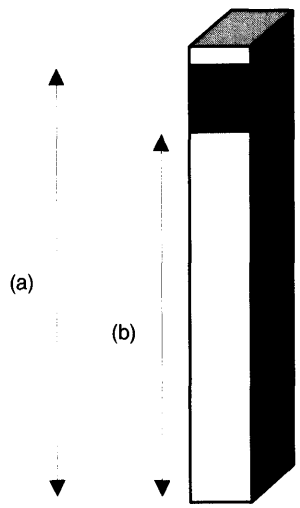

Ilustração gráfica XXIV
O 7º FED: dotação, financiamento, repartição das ajudas, utilização global
a) Dotação de financiamento
b) Repartição das ajudas
c) Utilização em 31.12.1995
(Mio ECU e %)
Dotação:
11 824,2
Financiamento
B: 4,0 %
D: 26,0 %
E: 5,9 %
F: 24,4 %
I: 13,0 %
NL: 5,6 %
UK: 16,4 %
DK: 2,1 %
GR: 1,2 %
IRL: 0,6 %
L: 0,2 %
P: 0,9 %
Recursos transferidos ou reconstituídos:
884,2
Programação das ajudas
Natureza das ajudas
Subvenções:
6 312,5
Ajudas programáveis:
6 312,5
Programas indicativos:
5 075,9
Projectos regionais:
1 139,1
PTU:
97,5
Estados ACP:
6 215,0
Ajudas refugiados:
88,5
Ajudas de emerg:
414,5
Bonificações de juros:
286,0
Sysmin:
482,5
Ajustamento estrutural:
1 153,0
Não imputado:
41,3
Ainda não utilizado:
2 278,0
Decisões de financiamento:
4 034,5
(63,9 %)
Pagamentos:
1 198,8
(19,0 %)
Ainda não utilizado:
796,0
Decisões de financiamento:
4 674,4
(85,4 %)

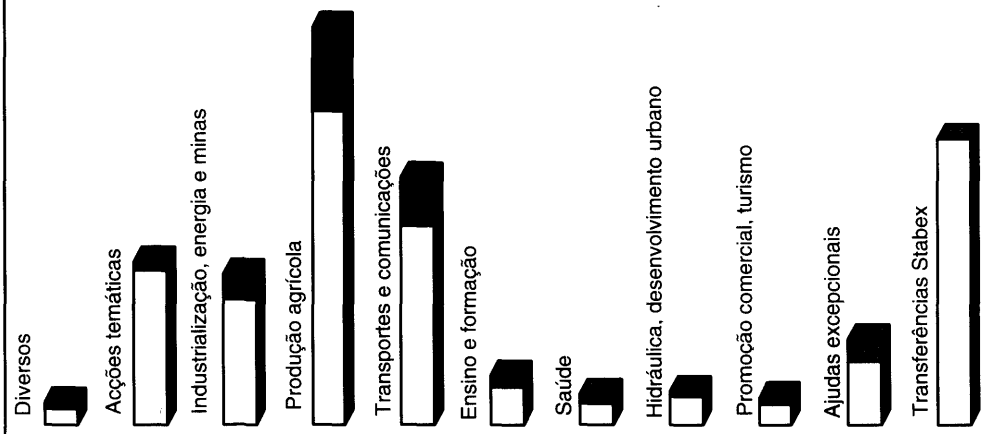
Ilustração gráfica XXV
Os 6º e 7º FED - Utilização das ajudas por sector económico
(situação em 31 de Dezembro de 1995)

6º FED

Dotação: 7 884,1



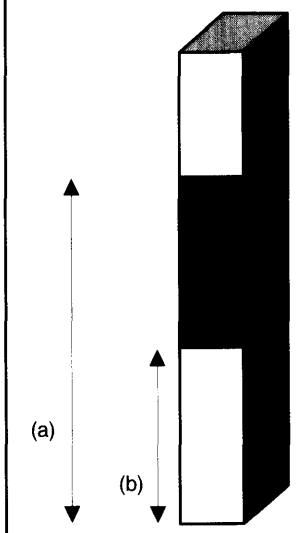
(Mio ECU e %)



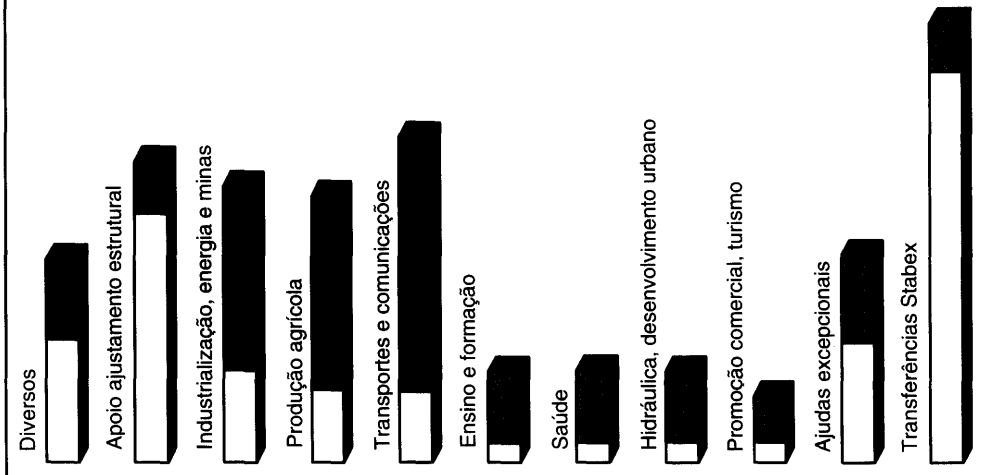
Dotação e utilização	Total:	Por sector económico:										
(a) Decisões de financiamento	**7 562.4**	112.6	824.0	763.3	2 015.4	1 255.2	246.7	153.7	169.5	136.3	435.0	1 450.7
(b) Pagamentos	**6 404.6**	80.3	779.7	632.1	1 590.9	1 009.6	187.3	107.6	143.3	103.1	320.0	1 450.7

7º FED

Dotação: 11 824,2

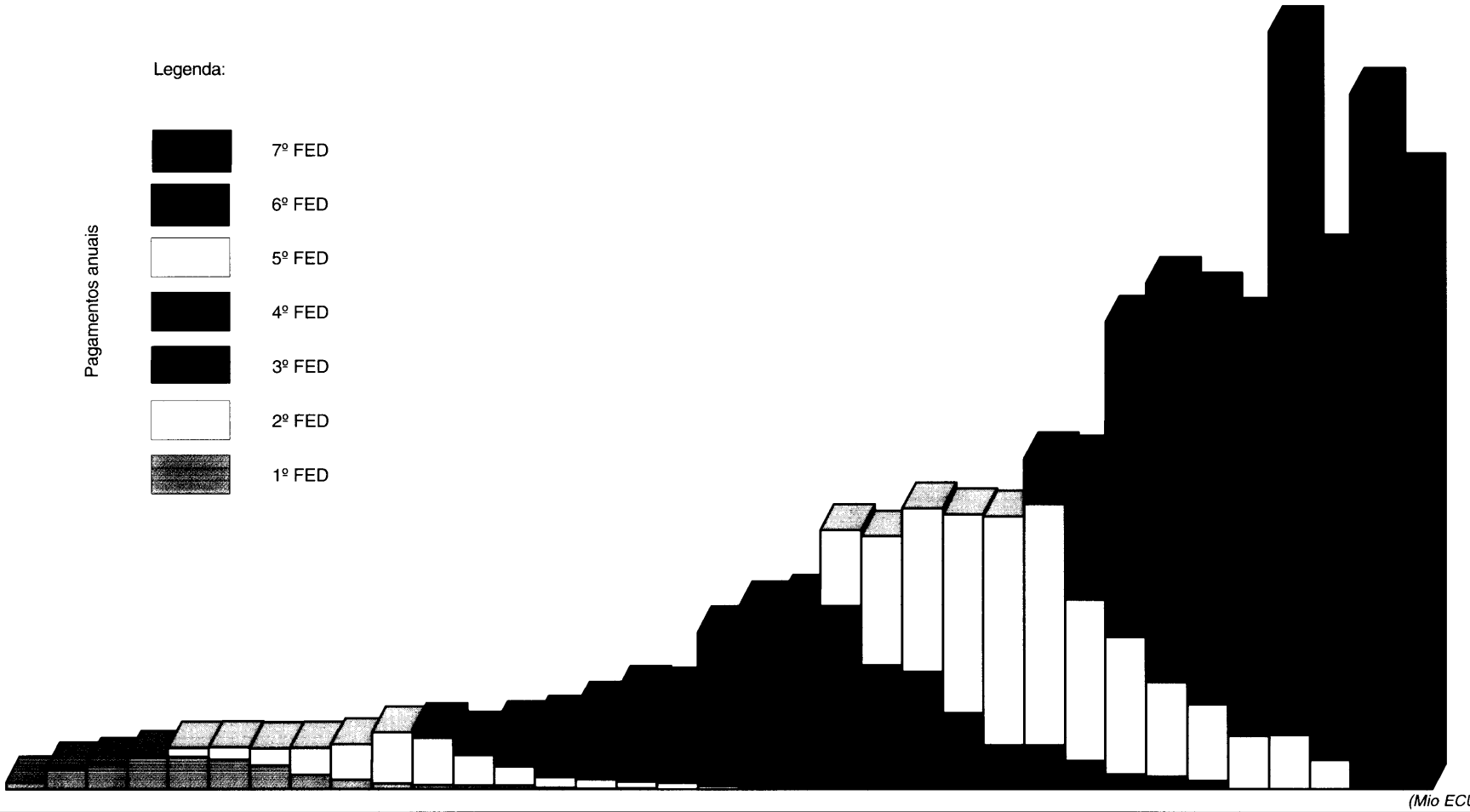


(Mio ECU e %)



Dotação e utilização	Total:	Por sector económico:										
(a) Decisões de financiamento	**8 708.8**	750.9	1 110.8	1 019.1	983.0	1 201.5	333.0	338.1	335.4	242.9	769.5	1 624.6
(b) Pagamentos	**4 417.9**	453.8	919.6	336.9	267.3	260.0	70.9	73.1	75.1	74.3	441.3	1 445.6

Ilustração gráfica XXVI
Os sete FED - Evolução dos pagamentos anuais (1960-1995)



	60/1	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	TOTAL
1º FED	19.2	53.3	65.3	83.4	84.8	76.7	61.7	38.6	25.6	16.1	11.4	10.1	9.9	5.5	2.4	2.9	0.6	0.8	0.4	0.3	0.4															569.4
2º FED					21.9	31.6	42.9	67.9	89.4	129.5	120.5	78.6	49.4	25.9	23.3	17.2	16.3	7.9	4.1	2.5	0.9	0.4	0.1	0.1														730.4
3º FED											22.5	42.8	98.5	140.6	182.7	131.0	79.8	66.0	37.4	19.8	20.7	11.2	14.2	8.2	6.0	3.6	2.2									887.2
4º FED																97.5	148.0	326.3	423.4	459.3	445.8	305.5	285.2	185.2	105.7	108.5	70.2	38.4	32.2	22.1						3 053.3
5º FED																					195.9	330.1	419.2	509.5	586.3	617.9	412.9	350.2	240.7	194.0	136.4	137.9	76.4			4 207.4
6º FED																										116.7	352.6	807.7	1024.2	1040.4	859.3	914.8	571.6	449.2	268.2	6 404.7
7º FED																															195.5	888.8	705.6	1 332.4	1 295.5	4 417.8
TOTAL	19.2	53.3	65.3	83.4	106.7	108.3	104.6	106.5	115.0	145.6	154.4	131.5	157.8	172.0	208.4	248.6	244.7	401.0	465.3	481.9	663.7	647.2	718.7	703.0	698.0	846.7	837.9	1196.3	1297.0	1256.5	1191.2	1941.5	1353.6	1781.6	1563.7	20 270.2

PARTE II

Observações sobre as dotações de funcionamento das instituições e dos organismos das Comunidades Europeias

CAPÍTULO 13 (*)

Comissão

13.0 ÍNDICE

	Pontos
Despesas de funcionamento (Título A-2 do orçamento)	
Seguimento dado às observações anteriores sobre a gestão dos inventários	13.1 — 13.15
Evolução do quadro regulamentar	13.2
Inventário dos bens	13.3
Preparação e fiabilidade dos valores do balanço	13.4 — 13.8
Valores atribuídos aos diferentes tipos de bens	13.9 — 13.13
Evolução dos sistemas de gestão	13.14 — 13.15
Despesas imobiliárias	13.16 — 13.39
Celebração de contratos	13.16 — 13.18
Ausência de transparência contabilística	13.19 — 13.22
Sistemas de gestão	13.23 — 13.24
Modalidades de gestão	13.25 — 13.28
Pagamento de impostos e taxas	13.29 — 13.39
Gestão das delegações da Comissão Europeia (Título A-6 do orçamento)	
Introdução	13.40
Dotações orçamentais e efectivas	13.41 — 13.42
Gestão da delegação em Nova Deli	13.43 — 13.48
Gestão da delegação em Kiev	13.49 — 13.52

(*) As respostas da Comissão encontram-se na p. 342.

Organismos comunitários descentralizados

Introdução	13.53
Regulamentação interna dos organismos	13.54 — 13.55
Apresentação orçamental das dotações	13.56 — 13.57
Exercício da função de Auditor Financeiro	13.58 — 13.60
Sistemas contabilísticos	13.61
Conclusão	13.62

Despesas de funcionamento (Título A-2 do orçamento)

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES SOBRE A GESTÃO DOS INVENTÁRIOS

13.1. Na sequência das observações do Tribunal [1], a Comissão efectuou uma profunda reforma da gestão dos seus inventários.

Evolução do quadro regulamentar

13.2. Em Dezembro de 1995, a Comissão definiu novos princípios de responsabilidade no que se refere à conservação dos bens, tendo adoptado as bases de um novo quadro regulamentar cuja entrada em vigor foi adiada até ao momento em que as normas de aplicação forem adoptadas pela instituição, ou seja, até ao final de 1996. Saliente-se que a adopção de normas unicamente para a Comissão não põe termo às dificuldades constatadas quando da consolidação das demonstrações financeiras das diversas instituições.

Inventário dos bens

13.3. O saneamento da situação passa em grande parte por um completo inventário dos bens, confiado a uma firma externa à Comissão por um custo de 3,4 Mio ECU. Na sequência de dificuldades na definição da imputação orçamental mais adequada, o início das operações de inventário teve de ser, contudo, adiado três meses em relação à data inicialmente prevista.

Preparação e fiabilidade dos valores do balanço

13.4. Dado que a tarefa de inventário dos bens tem de terminar no final do primeiro semestre de 1996, não foi manifestamente possível remediar as deficiências constatadas no balanço de 1994 até ao final do exercício de 1995.

