

Jornal Oficial

das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 69

44.º ano

2 de Março de 2001

Edição em
língua portuguesa

Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	Tribunal de Contas	
2001/ C 69/01	Relatório especial n.º 22/2000 sobre a avaliação do processo reformado de apuramento das contas, acompanhado das respostas da Comissão	1

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 22/2000

sobre a avaliação do processo reformado de apuramento das contas, acompanhado das respostas da Comissão

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)

(2001/ C 69/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
LISTA DE ABREVIATURAS		3
RESUMO		4
INTRODUÇÃO	1-8	5
Objectivos	1	5
Breve historial do processo de apuramento das contas	2-8	6
APROVAÇÃO	9-23	6
Número e natureza dos organismos pagadores	9-12	6
Inobservância dos critérios de aprovação	13-23	9
Critérios de aprovação	13	9
Devedores	14-16	9
Controlo interno	17-18	9
Delegação	19-22	9
Sanções	23	10
ORGANISMOS DE CERTIFICAÇÃO	24-52	12
Requisitos	24-27	12
Independência	28-30	13
Normas de auditoria	31-32	13
Amostragem	33-47	13
Método	33-35	13
Populações	36	15
Parâmetros	37-39	15
Dimensão da amostra	40-41	15
Avaliação dos erros	42-47	15
Serviços locais e controlos no local	48-50	16
Certificados com reservas	51-52	17

	Pontos	Página
DECISÕES DE CONFORMIDADE	53-54	17
PROCESSO DE CONCILIAÇÃO	55-73	19
Apresentação geral	55-59	19
Acção do órgão de conciliação	60-61	19
Avaliação do funcionamento do órgão de conciliação	62-68	19
Prazo de quatro meses	63-64	19
Resultados	65-68	20
Motivos das contestações relativas às correcções	69-70	20
Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias	71-73	21
DECISÕES DE APURAMENTO	74-86	21
Correcções consideradas como indicadores de resultados	74-80	21
Dissociação das despesas	81	23
Atrasos que afectam os pagamentos aos beneficiários	82-84	23
Quitação	85-86	23
CONCLUSÕES	87-91	23
Respostas da Comissão		25

LISTA DE ABREVIATURAS

AIMA	Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo
AMA	Agrarmarkt Austria
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
DCCC	Direzione Compartimentale delle Contabilità Centralizzate
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DG	Direcção-Geral
DMNR	Department of Marine and Natural Resources
ENR	Ente Nazionale Risi
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola
FIRS	Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre
Gedidagep	Directorate General for the Administration of Purchases of Agricultural Produce
IAS	<i>International Audit Standards</i> (normas internacionais de auditoria)
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i> (Federação Internacional de Contabilistas)
Ifadap	Instituto do Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
ISA	<i>International Standards on Auditing</i> (normas internacionais de auditoria)
LASER	Dienst Landelijke Service Regelingen
MUS	<i>Monetary Unit Sampling</i> (amostragem por unidades monetárias)
Ofival	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
OLAF	Organismo de Luta Antifraude
PAC	Política agrícola comum
RRV	Riksrevisionverket
SDE	Services déconcentrés de l'État
SIGC	Sistema integrado de gestão e de controlo

RESUMO

Contexto

O objectivo do presente relatório consiste em avaliar o funcionamento do sistema reformado de apuramento das contas, que foi introduzido em 1996 para reduzir os longos períodos que decorriam entre o encerramento das contas, o seu apuramento pela Comissão e a quitação dada pelas autoridades orçamentais. As principais características deste sistema reformado consistem na aprovação de organismos pagadores pelos Estados-Membros e numa certificação anual das suas contas por um organismo indicado pelos Estados-Membros, sendo a decisão de apuramento financeiro adoptada em Abril do exercício seguinte. O certificado terá de atestar se o organismo de certificação apurou com suficiente certeza que as contas do organismo pagador são autênticas, completas e rigorosas. A análise da conformidade dos pagamentos com as regras comunitárias refere-se apenas à capacidade de a estrutura administrativa dos organismos pagadores garantir que essa conformidade foi verificada antes de se proceder ao pagamento. As correcções introduzidas com base no exame que a própria Comissão efectua dos aspectos de conformidade são incluídas em decisões de conformidade posteriores. Os Estados-Membros têm a possibilidade de contestar as correcções propostas pela Comissão perante o órgão de conciliação e, quer decidam ou não fazê-lo, têm o direito de interpor recurso no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Aprovação

O número de organismos pagadores é ainda demasiado elevado (91 em 1998 reduzido para 86 em Setembro de 2000), sendo susceptível de aumentar devido à regionalização em Itália (ver ponto 10). Determinados organismos pagadores não são unidades separadas (ver ponto 9) e demasiados não satisfazem todos os critérios de aprovação (ver pontos 14-22). Apesar disto, os Estados-Membros não revogaram a sua aprovação, tendo a Comissão recorrido à aplicação de sanções no caso de Portugal e da Grécia (ver ponto 23).

Organismos de certificação

Embora pelo menos quatro organismos de certificação não tivessem preenchido o requisito de independência (ver ponto 29), este problema foi posteriormente resolvido pela Comissão. Em muitos casos, a documentação de trabalho destes organismos não corresponde às normas de auditoria internacionalmente aceites (ver pontos 31-32). As informações por eles fornecidas relativas à amostragem eram particularmente deficientes neste aspecto. A definição e classificação dos erros não eram uniformes; ou não se procedia a qualquer extrapolação ou, quando havia, era muitas vezes baseada em cálculos incorrectos (ver pontos 33-47). Recorreu-se ainda indevidamente aos recursos de auditoria interna dos organismos pagadores para efectuar actividades de certificação.

Apesar destas deficiências, os organismos de certificação conseguiram geralmente elaborar os relatórios e certificados nos prazos

estipulados. A qualidade destes relatórios aumentou consideravelmente desde 1996 e, quando necessário, as contas têm dado lugar a reservas. Embora o número dessas reservas tenha diminuído neste período, em 1998 quase um terço do total das despesas foi declarado por organismos pagadores cujas contas tinham sido objecto de reservas (ver ponto 51).

Processo de conciliação

O recurso ao órgão de conciliação concedeu aos Estados-Membros a possibilidade de contestar as correcções propostas, o que conduziu a uma redução global do valor das correcções de cerca de 275 milhões de euros (ver ponto 65). No entanto, este órgão não conseguiu, no geral, conciliar as perspectivas opostas da Comissão e dos Estados-Membros (ver ponto 65). O órgão de conciliação deverá pronunciar-se claramente sobre todos os casos que lhe são apresentados e formular propostas concretas sobre o montante das correcções a aplicar. A Comissão deverá aceitar estas propostas, a não ser que demonstre claramente que o órgão de conciliação está errado. Este processo poderá fazer com que se chegue mais vezes a um acordo final e menos a recursos interpostos no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (ver ponto 71).

Decisões de apuramento

O montante total das correcções de um determinado ano é inferior no sistema reformado (ver ponto 74). Em parte, isso deve-se ao facto de os dados ainda não estarem completos, mas deve-se igualmente à incidência de controlos anteriores aos pagamentos mais eficazes (SIGC), à regra dos 24 meses, à não utilização dos erros detectados pelos organismos de certificação como base das correcções se os Estados-Membros tomaram as medidas adequadas e à criação do órgão de conciliação.

Não foi possível à Comissão apurar todas as contas dos organismos pagadores no âmbito da decisão de financiamento de Abril. Foi necessário proceder à dissociação de montantes significativos em 1996 (ver ponto 81). Em relação ao primeiro exercício de funcionamento do sistema reformado (1996), decorreram mais de três anos e a decisão de conformidade final ainda não foi tomada.

Conclusão

Nada indica que o processo reformado de apuramento tenha permitido globalmente encurtar os prazos necessários para apurar as despesas relativas a um dado exercício FEOGA em termos de exactidão financeira e de decisões de conformidade. No entanto, a reforma do processo de apuramento reforçou consideravelmente o sentido das responsabilidades dos Estados-Membros e deverá ser considerada como um progresso notável (ver ponto 90).

INTRODUÇÃO

Objectivos

1. O objectivo do presente relatório consiste em avaliar o funcionamento do sistema reformado de apuramento das contas ⁽¹⁾, em geral, bem como o trabalho dos organismos de certificação e

o processo de conciliação, em especial. O Tribunal examinou já determinadas características deste sistema, designadamente a aprovação dos organismos pagadores no âmbito do apuramento das contas relativo a 1996 ⁽²⁾. O período abrangido refere-se aos exercícios FEOGA de 1991 a 1998 inclusive, mas não se procede à análise das decisões de apuramento em si, já que os resultados do Tribunal nesta matéria constam dos seus relatórios anuais e outras publicações (*quadro 1*).