13.5. No que se refere aos valores apresentados no balanço, os próprios gestores emitiram uma reserva quanto à existência e à localização dos bens. A Comissão reconheceu esta situação numa nota que acompanha as suas demonstrações financeiras [2]. Uma análise dos dados do sistema informático de gestão dos bens da Comissão (Sysbien), efectuada pelo Tribunal segundo os princípios de valorização do inventário adoptados pela Comissão, leva à confirmação dos valores finais e apresentados no balanço em 31 de Dezembro de 1995. No entanto, as demonstrações que os gestores elaboraram e enviaram ao Tesoureiro não reflectem correctamente todos os pormenores da evolução do inventário verificada durante o exercício de 1995. Finalmente, os critérios de repartição dos bens entre os centros de Bruxelas e Luxemburgo não são coerentes, dado que esta distinção não indica a localização efectiva dos bens. Por esta razão o Tribunal não pode pronunciar-se, no essencial, sobre a fiabilidade dos montantes em questão.

13.6. As diversas contas de gestão elaboradas pelo Tesoureiro devem ser apresentadas ao Auditor Financei-

[1] Relatório anual relativo ao exercício de 1994, pontos 13.38-13.89, e respostas da Comissão, em especial a relativa ao ponto 13.89.

[2] Conta de gestão de 1995, volume II, p. 687.

ro, sendo depois adoptadas definitivamente pela Comissão. A imprecisão das disposições relativas ao papel e às responsabilidades do auditor financeiro, apesar do acesso deste aos dados do sistema Sysbien, não permite garantir um controlo interno eficaz da elaboração dos elementos contabilísticos do património.

13.7. Os vários outros controlos efectuados por diferentes serviços da Comissão, nomeadamente pela DG IX (Pessoal e Administração) e pelo Tesoureiro, continuam a ser superficiais, dado nenhum ter incidido sobre o processo de elaboração dos valores adoptados.

13.8. No que se refere aos bens dos escritórios abertos pela Comissão nos Estados-Membros da União, as regras de valorização dos imóveis e do inventário foram ignoradas pelo serviço gestor quando da elaboração das demonstrações financeiras. Tornam-se necessárias normas internas facilmente acessíveis aos gestores para evitar tais erros.

Valores atribuídos aos diferentes tipos de bens

13.9. As correcções de erros de introdução de dados efectuadas na sequência de um controlo do Tribunal em 1995 em três bens informáticos levaram a uma diminuição do valor do património de 13,7 Mio ECU, ou seja, 9,1% do valor total desses bens.

13.10. No final de 1995, o Tribunal efectuou um controlo de inventário centrado nos bens informáticos, uma parte considerável dos quais faz parte do valor do património mobiliário da Comissão (157,8 Mio ECU, não incluindo material informático de investigação). No que se refere a estes bens, pôde constatar-se algo de positivo: a sua existência pode ser verificada, embora o seu valor tenha ainda de ser especificado e a hipótese da existência de montantes erróneos afastada.

13.11. Na sequência do controlo do Tribunal, foram incluídas no inventário determinadas centrais telefónicas, bem como os computadores associados. No entanto, a inclusão desses bens no inventário está longe de ser exaustiva. Além disso, nenhuma das designações contabilísticas constantes das ordens de pagamento, no valor de 8,6 Mio ECU, inclui indicações que permitam verificar se as aquisições de bens inventoriáveis foram tomadas em consideração pelo sistema Sysbien.

13.12. No que se refere a esses bens de valor elevado, cuja avaliação é complexa, devem criar-se rapidamente uma estrutura administrativa adequada e normas de valorização específicas.

13.13. A situação do parque automóvel da Comissão em Bruxelas não é satisfatória. A Comissão não conseguiu integrar no sistema Sysbien os dados relativos a cerca de 60 veículos de sua propriedade, representando 1,6 Mio ECU, de maneira a poder incluir o seu valor no balanço. Os trabalhos de reconciliação entre o sistema Sysbien e as informações na posse do serviço de gestão encontravam-se ainda em curso em Fevereiro de 1996.

Evolução dos sistemas de gestão

13.14. Determinados compromissos assumidos pela Comissão em resposta ao relatório anual relativo ao exercício de 1994 não foram respeitados:

a) o relatório de auditoria técnica do sistema Sysbien, anunciado como disponível em Julho de 1995, apenas acabou por ser enviado ao Tribunal em Julho de 1966;

b) o reforço em pessoal do sector «inventário» incidiu exclusivamente no enquadramento necessário à operação de inventário. São necessários meios suplementares para os aspectos informáticos do sistema central Sysbien. Falta aperfeiçoar nomeadamente as tabelas de concordância e suprimir da base todos os dados incoerentes existentes, nomeadamente no que se refere às datas.

13.15. A única melhoria significativa constatada reside na ligação entre o sistema Sysbien e a base central de equipamentos informáticos, que evita a dupla introdução dos dados.

DESPESAS IMOBILIÁRIAS

Celebração de contratos

13.16. O estado actual da regulamentação não impõe que a Comissão solicite à autoridade orçamental uma

autorização de despesas propriamente dita para autorizações plurianuais em matéria imobiliária. Por exemplo, para a celebração de um contrato de enfiteuse relativo ao edifício «Charlemagne», a Comissão comprometeu-se a pagar anualmente durante 27 anos, a partir do final de 1997, um montante de pelo menos 12,5 Mio ECU em valores de 1995.

13.17. A Comissão não pôde realizar uma política própria de aquisição, encontrando-se além disso esgotados os montantes previstos pelas perspectivas financeiras. Em consequência, os pagamentos são efectuados a fundo perdido por, ao contrário de outros contratos imobiliários, não estar actualmente prevista no contrato qualquer possibilidade de adquirir o edifício «Charlemagne». A única «economia» realizável seria a possibilidade de ser dispensada do pagamento da contribuição predial.

13.18. O Tribunal lembra a sua sugestão de um orçamento plurianual de investimento que permita, no âmbito das perspectivas financeiras, o respeito pela regulamentação, actuando no interesse da boa gestão financeira [3].

Ausência de transparência contabilística

13.19. No que se refere às despesas qualificadas de correntes, em especial as rendas, existe a possibilidade de constituir autorizações provisionais. A Comissão autoriza montantes substanciais sem acompanhar formalmente a proposta de autorização de uma previsão das despesas ocasionadas pelas obrigações jurídicas previamente contraídas, a saber, os contratos de arrendamento relativos aos imóveis alugados pela Comissão, ou sem mesmo mencionar os nomes dos credores como exigido pelo Regulamento Financeiro.

13.20. Quando se tem de efectuar um pagamento, a verificação por computador de que foi de facto previamente concedida uma autorização contabilística torna-se quase impossível quando a autorização inclui um saldo disponível. Não existe nem preparação nem recenseamento das autorizações individuais referidas na regulamentação financeira. Em tal situação, a liquidação de cada pagamento requer mais atenção, dado não se poder imputar o pagamento a um elemento da autorização previamente concedida e aprovada. A contabilidade não pode servir necessidades de gestão previsional, de avaliação ou de comparação dos custos dos diversos imóveis ocupados.

13.21. Nenhuma disposição regulamentar cobre o caso de um crédito cuja existência, ou até montante, não possam ser determinados com precisão como no caso da contribuição predial ou de taxas, reembolsáveis ou não, a pedido dos proprietários dos imóveis.

13.22. Também não se pode efectuar o recenseamento contabilístico das obrigações subscritas pela Comissão ou que se lhe impõem. O risco financeiro relacionado com a existência de diferentes taxas imobiliárias não é quantificado com precisão.

Sistemas de gestão

13.23. Nem o sistema contabilístico Sincom, nem o sistema financeiro GIBUS, próprio da DG IX, apesar das possibilidades que incluem, são utilizados para tornar transparente e facilitar a gestão. Em 1995, os trabalhos de reparação dos imóveis de Bruxelas representaram 6,3 Mio ECU, dos quais 4,0 Mio ECU, ou seja 63%, não podem ser imputados a determinado imóvel por não se aplicar um sistema de codificação dos imóveis. Todos os dados necessários deverão estar na base de um sistema de informação acessível a todas as pessoas interessadas e rapidamente actualizado. No interior da DG IX co-existem várias listas dos edifícios que correspondem às necessidades distintas dos gestores (endereço para correio, gestão das rendas, imóveis a segurar, localização dos bens, registo contabilístico). A sua reconciliação evidencia diferenças embora nenhum serviço de gestão tenha podido apresentar uma lista exaustiva do parque imobiliário.

13.24. Como a organização contabilística e financeira não se baseia em critérios fiáveis, a elaboração das demonstrações financeiras baseia-se, numa parte considerável, em elementos extracontabilísticos cuja fiabilidade é mais difícil assegurar (inventário, taxas imobiliárias).

Modalidades de gestão

13.25. A Comissão decidiu partilhar as responsabilidades entre um serviço que encarregou da negociação do

[3] Relatório anual relativo ao exercício de 1987, ponto 10.77.

contrato e outro das funções de gestão orçamental, sem uma repartição específica das competências e responsabilidades e sem um acesso recíproco aos elementos do processo. Assim, constatou-se durante a auditoria que, por falta de coordenação, em 1994 as despesas foram indevidamente majoradas em 4,0 Mio ECU. A emissão de uma ordem de pagamento errónea, corrigida em 1995, teve origem numa má coordenação entre estes dois serviços.

13.26. No final de 1994, a Comissão reembolsou por antecipação empréstimos contraídos na CECA para a aquisição de diversos imóveis. Em 1995, nenhum acto regularizou a transferência de propriedade que se deveria seguir. Por essa razão, os imóveis, cujo valor representa ± 10 Mio ECU, continuavam a figurar como «imobilizações em curso» no balanço de 31 de Dezembro de 1995.

13.27. Em 1995, a aquisição de um edifício por um total de 21,5 Mio ECU foi realizada por depósito directo na conta de um proprietário privado antes mesmo de o acto ter sido regularizado, embora o trânsito dos fundos pela contabilidade do notário tivesse garantido a segurança de tal pagamento.

13.28. As rendas são por vezes reclamadas por mandatários que agem por conta dos proprietários. No caso de um imóvel cuja renda anual importa em 2,8 Mio ECU, os poderes do mandatário não foram provados por documentos justificativos pertinentes. Além disso, devido à incerteza quanto aos direitos do titular da conta bancária que beneficiou do pagamento da renda, a Comissão correu um risco que a deve levar a reforçar sistematicamente a verificação dos direitos do credor.

Pagamento de impostos e taxas

13.29. As despesas relativas ao aluguer de imóveis em Bruxelas destinados a alojar os serviços da Comissão elevaram-se em 1995 a 110,6 Mio ECU. Uma parte considerável (12,3 Mio ECU, ou seja, 10,9%) não corresponde, por assim dizer, ao pagamento de uma renda mas ao pagamento da contribuição predial.

13.30. Na realidade, no que se refere aos imóveis alugados, a Comissão aceitou há vários anos, através da introdução de uma cláusula convencional *ad hoc*, reembolsar os proprietários dos bens dos impostos e taxas a que estes ficam sujeitos. Na prática, os pagamentos referem-se principalmente ao reembolso de um imposto directo designado por «précompte immobilier» (contribuição predial) na base de um registo fiscal enviado pelos proprietários dos imóveis.

13.31. Os montantes assim pagos aumentam rapidamente. Passaram de 0,9 Mio ECU em 1978 a 3,7 Mio ECU em 1987, tendo atingido 10,2 Mio ECU em 1994 e 12,3 Mio ECU em 1995.

13.32. A Comissão continua a dever cerca de 4,2 Mio ECU a título de reembolso das contribuições prediais referentes aos exercícios em relação aos quais o proprietário ainda não apresentou um pedido de reembolso.

13.33. Além dos 12,3 Mio ECU da contribuição predial, escapam a qualquer contabilização 7,0 Mio ECU relacionados com a existência de diversas taxas impostas desde 1992 pela região de Bruxelas-Capital ou por determinados municípios da aglomeração de Bruxelas.

13.34. As observações do artigo A-200 (rendas) do orçamento autorizam apenas o pagamento de rendas. É, portanto, de maneira pouco transparente e regular que o orçamento suporta actualmente um encargo anual considerável.

Evacuação do edifício Berlaymont

13.35. Na sequência da evacuação do edifício Berlaymont, em relação ao qual, no passado, a Comissão não pagava contribuição, a Comissão e o Estado tinham acordado que a Comissão continuaria a pagar, em relação aos imóveis de substituição, o mesmo montante de renda devido pelo Berlaymont. Com conhecimento de causa, a Comissão assumiu posteriormente a obrigação, contrária aos compromissos assumidos pelo Estado belga durante toda a negociação, de pagar a contribuição predial em relação aos 10 imóveis de substituição alugados directamente pelo Estado belga, sem participação da Comissão nas negociações das condições dos alugueres com os proprietários.

13.36. Este aumento do custo da renda (3 Mio ECU) não fora referido no documento de trabalho da Comissão de 21 de Outubro de 1991 destinado à autoridade orçamental e que incluía os custos suplementares referentes ao abandono do Berlaymont. Foi na sequência da recepção das primeiras notificações das contribuições, em Abril de 1994, e no âmbito do anteprojecto de orçamento para 1995, que a Comissão se referiu explicitamente à obrigação de assumir esse encargo, que representa 23% da renda prevista segundo o contrato relativo ao aluguer do Berlaymont (13,1 Mio ECU).

Conclusão

13.37. Com vista a fazer respeitar o princípio de isenção de pagamento de todos os impostos nacionais que não correspondam a um serviço prestado, o Tribunal recomendou em 1979 (4) às instituições, a propósito da contribuição predial e com o apoio do Parlamento Europeu, «*que se estudem, com as autoridades belgas, as possibilidades de conseguir a isenção desse imposto ou, de futuro, o reembolso dos pagamentos efectuados, bem como a de conseguir a restituição dos montantes já pagos.*» No seu relatório anual relativo ao exercício de 1987, o Tribunal constatava a ausência de qualquer evolução, excepto no que se refere ao volume dos montantes em questão.

13.38. A Comissão não apresentou provas de quaisquer novas tentativas junto do Estado belga desde 1993, na sequência da decisão que fixava definitivamente a sede das instituições. Tal não conduziu a qualquer evolução da situação, que tivesse podido levar à celebração com as autoridades belgas de um verdadeiro acordo quanto às sedes. Apenas a multiplicação súbita dos impostos e taxas cobrados por diversas autarquias locais belgas (encontram-se em suspenso 8,7 Mio ECU) levou a uma recusa da Comissão a se lhes sujeitar e a uma primeira acção judicial.

13.39. Sem por isso negligenciar a aceitação convencional de reembolsar a contribuição predial, o Tribunal:

a) lembra os princípios de isenção fiscal do direito internacional e comunitário;

b) constata que estes deveriam ter levado a não imputar ao orçamento da União um imposto e/ou uma taxa cobrados por um Estado-Membro, dado que o único e verdadeiro beneficiário do montante de 12,3 Mio ECU pago em 1995 é o Estado belga;

c) constata que o artigo 3.º do Protocolo sobre os Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias não pode ser aplicado devido à falta de um acordo entre a União Europeia e o Estado belga sobre a isenção ou reembolso da contribuição. A Comissão não tomou a iniciativa de solicitar ao Tribunal de Justiça uma interpretação das disposições do Protocolo que lhe permitisse cessar eventualmente todos os pagamentos.

(4) Relatório especial relativo à política imobiliária das instituições das Comunidades Europeias, ponto 7.6, alínea a) (JO C 221 de 3.9.1979), e relatório anual relativo ao exercício de 1987, pontos 10.56-10.58.

Gestão das delegações da Comissão Europeia (Título A-6 do orçamento)

INTRODUÇÃO

13.40. O Tribunal prosseguiu em 1995, na sede em Bruxelas e localmente, a controlos referentes às despesas de funcionamento das delegações da Comissão Europeia (5). No âmbito destes controlos, merecem ser referidas as constatações relativas a duas delegações.

DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS E EFECTIVAS

13.41. Foram inscritas em 1995 dotações num montante total de 193,4 Mio ECU no título A-6 do orçamento da Comissão (Despesas de Pessoal e de Funcionamento das Instituições). As dotações foram utilizadas para cobrir as despesas de pessoal (127,1 Mio ECU) e de funcionamento administrativo (66,3 Mio ECU) das delegações.

13.42. Em 31 de Dezembro de 1995, os agentes estatutários dependentes do serviço externo da Comissão eram em número de 555, de um total de 622 lugares atribuídos às delegações, aos quais se juntam cerca de 2 000 agentes locais, dos quais 1 814 nos sectores administrativos e operacionais. Saliente-se que a actividade de gestão da Comissão nos países terceiros inclui, aliás, o recurso a agentes recrutados e geridos pela Associação Europeia de Cooperação (AEC), ou aos que dependem do Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia (ECHO), bem como a peritos dos países em vias de desenvolvimento (PVD), efectivos em relação aos quais são praticadas condições de remuneração diferentes. Estes agentes e peritos não pertencem, contudo, ao efectivo das delegações nem são remunerados com dotações do título A6 do orçamento.

GESTÃO DA DELEGAÇÃO EM NOVA DELI

13.43. No passado, o Tribunal assinalou os problemas colocados pela gestão dos agentes locais (6), em relação aos quais a Comissão tem de cumprir regulamentos específicos de cada país relativos às modalidades da sua

(5) Relatório anual relativo ao exercício de 1994, pontos 13.1-13.37.

(6) Relatório anual relativo ao exercício de 1994, pontos 13.5-13.16.

contratação e à rescisão dessa contratação, bem como à sua remuneração, férias e segurança social.

13.44. As condições específicas de trabalho dos agentes locais em serviço na Índia foram aprovadas em 1993 pelo comité central do pessoal em Bruxelas e assinadas pelo Director-Geral em 24 de Fevereiro de 1994, tendo entrado em vigor em 1 de Março de 1994.

13.45. Esta regulamentação não era, no entanto, aplicada na delegação quando da visita local no final de 1995, tendo todos os agentes locais (30) recusado assinar um contrato que os integraria no novo regime de trabalho. A outros agentes locais eram aplicadas as novas condições de trabalho com base numa simples oferta de contratação, sem que tenha sido celebrado um contrato de emprego em conformidade com a regulamentação existente.

13.46. Em relação às remunerações destes agentes, não fora efectuado até ao final de 1995 qualquer desconto de quotizações para o regime de segurança social, embora as despesas médicas fossem reembolsadas.

13.47. Determinados montantes da remuneração, num total de cerca de 50% do vencimento-base, eram pagos sob a forma de subsídios.

13.48. No que se refere aos agentes locais em função nos escritórios do Nepal, dependente da delegação de Nova Deli, e do Sri Lanka, onde foi aberta uma delegação em Outubro de 1995, não se encontrava em vigor qualquer norma que defina o seu regime. Além disso, no Nepal, três pessoas eram remuneradas a partir da rubrica «Dotações para agentes locais», embora os serviços competentes da Comissão apenas tivessem autorizado dois recrutamentos.

GESTÃO DA DELEGAÇÃO EM KIEV

13.49. A gestão da delegação em Kiev, aberta em Outubro de 1993, apresentou desde início várias lacunas. Não existe qualquer sistema contabilístico fiável. As despesas, algumas das quais eram contabilizadas na ausência de documentos justificativos e outras imputadas duas vezes, não eram reconciliáveis com a tesouraria. O fundo para adiantamentos pagava despesas de carácter pessoal. Os documentos do fundo tinham sido enviados à sede para regularização pela primeira vez em Novembro de 1994 (envio que é normalmente mensal).

13.50. O trabalho de gestor do fundo para adiantamentos da delegação fora entretanto confiado a outros funcionários dependentes da delegação e a um agente local recrutado para esse efeito, bem como a funcionários de Bruxelas enviados várias vezes em missão a Kiev.

13.51. Apenas durante a segunda metade de Junho de 1995, durante a visita local do Tribunal, a sede chamou o gestor do fundo para adiantamentos a Bruxelas, ou seja, um ano após a primeira comunicação do chefe da delegação relativa ao mau funcionamento da delegação e cinco meses após a nomeação de um novo gestor do fundo para adiantamentos.

13.52. Por outro lado, as deficiências relativas à gestão administrativa do pessoal ainda estavam por corrigir quando do controlo local. Assim, na conta extra-orçamento estavam por apurar cerca de 200 operações num montante de 188 582 USD, relativas principalmente às despesas efectuadas em 1994, algumas das quais da responsabilidade do antigo gestor do fundo para adiantamentos.

Organismos comunitários descentralizados

INTRODUÇÃO

13.53. Os organismos comunitários descentralizados (7) são objecto de controlos específicos do Tribunal em relação a cada exercício orçamental. Os respectivos relatórios de auditoria visam permitir a quitação da execução orçamental. Indicam-se a seguir algumas constatações de ordem geral relativas à actividade dos organismos descentralizados em questão.

(7) Os organismos comunitários descentralizados podem ser agrupados em três tipos de agências:
- organismos descentralizados ditos da primeira geração: Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP), em Salonica, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, em Dublim;
- organismos descentralizados da segunda geração, não autofinanciados: Agência Europeia do Ambiente, Fundação Europeia para a Formação, Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, Agência Europeia para a Saúde e a Segurança no Trabalho;
- organismos descentralizados da segunda geração, autofinanciados: Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos, Instituto Europeu de Harmonização do Mercado Interno, Instituto Comunitário de Inspecção e de Fiscalização Veterinária e Fitossanitária, Centro de Tradução.

REGULAMENTAÇÃO INTERNA DOS ORGANISMOS

13.54. No que se refere às regulamentações financeiras relativas aos diferentes organismos, o Tribunal pronunciou-se em 1995 pela harmonização dos projectos de regulamentos financeiros específicos de cada agência em relação às disposições do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia.

13.55. Apesar desse esforço sob o ponto de vista regulamentar, o Tribunal constata que, no plano prático, a gestão orçamental e contabilística dos organismos nem sempre corresponde aos princípios fundamentais da organização administrativa (separação de funções, gestão dos recursos humanos, aplicação do critério custo/ /eficácia). A necessidade de tal evolução deve prosseguir sem demora em cada um dos organismos.

APRESENTAÇÃO ORÇAMENTAL DAS DOTAÇÕES

13.56. No que se refere aos organismos acima referidos, um problema comum em relação ao qual se chama a atenção da Comissão e da autoridade orçamental é constituído pela apresentação orçamental das dotações a eles destinadas.

13.57. A este respeito, saliente-se que as dotações para a concessão das subvenções criadas na parte B do orçamental geral se apresentam como dotações diferenciadas (dotações operacionais), ao passo que a regulamentação financeira adoptada por todos os organismos prevê disposições de utilização das dotações como dotações não diferenciadas (dotações de funcionamento). A apresentação orçamental actual deverá ser adaptada em função da utilização efectiva das dotações.

EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE AUDITOR FINANCEIRO

13.58. O controlo da autorização e do pagamento de todas as despesas, bem como da constatação e cobrança de todas as receitas dos organismos, são exercidos, em diferentes agências, pelo Auditor Financeiro da Comissão.

13.59. A função de controlo confiada ao Auditor Financeiro da Comissão revelou-se por vezes insuficiente, nomeadamente na fase de arranque dos organismos.

13.60. Nesta situação, o recurso aos fundos para adiantamentos foi demasiado sistemático, o que não está em conformidade com os princípios do Regulamento Financeiro. O Auditor Financeiro da Comissão deverá nomear o seu próprio delegado nas agências de maneira estável a fim de remediar os inconvenientes constatados.

SISTEMAS CONTABILÍSTICOS

13.61. Nas agências, a exigência da criação de sistemas contabilísticos operacionais é de capital importância e deverá ser melhorada de maneira adequada. A situação actual caracteriza-se na realidade pela utilização de sistemas contabilísticos incompletos, como uma contabilidade geral que não permite o acompanhamento orçamental das despesas ou que nem sempre corresponde a critérios rigorosos de exactidão e de exaustividade.

CONCLUSÃO

13.62. O aumento do número dos organismos comunitários descentralizados e o seu desenvolvimento requer maior atenção por parte da Comissão à actividade destes organismos, simultaneamente no que se refere à apresentação transparente das dotações criadas no orçamento, ao reforço dos procedimentos de controlo interno e à harmonização dos procedimentos de gestão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES SOBRE A GESTÃO DOS INVENTÁRIOS

Evolução do quadro regulamentar

13.2. *Tal como salientado pelo Tribunal, as medidas adoptadas pela Comissão, em Dezembro de 1995, apenas produzirão efeitos a nível da apresentação das contas do exercício de 1996, na medida em que os resultados do inventário físico só se encontrarão disponíveis durante o último trimestre de 1996.*

No que se refere aos problemas que afectam a consolidação dos dados patrimoniais das instituições em matéria de imobilizações corpóreas, a Comissão não quer deixar de realçar que os diferentes chefes de Administração foram informados, durante o segundo trimestre de 1995, do projecto de regulamento interna da Comissão. Além disso, por ocasião da reunião dos tesoureiros das instituições, realizada em 28 de Novembro de 1995, o referido projecto de regulamento foi debatido, tendo-se concluído que a harmonização plena das medidas só poderá ocorrer nas contas relativas ao exercício de 1997.

Todavia, num espírito de harmonização de apresentação dos dados contabilísticos para o exercício de 1995, o Tesoureiro da Comissão enviou aos tesoureiros das outras instituições uma série de recomendações relativas:

— *à valorização das imobilizações e das existências,*

— *à inscrição no inventário,*

— *aos contratos de* leasing,

— *a uma apresentação distinta do material informático.*

Preparação e fiabilidade do valor do balanço

13.5. *Os problemas identificados pelo Tribunal no instrumento de gestão dos inventários Sysbien, foram analisados pela auditoria técnica do Sysbien. A introdução de um instrumento local de gestão (ELS), bem como a finalização do inventário físico em curso permitirá solucionar os problemas levantados.*

13.6. *Serão adoptadas medidas no âmbito da iniciativa da Comissão SEM 2000 para alargar/clarificar o controlo interno dos pagamentos no que se refere às imobilizações por forma a melhorar a fiabilidade dos inventários através da utilização de auditorias* a posteriori.

Será realizada uma análise preliminar da «conta de gestão» e, especialmente, das escritas de encerramento relativas às contas de inventários por forma a assegurar a fiabilidade dos valores apresentados no balanço. Prevê-se que Sincom 2 irá relacionar automaticamente os pagamentos em questão com o inventário, graças a uma pista de controlo distinta, o que aumentará ainda mais o grau de fiabilidade dos valores apresentados nos balanços relativamente às imobilizações.

13.7. *A Comissão reconhece que a recolha de informações pelos serviços do Tesoureiro com vista a apresentar o valor patrimonial das imobilizações corpóreas assenta em mecanismos extra-contabilísticos. Neste contexto, os controlos que podem ser realizados pela contabilidade são, por natureza, limitados a controlos de coerência global, designadamente em relação aos dados do exercício anterior.*

Convém realçar, neste contexto, que a regulamentação financeira, quer a nível do Regulamento Financeiro quer das suas normas de execução, não impõe ao Tesoureiro qualquer obrigação específica, com excepção da obrigação de garantir a objectividade da apresentação dos mapas financeiros (artigo 16.º das «normas de execução»).

De qualquer forma, o Tesoureiro exigiu que os dados que lhe forem transmitidos sejam certificados pelos serviços ordenadores. Na perspectiva do projecto Sincom 2 e da evolução da aplicação da gestão do inventário, o Tesoureiro porá em prática procedimentos de controlo contabilístico das informações que afectam os activos imobilizados, para permitir verificar a pertinência das informações que lhe são transmitidas no contexto dos dados da contabilidade orçamental. Melhoramentos desta natureza apenas poderão produzir efeitos em 1998. Por outro lado, as modalidades de valorização dos inventários estão a ser objecto de uma revisão.

13.8. *Na fase preparatória do inventário dos gabinetes da Comissão nos Estados-Membros, todos os bens com um valor superior a 100 ecus foram incluídos no inventário, enquanto nos termos das regras relativas à valorização do inventário, em vigor a partir de 31 de Dezembro de 1993, deveria ter sido aplicado um valor de 350 ecus. Os valores corrigidos foram incluídos no valor final do inventário.*

Os serviços contabilísticos da Comissão recordaram, em diversas ocasiões, tanto aquando do encerramento provisório das contas em 30 de Setembro de 1995, como aquando do encerramento final das contas em 31 de Dezembro de 1995 (1), *as regras contabilísticas a seguir em matéria de inventário e de apresentação dos dados correspondentes. O serviço gestor possui, doravante, um profundo conhecimento destas regras.*

Além disso, os procedimentos e métodos em matéria de valorização dos bens e imóveis, que estão actualmente a ser objecto de revisão ao abrigo do exercício de inventário, também serão aplicados aos gabinetes da Comissão dos Estados-Membros a partir de 1 de Janeiro de 1997.

Valores atribuídos aos diferentes tipos de bens

13.9. *O novo regulamento de inventário prevê que a responsabilidade da valorização do património dos bens informáticos seja descentralizada, o que irá reduzir o risco de introdução de valores incoerentes em virtude do conhecimento dos processos por parte dos gestores. Além disso, estão a ser postos em prática mecanismos de validação automática dos montantes. Essas medidas serão de natureza a limitar os riscos de erros aquando da recolha de dados.*

13.11. *O exercício de inventário que será completado antes do final de 1996, irá permitir a identificação de todos os bens de equipamento, incluindo centrais telefónicas e equipamento informático equiparado, que poderão não ter sido incluídos no inventário em 31 de Dezembro de 1995. Além disso, foram actualmente criados procedimentos, a partir de 1 de Janeiro de 1996, que asseguram que não pode ser efectuado qualquer pagamento sem que o bem tenha sido incluído no inventário. Não pode ser aprovado pelo serviço de Controlo Financeiro qualquer pagamento a menos que na factura tenha sido aposta claramente a menção «bem inventariado». Tal irá assegurar que a situação mencionada pelo Tribunal não se volte a repetir.*

13.12. *A operação de inventário que está actualmente a ser realizada, tal como mencionado pelo Tribunal (ponto 13.1), inclui o desenvolvimento de uma série de regulamentações internas actualizadas relacionadas com o sistema descentralizado de gestão dos inventários. Tal inclui o desenvolvimento de procedimentos de gestão relativamente à valorização das existências, que serão concretizados antes do final de 1996.*

Com base nos resultados do inventário, que irão confirmar a quantidade e o valor dos bens inventariados, a Comissão está disposta a examinar se se revela necessário aplicar medidas específicas aos bens de valor elevado.

(1) Notas XIX/00407 de 18.01.1996, XIX/D/01141 de 6.02.1996, XIX/D/01877 de 29.02.1996, XIX/D/02576 de 20.03.1996 e XIX/D/02558 de 20.03.1996.