Quadro 1

Decisões de apuramento e prazos relativos aos exercícios FEOGA de 1991 a 1998

Exercício	Decisão ⁽¹⁾		JO	Prazo ⁽²⁾	Relatório/Parecer do Tribunal	JO
1991	94/281/CE 94/871/CE	29.4.1994 21.12.1994	L 120 de 11.5.1994, p. 59 L 352 de 31.12.1994, p. 82	3 anos	Parecer n.º 6/95	C 338 de 11.11.1996
1992	96/311/CE 96/701/CE	10.4.1996 20.11.1996	L 117 de 14.5.1996, p. 19 L 323 de 13.12.1996, p. 26	4 anos	RE n.º 1/97	C 52 de 21.2.1997
1993	96/311/CE 97/333/CE 97/608/CE	10.4.1996 23.4.1997 30.7.1997	L 117 de 14.5.1996, p. 19 L 139 de 30.5.1997, p. 30 L 245 de 9.9.1997, p. 20	3,5 anos	RE n.º 1/97 RE n.º 2/98 RE n.º 2/98	C 52 de 21.2.1997 C 121 de 20.4.1998
1994	98/358/CE	6.5.1998	L 163 de 6.6.1998, p. 28	3,5 anos	RA 1998	C 349 de 3.12.1999, pontos 2.63 a 2.77
1995	1999/187/CE 1999/596/CE 2000/197/CE	3.2.1999 28.7.1999 1.3.2000	L 61 de 10.3.1999, p. 37 L 226 de 27.8.1999, p. 26 L 61 de 8.3.2000, p. 15	4 anos	RA 1999 RA 1999 RA 2000	
1996	F1 97/316/CE F2 97/609/CE C1 1999/186/CE C2 1999/350/CE C3 1999/603/CE C4 2000/216/CE	5.5.1997 30.7.1997 3.2.1999 4.5.1999 28.7.1999 1.3.2000	L 138 de 29.5.1997, p. 24 L 245 de 9.9.1997, p. 25 L 61 de 10.3.1999, p. 34 L 133 de 28.5.1999, p. 60 L 234 de 4.9.1999, p. 6 L 67 de 15.3.2000, p. 37	6 meses 3 meses Mais de 3 anos	RE n.º 21/98 RA 1999 RA 1999 RA 1999 RA 2000	C 389 de 14.12.1998
1997	F1 98/324/CE F2 1999/151/CE C1 1999/186/CE C2 1999/350/CE C3 1999/603/CE C4 2000/216/CE	29.4.1998 10.2.1999 3.2.1999 4.5.1999 28.7.1999 1.3.2000	L 141 de 13.5.1998, p. 38 L 49 de 25.2.1999, p. 42 L 61 de 10.3.1999, p. 34 L 133 de 28.5.1999, p. 60 L 234 de 4.9.1999, p. 6 L 67 de 15.3.2000, p. 37	6 meses 10 meses Mais de 2 anos	RA 1998 RA 1999 RA 1999 RA 1999 RA 2000	C 349 de 3.12.1999, pontos 2.78 a 2.102
1998	F1 1999/327/CE F2 2000/179/CE C2 1999/350/CE C3 1999/603/CE C4 2000/216/CE	30.4.1999 14.2.2000 4.5.1999 28.7.1999 1.3.2000	L 124 de 18.5.1999, p. 28 L 57 de 2.3.2000, p. 31 L 133 de 28.5.1999, p. 60 L 234 de 4.9.1999, p. 6 L 67 de 15.3.2000, p. 37	6 meses 10 meses	RA 1998 RA 1999 RA 1999 RA 1999 RA 2000	C 349 de 3.12.1999, pontos 2.54 e 2.55

⁽¹⁾ F: decisão financeira.

C: decisão de conformidade.

⁽²⁾ Até 1995 inclusive, do final do exercício (15.10.xxxx) até à data da decisão final; a partir de 1996, do final do exercício (15.10.xxxx) até à data da primeira decisão financeira, havendo por consequência um atraso entre a primeira e a segunda decisão financeira e, a partir do final do exercício (15.10.xxxx) até à data da última decisão de conformidade relativa a esse exercício FEOGA.

⁽¹⁾ No âmbito da política agrícola comum, cumpre aos Estados-Membros garantir que os pagamentos sejam efectuados correctamente e sujeitos a mecanismos de controlo com o devido rigor. De acordo com este regime, a despesa está praticamente a 100 % nas mãos dos Estados-Membros, cabendo à Comissão desempenhar apenas o papel de garante da qualidade, honesto e imparcial. No caso de a Comissão entender que foram efectuados pagamentos indevidos, solicita, ao abrigo de um procedimento denominado «decisão de apuramento», a recuperação das importâncias pagas a mais. Os Estados-Membros em questão podem aceitar essa decisão ou contestá-la bilateralmente, recorrendo para o órgão de conciliação ou, em caso de insucesso, recorrendo para o Tribunal de Justiça, que é o árbitro final (PE 285 788/A).

⁽²⁾ Relatório especial n.º 21/98 sobre o processo de credenciamento e certificação aplicado no âmbito do apuramento das contas 1996 relativas às despesas do FEOGA-Garantia (JO C 389 de 14.12.1998).

Breve historial do processo de apuramento das contas

2. Antes de 1996, a decisão de apuramento das contas baseava-se principalmente em auditorias efectuadas por uma unidade específica da DG Agricultura (Comissão) e focalizadas na aplicação das medidas nos Estados-Membros. Embora os organismos pagadores não fossem especificamente objecto de auditoria e as suas contas não estivessem sujeitas a certificação, as auditorias realizadas podiam conduzir a correcções das despesas declaradas pelos Estados-Membros. Quando se conheciam todas as correcções para um determinado exercício FEOGA, estas eram incluídas numa única decisão de apuramento das contas adoptada pela Comissão. Estes procedimentos atrasavam imenso a adopção das decisões de apuramento.

3. Em Abril de 1991, a Comissão criou um grupo de trabalho para elaborar uma proposta de reforma do sistema de apuramento das contas. O relatório do grupo de trabalho (designado por relatório «Belle», nome do presidente do grupo), apresentado em Outubro de 1992, preparou o caminho para a adopção de duas alterações fundamentais: separação entre decisões de conformidade e decisões financeiras, bem como introdução de um processo de conciliação. Este relatório defendia uma filosofia de prevenção, mais do que de sanção, e uma maior cooperação e parceria entre os Estados-Membros e a Comissão. Pretendia-se que este sistema reformado entrasse em vigor no exercício FEOGA de 1992 mas, à excepção do processo de conciliação, a sua introdução foi adiada até 1996.

4. As reformas foram integradas numa alteração do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho ⁽¹⁾ relativo ao financiamento da política agrícola comum. No seu parecer de Dezembro de 1994 sobre as alterações propostas ⁽²⁾, o Tribunal reafirmou a sua fidelidade ao princípio de uma decisão única anual de apuramento das contas, ao mesmo tempo que reconhecia os problemas associados ao sistema em vigor, designadamente a demora na adopção da decisão de apuramento e as deficiências do controlo interno. O Tribunal considerou que o novo sistema de decisão separada constituía uma solução de compromisso, sem ser uma verdadeira solução para os problemas do apuramento. Recomendava ainda uma atitude de prudência, a passagem por um período experimental e a apresentação de uma avaliação completa pela Comissão antes de 31 de Dezembro de 1998.

5. A proposta acabou por se concretizar no Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho ⁽³⁾. A sugestão do Tribunal de se proceder a um período experimental, seguido de uma avaliação, não foi aceite. As principais alterações consistiam na aprovação dos organismos pagadores pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e na certificação anual das contas desses organismos, na qual se baseia a decisão de apuramento financeiro da Comissão. O certificado terá de atestar se o organismo de certificação apurou com suficiente certeza que as contas são autênticas, completas e rigorosas. A análise da conformidade dos pagamentos

com as regras comunitárias refere-se apenas à capacidade de a estrutura administrativa dos organismos pagadores garantir que essa conformidade foi verificada antes de se proceder ao pagamento.

6. O relatório «Belle» recomendava que a aprovação dos organismos pagadores, bem como dos organismos de certificação designados, fosse da competência da Comissão mas o Conselho não aceitou a proposta desta.

7. O Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão ⁽⁴⁾ estabeleceu regras pormenorizadas de execução dos processos reformados de apuramento. Este regulamento define, num anexo, orientações para os critérios de aprovação dos organismos pagadores que os Estados-Membros devem ter em conta e especifica ainda a natureza e funções do organismo de certificação. Este organismo terá de apresentar um relatório e um certificado para cada organismo pagador até 31 de Janeiro do exercício seguinte. O certificado, o relatório e as contas têm de ser enviados à Comissão até 10 de Fevereiro. A Comissão tem que verificar estas informações até 31 de Março e comunicar os resultados aos Estados-Membros.

8. Com base nestas informações, a Comissão terá de adoptar uma decisão de apuramento financeiro até 30 de Abril, o mais tardar. O n.º 2, alínea b), do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 ⁽⁵⁾ estipula que a decisão financeira diz respeito à «integralidade, exactidão e veracidade das contas transmitidas». A alínea c) habilita a Comissão a decidir excluir do financiamento comunitário as despesas não efectuadas nos termos das normas comunitárias. Estas decisões de conformidade (respeito das regras comunitárias) não estão sujeitas a qualquer prazo, mas as correcções só têm efeitos retroactivos caso as despesas tenham sido efectuadas no máximo dois anos ⁽⁶⁾ antes da notificação escrita ao Estado-Membro em causa.

APROVAÇÃO

Número e natureza dos organismos pagadores

9. O artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 estabelece as condições gerais para aprovação dos organismos pagadores, mas não especifica a forma que estes deverão assumir, referindo apenas que são «serviços ou organismos dos Estados-Membros» (n.º 1 do artigo 4.º). Só os Estados-Membros podem conceder a aprovação aos organismos pagadores. Na sua maioria, os organismos pagadores são entidades independentes organizadas em função do mercado (França, Países Baixos) ou de critérios geográficos (Alemanha, Espanha, Áustria). Em determinados Estados-Membros, existe um único organismo pagador (Dinamarca,

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da PAC (JO L 94 de 28.4.1970, p. 13).

⁽²⁾ Parecer n.º 5/94 (JO C 383 de 31.12.1994).

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125 de 8.6.1995, p. 1).

⁽⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995 (JO L 158 de 8.7.1995, p. 6).

⁽⁵⁾ Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 (ver nota 3 da página).

⁽⁶⁾ Os casos de fraude não estão sujeitos a este prazo.

Grécia, Suécia) ou um organismo geral abrangendo alguns organismos especializados muito mais pequenos (Bélgica, Itália, Portugal). Por vezes, o organismo pagador não tem forma, por se tratar de um ministério inteiro (Irlanda, Luxemburgo, Finlândia, Reino Unido). Esta situação pode conduzir a problemas ao determinar se as delegações locais deverão ser consideradas como organismos delegados. Na Alemanha (Baviera, Bade-Vurtemberg), o organismo pagador é uma unidade específica ou um conjunto de unidades específicas (Baviera), mas a aprovação é da competência dos ministérios no seu conjunto e tem implicações para a independência do organismo de certificação.