13.13. *O serviço gestor mantém uma lista dos veículos do parque automóvel da Comissão, embora essa lista não estivesse, até ao presente, integrada no Sysbien. São efectuadas periodicamente actualizações do parque automóvel por forma a conhecer a respectiva situação tanto em termos de propriedade como em termos de locação.*

Os dados pormenorizados do parque automóvel em 31 de Dezembro são transmitidas, anualmente, para efeitos da elaboração do balanço financeiro das Comunidades. O acompanhamento do referido material será conforme com as novas normas de execução aplicadas a todos os bens móveis a partir de 1 de Janeiro de 1997.

Evolução dos sistemas de gestão

13.14. a) *O atraso na finalização do relatório de Auditoria Técnica do sistema Sysbien tem de ser analisado no contexto dos trabalhos que estão a ser actualmente realizados relativamente ao sistema de gestão dos inventários, do qual Sysbien é, evidentemente, parte integrante e do desenvolvimento de novas normas e regulamentações em matéria de inventários resultantes deste exercício.*

b) *A insuficiência de meios na DG IX impediu a disponibilização de pessoal para a unidade informática que se ocupa da operação de inventário. Actualmente, foram disponibilizados recursos com o objectivo de prestar uma assistência nas operações do Sysbien, na descentralização dos sistemas informáticos e para permitir a introdução e o ensaio de um* software *de gestão dos inventários durante o mesmo período (sistema ELS).*

DESPESAS IMOBILIÁRIAS

Celebração de contratos

13.16. *No domínio imobiliário, a Comissão tem vindo a esforçar-se, através dos diversos documentos divulgados à Autoridade Orçamental durante o processo orçamental relativamente ao estabelecimento do orçamento do ano n + 1, por fornecer todos os elementos sobre as necessidades em superfície e as previsões de ocupação de imóveis. Recorda-se que a Autoridade Orçamental é, regra geral, consultada sobre processos imobiliários nos seguintes casos: projectos de aquisição, de construção ou de renovação.*

13.17. *A capacidade de praticar uma política de aquisição imobiliária está condicionada pela disponibilidade de recursos no âmbito das perspectivas financeiras. Não obstante a reduzida margem de manobra nesse quadro, a*

Comissão tem vindo a dedicar-se, por um lado, a executar a fórmula mais económica, a médio e a longo prazo (contrato de enfiteuse *que permite o não pagamento da contribuição predial) e, por outro, relativamente aos melhores edifícios, a dotar-se das possibilidades de acesso à aquisição (cláusula contratual de opção de compra). No que se refere mais especificamente ao Charlemagne existia uma opção de compra até 31 de Dezembro de 1995, estando a ser debatidas nova possibilidades de aquisição.*

13.18. *A Comissão acolhe com interesse a sugestão do Tribunal de um orçamento plurianual de investimento. Um tal orçamento implicaria, no entanto, alterações às disposições regulamentares vigentes.*

Ausência de transparência contabilística

13.19. *Os serviços competentes da Comissão elaboram, anualmente, uma programação das despesas para o exercício em curso que será, doravante, apensa a cada proposta de autorização provisional. Esta programação será completada pelos dados relativos aos beneficiários.*

13.20. *A fim de dar seguimento à observação do Tribunal, a reconciliação dos pagamentos imputados a uma autorização contabilística provisional será assegurada através de um acompanhamento extra-contabilístico que discriminará os montantes autorizados por imóvel.*

Tecnicamente, Sincom não permite que um pagamento ultrapasse o saldo disponível a nível da autorização. Contudo, por forma a dispor de um controlo mais transparente, está previsto que no Sincom 2 as autorizações individuais, respeitantes à autorização provisional, sejam introduzidas no sistema contabilístico central sem que essas transacções passem pelo visto do Auditor Financeiro.

13.21. e 13.22. *Ver respostas aos pontos 13.29-13.39.*

Sistema de gestão

13.23. *O sistema GIBUS e, por conseguinte, o sistema Sincom, comporta uma codificação para todos os pagamentos relativos a imóveis. Os dados extra-contabilísticos supramencionados (quadro das despesas por imóvel) irão fornecer pormenores acerca das despesas respeitantes a cada edifício. A entrada em funcionamento de Sincom 2 deverá permitir estabelecer uma ligação directa entre esses dados contabilísticos e os pagamentos efectuados.*

A Comissão está consciente da necessidade de uma harmonização na formulação e na designação dos seus imóveis, em função dos objectivos prosseguidos (correio, manutenção, etc.). Prevê a aquisição de um software para a gestão informatizada do parque imobiliário que permitiria, a todos os serviços em questão, utilizar os mesmos dados de base.

13.24. *A Comissão irá anexar aos mapas financeiros a lista dos edifícios, na qual constarão, face à designação de cada edifício, as obrigações jurídicas correspondentes.*

Modalidades de gestão

13.25. *O erro evidenciado pelo Tribunal resulta de um lapso quanto à sucessão cronológica das fases de um procedimento de aquisição, realizado no final do exercício, em benefício de uma transferência que agrupa as dotações ainda não executadas. Este erro, assim que foi detectado, foi imediatamente corrigido pelo serviço competente da Comissão. Por conseguinte, foi estabelecida uma ordem de cobrança, tendo o montante em causa sido recuperado.*

13.26. *Os imóveis em questão ainda não eram, em 31 de Dezembro de 1995, propriedade da Comissão, visto que os actos notariais estavam a ser concluídos. Os processos correspondentes estão a decorrer e a transferência de propriedade ocorrerá provavelmente durante este ano.*

13.27. *Em conformidade com a recomendação do Tribunal, será enviada aos serviços em questão uma instrução destinada a fazer transitar pela contabilidade do notário da Comissão os fundos mobilizados no âmbito de uma operação sancionada por um acto autêntico.*

13.28. *O serviço gestor pôs em prática um controlo sistemático de todos os contratos de arrendamento e poderes dos beneficiários de pagamentos.*

No Sincom 2 os instrumentos adequados irão auxiliar o gestor orçamental a correctamente registar a distinção entre, por um lado, o beneficiário final e, por outro, o mandatário (alternativa paga).

Pagamento de impostos e taxas

13.29. – 13.22. e 13.34. – 13.39. *A Comissão tem vindo a considerar, até ao presente, que o reembolso da contribuição predial a um proprietário de um imóvel arrendado era parte integrante da renda a pagar.*

Toma nota dos argumentos apresentados pelo Tribunal e irá iniciar, a partir de Setembro de 1996, a nível político, as diligências recomendadas a fim de obter que os edifícios

ocupados pelos serviços da Comissão dos Estados da União seja isentos de impostos imobiliários.

13.33. *A Comissão mencionou nos seus compromissos extra-patrimoniais, a título dos encargos potenciais, o montante total da taxa regional a pagar eventualmente pela Comissão sobre as suas superfícies de escritórios que se eleva a cerca de 2 milhões de ecus por ano. Relativamente aos anos de 1992 a 1995, o montante total que foi mencionado elevar-se-ia a 6 957 619 ecus. Para 1996, o montante elevar-se-ia a 1 742 038 ecus.*

Gestão das delegações da Comissão Europeia

(Título A-6 do orçamento)

GESTÃO DA DELEGAÇÃO EM NOVA DELI

13.45. e 13.47. *As dificuldades encontradas* in loco *têm a sua origem, essencialmente, na fixação dos subsídios dos agentes locais. Em execução das recomendações do Tribunal na sequência da sua visita de controlo, o regime dos subsídios foi revisto por forma a alinhá-lo pelas práticas dos organismos comparativos a nível local (organismos internacionais, embaixadas, empresas públicas ou privadas* in loco*). A grelha salarial foi por conseguinte adaptada. Entretanto, todos os contratos de emprego foram assinados.*

13.46. *Os descontos de quotização para o regime de segurança social foram efectuados no seguimento da visita do Tribunal.*

13.48. *As condições de emprego para os agentes locais da delegação no Sri Lanka foram elaboradas em Novembro de 1995 e aprovadas em 31 de Maio de 1996.*

No que se refere ao Nepal, não existe actualmente representação da Comissão in loco, *mas um gabinete de assistência técnica dependente da delegação de Nova Deli. O apoio administrativo é assegurado nesse gabinete por dois agentes locais (uma secretária e um motorista). Além disso, um lugar de secretária temporária a tempo parcial foi financiado a partir da rubrica orçamental A 6001 até 31 de Dezembro de 1995.*

GESTÃO DA DELEGAÇÃO EM KIEV

13.49. – 13.51. *A Comissão reconhece que o fundo para adiantamentos das dotações de funcionamento da delegação em Kiev conheceu sérios problemas durante o exercícios de 1993 e 1994. Foram necessárias missões de apoio para apurar as contas e regularizar as escritas. A gestão do fundo para adiantamentos foi regularizada durante o exercício de 1995, tendo deixado de suscitar, desde então, observações específicas. As despesas com carácter privado foram reembolsadas ao fundo ou foram objecto de uma ordem de cobrança.*

13.52. *As deficiências contabilísticas verificadas pelo Tribunal aquando do seu controlo em Junho de 1995 (transacções extra-orçamento) foram solucionadas. As inscrições lançadas na conta extra-orçamento estão, doravante, conformes com as regras de utilização na matéria.*

Organismos comunitários descentralizados

INTRODUÇÃO

13.53. *Os organismos descentralizados são dotados de personalidade jurídica. As relações entre estes e a Comissão são regidas pelos regulamentos de base. Os organismos são, por natureza, independentes da Comissão. Alguns têm inclusivamente vocação para se autofinanciarem. A Comissão tem assento nos conselhos de Administração, órgãos de direcção desses organismos, sendo no entanto minoritária. A sua responsabilidade não é uma responsabilidade de gestão mas sim de controlo, delimitada pelas disposições dos regulamentos que criam esses organismos.*

REGULAMENTAÇÃO INTERNA DOS ORGANISMOS

13.54. e 13.55. *A Comissão envida esforços, dentro dos limites das suas competências, a nível regulamentar para que os princípios fundamentais da organização administrativa sejam aplicados.*

A regulamentação financeira interna dos organismos descentralizados foi estabelecida numa base homogénea, a partir de um modelo elaborado pelos serviços da Comissão. Com efeito, os regulamentos de base prevêem que a Comissão seja consultada, sem no entanto possuir um poder

de decisão, antes da adopção pelo Conselho de Administração de um regulamento financeiro interno.

Na prática, a Comissão considera que incumbe, antes de mais, aos organismos em questão, que gozam de autonomia no plano jurídico, aplicarem os princípios fundamentais da organização administrativa. Os casos específicos de uma eventual incorrecta aplicação desses princípios pelos organismos devem ser corrigidos assim que possível, uma vez detectados pelas instâncias de controlo dos referidos organismos (Auditor Financeiro e Tribunal de Contas) no exercício das suas funções respectivas.

Contudo, para que esses princípios sejam correctamente respeitados aquando da gestão orçamental e contabilística, a Comissão vela por melhorar a transparência e o controlo desses organismos. Para tal, o relatório recentemente enviado à Autoridade Orçamental sugere nas suas conclusões que poderia ser previsto inscrever a revisão dos regulamentos internos na ordem de trabalho dos conselhos de Administração ou da estrutura ad hoc *desses organismos (por exemplo Comité orçamental para o Instituto de Harmonização do Mercado Interno). O relatório salientou os seguintes pontos:*

— *exercício da função de controlo financeiro pelo Auditor Financeiro da Comissão;*

— *transmissão sistemática de todas as decisões com incidência financeira (incluindo os documentos de quitação) à Comissão e à Autoridade Orçamental;*

— *comunicação trimestral ao Tribunal de Contas dos documentos comprovativos das escritas;*

— *estatuto e regras de funcionamento de uma CCAM (Comissão consultivas das compras e contratos) das agências;*

— *procedimento de revisão das previsões de receitas, os orçamentos suplementares e a revisão eventual da subvenção comunitária.*

APRESENTAÇÃO ORÇAMENTAL DAS DOTAÇÕES

13.56. e 13.57. *Todas as rubricas orçamentais que comportam uma subvenção para os organismos descentralizados figuram na Parte B do Orçamento Geral das Comunidades Europeias* [2]. *A este título, do ponto de vista do orçamento geral (secção Comissão), trata-se de dotações operacionais para a Comissão, uma vez que as agências constituem os instrumentos complementares mais importantes para a execução das políticas comunitárias (ambiente, saúde, formação profissional, etc.).*

As subvenções, uma vez retiradas do orçamento comunitário, constituem, do ponto de vista desses organismos, a principal componente [3] *da parte «receitas» dos respectivos orçamentos; esses orçamentos são constituídos por dotações não diferenciadas (com excepção da Agência Europeia para o Ambiente que realiza programas plurianuais e cuja regulamentação financeira interna previu a possibilidade de inscrever dotações diferenciadas).*

Por conseguinte, é necessário distinguir a apresentação do orçamento geral em que as subvenções constituem, do ponto de vista da Comissão, dotações operacionais (dotações diferenciadas) associadas à execução das políticas comunitárias e, portanto, a financiar ao abrigo da rubrica 3 das perspectivas financeiras e a apresentação dos orçamentos próprios de cada organismo em que essas dotações serão diferenciadas ou não em função da natureza das operações de cada Agência.

EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE AUDITOR FINANCEIRO

13.58. *A Comissão sempre apoiou a abordagem segundo a qual a missão de Auditor Financeiro dos organismos descentralizados deveria ser assumida pelo Auditor Financeiro da Comissão. Este ponto de vista justifica-se por razões pragmáticas e de princípio. Com efeito, o Auditor Financeiro da Comissão, designadamente em virtude da sua experiência e do seu conhecimento dos diversos domínios orçamentais, é a entidade mais bem colocada para assegurar a desejada homogeneidade na aplicação da regulamentação financeira a todos os organismos descentralizados* [4]. *Além disso, é o melhor garante de uma independência total da função em relação ao gestor*

---

(2) Com excepção da subvenção para o Centro de Tradução, que figura na Parte A, mas que só deveria ser utilizada em caso excepcional, uma vez que o Centro é financiado por contribuições provenientes dos organismos descentralizados aos quais presta serviços.

(3) Relativamente aos organismos com vocação específica (Agência Europeia para a Avaliação dos Medicamentos, Instituto de Harmonização do Mercado Interno e Instituto Comunitário das Variedades Vegetais), a componente principal e, a prazo, quase exclusiva da sua parte «receitas» é constituída pelas taxas cobradas em contrapartida dos serviços prestados por esses organismos.