10. O mesmo artigo prevê que os Estados-Membros limitem o número de organismos pagadores ao mínimo necessário. O Tribunal expressou já a sua preocupação sobre o aumento do número de organismos pagadores e recomendou a necessidade de racionalização [relatório especial n.º 21/98 ⁽¹⁾ e, mais recentemente, relatório anual relativo ao exercício de 1998 ⁽²⁾]. A Áustria encerrou três pequenos organismos pagadores mas, em outros Estados-Membros, 16 organismos pagadores declararam um montante inferior a 10 milhões de euros em 1998. Nesse mesmo ano, exis-

tiam 91 organismos pagadores (*quadro 2*). Esse número baixou para 86 em 2000, mas a Itália declarou que pretende criar organismos pagadores regionais (até 20). Dada a tarefa já difícil da unidade de apuramento das contas, que tem de examinar e avaliar 90 relatórios no espaço de seis semanas (de meados de Fevereiro até final de Março), um aumento deste tipo obrigará a Comissão a afectar recursos suplementares a esta actividade; caso contrário, fica comprometida a exaustividade dos trabalhos e/ou a tomada da decisão financeira de apuramento no prazo regulamentar.

11. Embora a regulamentação não o refira explicitamente, a aprovação é, pela sua própria natureza, intransmissível. Assim, a Comissão deverá insistir para que, quando os novos organismos pagadores assumirem a função da AIMA, na Itália, e da Gedidagep, na Grécia ⁽³⁾, todos sejam submetidos ao processo de aprovação.

12. Na Irlanda, um novo organismo pagador (DMNR) efectuou pagamentos no valor de 33 milhões de euros em 1998, mas só foi aprovado em Dezembro desse ano.

⁽¹⁾ Ver nota 2 da página 5.
⁽²⁾ JO C 349 de 13.12.1999.

⁽³⁾ A Grécia iniciou uma reforma completa do seu organismo pagador. Entre outras alterações, regista-se a supressão da agência para o azeite e de várias outras agências (algodão, tabaco e leite). O Gedidagep será substituído por um organismo pagador reorganizado e consideravelmente reforçado (1 700 agentes) e será criado um organismo de certificação (50 agentes).

Quadro 2

Organismos pagadores e respectivos organismos de certificação

N.º	Estado-Membro	Organismo pagador	Organismo de certificação	Tipo	Honorários	Montantes declarados (milhões de euros) (1)	% do total
1	F	ONIC	CCCOP (2)	Público	Nenhuns	4 183,05	10,62
2	I	AIMA	Reconta Ernst & Young (2)	Privado	Pagos	3 965,74	10,07
3	EL	Gedidagep	DRM Stylianou SA (2)	Privado	Pagos	2 525,45	6,41
4	UK	MAFF	NAO (2)	ICN	Pagos	2 212,10	5,61
5	E	Andalucía	IG de Consejería de Economía y Hacienda /PWC	Misto		1 650,21	4,19
6	IRL	DAF	Arthur Andersen (2)	Privado	Pagos	1 585,69	4,02
7	F	SIDO	CCCOP	Público	Nenhuns	1 424,00	3,61
8	DK	EU-Direktoratet	Internal Audit Unit	Público	Nenhuns	1 163,52	2,95
9	UK	IBEA	NAO	ICN	Pagos	1 059,40	2,69
						19 769,16	50,18
10	D	BLE	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	939,04	2,38
11	A	AMA	BMLF revision (2)	Público	Nenhuns	784,72	1,99
12	E	FEGA	Interventor Delegada del Ministerio de Economía	Público	Nenhuns	782,93	1,99
13	F	Onilait	CCCOP	Público	Nenhuns	773,47	1,96
14	D	Bayern StMELF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision (2)	Público	Nenhuns	764,27	1,94
15	S	SJV	RRV (2)	ICN	Nenhuns	747,06	1,90
16	F	Ofival	CCCOP	Público	Nenhuns	714,27	1,81
17	F	Services déconcentrés du Trésor	CCCOP (2)	Público	Nenhuns	710,48	1,80
18	E	Castilla-La Mancha	IG de Consejería de Economía y Hacienda/PWC (2)	Misto		673,79	1,71
19	E	Castilla y León	IG de Consejería de Economía y Hacienda (2)	Público	Nenhuns	664,15	1,69
20	F	FIRS	CCCOP (2)	Público	Nenhuns	597,11	1,52
21	D	Hamburg-Jonas	Bescheinigende Stelle	Público	Nenhuns	591,10	1,50
22	B	BIRB	Ernst & Young	Privado	Pagos	580,52	1,47
23	S	MMM	Coopers & Lybrand	Privado	Pagos	577,61	1,47
24	D	Niedersachsen MELF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	555,42	1,41
25	P	INGA	IGF (+Auditoria interna do INGA+Auditoria do Ministério da Agricultura) (2)	Público	Nenhuns	550,28	1,40
26	UK	SOAEFD	NAO	ICN	Pagos	534,30	1,36
27	NL	PZ	Accountantsdienst (AD) (2)	Público	Nenhuns	450,01	1,14
28	E	Extremadura	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Misto		438,34	1,11
29	I	DCCC	Ragioneria Provinciale dello Stato (2)	Público	Nenhuns	388,24	0,99
30	NL	HPA	Accountantsdienst (AD) (2)	Público	Nenhuns	385,04	0,98
31	D	Mecklenburg-Vorpommern LM	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	380,86	0,97
32	E	Aragón	IG de Diputación General de Aragón	Público	Nenhuns	368,30	0,93
33	NL	LASER	Accountantsdienst (AD) (2)	Público	Nenhuns	362,57	0,92
34	D	Sachsen-Anhalt ML	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	338,91	0,86
35	F	Oniflor	CCCOP (2)	Público	Nenhuns	311,40	0,79
36	D	Brandenburg MELF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	308,17	0,78
37	D	Baden-Württemberg MLR	Bescheinigende Stelle/Innenrevision (2)	Público	Nenhuns	303,26	0,77
38	D	Sachsen	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	283,98	0,72
39	B	Ministerie van Landbouw (DG3)	Ernst & Young	Privado	Pagos	277,04	0,70
40	E	Cataluña	IG de Consejería de Economía y Hacienda/DT (2)	Misto		263,75	0,67
41	UK	WOAD	NAO	ICN	Pagos	260,82	0,66
42	D	Nordrhein-Westfalen Westfalen	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	253,26	0,64
43	D	Schleswig-Holstein MELFF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	244,19	0,62
44	UK	DANI	NAO	ICN	Pagos	240,54	0,61
45	D	Thüringen TLVwA	Bescheinigende Stelle/Innenrevision (2)	Público	Nenhuns	239,37	0,61
46	D	Hessen HMILFN	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	172,47	0,44
47	F	Cnasea	CCCOP (2)	Público	Nenhuns	146,70	0,37
48	NL	PVE	Accountantsdienst (AD) (2)	Público	Nenhuns	131,66	0,33
49	E	Canarias	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Público	Nenhuns	126,81	0,32
50	F	SAV	CCCOP	Público	Nenhuns	122,06	0,31
51	E	Valencia	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Público	Nenhuns	121,71	0,31
52	D	Rheinland-Pfalz MWVLW	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	121,64	0,31
53	F	Odeadom	CCCOP	Público	Nenhuns	111,18	0,28
54	P	Ifadap	IGF+Auditoria interna	Público	Nenhuns	99,63	0,25
55	E	Navarra	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Público	Nenhuns	94,49	0,24
56	D	Nordrhein-Westfalen Rheinland	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	86,73	0,22
57	F	Onivins	CCCOP	Público	Nenhuns	76,53	0,19
58	E	Galicia	IG de Consejería de Economía y Hacienda/PWC	Misto		67,94	0,17
59	I	ENR	Coopers & Lybrand (2)	Privado	Pagos	65,67	0,17
60	A	ZA Salzburg	Team from Ministry of Finance (2)	Público	Nenhuns	62,18	0,16
61	NL	PT	Accountantsdienst (AD)	Público	Nenhuns	52,65	0,13
62	E	Murcia	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Misto		45,79	0,12
63	E	Madrid	IG de Consejería de Economía y Hacienda/DT	Misto		38,72	0,10
64	E	Asturias	IG de Consejería de Economía	Público	Nenhuns	36,62	0,09
65	IRL	DMNR	Arthur Andersen	Privado	Pagos	33,25	0,08
66	E	País Vasco	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Público	Nenhuns	31,46	0,08
67	E	La Rioja	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Público	Nenhuns	22,68	0,06
68	L	Ministère de l'agriculture	Deloitte & Touche	Privado	Pagos	17,61	0,04
69	E	Cantabria	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Público	Nenhuns	17,01	0,04
70	E	Baleares	IG de Consejería de Economía	Público	Nenhuns	16,69	0,04
71	UK	FC	NAO	ICN	Pagos	14,63	0,04
72	D	Saarland MUEV	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	13,23	0,03
73	D	Nordrhein-Westfalen LfBj	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	10,21	0,03
74	F	FIOM	CCCOP	Público	Nenhuns	7,07	0,02
75	D	Bayern StMLU	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	6,07	0,02
76	NL	DLG	Accountantsdienst (AD)	Público	Nenhuns	5,50	0,01
77	D	Hamburg WB	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	3,21	0,01
78	UK	CW	NAO	ICN	Pagos	2,25	0,01
79	D	Berlin SenWiTech	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	1,88	< 0,01
80	D	Nordrhein-Westfalen LfA	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	1,72	< 0,01
81	NL	STOAS	Accountantsdienst (AD)	Público	Nenhuns	1,51	< 0,01
82	D	Schleswig-Holstein MNU	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	1,31	< 0,01
83	D	Bremen	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Público	Nenhuns	1,23	< 0,01
84	B	Organisme payeur de la Région wallone	Direction budgétaire	Público	Nenhuns	0,85	< 0,01
85	A	BMLF Abt. VI. B.8 (Wein)	BMLF revision	Público	Nenhuns	0,59	< 0,01
86	A	Landesamt Tirol	Prüfdienst des Buchhaltung des Amtes	Público	Nenhuns	0,54	< 0,01
87	B	Vlaamse Gemeenschap	Afd. Accounting	Público	Nenhuns	0,38	< 0,01
88	E	FROM	Interventor Delegada del Ministerio de Economía	Público	Nenhuns	0,18	< 0,01
89	NL	PVis	Accountantsdienst (AD)	Público	Nenhuns	0,13	< 0,01
90	NL	MVO	Accountantsdienst (AD)	Público	Nenhuns	0,03	< 0,01
91	A	Landesamt Voralberg	Abteilung Gebarungskontrolle des Amtes	Público	Nenhuns	0,01	< 0,01
		Total				39 400,18	100,00

(1) Os ajustamentos relativos aos BP B1-3 7 0 não estão incluídos para os Estados-Membros que não os deduzem sistematicamente.