(4) Ver comunicação da Comissão à Autoridade Orçamental sobre o tratamento dos aspectos orçamentais na regulamentação relativa aos organismos descentralizados das Comunidades, SEC(92) 2389 final, de 17 de Dezembro de 1992.

orçamental. Ora, os regulamentos que criam certos organismos (5) *permitem que os seus conselhos de Administração designem o seu próprio Auditor Financeiro. Actualmente, a Agência Europeia para o Ambiente designou o Auditor Financeiro da Comissão como Auditor Financeiro da Agência, enquanto a Agência dos Medicamentos e o Instituto de Harmonização do Mercado Interno nomearam efectivamente um Auditor Financeiro próprio.*

13.60. *No que se refere ao recurso aos fundos para adiantamento, a Comissão, no âmbito dos pareceres que deve emitir sobre certos regulamentos financeiros internos, bem como por ocasião do relatório sobre as agências atrás mencionado, recomendou uma alteração da disposição que permite o recurso aos fundos para adiantamentos, por forma a limitar a utilização desta técnica unicamente às despesas susceptíveis de serem objecto de autorizações provisionais (despesas correntes). Actualmente, os regulamentos financeiros da Agência para o Ambiente, do Centro de Tradução e da Fundação Europeia para a Formação já introduziram esta alteração. Por outro lado, o relatório sobre a regulamentação financeira interna dos organismos descentralizados elaborado pela Comissão, a pedido do Parlamento e do Conselho* (6) *propôs que esta alteração fosse generalizada aos regulamentos financeiros das novas agências.*

Tendo em conta a própria natureza da grande maioria das despesas previstas nos orçamentos das agências, ou seja, despesas correntes de funcionamento, a Comissão considera que os recursos aos fundos para adiantamentos está conforme com os princípios constantes do Regulamento Financeiro e do regulamento relativo às normas de execução deste último. Este modo de gestão é igualmente aplicado, de forma geral, nas delegações externas e nos gabinetes da Comunidade.

A nomeação de um Auditor Financeiro em cada Agência implicaria uma mobilização de recursos humanos e financeiros desproporcionados, tendo em conta a importância muito relativa do montante das dotações em causa, uma vez que a gestão dos meios colocados à disposição do Auditor Financeiro assenta igualmente na aplicação do critério custo/eficácia. A utilização prevista do sistema contabilístico da Comissão (Sincom 2) pelas agências permitirá adoptar uma outra metodologia de controlo, em que a informática desempenhará um papel essencial.

SISTEMAS CONTABILÍSTICOS

13.61. *Os serviços da Comissão prosseguirão os seus esforços tendentes a melhorar a sua cooperação com as agências, por forma a que existam sistemas contabilísticos homogéneos que permitam o acompanhamento adequado das despesas e preencham os critérios enunciados pelo Tribunal. Neste contexto, já se realizaram reuniões entre os serviços contabilísticos e informáticos da Comissão e os das agências. Na sequência desses contactos, está previsto, tal como indicado no ponto 13.60., que as agências irão adoptar o sistema contabilístico Sincom 2 da Comissão.*

CONCLUSÃO

13.62. *A Comissão, tal como a Autoridade Orçamental, dedica grande importância e toda a sua atenção ao facto de as actividades dos organismos descentralizados se efectuarem num quadro bem definido. Para o efeito, a Comissão está disposta a envidar todos os esforços para contribuir, no âmbito das suas próprias competências e na medida das suas possibilidades — dado o nível de autonomia das agências — para que a gestão dos referidos organismos responda às exigências de transparência e de eficácia que devem guiar a utilização das dotações.*

(5) Agência Europeia para o Ambiente, Agência Europeia para a Avaliação dos Medicamentos, Instituto de Harmonização do Mercado Interno e Instituto Comunitário das Variedades Vegetais.

(6) Declaração do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as agências — documento 11679/95, acta CONS 62 orçamento 10, página 10.

CAPÍTULO 14

Tribunal de Contas

O certificado do revisor externo sobre a regularidade e a veracidade da conta de gestão e do balanço financeiro elaborados em 31 de Dezembro de 1995

e

o seu relatório sobre o sistema de controlo interno e a boa gestão financeira do Tribunal de Contas

foram publicados no JO C 328 de 1.11.1996.

CAPÍTULO 15 (*)

Comité Económico e Social, Comité das Regiões e estrutura organizativa comum

15.0. ÍNDICE

	Pontos
Introdução	15.1 — 15.4
Objecto do controlo	15.4
Funcionamento da estrutura organizativa comum	15.5 — 15.7
Aquisição de bens e serviços, despesas imobiliárias	15.8 — 15.13
Sistema de gestão	15.8 — 15.12
Aplicação do Regulamento Financeiro	15.13
Arrendamento de escritórios	15.14 — 15.15
Pagamento da contribuição predial	15.16 — 15.17
Conclusão	15.18 — 15.19

(*) As respostas das instituições encontram-se na p. 352.

INTRODUÇÃO

15.1. O Comité Económico e Social (CES), organismo consultivo da União Europeia (129 postos de trabalho), e o Comité das Regiões, a seguir designado por CdR (75 postos de trabalho), instituído pelo Tratado de Maastricht como órgão consultivo representando as regiões da União, são assistidos cada um por um Secretariado-Geral sob a direcção de um Secretário-Geral.

15.2. O Protocolo (n.º 16) anexo ao Tratado de Maastricht prevê a instituição de uma estrutura organizativa comum aos dois organismos (EOC). Esta estrutura (457 postos de trabalho) agrupa nove serviços comuns (tradução, coordenação geral, tipografia-divulgação, biblioteca, contabilidade, compras, tecnologia da informação, gestão dos direitos e obrigações, organização e métodos) necessários ao funcionamento do CES e do CdR.

15.3. Os secretários-gerais dos dois organismos são chamados a resolver de comum acordo os assuntos relativos aos referidos serviços comuns.

Objecto do controlo

15.4. O controlo do Tribunal incidiu no funcionamento da EOC e nas despesas do CES, do CdR e da EOC relativas à aquisição de bens e serviços, incluindo o arrendamento de edifícios. Os montantes correspondentes relativos aos exercícios de 1994 e 1995 estão inscritos nas partes A, B e C da secção VI do orçamento geral *(ver **quadro 15.1**)*.

FUNCIONAMENTO DA ESTRUTURA ORGANIZATIVA COMUM

15.5. Devido à repartição das dotações entre as três partes da secção VI do orçamento, a execução destas despesas revela-se complexa. Segue-se um resumo da situação existente, relativo à gestão das dotações de funcionamento administrativo (títulos A-2, B-2 e C-2 do orçamento), confiada principalmente à EOC.

15.6. Nos termos do n.º 2, primeiro e segundo parágrafos, do artigo 22.º do Regulamento Financeiro, «o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões delegarão, de comum acordo, os poderes de gestor

Quadro 15.1 — Utilização das dotações de funcionamento do Comité Económico e Social, do Comité das Regiões e da estrutura organizativa comum

(Mio ECU)

Secção VI	1994		1995	
	Dotações disponíveis	Despesas efectivas	Dotações disponíveis	Despesas efectivas
Parte A (CES)	23,269	23,958	18,635	16,870
Parte B (CDR)	2,598	1,717	8,971	4,351
Parte C (EOC)	1,017	0,107	17,784	12,762

orçamental no responsável administrativo da «parte C» da estrutura organizativa comum e fixam os limites e condições dessa delegação».

15.7. A EOC, tal como existe actualmente, não corresponde à disposição do Regulamento Financeiro acima citada. Verifica-se na verdade que o auditor financeiro e o tesoureiro do CES/CdR/EOC foram objecto de nomeação de forma legal, o que não foi o caso quanto à nomeação do responsável administrativo.

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, DESPESAS IMOBILIÁRIAS

Sistema de gestão

15.8. Durante os anos anteriores, a unidade «Assuntos internos» não dispunha de um organigrama que indicasse com exactidão as funções dos principais funcionários e agentes e o alcance das suas responsabilidades. Finalmente, apenas em Janeiro de 1996 foram referidas uma nova estrutura e uma organização específica num documento que descreve as diferentes medidas de organização [1]; no entanto, o documento em questão ainda não se encontra em vigor (Fevereiro de 1996).

15.9. Faltam além disso disposições relativas à substituição dos superiores hierárquicos por outros agentes subordinados na execução de trabalhos quotidianos durante determinados períodos (férias ou doença).

[1] Doc. n.º 9/96 da estrutura organizativa comum (EOC), de 2 de Fevereiro de 1996.

15.10. De igual modo, o serviço contabilístico não possui um organigrama actualizado com os nomes e responsabilidades dos principais funcionários e agentes. O número e a qualificação do efectivo actual não estão de acordo com as diferentes funções (nomeadamente com vista à introdução de uma contabilidade analítica) e com os seus níveis de responsabilidade.

15.11. À excepção das disposições do Regulamento Financeiro, não foi criada qualquer outra regra interna de contabilidade orçamental e geral. Os procedimentos contabilísticos não são descritos em qualquer manual ou outro documento.

15.12. O plano contabilístico não foi adaptado às disposições do Regulamento Financeiro (n.º 5 do artigo 22.º), que prevêem a elaboração de uma contabilidade analítica das despesas, que permita à EOC determinar, com base na execução, a quota-parte das prestações feitas a cada um destes dois órgãos.

Aplicação do Regulamento Financeiro

15.13. No que se refere à aquisição de bens e serviços e ao arrendamento de imóveis, observou-se que:

a) em metade dos casos analisados (12 casos em 25), a morada do beneficiário não figurava na ordem de pagamento (artigo 44.º do Regulamento Financeiro) e que, em determinados casos, as moradas eram diferentes das que constavam dos contratos ou não constavam da lista informática;

b) continuam a não existir contratos assinados de forma legal;

c) em vários casos, não houve concurso público mas atribuição dos contratos por ajuste directo (incumprimento do artigo 58.º do Regulamento Financeiro), a pretexto de razões de urgência, de capacidade técnica, de exclusividade e de satisfação quanto aos serviços anteriores [artigo 59.º, alíneas b) e d), do Regulamento Financeiro];

d) quanto à consulta obrigatória da Comissão Consultiva de Compras e Contratos (CCCC) para os contratos de montante superior a 42 000 ECU, os casos analisados revelam que pelo menos 53% dos contratos não foram enviados à CCCC para emissão de parecer;

e) despesas da mesma natureza a favor de diferentes firmas foram imputadas a uma ou várias rubricas orçamentais e a diferentes autorizações. Este fraccionamento das despesas é contrário às disposições do Regulamento Financeiro, que prevê a consulta obrigatória da CCCC e a constituição de uma caução para qualquer contrato superior respectivamente a 42 000 ECU e 300 000 ECU (montante das despesas em questão em 1995: 1 987 523 ECU);

f) em determinados casos, verificou-se que o Auditor Financeiro apenas foi informado dos contratos após a sua assinatura (ou em caso de renegociação dos contratos em 1994 e 1995), sem se ter podido assegurar um controlo prévio da aplicação dos critérios de boa gestão financeira;

g) no que se refere aos arrendamentos de escritórios (12 casos) celebrados antes de 1991, foi impossível verificar se o auditor financeiro da época analisara os contratos antes da sua assinatura.

ARRENDAMENTO DE ESCRITÓRIOS

15.14. Na sequência da evolução da actividade do CdR, foi necessário procurar superfícies suplementares para instalar serviços situados no centro da cidade de Bruxelas (rua Ravenstein). A solução adoptada foi, na realidade, escolhida na sequência de uma decisão adoptada pelo Parlamento Europeu no contexto orçamental e visando que o Comité das Regiões ocupasse um edifício libertado pelo próprio Parlamento (edifício Ardenne), tendo em vista uma optimização da utilização dos edifícios das instituições.

15.15. Esta solução não corresponde, contudo, de maneira óptima às necessidades do Comité das Regiões, que assim foi obrigado a afastar-se do CES e da EOC. Além disso:

a) constatou-se que o edifício Ardenne necessita reparações avaliadas em cerca de 35 Mio BFR, se bem que todas as instalações e adaptações existentes tenham sido deixadas no local pelo Parlamento;

b) verifica-se que o CES e o CdR assinaram um contrato de locação que retoma por um ano (31 de Dezembro de 1996) o antigo arrendamento do Parlamento Europeu, com uma prorrogação por um segundo ano (31 de Dezembro de 1997), continuando nas mesmas condições. Se se concretizar a possibilidade de uma segunda mudança do CdR para outro edifício em 1988 (o edifício Van Maerlant, libertado pelo Parlamento em 1998) [2], a execução dos trabalhos de reparação (35 Mio BFR) durante um período tão curto não corresponderá a critérios de economia.

PAGAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREDIAL

15.16. O pagamento desta contribuição figura em todos os contratos de locação de imóveis do CES e do CdR. Em 1995, os montantes pagos correspondentes aos anos de 1987 a 1995 elevaram-se a cerca de 22 Mio BFR (0,6 Mio ECU). Segundo os cálculos da unidade «Assuntos internos», estão por pagar montantes relativos aos anos de 1994 e 1995 ainda não quantificados; a transição para este efeito de cerca de 2,5 Mio BFR pode não ser suficiente.

15.17. O pagamento de impostos e taxas pelas instituições constitui um encargo considerável para o orçamento comunitário. Como no caso da Comissão (ver capítulo 13), o CES e o CdR deverão conseguir do Tribunal de Justiça uma interpretação das disposições do Protocolo que lhes permita cessar eventualmente todos os pagamentos.

CONCLUSÃO

15.18. A não aplicação pelos organismos em causa do n.º 2 (delegação dos poderes no responsável administrativo da EOC) e do n.º 5 (elaboração de uma contabilidade analítica) do artigo 22.º do Regulamento Financeiro requer por parte do CES e do CdR uma acção imediata para permitir uma gestão financeira adequada e o respeito pelas disposições em vigor.

15.19. A regulamentação existente em matéria de adjudicação dos contratos deve ser respeitada, podendo o seu incumprimento implicar a responsabilidade dos gestores orçamentais, em conformidade com o Regulamento Financeiro (artigos 73.º e seguintes).

---

[2] Ver CES/CdR, proposta de transferência de dotações 1995/ /C-3 (transferência de dotações n.º 28/95).

RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL, COMITE DAS REGIÕES

15.7. *O director da EOC (Estrutura Organizativa Comum) foi nomeado para essa função pela Mesa do Comité Económico e Social, em 24 de Janeiro de 1995. Pela Decisão 26/95A, de 9 de Fevereiro de 1995, os secretários-gerais atribuíram-lhe competências de gestão orçamental.*

Embora o director da EOC seja, de facto, o responsável administrativo da mesma, não foi nomeado para tais funções.

Os comités tencionam formalizar esta situação o mais rapidamente possível. A decisão será tomada, tudo o leva a crer, no corrente mês de Setembro.

15.8. *O documento que define a estrutura e organização da unidade de «Assuntos internos» (documento «screening») está em vigor desde o mês de Maio de 1996.*

15.9. *Infelizmente, a disponibilidade de recursos humanos não permite ter um adequado regulamento de substituição.*

15.10. *No ponto 15.8 do referido documento é igualmente descrita a estrutura e organização do serviço financeiro.*

15.11. *Desde o início de 1996 foram adoptadas diversas regras internas (nomeadamente sobre o fecho de contas).*

Além disso, os comités prevêem elaborar, para as diversas partes da secção VI, um manual dos procedimentos orçamentais.

15.12. *Os comités estão efectivamente conscientes da omissão registada pelo Tribunal.*

Como o Tribunal refere no ponto 15.10, o serviço financeiro não tem actualmente condições para desenvolver e aplicar tal sistema a curto prazo. Os comités estão a ponderar a hipótese de atribuir o desenvolvimento de tal sistema a uma entidade exterior.

Por outro lado, pode verificar-se que o programa informático de contabilidade está saturado na sequência dos desenvolvimentos requeridos pelo surgimento do CR (criação de três partes no orçamento). De facto, não é possível sobrecarregar ainda mais o programa. Os comités vêem-se obrigados a migrar brevemente para um novo ambiente informático. Um grupo de trabalho na EOC ocupa-se desta migração.

15.13. *Em termos gerais, os comités aceitam as observações que o Tribunal faz neste ponto e propõem-se aperfeiçoar os seus procedimentos para melhor respeitar o regulamento financeiro.*

Convém contudo ponderar algumas observações:

Quanto à alínea b) *— As cópias dos contratos de arrendamento (2) existentes nos arquivos dos comités não estão de facto devidamente assinadas. Os comités vão tomar imediatamente as medidas necessárias;*

Quanto à alínea d) *— Os contratos não enviados à Comissão Consultiva de Compras e Contratos são prorrogações de arrendamentos e de prestações de serviços a longo prazo (limpeza).*

15.16. *As obras de beneficiação do edifício Ardenne, por um preço relativamente elevado, eram necessárias por duas razões:*

Em primeiro lugar, porque as instalações existentes (nomeadamente a instalação eléctrica) não cumpriam as exigências da legislação em vigor sobre segurança.

Em segundo lugar, porque foi necessário adaptar o edifício Ardenne aos sistemas informático, telefónico e de segurança utilizados no CES.

15.18. *O CES e o CR estão actualmente vinculados aos contratos de arrendamento.*

Os comités vão acompanhar as diligências sobre a questão de fundo que serão conduzidas pela Comissão.

ANEXO I

Relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal de Contas durante os últimos cinco anos

Em conformidade com as disposições dos Tratados, o Tribunal de Contas tem a obrigação de elaborar um relatório anual. Tem também a obrigação, nos termos dos Tratados e de outra legislação em vigor, de elaborar relatórios anuais sobre determinados órgãos e actividades comunitárias. Os Tratados dão ainda ao Tribunal o poder de apresentar as suas observações relativas a questões específicas e de emitir pareceres a pedido de uma das instituições. Os relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal durante os últimos cinco anos são enumerados na lista a seguir apresentada:

Título	Data de adopção	Publicação (1)
Relatório especial n.º 1/91 sobre o plano de reabilitação e de relançamento dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	7 de Fevereiro de 1991	JO C 83 de 27.3.1991
Parecer n.º 1/91 e observações sobre o projecto de Regulamento Financeiro aplicável ao sétimo Fundo Europeu de Desenvolvimento	21 de Fevereiro de 1991	JO C 113 de 29.4.1991
Parecer n.º 2/91 sobre uma proposta de decisão (CEE) do Conselho relativa à restituição a Portugal das receitas provenientes dos montantes compensatórios «adesão» aplicados às importações de trigo mole provenientes dos outros Estados-Membros	21 de Fevereiro de 1991	JO C 113 de 29.4.1991
Relatório especial n.º 2/91 sobre a exploração dos resultados da investigação comunitária	7 de Março de 1991	JO C 133 de 23.5.1991
Parecer n.º 3/91 sobre as propostas de regulamentos que alteram os regulamentos (CEE) n.º 337/75, que cria um Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional, e (CEE) n.º 1365/75, relativo à criação de uma Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho	11 de Abril de 1991	JO C 152 de 10.6.1991
Parecer n.º 4/91 sobre as propostas de regulamento que alteram os regulamentos (CEE) n.º 1416/76 e (CEE) n.º 1417/76, que fixam as disposições financeiras aplicáveis no Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional e à Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho	11 de Abril de 1991	JO C 152 de 10.6.1991
Parecer n.º 5/91 sobre o projecto de regulamento (CEE) da Comissão que estabelece modalidades de execução de algumas disposições do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977	25 de Abril de 1991	Não publicado no JO
Parecer n.º 6/91 sobre o controlo financeiro dos mini-orçamentos	14 de Maio de 1991	Não publicado no JO
Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1990	20 de Junho de 1991	Não publicado no JO
Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1990	27 de Junho de 1991	JO C 223 de 28.8.1991

(1) Todos os pedidos relativos a documentos não publicados no JO podem ser dirigidos ao serviço de relações externas institucionais e de relações públicas do Tribunal. Os documentos «não públicos» não podem de modo algum ser colocados à disposição pelo Tribunal de Contas.

Título	Data de adopção	Publicação (1)
Relatório especial n.º 3/91 sobre a cooperação financeira e técnica com os países terceiros mediterrânicos	18 de Julho de 1991	JO C 252 de 26.9.1991
Relatório especial n.º 4/91 sobre o funcionamento da organização comum de mercado no sector do açúcar e da isoglicose	12 de Setembro de 1991	JO C 290 de 7.11.1991
Relatório (anexo ao relatório anual CECA 1990) relativo à gestão contabilística e à gestão financeira da CECA	7 de Novembro de 1991	Não publicado no JO
Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1990	7 de Novembro de 1991	Não publicado no JO
Avaliação da gestão do JET	7 de Novembro de 1991	JO C 41 de 17.2.1992
Relatório relativo às contas do exercício de 1990 da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublim)	7 de Novembro de 1991	Não publicado no JO
Relatório relativo às contas do exercício de 1990 do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Centro de Berlim)	7 de Novembro de 1991	Não publicado no JO
Relatório sobre as contas das Escolas Europeias relativas ao exercício de 1990	7 de Novembro de 1991	Não publicado no JO
14.º relatório anual relativo ao exercício de 1990	7 de Novembro de 1991	JO C 324 de 13.12.1991
Relatório especial n.º 1/92 sobre o sistema de subsídios relativos às sementes de oleaginosas	16 de Janeiro de 1992	Não publicado no JO
Relatório especial n.º 2/92 sobre auditoria das restituições à exportação pagas a empresas importantes no sector dos produtos lácteos	12 de Março de 1992	JO C 101 de 22.4.1992
Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1991	9 de Abril de 1992	Não publicado no JO
Parecer n.º 1/92 sobre a gestão orçamental do Serviço Comum «Interpretação-Conferências» (SCIC) da Comissão das CE	25 de Abril de 1992	Documento não público e não publicado no JO
Parecer n.º 2/92 em complemento dos relatórios anuais sobre as despesas efectuadas desde 1988 pela Comunidade nos domínios do FEOGA-«Garantia», das acções estruturais, da investigação e das acções externas	15 de Maio de 1992	Documento não público e não publicado no JO
Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1991	18 de Junho de 1992	JO C 215 de 21.8.1992
Relatório especial n.º 3/92 sobre o ambiente	18 de Junho de 1992	JO C 245 de 23.9.1992

(1) Todos os pedidos relativos a documentos não publicados no JO podem ser dirigidos ao serviço de relações externas institucionais e de relações públicas do Tribunal. Os documentos «não públicos» não podem de modo algum ser colocados à disposição pelo Tribunal de Contas.

Título	Data de adopção	Publicação (1)
Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1991	10 de Setembro de 1992	Não publicado no JO
Relatório especial n.º 4/92 sobre as despesas relativas ao Ano Europeu do Turismo	24 de Setembro de 1992	Não publicado no JO
Relatório (anexo ao relatório anual CECA 1991) relativo à gestão contabilística e à gestão financeira da CECA	5 de Novembro de 1992	Não publicado no JO
Relatório relativo às contas do exercício de 1991 da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublim)	5 de Novembro de 1992	Não publicado no JO
Relatório relativo às contas do exercício de 1991 do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Centro de Berlim)	5 de Novembro de 1992	Não publicado no JO
15.º relatório anual relativo ao exercício de 1991	5 de Novembro de 1992	JO C 330 de 15.12.1992
Relatório sobre as contas das Escolas Europeias relativas ao exercício de 1991	19 de Novembro de 1992	Não publicado no JO
Parecer n.º 3/92 sobre uma proposta de regulamento (CE, CECA, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias	19 de Novembro de 1992	JO C 342 de 24.12.1992
Relatório especial n.º 1/93 sobre o financiamento das infra-estruturas de transporte	21 de Janeiro de 1993	JO C 69 de 11.3.1993
Informação complementar ao relatório anual do Tribunal sobre as demonstrações financeiras da CECA relativas ao exercício de 1991	4 de Fevereiro de 1993	Não publicado no JO
Parecer n.º 1/93 sobre uma proposta de regulamento (CEE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades	1 de Abril de 1993	JO C 170 de 21.6.1993
Relatório especial n.º 2/93 sobre o território aduaneiro da Comunidade e os regimes comerciais correspondentes	1 de Abril de 1993	Referência no JO C 158 de 10.6.1993 e publicação no JO C 347 de 27.12.1993
Parecer n.º 2/93 sobre uma proposta de decisão do Conselho relativa à disciplina orçamental	22 de Abril de 1993	JO C 170 de 21.6.1993
Parecer n.º 3/93 sobre uma proposta de regulamento (CEE, Euratom) do Conselho que institui um fundo de garantia	22 de Abril de 1993	JO C 170 de 21.6.1993

(1) Todos os pedidos relativos a documentos não publicados no JO podem ser dirigidos ao serviço de relações externas institucionais e de relações públicas do Tribunal. Os documentos «não públicos» não podem de modo algum ser colocados à disposição pelo Tribunal de Contas.

Título	Data de adopção	Publicação (1)
Parecer n.º 4/93 sobre uma proposta de regulamento (CECA, CEE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias	22 de Abril de 1993	JO C 170 de 21.6.1993
Parecer n.º 5/93 sobre uma proposta de regulamento (CEE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom, relativa ao sistema dos recursos próprios das Comunidades	22 de Abril de 1993	JO C 170 de 21.6.1993
Relatório especial n.º 3/93 sobre a aplicação das medidas que visam a reestruturação, modernização e adaptação das capacidades das frotas de pesca da Comunidade	22 de Abril de 1993	Referência no JO C 158 de 10.6.1993 e publicação no JO C 2 de 4.1.1994
Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1992	22 de Abril de 1993	Não publicado no JO
Relatório especial n.º 4/93 sobre a aplicação do regime de quotas que visa o controlo da produção leiteira	26 de Maio de 1993	Referência no JO C 179 de 1.7.1993 e publicação no JO C 12 de 15.1.1994
Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1992	24 de Junho de 1993	JO C 220 de 14.8.1993
Parecer n.º 6/93 sobre uma proposta de regulamento (CEE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do imposto sobre o valor acrescentado	8 de Julho de 1993	JO C 227 de 23.8.1993
Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1992	8 de Julho de 1993	Não publicado no JO
Parecer n.º 7/93 sobre uma proposta de regulamento (CEE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades.	23 de Setembro de 1993	JO C 307 de 13.11.1993
Relatório (anexo ao relatório anual CECA 1992) relativo à gestão contabilística e à gestão financeira da CECA	21 de Outubro de 1993	Não publicado no JO
Parecer n.º 8/93 sobre o balanço do sistema de recursos próprios instituído em 1988, no âmbito das conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo	27 de Outubro de 1993	Documento não público e não publicado no JO
Parecer n.º 9/93 sobre uma proposta de regulamento (CECA, CEE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias	4 de Novembro de 1993	JO C 348 de 21.12.1993

(1) Todos os pedidos relativos a documentos não publicados no JO podem ser dirigidos ao serviço de relações externas institucionais e de relações públicas do Tribunal. Os documentos «não públicos» não podem de modo algum ser colocados à disposição pelo Tribunal de Contas.

Título	Data de adopção	Publicação (1)
16.º relatório anual relativo ao exercício de 1992	4 de Novembro de 1993	JO C 309 de 16.11.1993
Relatório relativo às contas do exercício de 1992 da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublim)	4 de Novembro de 1993	JO C 28 de 31.1.1994
Relatório relativo às contas do exercício de 1992 do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Centro de Berlim)	4 de Novembro de 1993	JO C 28 de 31.1.1994
Relatório sobre as contas das Escolas Europeias relativas ao exercício de 1992	4 de Novembro de 1993	Não publicado no JO
Parecer n.º 10/93 sobre uma proposta de regulamento (CEE) do Conselho que altera o Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 549/69, que fixa as categorias dos funcionários e agentes das Comunidades Europeias aos quais se aplica o disposto no artigo 12.º, no segundo parágrafo do artigo 13.º e no artigo 14.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades	25 de Novembro de 1993	JO C 6 de 8.1.1994
Relatório especial n.º 5/93 sobre os Centros de Empresa e de Inovação	25 de Novembro de 1993	JO C 13 de 17.1.1994
Relatório especial n.º 6/93 sobre os programas europeus de investigação e de desenvolvimento no domínio das tecnologias da informação (programas Esprit)	25 de Novembro de 1993	JO C 45 de 14.2.1994
Parecer n.º 11/93 sobre uma proposta de regulamento (CEE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom, relativa ao sistema de recursos próprios da Comunidade	2 de Dezembro de 1993	JO C 35 de 3.2.1994
Parecer n.º 12/93 sobre a aplicação do Regulamento (CEE) n.º 319/92 do Conselho, de 3 de Fevereiro de 1992, relativo à introdução, durante um período experimental, do instrumento financeiro «EC Investment Partners», destinado a países da América Latina, da Ásia e do Mediterrâneo	9 de Dezembro de 1993	Documento não público e não publicado no JO
Relatório especial n.º 7/93 sobre controlos de fraudes e irregularidades no domínio agrícola [execução do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho e do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho]	9 de Dezembro de 1993	JO C 53 de 19.2.1994
Relatório especial n.º 8/93 sobre a organização comum de mercado no sector do tabaco em rama	21 de Dezembro de 1993	JO C 65 de 2.3.1994
Relatório especial n.º 1/94 sobre o seguimento do relatório especial n.º 2/92 do Tribunal e continuação da auditoria do Tribunal a importantes beneficiários de restituições à exportação	27 de Janeiro de 1994	JO C 75 de 12.3.1994
Relatório especial n.º 2/94 sobre os programas de importação executados no âmbito do sexto FED	10 de Março de 1994	JO C 97 de 6.4.1994

(1) Todos os pedidos relativos a documentos não publicados no JO podem ser dirigidos ao serviço de relações externas institucionais e de relações públicas do Tribunal. Os documentos «não públicos» não podem de modo algum ser colocados à disposição pelo Tribunal de Contas.

Título	Data de adopção	Publicação (1)
Parecer n.º 1/94 sobre: a) proposta de regulamento (CE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades; b) a proposta de regulamento (CECA, CE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias	23 de Março de 1994	JO C 115 de 26.4.1994
Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1993	27 e 28 de Abril de 1994	Não publicado no JO
Parecer n.º 2/94 sobre uma proposta de alteração do Regulamento Financeiro das Escolas Europeias	2 de Junho de 1994	Não publicado no JO
Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1993	30 de Junho de 1994	JO C 211 de 2.8.1994
Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1993	15 de Julho de 1994	Não publicado no JO
Parecer n.º 3/94 sobre uma proposta de regulamento (CEE, Euratom, CECA) do Conselho que altera o Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 549/69, que fixa as categorias dos funcionários e agentes das Comunidades Europeias aos quais se aplica o disposto no artigo 12.º, no segundo parágrafo do artigo 13.º e no artigo 14.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades	22 de Setembro de 1994	JO C 290 de 18.10.1994
Relatório especial n.º 3/94 sobre a aplicação das medidas de intervenção previstas pela organização de mercado no sector da carne de bovino	6 de Outubro de 1994	JO C 356 de 14.12.1994
Relatório sobre as contas das Escolas Europeias relativas ao exercício de 1993	26 de Outubro de 1994	Não publicado no JO
17.º relatório anual relativo ao exercício de 1993	27 de Outubro de 1994	JO C 327 de 24.11.1994
Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1993)	27 de Outubro de 1994	JO C 346 de 7.12.1994
Relatório relativo às contas do exercício de 1993 do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Centro de Berlim)	10 de Novembro de 1994	JO C 378 de 31.12.1994
Relatório relativo às contas do exercício de 1992 da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublim)	24 de Novembro de 1994	JO C 387 de 31.12.1994
Relatório especial n.º 4/94 sobre o ambiente urbano	8 de Dezembro de 1994	JO C 383 de 31.12.1994

(1) Todos os pedidos relativos a documentos não publicados no JO podem ser dirigidos ao serviço de relações externas institucionais e de relações públicas do Tribunal. Os documentos «não públicos» não podem de modo algum ser colocados à disposição pelo Tribunal de Contas.