(2) Trabalhos dos organismos de certificação examinados pelo Tribunal.

Inobservância dos critérios de aprovação

Critérios de aprovação

13. As orientações para os critérios de aprovação são expostas no anexo do Regulamento (CE) n.º 1663/95. O Tribunal teceu observações sobre determinadas deficiências que afectam o processo de aprovação no âmbito das contas relativas a 1996 ⁽¹⁾ — controlos internos deficientes, falta de segurança informática, acompanhamento inadequado dos serviços delegados e problemas contabilísticos. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1998, o Tribunal salientou especialmente o problema sempre constante da delegação de funções e da protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Embora se tenham registado algumas melhorias desde então, subsistem deficiências importantes que se apresentam em seguida.

Devedores

14. O anexo do Regulamento (CE) n.º 1663/95 especifica, no seu ponto 2, a necessidade de registar adequadamente os devedores nos registos contabilísticos. Porém, a situação neste aspecto continuava a não ser satisfatória em 1998, atingindo a dívida total por liquidar comunicada pelos organismos pagadores cerca de 1 000 milhões de euros (relatório anual 1998, ponto 2.94). Consequentemente, a Comissão publicou uma nova versão da sua orientação (n.º 5) em Julho de 1998, tendo a unidade responsável pelo apuramento das contas realizado uma série de visitas a nove dos organismos pagadores que registavam a dívida mais elevada. A Comissão concluiu que se tinham registado melhorias a nível da gestão das dívidas desde a reforma do processo de apuramento das contas mas que os registos dos devedores continuam incompletos, que uma parte significativa da dívida nunca será recuperada e que, na sua maioria, os montantes mais elevados se referem a casos comunicados ao Organismo de Luta Antifraude (OLAF) ao abrigo do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho ⁽²⁾.

15. O OLAF é responsável pelo acompanhamento da recuperação das dívidas declaradas pelos Estados-Membros. Com base nas informações comunicadas por estes, quando as dívidas são consideradas incobráveis, o OLAF propõe que a Comissão as impute ao orçamento comunitário, ou ao Estado-Membro caso se considere que este foi negligente na tentativa de cobrança da dívida. É então informado da correcção, que segue depois os trâmites normais do apuramento (conciliação, decisão formal, etc.).

16. As correcções mais recentes baseadas nas notificações do OLAF referem-se a 1994 (decisão adoptada em Maio de 1998) e

1995 (decisões adoptadas em Fevereiro e Julho de 1999 e Março de 2000). Estas correcções limitam-se a 1 milhão de euros embora, de acordo com o OLAF, estejam por liquidar 1 700 milhões de euros. Em 1999, o OLAF começou a examinar todos os casos comunicados antes de 1995 e ainda pendentes (no valor de 1 000 milhões de euros) por forma a imputá-los à Comunidade ou aos Estados-Membros. Foram enviadas a seis Estados-Membros ⁽³⁾ listas de dívidas e propostas para a respectiva imputação (2,6 milhões de euros à Comunidade; 57,2 milhões de euros aos Estados-Membros — dos quais 90 % à Espanha — e 2,6 milhões de euros que requerem uma investigação mais profunda). Ainda não foram comunicadas listas relativas a outros Estados-Membros, incluindo os dois principais devedores (Itália e Alemanha, responsáveis por 75 % e 6 % respectivamente do total da dívida anterior a 1995). As decisões relativas às correcções definitivas só serão tomadas em 2001.

Controlo interno

17. O anexo do Regulamento (CE) n.º 1663/95 estipula, no seu ponto 3, que o organismo pagador deverá dispor de um serviço de auditoria interna que assegure que os controlos internos funcionam eficazmente, e de um serviço técnico que verifique os factos com base nos quais são efectuados os pagamentos aos requerentes.

18. Vários organismos pagadores franceses (Ofival, FIRS, Cna-sea) não dispõem de recursos suficientes de auditoria interna para satisfazer os critérios de aprovação. O SDE é uma amálgama das 93 DDAF (sob a tutela do Ministério da Agricultura) e do Trésor public (parte do Ministério das Finanças), cuja auditoria interna e controlo externo não são adequados. Esta situação é agravada pelo facto de as DDAF serem igualmente responsáveis pela gestão e inspecção no local de um grande número de regimes do FEOGA (sobretudo o SIGC, que representam 72 % das despesas declaradas em 1998) em nome de outros organismos pagadores.

Delegação

19. O ponto 2 do anexo estipula que o organismo pagador procederá à realização e contabilização dos pagamentos. Contudo, na Dinamarca, o organismo pagador delegara estas funções na Strukturdirektoratet, para as medidas de acompanhamento, e na Skov- og Naturstyrelsen, para a silvicultura. Na Grécia, o organismo pagador delegou a função de pagamento nas cooperativas, sendo os pagamentos aos beneficiários finais frequentemente efectuados em numerário. É evidente que estas delegações ultrapassam os limites especificados no anexo do regulamento.

20. O ponto 4 do anexo prevê a delegação das funções de autorização e/ou de serviço técnico, desde que as responsabilidades sejam claramente definidas e que os organismos delegados disponham de sistemas eficazes que garantam o cumprimento das suas

⁽¹⁾ Ver nota 2 da página 5.

⁽²⁾ Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente (JO L 67 de 14.3.1991, p. 11).

⁽³⁾ Bélgica, Grécia, Espanha, Irlanda, Países Baixos, Portugal.

responsabilidades. Os resultados dos controlos técnicos anteriores ao pagamento têm de ser comunicados ao organismo pagador regularmente. Na sua maioria, estes controlos são efectuados no âmbito do SIGC ou relativamente a restituições à exportação.

21. Em França, o acesso às DDAF por parte dos organismos pagadores deverá ser melhorado para permitir que o organismo de certificação se assegure de que os procedimentos aplicados pelos organismos pagadores «garantem razoavelmente que as operações imputáveis ao Fundo (FEOGA) estão de acordo com as regras comunitárias». O Reino Unido considera que os serviços regionais dos organismos pagadores não são organismos delegados, mas sim parte integrante do organismo pagador, o que tem sido aceite pela Comissão dado que o organismo de certificação tem pleno acesso a eles.

22. A inspecção física de mercadorias que beneficiam de restituições à exportação é efectuada pela autoridade aduaneira nacional. Estas autoridades são organizações independentes responsáveis por uma multiplicidade de controlos das exportações, incluindo as que se referem a produtos da PAC. Nessa qualidade, não são organismos delegados nem estão formalmente obrigadas a fornecer aos organismos pagadores pormenores dos controlos que efectuaram. No entanto, é óbvio que os organismos pagadores necessitam dessas informações para poderem garantir que foram efectuados os controlos anteriores aos pagamentos de restituições à exportação ⁽¹⁾. O fluxo de informações entre as autoridades aduaneiras e os organismos pagadores nesta matéria não tem sido suficiente, regra geral, e a Comissão insistiu para que este

problema fosse resolvido no âmbito de um protocolo entre as duas partes. Os protocolos foram assinados, mas a qualidade e/ou a quantidade de inspecções físicas efectuadas pelos serviços aduaneiros continuam a ser preocupantes em determinados Estados-Membros (Alemanha, Itália, Suécia) e os dados fornecidos não são ainda suficientes (Grécia, França) para que os organismos pagadores possam garantir que os pagamentos de restituições à exportação estão em conformidade com a legislação comunitária.

Sanções

23. Apenas os Estados-Membros, e não a Comissão, são competentes para revogar a aprovação nos termos do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70. Como se pode ver no quadro 3, as contas de determinados organismos pagadores contêm reservas relativas a mais do que um ano. Os Estados-Membros têm preferido tentar resolver os problemas específicos, em vez de revogar a sua aprovação, pois as consequências poderiam ser extremamente graves quando o organismo pagador em questão é muito importante ou mesmo o único. Se a Comissão considerar que um Estado-Membro não está a envidar os esforços suficientes para melhorar a situação, poderá reduzir os adiantamentos mensais nos termos do artigo 13.º da Decisão 94/729/CE do Conselho ⁽²⁾. Esta sanção apenas foi aplicada a Portugal (5,3 milhões de euros por deficiências do SIGC, 1999) e à Grécia (105,7 milhões de euros por deficiências do SIGC e não aplicação de outros critérios de aprovação, 1999).

⁽¹⁾ O ponto 4, alínea iv), do anexo do Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão prevê que o organismo pagador seja informado «numa base regular e atempadamente, dos resultados dos controlos efectuados, de modo que a suficiência desses controlos possa sempre ser tida em conta antes de um pedido ser liquidado».

⁽²⁾ Decisão 94/729/CE do Conselho, de 31 de Outubro de 1994 (JO L 293 de 12.11.1994, p. 14).

Quadro 3

Organismos pagadores cujo certificado foi emitido com reservas pelo organismo de certificação, desde 1996

N.º	Estado-Membro	Organismo pagador	Montantes declarados em 1998 (milhões de euros)	% do total	Reservas 1996	Reservas 1997	Reservas 1998
1	F	ONIC	4 183,05	10,62			X
2	I	AIMA	3 965,74	10,07	X	X	
3	EL	Gedidagep	2 525,45	6,41		X	X
4	UK	MAFF	2 212,10	5,61	X		
6	IRL	DAF	1 585,69	4,02	X		
7	F	SIDO	1 424,00	3,61	X		
8	DK	EU-Direktoratet	1 163,52	2,95			X
9	UK	IBEA	1 059,40	2,69	X	X	
12	E	FEGA	782,93	1,99	X	X	X
16	F	Ofival	714,27	1,81			X
17	F	Services déconcentrés du Trésor	710,48	1,80			X
20	F	FIRS	597,11	1,52		X	
21	D	Hamburg-Jonas	591,10	1,50	X		
22	B	BIRB	580,52	1,47	X	X	
24	D	Niedersachsen MELF	555,42	1,41			X
25	P	INGA	550,28	1,40	X	X	
26	UK	SOAEFD	534,30	1,36	X		
30	NL	HPA	385,04	0,98	X		
33	NL	LASER	362,57	0,92	X	X	
34	D	Sachsen-Anhalt ML	338,91	0,86			X
35	F	Oniflhor	311,40	0,79		X	X
37	D	Baden-Württemberg MLR	303,26	0,77			X
40	E	Cataluna	263,75	0,67	X		
45	D	Thüringen TLVwA	239,37	0,61		X	
47	F	Cnasea	146,70	0,37			X
48	NL	PVE	131,66	0,33	X		
53	F	Odeadom	111,18	0,28		X	
54	P	Ífadap	99,63	0,25	X	X	
	I	IGFOR ⁽¹⁾			X		
57	F	Onivins	76,53	0,19	X		
61	NL	PT	52,65	0,13	X		
64	E	Asturias	36,62	0,09		X	
66	E	Pais Vasco	31,46	0,08		X	
76	NL	DLG	5,50	0,01	X		
80	D	Nordrhein-Westfalen LfA	1,72	0,00		X	X
85	A	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	0,59	0,00		X	
87	B	Vlaamse Gemeenschap	0,38	0,00			X
88	E	FROM	0,18	0,00	X		
89	NL	PVis	0,13	0,00	X	X	
		Número total de organismos pagadores cujos certificados apresentam reservas			21	17	13
		Total das despesas declaradas pelos organismos pagadores, cujos certificados apresentam reservas			18 545,9	13 502,0	11 737,5
		% do montante total das despesas declaradas			46,32	32,77	29,79

⁽¹⁾ IGFOR foi encerrado em 1997.