Título	Data de adopção	Publicação (1)
Parecer n.º 4/94 sobre uma proposta de regulamento (CE, CE, Euratom) do Conselho, que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias	8 de Dezembro de 1994	JO C 383 de 31.12.1994
Parecer n.º 5/94 sobre a proposta de regulamento (CE) do Conselho, que altera o Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, relativo ao financiamento da política agrícola comum, e a proposta de Regulamento (CE) do Conselho, que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias	15 de Dezembro de 1994	JO C 383 de 31.12.1994
Observações sobre a proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo à execução do instrumento financeiro «EC Investment Partners» destinado a países da América Latina, da Ásia e do Mediterrâneo e à África do Sul	20 de Dezembro de 1994	Não publicado no JO
Relatório especial n.º 1/95 sobre o instrumento financeiro de coesão	12 de Janeiro de 1995	JO C 59 de 8.3.1995
Observações sobre a proposta de regulamento (CE, Euratom) do Conselho relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades e sobre a proposta de acto do Conselho da União Europeia que estabelece a Convenção relativa a protecção dos interesses financeiros das Comunidades (documento COM(94) 214 final de 15 de Junho de 1994)	22 de Fevereiro de 1995	Não publicado no JO
Parecer n.º 1/95 sobre o projecto de regulamentação financeira aplicável à Fundação Europeia para a Formação	23 de Fevereiro de 1995	Não publicado no JO
Parecer n.º 2/95 sobre o projecto de regulamentação financeira aplicável ao Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência	23 de Fevereiro de 1995	Não publicado no JO
Parecer n.º 3/95 sobre o projecto de regulamentação financeira aplicável ao Instituto Europeu de Harmonização do Mercado Interno	23 de Fevereiro de 1995	Não publicado no JO
Parecer n.º 4/95 sobre o projecto de regulamentação financeira aplicável à Agência Europeia do Ambiente	23 de Fevereiro de 1995	Não publicado no JO
Relatório especial n.º 2/95 relativo ao Stabex no âmbito do primeiro protocolo financeiro da Quarta Convenção de Lomé	26 de Abril de 1995	JO C 167 de 3.7.1995
Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1994	26 e 27 de Abril de 1995	Não publicado no JO
Parecer n.º 5/95 sobre uma proposta de alteração do artigo 24.º do Estatuto do Pessoal Docente das Escolas Europeias	8 de Junho de 1995	Não publicado no JO
Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1994	15 de Junho de 1995	JO C 244 de 21.9.1995

(1) Todos os pedidos relativos a documentos não publicados no JO podem ser dirigidos ao serviço de relações externas institucionais e de relações públicas do Tribunal. Os documentos «não públicos» não podem de modo algum ser colocados à disposição pelo Tribunal de Contas.

Título	Data de adopção	Publicação (1)
Relatório especial n.º 3/95 sobre a execução das medidas de intervenção previstas pela organização de mercado no sector das carnes de ovino e de caprino	14 de Setembro de 1995	JO C 285 de 28.10.1995
Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1994	14 de Setembro de 1995	Não publicado no JO
Parecer n.º 6/95 sobre a decisão de apuramento da Comissão relativa ao exercício de 1991	21 de Setembro de 1995	JO C 10 de 15.1.1996
Relatório especial n.º 4/95 sobre a gestão das despesas do FEOGA-«Orientação» em Portugal entre 1988 e 1993	11 e 12 de Outubro de 1995	JO C 345 de 22.12.1995
Parecer n.º 7/95 sobre o projecto de regulamentação financeira aplicável à Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos	25 e 26 de Outubro de 1995	Não publicado no JO
Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1994)	25 e 26 de Outubro de 1995	JO C 329 de 7.12.1995
18.º relatório anual relativo ao exercício de 1994	25 e 26 de Outubro de 1995	JO C 303 de 14.11.1995
Declaração de fiabilidade relativa às actividades incluídas no orçamento geral para o exercício de 1994 e relatório especial em apoio dessa declaração	25 e 26 de Outubro de 1995	JO C 352 de 30.12.1995
Declaração de fiabilidade relativa às actividades dos sexto e sétimo fundos europeus de desenvolvimento para o exercício de 1994 e relatório especial em apoio dessa declaração	9 de Novembro de 1995	JO C 352 de 30.12.1995
Relatório relativo às contas do exercício de 1994 da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublim)	30 de Novembro de 1995	JO C 354 de 30.12.1995
Relatório relativo às contas do exercício de 1994 do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Centro de Salonica)	30 de Novembro de 1995	JO C 354 de 30.12.1995
Relatório sobre as contas das Escolas Europeias relativas ao exercício de 1994	30 de Novembro de 1995	Não publicado no JO
Relatório especial n.º 5/95 relativo à assinatura sem visto prévio do contrato para a construção do hemiciclo do Parlamento Europeu de Estrasburgo	13 e 14 de Dezembro de 1995	JO C 27 de 31.1.1996
Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1995	18 de Abril de 1996	Não publicado no JO
Parecer n.º 1/96 sobre o Projecto de Regulamento Financeiro aplicável ao Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia	18 de Abril de 1996	Não publicado no JO

(1) Todos os pedidos relativos a documentos não publicados no JO podem ser dirigidos ao serviço de relações externas institucionais e de relações públicas do Tribunal. Os documentos «não públicos» não podem de modo algum ser colocados à disposição pelo Tribunal de Contas.

Título	Data de adopção	Publicação (1)
Parecer técnico sobre os compromissos financeiros aplicáveis aos imóveis do Tribunal de Justiça	30 de Maio de 1996	Não publicado no JO
Relatório especial n.º 1/96 relativo aos programas MED	30 de Maio de 1996	JO C 240 de 19.8.1996
Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1994	13 de Junho de 1996	JO C 251 de 29.8.1996
Parecer n.º 2/96 sobre o Projecto de Regulamento Financeiro aplicável à Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho	11 de Julho de 1996	Não publicado no JO
Parecer n.º 3/96 sobre o Fundo Europeu de Garantia para promover a produção cinematográfica e televisiva	11 de Julho de 1996	Ainda não publicado no JO
Relatório especial n.º 2/96 relativo às contas do administrador e à Administração de Mostar pela União Europeia (AMUE)	11 de Julho de 1996	JO C 287 de 30.9.1996
Relatório sobre o exame da eficácia da gestão do Instituto Monetário Europeu relativo ao exercício de 1994	26 de Setembro de 1996	Ainda não publicado no JO
Relatório relativo às demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (período de 1 de Setembro de 1994 a 31 de Dezembro de 1995)	26 de Setembro de 1996	Ainda não publicado no JO
Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (período de 1 de Setembro de 1994 a 31 de Dezembro de 1995)	26 de Setembro de 1996	Ainda não publicado no JO
Relatório sobre as contas do JET relativas ao exercício de 1995	10 de Outubro de 1996	Não publicado no JO
Relatório relativo às demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (período de 1 de Novembro de 1994 a 31 de Dezembro de 1995)	10 Outubro de 1995	Ainda não publicado no JO
Declaração de fiabilidade relativa às actividades do Orçamento Geral para o exercício de 1995 e relatório especial em seu apoio	24 de Outubro de 1996	Ainda não publicado no JO
19.º relatório anual relativo ao exercício de 1995	24 de Outubro de 1996	Publicado no presente JO

(1) Todos os pedidos relativos a documentos não publicados no JO podem ser dirigidos ao serviço de relações externas institucionais e de relações públicas do Tribunal. Os documentos «não públicos» não podem de modo algum ser colocados à disposição pelo Tribunal de Contas.

ANEXO II

Anexo relativo às abreviaturas e símbolos utilizados no relatório, bem como às informações de base sobre o orçamento geral

1. Fontes dos dados financeiros

Os dados financeiros apresentados nas ilustrações gráficas do presente relatório foram extraídos das contas de gestão e balanços financeiros das Comunidades Europeias (1) e dos Fundos Europeus de Desenvolvimento, bem como de vários outros instrumentos de gestão financeira fornecidos pela Comissão. A repartição geográfica foi efectuada a partir dos índices dos códigos de país do sistema Sincom.

2. Unidade monetária

Todos os dados financeiros são apresentados em milhões de ecus (Mio ECU). São arredondados para a décima de milhão e representam sempre o arredondamento de cada valor exacto e não a soma de arredondamentos.

3. Nomenclatura

O Tribunal utiliza, na apresentação das séries históricas, para cada exercício, a nomenclatura orçamental correspondente a esse exercício. Em 1988, deu-se uma alteração de nomenclatura importante em relação aos exercícios anteriores: a partir desse exercício, as despesas incorridas para cobrança dos recursos próprios já não figuram como despesas mas como receitas negativas. Em 1991, a nomenclatura das despesas sofreu consideráveis alterações com o agrupamento das dotações da Comissão em subsecções, a fim de se aproximar da nomenclatura orçamental das rubricas que servem para enquadrar as «perspectivas financeiras plurianuais». Convém ter esse facto em conta quando das comparações dos diferentes exercícios.

4. Abreviaturas e símbolos utilizados

CE	Comunidade(s) Europeia(s)
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA ou Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atómica
EFTA ou AELE	Associação Europeia de Comércio Livre
PNB	Produto nacional bruto
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
BFR	Franco belga
DKR	Coroa dinamarquesa
DM	Marco alemão
DR	Dracma grega
ESC	Escudo português
FF	Franco francês
FIM	Marca finlandesa
HFL	Florim neerlandês
IRL	Libra irlandesa
LFR	Franco luxemburguês
LIT	Lira italiana
ATS	Xelim austríaco
PTA	Peseta espanhola
SEK	Coroa sueca
UKL	Libra esterlina
UC	Unidade de conta (até 1977)
UCE	Unidade de conta europeia (de 1978 a 1980)
ECU	ECU (unidade de conta em vigor a partir de 1.1.1981)

(1) No que se refere ao exercício de 1995: conta de gestão e balanço financeiro relativos às operações do orçamento do exercício de 1995 [Doc. SEC(96) 421-424].

Mio ECU	Milhão de ecus
DD	Dotações diferenciadas
DND	Dotações não diferenciadas
DA	Dotações de autorização
DP	Dotações de pagamento
DPA	Dotações para autorizações
DPP	Dotações para pagamentos
B	Bélgica
DK	Dinamarca
D	Alemanha
GR	Grécia
E	Espanha
F	França
IRL	Irlanda
I	Itália
L	Luxemburgo
NL	Países Baixos
A	Áustria
P	Portugal
FIN	Finlândia
S	Suécia
UK	Reino Unido
EUR 10/12	Total para o conjunto dos 10 ou 12 Estados-Membros das Comunidades Europeias
PECO	Países da Europa Central e Oriental
ex-RDA	ex-República Democrática Alemã
NEI	Novos Estados Independentes
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
ACP	Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico
PTU	Países e territórios ultramarinos
DU	Departamentos ultramarinos
PRR	Plano de reabilitação e de relançamento
Stabex	Estabilização das receitas de exportação
Sysmin	Sistema de estabilização das receitas de exportação dos produtos mineiros
RF	Regulamento Financeiro de 21.12.1977 (ver igualmente a nota aos leitores na página 2)
JO	*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*
S	Secção do orçamento geral
Ss	Subsecção do orçamento geral
T	Título do orçamento geral
Ca	Capítulo do orçamento geral
0,0	Dados entre 0 e 0,05
—	Ausência de dados
%	Percentagem
IG	Ilustração gráfica à qual se faz referência em outras ilustrações gráficas (por exemplo: IG IX)

5. Informações de base sobre o orçamento geral

5.1. Origem do orçamento geral

O orçamento geral foi criado pelo Tratado de Fusão (1) (artigo 20.º). Substituiu em 1 de Janeiro de 1968 os três orçamentos distintos aos quais as Comunidades Europeias estavam até então subordinadas, a saber, o orçamento administrativo da CECA, o orçamento da CEE e o orçamento de funcionamento da Euratom; o orçamento de investigação e investimento da Euratom encontra-se incorporado no orçamento geral a partir de 1971 nos termos do Tratado do Luxemburgo (2) (artigo 10.º).

5.2. Base jurídica

O orçamento geral é regido pelas disposições financeiras dos Tratados de Paris (3) (artigo 78.º CECA) e de Roma (4) (5) (artigos 199.º a 209.º CEE e 171.º a 183.º Euratom) e por regulamentos financeiros (6).

5.3. Princípios orçamentais gerais enunciados nos Tratados e no Regulamento Financeiro

Todas as receitas e despesas comunitárias devem ser agrupadas num orçamento único (unidade). As receitas devem servir para financiar indistintamente todas as despesas e devem, tal como as despesas, ser inscritas no orçamento, e posteriormente nas contas, pelo seu montante integral e sem compensação entre si (universalidade). As dotações são especificadas segundo a sua natureza ou o seu destino (especificação). O orçamento é adoptado para a duração de um exercício orçamental (anualidade). As receitas e despesas do orçamento são equilibradas (equilíbrio). Existem algumas excepções a estes princípios gerais.

5.4. Conteúdo e estrutura do orçamento geral

O orçamento está dividido num «mapa geral das receitas» e num «mapa das receitas e despesas», estando este subdividido em seis secções:(I) Parlamento; (II) Conselho; (III) Comissão(7); (IV) Tribunal de Justiça; (V) Tribunal de Contas; (VI) Comité Económico e Social e Comité das Regiões.

No interior de cada secção (7), as receitas e despesas são classificadas por rubricas orçamentais (títulos, capítulos, artigos e eventualmente números) segundo a sua natureza e o seu destino.

5.5. Unidade monetária do orçamento geral

O orçamento é elaborado e executado em **ecus**. O ecu é uma unidade resultante de um cabaz de moedas nacionais. Na sequência da revisão de Setembro de 1989, é a seguinte a composição do cabaz de moedas: 1 ECU = 0,6242 DM + 0,08784 UKL + 1,332 FF + 151,8 LIT + 0,2198 HFL + 3,301 BFR + 0,130 LFR + 0,1976 DKR + 0,008552 IRL + 1,440 DR + 1,393 ESC + 6,885 PTA.