ORGANISMOS DE CERTIFICAÇÃO

Requisitos

24. Nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1663/95, o organismo de certificação deverá ser funcionalmente independente dos organismos pagadores. O seu certificado basear-se-á no exame dos procedimentos utilizados e numa amostra de operações. O certificado deverá indicar que as contas são autênticas, completas e rigorosas e que os procedimentos de controlo internos funcionaram satisfatoriamente. O certificado será acompanhado de um relatório com as conclusões do organismo de certificação. Contudo, no que respeita à conformidade, basta que assegure a capacidade de as estruturas administrativas do próprio organismo pagador garantirem que essa conformidade foi controlada antes de um pagamento ter sido executado. O organismo de certificação terá de realizar o seu exame em conformidade com as normas internacionais de auditoria.

25. A unidade de apuramento procedeu a uma revisão do trabalho desenvolvido pelos organismos de certificação através do exame e análise dos seus relatórios e da discussão de alguma conclusão fundamental e/ou deficiência aparente que surgisse nesses relatórios, por ocasião de visitas de auditoria a um conjunto de organismos pagadores e organismos de certificação. Embora

tivesse examinado as metodologias utilizadas pelos organismos de certificação em matéria de amostragem e de avaliação dos erros ou a observância das normas internacionais de auditoria, esta questão não constituiu uma parte sistemática da sua actividade.

26. Em anos anteriores, a DG Controlo Financeiro (actualmente DG Auditoria) acompanhava as equipas de apuramento num conjunto de visitas a organismos de certificação/organismos pagadores. Em determinados casos, a DG Agricultura e a DG Auditoria partilhavam os trabalhos relativos à aprovação/certificação. O Tribunal considera que a DG Auditoria não deverá executar tarefas que a DG Agricultura poderá efectuar mais adequadamente, devendo sim avaliá-las.

27. Em 1999, o Tribunal visitou 18 organismos de certificação (ver *quadro 2*) para examinar em profundidade o trabalho destes relativamente às contas de 1998 e verificar a observância das normas internacionais de auditoria. Globalmente, estes organismos eram responsáveis pela certificação das contas de 48 organismos pagadores que representavam cerca de 70 % do total das despesas declaradas em 1998. O exame do Tribunal indica que a qualidade dos trabalhos realizados por 11 organismos de certificação cumpre os requisitos da Comissão e permite que o Tribunal se baseie neles (*quadro 4*). É de referir o aumento global da qualidade dos relatórios elaborados pelos organismos de certificação para os exercícios de 1996 a 1998.

Quadro 4

Resultado da avaliação efectuada pelo Tribunal dos relatórios relativos a 1998 dos organismos de certificação

Estado-Membro	Organismo de certificação	Satisfatório	% do total das despesas declaradas (1998)
F	CCCOP	Sim	23,29
UK	NAO	Sim	10,97
I	Reconta Ernst & Young	Sim	10,07
EL	DRM Stylianou SA		6,41
IRL	Arthur Andersen		4,11
NL	Accountantsdienst (AD)	Sim	3,53
A	BMLF revision	Sim	1,99
D	Bescheinigende Stelle/Innenrevision von Bayern		1,94
S	RRV (NAI)	Sim	1,90
E	IG de Consejería de Economía y Hacienda de Castilla-La Mancha	Sim	1,71
E	IG de Consejería de Economía y Hacienda de Castilla y León	Sim	1,69
P	IGF+Auditoria	Sim	1,65
I	Ragioneria Provinciale dello Stato		0,99
D	Bescheinigende Stelle/Innenrevision von Baden-Württemberg		0,77
E	IG de Consejería de Economía y Hacienda de Cataluña	Sim	0,67
D	Bescheinigende Stelle/Innenrevision von Thüringen		0,61
I	Coopers & Lybrand		0,17
A	Team des Finanzministeriums	Sim	0,16
			72,45

Independência

28. Sessenta organismos de certificação eram responsáveis pela certificação das contas relativas a 1998 dos 91 organismos pagadores existentes: dada a sua estrutura federal, a Alemanha e a Espanha dispõem, entre si, de 41 organismos de certificação. De modo geral, os organismos de certificação são empresas privadas ou entidades públicas (ver *quadro 2*). As empresas privadas asseguraram directamente a certificação de 9 610 milhões de euros (25 % do total das despesas declaradas). Os Estados-Membros são responsáveis pela designação e eventual remuneração dos organismos de certificação. As empresas privadas foram designadas por concurso público ou por ajuste directo.

29. Na Dinamarca, até 1998, a unidade de auditoria interna do organismo pagador funcionou como organismo de certificação, não sendo por conseguinte independente. Na Alemanha (Baviera, Bade-Vurtemberg), a auditoria interna e o organismo de certificação constituem a mesma unidade «combinada» sob a tutela do Ministério da Agricultura ⁽¹⁾. Na Áustria (alfândega de Salzburgo), a independência do organismo de certificação estava comprometida devido ao conflito de interesses relativamente a um dos dois auditores, que exercia igualmente funções no Finanzlandesamt de Salzburgo, responsável pelo organismo pagador propriamente dito. Posteriormente à auditoria, estes problemas foram solucionados pela Comissão.

30. Determinados organismos de certificação têm utilizado os serviços responsáveis pela auditoria interna dos organismos pagadores para efectuar testes substantivos de uma amostra de pagamentos. Este recurso varia entre 10 % (Suécia) e mais de 50 % [Itália (ENR), Países Baixos (LASER), Portugal (INGA, Ifadap)] do trabalho. Embora os organismos de certificação devam confiar no trabalho destas unidades para avaliar os controlos internos, não deverão utilizar os recursos de auditoria interna para efectuar trabalhos de certificação ao ponto de impedirem as unidades em questão de executarem as suas outras tarefas e prejudicarem assim a capacidade dos organismos pagadores para cumprirem os critérios de aprovação.

Normas de auditoria

31. A orientação da Comissão relativa aos «Princípios para a certificação das contas de um organismo pagador» (Julho de 1997) especifica claramente que a certificação terá de estar globalmente em conformidade com as normas internacionais de auditoria — a designação inglesa destas normas passou de *International Audit*

Standards (IAS) para *International Standards on Auditing* (ISA) — estabelecidas pela International Federation of Accountants (IFAC).

32. O manual da IFAC estipula que a documentação de auditoria deverá permitir que um auditor sem qualquer experiência prévia da auditoria em causa fique a conhecer o trabalho realizado e a motivação das principais decisões tomadas. O Tribunal examinou a documentação de apoio dos relatórios de auditoria arquivada pelos organismos de certificação, tendo concluído que, em termos de alcance e qualidade, esta documentação varia entre insatisfatória (Irlanda) e exaustiva (Grécia, Espanha, Países Baixos, Portugal). Em muitos casos, o organismo de certificação não classificou adequadamente a documentação, não indicou nos documentos o nome do autor e a data de elaboração nem dispunha de documentos comprovativos da sua revisão pelos responsáveis (França, Áustria, Suécia, Reino Unido). A documentação relativa à amostragem é particularmente deficiente.

Amostragem

Método

33. A orientação n.º 3 da Comissão relativa aos «Princípios para a certificação das contas de um organismo pagador» (Julho de 1997) estipula que o organismo de certificação deverá pretender atingir um nível de confiança de 95 % relativamente à exactidão das contas. Este grau de confiança poderá ser obtido a partir da análise do sistema de controlo interno e do exame de uma amostra de operações. Como método de amostragem, recomenda-se a amostragem por unidades monetárias (*Monetary Unit Sampling*).

34. A maior parte dos organismos de certificação utilizou a amostragem por unidades monetárias (*quadro 5*). Dos organismos de certificação que não aplicaram este método relativamente a 1998, alguns declararam que o fariam em relação a 1999 [Itália (AIMA), Áustria (AMA)]. Embora se recorresse à amostragem por unidades monetárias para determinar a dimensão da amostra, nem sempre foi este o método utilizado para seleccionar as operações [Grécia, Itália (DCCC)].

35. Determinados organismos de certificação recorreram aos organismos de coordenação/organismos pagadores para efectuar a amostragem [França, Áustria (AMA)], mas desempenham agora eles próprios essa tarefa. Em Espanha, o organismo de certificação de quatro comunidades autónomas confiou a amostragem a uma universidade e não pôde apresentar documentos comprovativos adequados.

⁽¹⁾ Na Dinamarca, foi designada uma sociedade privada de auditoria como organismo de certificação para 1999. Na Alemanha, é provável que a situação se resolva a tempo da certificação das contas relativas a 2000.

Quadro 5
Critérios de amostragem para 1998

Estado-Membro	Organismo pagador	Certificado	Amostragem substantiva							Exigências da Comissão após exame	
			Populações (número)	Método	Garantia obtida pela amostragem	Erro previsto	Amostras (número)	Erro mais provável	Limite superior do erro	Aumento da amostra	Nova avaliação dos erros
Dinamarca	EU-Direktoratet	Com reserva	2 ⁽¹⁾	Amostragem por unidades monetárias	90 %, 80 %	15 %, 20 %	727	7 858 756 ⁽⁸⁾	Não calculado	Não	Não
Alemanha	Baden-Württemberg MLR	Sem reserva	1 ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Amostragem por unidades monetárias	95 %	Não	360	2 153 305 ⁽³⁾	Não calculado	Não	Sim
Alemanha	Bayern StMELF	Sem reserva	1 ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Amostragem por unidades monetárias	95 %	Não	352	4 361 691 ⁽³⁾	Não calculado	Não	Sim
Alemanha	Thüringen TLVwA	Sem reserva	1 ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Amostragem por unidades monetárias	95 %	Não	356	24 760 ⁽³⁾	Não calculado	Não	Não
Grécia	Gedidagep	Com reserva	7	Seleção manual	90 %, 95 %	Não	131	Não calculado	Não calculado	Não	Não
Espanha	Andalucía	Sem reserva	4	Amostragem por unidades monetárias	95 %	50 %	593	0	Não aplicável	Não	Não
Espanha	Castilla-La Mancha	Sem reserva	2	Amostragem por unidades monetárias	95 %	50 %	600	0	Não aplicável	Não	Não
Espanha	Castilla y León	Sem reserva	3	Amostragem por unidades monetárias	92 %, 93 %	15 %	908 ⁽⁴⁾	141 975	560 293 237	Não	Não
Espanha	Cataluna	Sem reserva	2 ⁽¹⁾	Amostragem por unidades monetárias	95 %	10 %	701	76 192 ⁽²⁾	373 907 312	Não	Não
França	SIDO	Sem reserva	7	Amostragem por unidades monetárias	95 %	10 %	194 ⁽¹⁵⁾	0		Não	Não
França	FRS	Sem reserva	2 ⁽¹⁾	Amostragem por unidades monetárias + seleção manual	95 %	10 %	110	0		Não aplicável	Não
França	Ofival	Com reserva	3 ⁽¹⁾	Amostragem por unidades monetárias	95 %	10 %	899 ⁽¹³⁾	7 281 813 ⁽¹²⁾	Não calculado	Não	Não
França	Cnasea	Com reserva	1 ⁽⁹⁾	Amostragem por unidades monetárias	95 %	10 %	357 ⁽¹⁰⁾	0		357 ⁽¹¹⁾	Sim
França	Services déconcentrés du Trésor	Com reserva	1	Amostragem por unidades monetárias	95 %	10 %	421	0		Não aplicável	Não
França	ONIC	Com reserva	6 ⁽¹⁾	Amostragem por unidades monetárias	95 %	10 %	824 ⁽¹⁵⁾	Não calculado ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁸⁾	Não calculado	Não	Não
França	Oniflor	Com reserva	7 ⁽¹⁾	Amost. por unid. monet.+ selec.manual	95 %	10 %	304	Não aplicável	Não aplicável	Não	Não
Irlanda	DAF	Sem reserva	3 ⁽¹⁶⁾	Amostragem por unidades monetárias	75 %, 85 %	Não	Confuso ⁽²⁴⁾	0 ⁽²⁴⁾	Não calculado	Não	Não
Irlanda	DMNR	Sem reserva	2	Amostragem por unidades monetárias	75 %	Não	Confuso ⁽²⁴⁾	0 ⁽²⁴⁾	Não calculado	Não	Não
Itália	AIMA	Com reserva	1 ⁽²⁾	Amostragem variável	85 %	Não	915	0		Não aplicável	Não
Itália	DCCC	Sem reserva	1 ⁽⁶⁾	Seleção baseada no critério de risco	85 %	10 %	227	Errado ⁽⁷⁾	Não calculado	Não	Não
Itália	ENR	Sem reserva	2	Amostragem por unidades monetárias + seleção manual	80 %	10 %	397	0		Não aplicável	Não
Países Baixos	HPA	Sem reserva	1 ⁽²²⁾	Amostragem por unidades monetárias + seleção manual	95 %	10 %	646	163 709 ⁽²⁰⁾ ⁽²¹⁾	Não calculado	Não	Não
Países Baixos	LASER	Sem reserva	4 ⁽¹⁾	Amostragem por unidades monetárias + seleção manual	95 %	10 %	1 177	617 101 ⁽²¹⁾	Não calculado	Não	Não
Países Baixos	PVE	Sem reserva	1 ⁽¹⁾	Amostragem por unidades monetárias	90 %	20 %	345	0		Não calculado	Não
Países Baixos	PZ	Sem reserva	1 ⁽¹⁾	Amostragem por unidades monetárias	95 %	20 %	223	0		Não aplicável	Não
Áustria	AMA	Sem reserva	1 ⁽¹⁾	RSW + Seleção manual	95 %	10 %	594	886 609 ⁽¹⁹⁾	Não calculado	Não	Não
Áustria	ZA Salzburg	Sem reserva	1	Amostragem por unidades monetárias	85 %	10 %	227	3 179 ⁽¹⁹⁾	Não calculado	Não	Não
Portugal	INGA	Sem reserva	1 ⁽¹⁷⁾	Amostragem por unidades monetárias	90 %	10 %	277	5 222 414	Não calculado	Não aplicável	
Portugal	Ifadap	Sem reserva	1	Amostragem por unidades monetárias	85 %	10 %	238	867 908	Não calculado	Não aplicável	
Suécia	SJV	Sem reserva	1 ⁽²⁾	Amostragem por unidades monetárias	95 %	10 %	777	35 690 ⁽²⁶⁾	Não calculado	Não	Não
Reino Unido	IBEA	Sem reserva	3 ⁽¹⁾ ⁽¹⁶⁾	Seleção manual	63 %	Não	300	0 ⁽²⁵⁾ ⁽²⁷⁾	Não calculado	Não	Não
Reino Unido	Soaefd	Sem reserva	1 ⁽¹⁾	Seleção manual	70 %	Não	120	1 500 ⁽²³⁾	Não calculado	Não	Não
Reino Unido	DANI	Sem reserva	1 ⁽²⁾	Seleção manual	63 %	Não	100	0		Não calculado	Não
Reino Unido	MAFF	Sem reserva	1	Seleção manual	74 %	Não	135	486 121	Não calculado	Não	Não

⁽¹⁾ Os valores pouco elevados foram excluídos da população e seleccionados manualmente.

⁽²⁾ As despesas deram lugar a duas amostragens efectuadas durante dois períodos diferentes.

⁽³⁾ Avaliação dos erros não conforme com o método de amostragem por unidades monetárias.

⁽⁴⁾ Para além de uma seleção baseada na amostragem por unidades monetárias, algumas operações foram igualmente seleccionadas devido ao seu valor monetário elevado.

⁽⁵⁾ Este valor corresponde ao erro total. Foram avaliados os erros para cada uma das populações.

⁽⁶⁾ Uma população, salvo quando as operações dos domínios de alto risco são mais susceptíveis de ser auditadas.

⁽⁷⁾ Não se efectuou extrapolação; os erros foram avaliados com base no número de erros detectados (e não na base do valor monetário).

⁽⁸⁾ Os dados estatísticos apresentados são comuns às duas populações; o organismo de certificação tratou-os separadamente, como é correcto.

⁽⁹⁾ No caso das outras populações, só se realizaram testes de conformidade e nenhuma amostragem para testes substantivos.

⁽¹⁰⁾ Apenas 63 dos dossiers estavam disponíveis no momento da auditoria efectuada pelo organismo de certificação.

⁽¹¹⁾ Não se trata de um aumento de dimensão da amostra mas de uma nova amostra relativa às despesas a título da PMSEE que não puderam ser verificadas num primeiro controlo, ver nota 10.

⁽¹²⁾ O CCCOP emitiu reservas sobre as contas mas, em definitivo, não foi efectuada qualquer correcção pela Comissão (após uma missão posterior no local).

⁽¹³⁾ Na terceira população, os critérios consistiam num grau de confiança de 80 % e num nível de materialidade de 1 %, mas só 19 operações foram testadas de um total de 185, porque já tinham sido detectados cinco erros e tinha sido realizada uma extrapolação.

⁽¹⁴⁾ Para uma população, não se realizou qualquer teste substantivo porque os testes de conformidade permitiram detectar muitos erros, o CCCOP decidiu emitir reservas sobre esta rubrica orçamental.

⁽¹⁵⁾ A amostragem e a seleção das operações relativas à ajuda por superfície eram comuns ao ONIC e SIDO.

⁽¹⁶⁾ A população incluía igualmente financiamentos nacionais.

⁽¹⁷⁾ A armazenagem pública não estava incluída na amostra obtida por meio de amostragem por unidades monetárias.

⁽¹⁸⁾ O CCCOP verificou que se aplicara um rácio de produção errado para os pequenos produtores de milho mas não foi possível quantificá-lo; foi uma das razões porque as contas do ONIC foram apresentadas com reservas; efectuaram-se igualmente correcções no âmbito do apuramento relativo a 1994 e 1995.

⁽¹⁹⁾ O erro extrapolado era inferior ao nível de materialidade de 1 % nos dois organismos pagadores.

⁽²⁰⁾ Com efeito, trata-se do erro total porque, uma vez detectado o erro sistemático, todas as operações foram verificadas.

⁽²¹⁾ Erro mais provável.

⁽²²⁾ Combinação de uma seleção manual e de uma amostragem por unidades monetárias, uma vez que a primeira amostra não era representativa (o ficheiro de que fora extraído não era o correcto).

⁽²³⁾ Alguns erros conhecidos não são quantificados, o que deveria ter sido feito e teria podido conduzir à emissão do certificado com reservas.

⁽²⁴⁾ Solicitámos informações sobre a dimensão da amostra e a avaliação dos erros quer durante a missão quer numa carta de sector, mas não se obteve qualquer resposta (o organismo de certificação não tem qualquer documento de trabalho arquivado).

⁽²⁵⁾ Erro excluído da avaliação dos erros e imputado posteriormente ao orçamento nacional.

⁽²⁶⁾ O relatório é confuso no que se refere à extrapolação dos erros. A tratar durante a missão do FEOGA 1A em Fevereiro.

⁽²⁷⁾ Os erros e a sua extrapolação não estão claramente reflectidos no relatório. Foram identificadas três populações e determinada em cada caso uma dimensão de amostra de 100.