As taxas de conversão, em 31 de Dezembro de 1994 do ecu em moedas nacionais eram as seguintes: 1 ECU = 13,2554 ATS = 38,6979 BFR = 7,29536 DKR = 1,88397 DM = 311,567 DR = 196,505 ESC = 6,43979 FF = 5,71695 FIM = 2,10857 HFL = 0,82047 IRL = 38,6979 LFR = 2 082,71 LIT = 159,549 PTA = 8,69726 SEK = 0,847242 UKL.

5.6. Financiamento do orçamento geral (receitas orçamentais)

O financiamento do orçamento geral é assegurado essencialmente pelos recursos próprios das Comunidades: direitos niveladores agrícolas, quotizações do açúcar e isoglicose, direitos aduaneiros, recursos próprios baseados no IVA, recursos próprios baseados no PNB. Para informação mais pormenorizada, consultem-se as disposições regulamentares em vigor (8).

Além dos recursos próprios, existem outras receitas que são marginais (ver ilustração gráfica XIII).

---

(1) Tratado de Fusão (8 de Abril de 1965): Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias.
(2) Tratado do Luxemburgo (22 de Abril de 1970): Tratado que modifica certas disposições orçamentais dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e do Tratado de Fusão.
(3) Tratado de Paris (18 de Abril de 1951): Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).
(4) Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE).
(5) Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom).
(6) Principalmente o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (JO L 356 de 31.12.1977). Ver a este respeito a nota aos leitores na página 2.
(7) A secção III (Comissão) é objecto de uma subdivisão intermédia em parte A (Despesas de pessoal e de funcionamento) e parte B (Despesas operacionais), sendo esta por sua vez subdividida em subsecções por grandes domínios de actividade. A secção VI (Comité Económico e Social e Comité das Regiões) é objecto de uma subdivisão intermédia em parte A (Comité Económico e Social), parte B (Comité das Regiões) e parte C (Estrutura organizacional comum).
(8) Principais actos jurídicos relativos aos recursos próprios: 6.ª Directiva do Conselho, de 17 de Maio de 1977, sistema comum do IVA; matéria colectável uniforme (JO L 145 de 13.6.1977); Decisão 88/376/CEE, Euratom do Conselho, de 24 de Junho de 1988 (JO L 185 de 15.7.1988); Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989); Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989); Directiva (89/130/CEE, Euratom) do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa à harmonização da determinação do PNB (JO L 49 de 21.2.1989).

5.7. Tipos de dotações orçamentais

Para cobrir as despesas previstas, o orçamento geral distingue os seguintes tipos de dotações orçamentais:

a) as dotações diferenciadas (DD) destinam-se a financiar acções plurianuais em determinados sectores. Incluem as dotações de autorização e as dotações de pagamento:
   — as dotações de autorização (DA) permitem contrair durante o exercício em curso obrigações jurídicas relativas a acções cuja realização abrange vários exercícios;
   — as dotações de pagamento (DP) permitem financiar as despesas que decorrem de autorizações concedidas durante o exercício em curso e/ou durante exercícios anteriores;

b) as dotações não diferenciadas (DND) permitem assegurar, durante o exercício em curso, a autorização e o pagamento das despesas relativas a acções anuais.

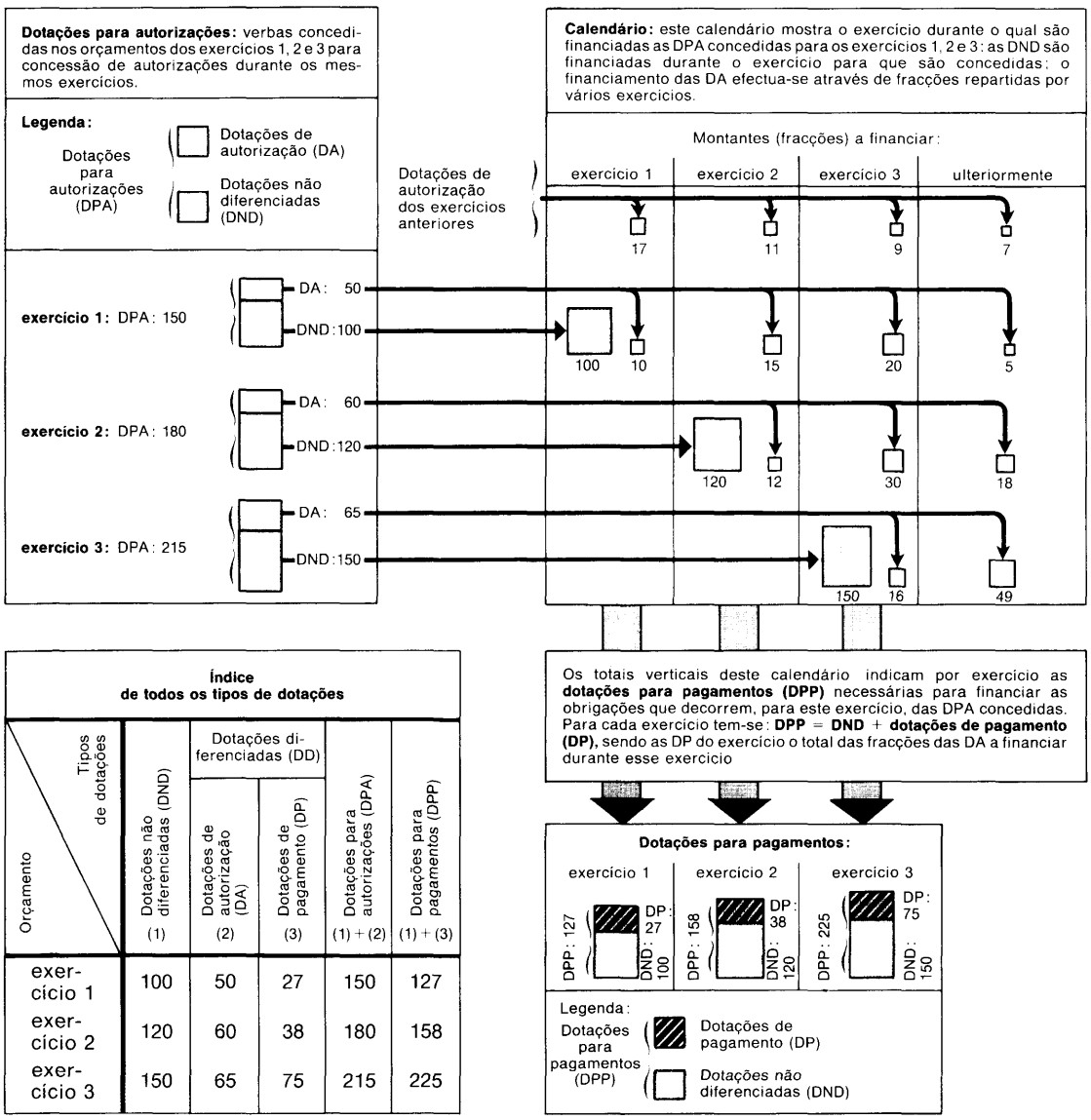
Por conseguinte, é importante estabelecer os dois totais seguintes referentes a um mesmo exercício:

a) o total das dotações para autorização (DPA) (1) = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de autorização (DA)(1)

b) o total das dotações para pagamento (DPP)(1) = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de pagamento (DP)(1).

As receitas orçamentais servem para cobrir as dotações para pagamento. As dotações de autorização não têm de ser cobertas por receitas.

O esquema simplificado seguinte (montantes fictícios) mostra a incidência destes tipos de dotações em cada exercício:



Índice de todos os tipos de dotações

Orçamento \ Tipos de dotações	Dotações não diferenciadas (DND) (1)	Dotações diferenciadas (DD)		Dotações para autorizações (DPA)	Dotações para pagamentos (DPP)
		Dotações de autorização (DA) (2)	Dotações de pagamento (DP) (3)	(1) + (2)	(1) + (3)
exercício 1	100	50	27	150	127
exercício 2	120	60	38	180	158
exercício 3	150	65	75	215	225

(1) É importante notar a diferença entre «dotações para autorizações» e «dotações de autorização», assim como entre «dotações para pagamentos» e «dotações de pagamento». As duas noções «dotações de autorização» e «dotações de pagamento» são utilizadas exclusivamente no contexto das dotações diferenciadas.

5.8. Execução do orçamento geral

5.8.1. Responsabilidade da execução

A Comissão executa o orçamento nos termos do Regulamento Financeiro, sob a sua própria responsabilidade e no limite das dotações concedidas; reconhece às outras instituições os poderes necessários para a execução das secções do orçamento relativas a cada uma delas ([1]). O Regulamento Financeiro especifica os procedimentos de execução e nomeadamente a responsabilidade dos gestores orçamentais, dos tesoureiros, dos gestores de fundos para adiantamentos e dos auditores financeiros das instituições ([2]). Em determinados domínios específicos (FEOGA-«Garantia» e fundos estruturais principalmente), a gestão dos fundos comunitários é partilhada com os Estados-Membros.

5.8.2. Execução das receitas

As receitas previsionais são inscritas no orçamento sem prejuízo de eventuais modificações introduzidas por orçamentos rectificativos e suplementares.

A execução orçamental das receitas consiste no apuramento dos direitos e na cobrança dos montantes devidos às Comunidades (recursos próprios e outras receitas); rege-se por disposições especiais ([3]).

As receitas efectivas de um exercício são definidas como a soma das cobranças sobre direitos apurados do exercício corrente e das cobranças sobre direitos ainda por cobrar de exercícios anteriores.

5.8.3. Execução das despesas

As despesas previsionais são inscritas no orçamento. A execução orçamental das despesas, ou seja a evolução e utilização das dotações, pode ser resumida da seguinte forma:

a) dotações para autorizações

— evolução das dotações: o conjunto das dotações para autorizações disponível durante um exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DA) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas suplementares ([4]) + transferências ([1]) + dotações de autorização transitadas do exercício anterior ([5]) + verbas transitadas não automaticamente ([6]) do exercício anterior ainda não autorizadas (DND) + dotações de autorização anuladas em exercícios anteriores e reconstituídas ([7]) + novos pagamentos de adiantamentos que dão origem a reutilização ([8]);

— utilização das dotações: as dotações para autorizações estão disponíveis no decurso do exercício para conceder autorizações (dotações para autorizações utilizadas = montante das autorizações concedidas);

— dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte: as dotações não diferenciadas do exercício que não foram autorizadas podem transitar não automaticamente para o exercício seguinte após autorização da autoridade orçamental([6]). As dotações de autorização do exercício não utilizadas podem ser transitadas pela Comissão para o exercício seguinte([5]). No caso das despesas por conta de terceiros, admite-se a repetição da transição de dotações;

— anulação de dotações: o saldo é anulado.

b) dotações para pagamentos

— evolução das dotações: o conjunto das dotações para pagamentos disponível durante o exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DP) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas suplementares([4]) + transferências([1]) + dotações transitadas do exercício anterior de forma automática (ou de direito) ([9]) ou não automática ([10]) + novo pagamento de adiantamentos que dá origem a reutilização([8]);

([1]) Ver os artigos 78.º-D CECA, 205.º CE, 179.º Euratom e o n.º 2 do artigo 22.º do Regulamento Financeiro.
([2]) Ver os artigos 21.º a 55.º e 73.º a 77.º do Regulamento Financeiro.
([3]) Ver os artigos 28.º a 35.º do Regulamento Financeiro e os Regulamentos (CEE, Euratom) n.º 1552/89 e n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989).
([4]) Ver o n.º 2 do artigo 96.º do Regulamento Financeiro.
([5]) Ver o n.º 2, alínea a), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.
([6]) Ver o n.º 1, alínea a), e o n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.
([7]) Ver o n.º 6 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.
([8]) Ver o n.º 7 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.
([9]) Ver o n.º 1, alínea b), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.
([10]) Ver o n.º 1, alínea a), e o n.º 2, alínea b), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

— utilização das dotações: as dotações para pagamentos estão disponíveis durante o exercício para efectuar pagamentos (dotações para pagamentos utilizadas = montante dos pagamentos efectuados);

— dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte: as dotações do exercício não utilizadas podem transitar para o exercício seguinte de forma automática (ou de direito) (1) ou não automática (2). No caso das despesas por conta de terceiros, admite-se a repetição das transições;

— anulação das dotações: o saldo é anulado.

Em matéria de despesas efectivas, é necessário distinguir as duas noções seguintes:

— despesas efectivas realizadas durante um exercício = total dos pagamentos efectuados durante o exercício = pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício mais pagamentos contra dotações para pagamentos transitadas do exercício anterior;

— despesas efectivas realizadas em relação a um exercício = despesas da conta de gestão consolidada (ver 5.8.4) = pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício mais dotações para pagamentos do exercício transitadas para o exercício seguinte.

5.8.4. Conta de gestão consolidada e determinação do saldo do exercício

No encerramento de cada exercício é elaborada a conta de gestão consolidada. O saldo do exercício, que deve ser inscrito no orçamento do exercício seguinte por ocasião de um orçamento rectificativo, é determinado nessa conta (3) (ver ilustração gráfica VII A).

5.9. Prestação de contas

As contas de um exercício são comunicadas, o mais tardar em 1 de Maio do exercício seguinte, ao Parlamento, ao Conselho e ao Tribunal de Contas; estas contas são apresentadas sob a forma de uma conta de gestão e de um balanço financeiro, acompanhadas de uma análise da gestão financeira (4).

5.10. Controlo externo

Desde o exercício de 1977, o controlo externo do orçamento geral é efectuado pelo Tribunal de Contas Europeu (5). O Tribunal de Contas examina as contas da totalidade das receitas e despesas do orçamento geral. Envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem. Analisa a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas e garante a boa gestão financeira. Os controlos podem ser efectuados antes do encerramento das contas do exercício considerado; são feitos com base em documentos e, se necessário, no próprio local junto das instituições das Comunidades e nos Estados-Membros. O Tribunal de Contas elabora um relatório anual relativo a cada exercício e pode, além disso, apresentar em qualquer altura as suas observações sobre questões específicas e emitir pareceres a pedido de uma das instituições das Comunidades.

5.11. Quitação e seguimento dado

Desde 1977 são aplicáveis as seguintes disposições (6): antes de 30 de Abril do segundo ano posterior ao exercício considerado, o Parlamento, sob recomendação do Conselho, dá quitação à Comissão quanto à execução do orçamento. Para o efeito o Conselho e o Parlamento examinam as contas apresentadas pela Comissão assim como o relatório anual do Tribunal de Contas. As instituições devem tomar todas as medidas convenientes para dar seguimento às observações que figuram nas decisões de quitação e apresentar um relatório sobre as medidas adoptadas (7).

(1) Ver o n.º 1, alínea b), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.
(2) Ver o n.º 1, alínea a), e o n.º 2, alínea b), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.
(3) Ver o artigo 32.º do Regulamento Financeiro e os artigos 15.º e 16.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho (JO L 155 de 7.6.1989).
(4) Ver os artigos 78.º a 82.º do Regulamento Financeiro.
(5) Ver os artigos 45.º-A, 45.º-B e 45.º-C CECA, 188.º-A, 188.º-B e 188.º-C CE, 160.º-A, 160.º-B e 160.º-C Euratom e os artigos 83.º a 90.º do Regulamento Financeiro.
(6) Ver os artigos 78.º-G CECA, 206.º CEE e 180.º-B
(7) Ver o artigo 89.º do Regulamento Financeiro.