Populações

36. É fundamental determinar que a população da qual se extrai a amostra é completa. Por conseguinte, o organismo de certificação deverá reconciliar os dados relativos à população com as contas. Os organismos de certificação de alguns organismos pagadores não documentaram este aspecto do seu trabalho (Irlanda, Itália, Reino Unido), e outros não puderam reconciliar os dados [França (SDE)]. Por vezes, a população continha indevidamente pagamentos que não pertenciam ao FEOGA e/ou o elemento nacional das medidas co-financiadas (Irlanda, Reino Unido), o que é susceptível de afectar as conclusões dos resultados dos testes.

Parâmetros

37. A amostragem é utilizada para determinar se, no seu conjunto, os erros das contas são significativos (isto é, inaceitavelmente elevados). Procedem-se por extrapolação dos erros detectados na amostra, comparando em seguida o erro mais provável ⁽¹⁾ daí resultante e o limite superior de erro com um nível de materialidade previamente estabelecido. Se o limite superior de erro for inferior ao nível de materialidade, as contas podem ser consideradas aceitáveis. Todos os organismos de certificação visitados utilizaram um nível de materialidade de 1 %.

38. Embora os organismos de certificação sejam obrigados a obter, a partir das suas auditorias, um nível de confiança global de 95 %, esta percentagem não tem de se basear unicamente em testes substantivos da amostra. As normas de auditoria permitem igualmente que uma parte seja obtida através de uma avaliação dos riscos inerentes e dos riscos de controlo, reduzindo assim a percentagem proveniente dos testes substantivos e, conseqüentemente, a dimensão da amostra. No entanto, para obter confiança através da apreciação do risco de controlo, é necessário que o auditor conclua, depois de avaliar e testar o sistema de controlo interno, que este funciona muito bem.

39. Dois terços dos organismos de certificação procuraram obter toda a confiança exigida (os 95 % recomendados pela Comissão) a partir de testes substantivos da amostra (ver quadro 5). Determinados organismos de certificação basearam-se em experiências anteriores e num controlo interno eficaz para reduzir o nível de confiança obtido através dos controlos por amostragem e diminuir assim a dimensão da amostra (ver quadro 5). Na Dinamarca, avaliou-se o risco para cada população e determinou-se a amostra por forma a obter, a partir do controlo por amostragem, um nível de confiança de 80 % para as culturas arvenses e de 90 % para as restituições à exportação. O organismo de certificação do ENR (Itália) procurou obter 80 % da sua confiança a partir da amostra, baseando-se, para o restante, na sua avaliação dos procedimentos de controlo interno e, especialmente, no trabalho desenvolvido

pela unidade de auditoria interna, embora a ajuda por hectare tivesse sido introduzida pela primeira vez em 1998 e, por isso, o organismo de certificação e a auditoria interna não tivessem qualquer experiência de auditoria de um regime desse tipo. Na Irlanda, na maioria dos regimes auditados, o organismo de certificação procurou obter 75 % da sua confiança através da amostra. No Reino Unido, entre 63 % e 74 % da confiança resultaram de testes substantivos, provindo o restante da avaliação dos riscos inerentes e dos riscos de controlo. Estes níveis de confiança reduzidos são aceitáveis quando o organismo de certificação pode demonstrar que é possível obter a confiança suplementar exigida a partir de outras fontes.

Dimensão da amostra

40. A orientação sobre «Amostragem e avaliação do erro», publicada pela Comissão em Julho de 1998, prevê que se obtenha, pelo menos, um nível de confiança de 85 % a partir de testes substantivos. Esta percentagem implica uma amostra mínima de 223 operações, que se eleva a 406 quando o nível de confiança exigido tem de ser obtido através de testes substantivos. Embora esta orientação tenha sido publicada demasiado tarde para se reflectir nas amostragens efectuadas pelos organismos de certificação relativamente a 1998, a maior parte deles extraiu efectivamente amostras desta ordem de grandeza. Alguns testaram um número muito mais elevado de operações do que exigia uma aplicação estrita do método de amostragem por unidades monetárias. A título de exemplo, o RRV (Suécia) testou o dobro.

41. Relativamente a 1998, os organismos de certificação testaram cerca de 32 000 pagamentos. O número de operações testadas varia imenso consoante os Estados-Membros, indo de 131 na Grécia até mais de 11 000 na Espanha. Em grande medida, a diferença deve-se ao número e natureza dos próprios organismos pagadores, mas é igualmente importante a margem de manobra dos organismos de certificação para determinar o número de populações para efeitos de auditoria.

Avaliação dos erros

42. A orientação da Comissão cita a norma internacional de auditoria n.º 19 (substituída pela norma n.º 530): «O auditor deverá analisar quaisquer erros detectados na amostra e projectar os erros detectados na amostra à população. O auditor deve comparar o erro extrapolado à população com o erro tolerável». Para o efeito, o organismo de certificação deverá calcular o erro mais provável e o limite superior de erro ⁽²⁾. Em termos estritos, o auditor só poderá estar 95 % confiante de não haver uma incidência material de erros se o limite superior de erro for inferior ao nível de materialidade previamente estabelecido.

⁽¹⁾ O erro mais provável é uma extrapolação dos erros detectados na amostra que permitem projectá-los a toda a população. O limite superior de erro é o erro mais provável acrescido de uma margem estatística destinada a ter em conta o risco de que a amostra possa não ser representativa da população.

⁽²⁾ Erro mais provável = soma das taxas de erro que afectam cada operação («taintings») x passo de tiragem.
Limite superior de erro = factor de precisão + soma das taxas de erro que afectam cada operação («taintings») x passo de tiragem x coeficiente de Poisson + erros conhecidos (sistemáticos).

43. Os erros podem dividir-se em duas grandes categorias: erros substantivos e erros formais. Os erros substantivos são os que têm uma incidência financeira, implicando o pagamento de um montante errado ao beneficiário e, conseqüentemente, um reembolso indevido pela Comissão. Os erros formais são erros de tratamento de uma operação específica, mas no âmbito da qual estava correcto o montante pago ao beneficiário e declarado à Comissão. Para a certificação das contas, a Comissão interessa-se apenas pelos erros substantivos. Esta categoria é ainda dividida em erros sistemáticos e erros aleatórios (pontuais). Os erros sistemáticos deverão ser investigados para determinar o alcance real do erro na população, não devendo ser extrapolados. Pelo contrário, os erros aleatórios detectados na amostra devem ser extrapolados.

44. O Tribunal considera que as avaliações dos erros, tal como apresentadas pelos organismos de certificação nos seus relatórios são, em determinados casos, incompletas ou incoerentes. Mais especificamente:

- a) Enquanto determinados Estados-Membros incluíram a totalidade dos erros detectados, independentemente do seu valor (Alemanha), outros introduziram uma margem de tolerância interna, excluindo da extrapolação erros menores (Itália);
- b) O organismo de certificação não tratou as deduções nacionais dos pagamentos aos beneficiários como erros (Grécia);
- c) Alguns erros sistemáticos, embora descritos no relatório do organismo de certificação, não foram quantificados nem incluídos na síntese de avaliação dos erros, tendo sido imputados ao orçamento nacional (Reino Unido);
- d) A classificação de determinados erros foi alterada, tendo passado de aleatórios para sistemáticos e, por conseguinte, não tendo sido extrapolados (Alemanha, Suécia); em Itália, um pagamento irregular detectado na amostra examinada pelo organismo de certificação não foi tratado como erro com a justificação de ter sido iniciada uma acção de recuperação; porém, essa acção foi posterior ao encerramento das contas.

45. Em relação aos 37 organismos pagadores (36 % das despesas) para os quais os organismos de certificação calcularam o erro mais provável, o montante total de erros eleva-se a 43,4 milhões de euros, que equivale a uma taxa de erro de 0,2 %. No caso de outros 17 organismos pagadores (33 % das despesas), os relatórios dos organismos de certificação indicam explicitamente que não foram detectados quaisquer erros. Quanto aos restantes 37 organismos pagadores (31 % das despesas), ou não se indica claramente se foram detectados erros ou estes não foram extrapolados.

46. Quando a Comissão reavaliou os erros relativos à Alemanha, detectou que três organismos de certificação (Baviera, Bade-Vurtemberg e Baixa Saxónia) não tinham aprovado correcta-

mente as contas dos organismos pagadores. Posteriormente, dois dos organismos de certificação (Baviera e Bade-Vurtemberg) reclassificaram determinados erros aleatórios como erros sistemáticos e convenceram a Comissão de que as suas contas estavam correctas. De igual modo, na Suécia, o organismo de certificação detectou dois erros que deveriam ter dado lugar a um certificado com reservas, mas decidiu considerar o maior dos dois como erro sistemático e proceder a investigações mais profundas. Esta possibilidade está prevista na nova orientação publicada em Julho de 1998, permitindo assim que os Estados-Membros evitem reservas ao empreenderem trabalhos suplementares de auditoria. O Tribunal considera que este procedimento apenas é admissível se os trabalhos forem executados antes da apresentação do certificado.

47. Os organismos de certificação visitados não procedem ao acompanhamento dos erros detectados durante os trabalhos que conduziram ao certificado do exercício anterior. Além disso, a Comissão não acompanha a evolução das taxas de erro. Para determinar se a situação melhora ou piora num determinado organismo pagador ou para identificar quaisquer anomalias eventuais nas taxas de erro comunicadas pelos organismos de certificação relativamente a diferentes organismos pagadores do mesmo Estado-Membro, a Comissão deverá começar a constituir uma base de dados.

Serviços locais e controlos no local

48. Alguns organismos de certificação não controlaram devidamente todos os serviços locais. Em Espanha, por exemplo, nas comunidades autónomas há um certo número de serviços regionais e um número muito maior de serviços locais que intervêm no tratamento dos pedidos, mas poucos são visitados pelo organismo de certificação (1).

49. O Regulamento (CE) n.º 1663/95 não impede que os organismos de certificação controlem o beneficiário final no local. Deverão certificar que o organismo pagador está em condições de garantir que os pedidos de pagamento estão em conformidade com a regulamentação comunitária antes de serem satisfeitos (ver ponto 5). Na maioria dos regimes, esta prática consiste em verificar se o SIGC foi correctamente aplicado e se foram efectuados os controlos no local necessários. A maioria dos organismos de certificação limita-se a confirmar que o número de inspecções necessário foi efectuado mas sem recomeçar nem tomar parte em inspecções relativas ao SIGC. No que se refere às taxas de erro e às sanções aplicadas no âmbito do SIGC, os organismos de certificação não dispõem geralmente desta informação, ou não a utilizam, quando certificam a conformidade das contas com a regulamentação comunitária. Pelo facto de a Comissão não exigir aos organismos pagadores uma apresentação clara das suas constatações, em termos de amostragens aleatórias e de amostragens baseadas no critério de risco, nem uma quantificação das sanções

(1) Nas três comunidades autónomas visitadas pelo Tribunal, sete dos 18 serviços regionais e três dos 169 serviços locais foram inspeccionados pelos organismos de certificação.

aplicadas, há um factor essencial à determinação do valor real do erro na população implicada no SIGC que não é calculado. A Comissão deve insistir no sentido de que este dado seja comunicado e de que o organismo de certificação proceda à sua verificação.

50. Na Suécia, o organismo de certificação não tem o direito de efectuar controlos no local a nível do beneficiário final. Os procedimentos são mais flexíveis em outros Estados-Membros. Por exemplo, na Áustria, o organismo de certificação acompanhou os inspectores em 29 visitas relativas ao SIGC. Em Espanha, numa das três comunidades autónomas visitadas pelo Tribunal, o organismo de certificação assistiu a três das 10 novas inspecções efectuadas pelos serviços técnicos do organismo pagador. Nos Países Baixos, o organismo de certificação não participou em qualquer inspecção. Na opinião do Tribunal, os organismos de certificação deveriam dar mais importância à sua avaliação da eficácia do SIGC e obter eles próprios informações em primeira mão ao acompanhar os inspectores, quer durante as inspecções de rotina quer durante as inspecções de «verificação». Esta observação é igualmente válida para os controlos aduaneiros.

Certificados com reservas

51. O quadro 3 mostra que o número de contas com reservas formuladas pelos organismos de certificação baixou 40 % (de 21 para 13) durante o período 1996-1998. Contudo, o montante das despesas incluídas nas contas que deram lugar a reservas em 1998, 11 700 milhões de euros (30 % do total), continua excessivamente elevado. Sete organismos pagadores cujas contas deram lugar a reservas em 1996 e 1997 receberam posteriormente certificados sem qualquer reserva. Tendo os seus certificados sido emitidos com reservas em 1997 e 1998, a situação de três organismos pagadores, entre os quais a Grécia, que é o terceiro por ordem de importância, continua preocupante. Apenas os certificados relativos às contas do FEGA (Espanha) foram emitidos com reservas em três exercícios consecutivos. As reservas explicam-se de uma forma geral pelas limitações impostas ao organismo de certificação (que não pôde obter todas as informações necessárias) e pela não observância dos critérios de aprovação-contabilidade das existências e lista de devedores, controlo exercido relativamente aos organismos delegados, prestações de serviços técnicos (SIGC), sistemas de contabilidade e de controlo interno.

52. Um certificado com reservas pode conduzir a uma dissociação das despesas declaradas pelo organismo pagador em relação à decisão financeira de Abril, enquanto se aguardam esclarecimentos/investigação suplementares. As contas são em seguida apuradas pela Comissão no âmbito de uma segunda deci-

são, com ou sem correcções. Alguns certificados emitidos com reservas são aceites pela Comissão por as reservas não terem qualquer importância financeira para o exercício em questão.

DECISÕES DE CONFORMIDADE

53. O facto de ter sido tomada uma decisão de apuramento financeiro para um dado exercício FEOGA não impede a Comissão de rejeitar posteriormente as despesas que, na sua opinião, não são efectuadas em conformidade com as regras comunitárias. Embora os organismos de certificação não sejam obrigados a certificar a legalidade e a regularidade das despesas declaradas pelos organismos pagadores, os seus relatórios incluem muitas vezes considerações desta natureza. Estes relatórios fornecem assim elementos para os trabalhos da DG Agricultura responsável pelas investigações de conformidade. Esta unidade dispõe de um importante programa contínuo destinado a verificar se as disposições comunitárias foram devidamente aplicadas e se os pagamentos efectuados aos beneficiários finais eram correctos. Quando estas inspecções indicam que a gestão das dotações a favor da agricultura não foi satisfatória, a Comissão tem a faculdade de impor correcções, baseadas ou numa taxa forfetária (2 %, 5 %, 10 %, 25 %) das despesas em causa ou, na medida do possível, em montantes precisos de pagamentos indevidamente feitos aos beneficiários. Qualquer correcção deste tipo proposta pela Comissão, que tenha ocorrido na sequência de uma investigação resultante de tais observações ou na sequência das suas próprias inspecções, deve ser comunicada aos Estados-Membros, que têm então o direito de recorrer a um processo de conciliação. Só depois deste processo é que a Comissão está em condições de tomar uma decisão de conformidade. A retroactividade não é aplicável mais de dois anos antes da data de notificação das constatações formuladas no âmbito da auditoria.

54. A primeira decisão de conformidade só foi tomada em Fevereiro de 1999 (ver quadro 1) e consistia, no essencial, em correcções de insuficiências repetidas. A segunda decisão referia-se a insuficiências relativas à execução do programa de abate dos animais com mais de trinta meses no Reino Unido (*Over Thirty Months Scheme*)⁽¹⁾ e a terceira referia-se aos atrasos de pagamento e a outros ajustamentos contabilísticos. O valor cumulado destas três decisões de conformidade adoptadas em 1999 é relativamente modesto (207 milhões de euros) tendo em conta o facto de cobrirem os exercícios FEOGA de 1996 a 1998 (quadro 6). Uma vez que as decisões de conformidade posteriores podem igualmente cobrir as despesas de 1996, é ainda demasiado cedo para tirar conclusões sobre o montante total das correcções, mesmo para o primeiro exercício (1996) examinado no âmbito do sistema reformado de apuramento.

⁽¹⁾ Ver relatório especial n.º 19/98, relativo ao financiamento comunitário de algumas medidas adoptadas em consequência da crise da BSE (JO C 383 de 9.12.1998).

Quadro 6

Correcções no âmbito do apuramento das contas (1991-1998)

Montantes (milhões de ecus ou euros)		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Despesas declaradas (incluindo B1-3 7 0)	a	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4
Despesas inicialmente dissociadas (p.m.)	(¹)						25 986,7	107,8	2 453,5
Despesas dissociadas	b	30,0	41,5	1 566,7	1 876,2	40,3	0,0	0,0	0,0
Despesas dissociadas durante o exercício anterior e apuradas	c	1,2	28,6	41,2	1 565,8	1 876,6			
Despesas apuradas	d = a - b + c	31 227,1	30 467,3	32 482,5	33 282,4	37 490,7	39 062,5	40 884,3	38 857,4
Decisão de apuramento principal		1 494,3	718,3	539,9	307,8	429,1			
Primeira decisão de apuramento complementar		9,8	69,9	107,7		123,8			
Segunda decisão de apuramento complementar				107,1		39,0			
Total das decisões de apuramento	(²)	1 504,1	788,2	754,7	307,8	591,9			
Correcções da primeira decisão financeira							1,1	-1,0	0,9
Correcções da segunda decisão financeira							9,9	-0,1	2,6
Total das correcções das decisões financeiras							11,0	-1,1	3,5
Primeira decisão de conformidade							82,5	7,1	0,0
Segunda decisão de conformidade							12,7	17,4	2,6
Terceira decisão de conformidade							68,8	33,1	0,0
Quarta decisão de conformidade							81,2	83,9	64,1
Total das correcções das decisões de conformidade até hoje	(³)						245,2	141,5	66,7
Montante total das correcções		1 504,1	788,2	754,7	307,8	591,9	256,2	140,4	70,2
Correcções para atrasos de pagamento	(⁴)	10,6	5,6	20,4	21,1	14,8	25,2	25,5	6,9
Imposição suplementar para o leite		979,2	419,7	265,4	0	31,4	0	0	0
Total das correcções menos os atrasos de pagamento e a imposição suplementar para o leite		514,3	362,9	468,9	286,7	545,7	231,0	114,9	63,3
Percentagem das correcções relativas às despesas apuradas		1,6	1,2	1,4	0,9	1,5	0,6	0,3	0,2

(¹) No âmbito do novo processo de apuramento, as despesas inicialmente dissociadas na sequência da decisão financeira correspondem às despesas dos organismos pagadores cujas contas não podem ser directamente apuradas após elaboração do relatório relativo à certificação ou quando os trabalhos realizados pelo organismo de certificação se revelaram insuficientes.

Estas despesas são então apuradas durante uma segunda decisão financeira depois de terem sido efectuados trabalhos suplementares relativamente às contas dos organismos pagadores.

(²) Em 1991, a maioria das correcções referia-se à imposição suplementar para o leite em Espanha (452,4 milhões de ecus) e em Itália (526,8 milhões de ecus), o que representa um total de 979,2 milhões de ecus.

(³) A partir de 1996, o montante total das correcções é provisório, devendo ainda ser tomadas decisões de conformidade.

(⁴) Montante calculado automaticamente para os atrasos de pagamento (milhões de ecus/euros):

- 1994: 661,3,
- 1995: 391,7,
- 1996: 271,7,
- 1997: 129,1,
- 1998: 70,4.

NB: Os montantes em itálico são provisórios.

Taxas de câmbio:

1991: taxa de câmbio aplicada no 24.º relatório financeiro, anexo 23 «Resultados financeiros da decisão de apuramento das contas relativa a 1991».

1992 e 1993: taxas de câmbio aplicadas nos relatórios especiais n.ºs 1/97 e 2/98 do Tribunal de Contas para as correcções e os montantes dissociados bem como para as despesas declaradas.

A partir de 1994: taxas de câmbio utilizadas pela Comissão nos seus relatórios de síntese.

PROCESSO DE CONCILIAÇÃO

Apresentação geral

55. O processo de conciliação tem início depois de a Comissão ter enviado as suas observações ao Estado-Membro. Regra geral, a carta indica que se prevêem correcções mas não especifica o montante. Os Estados-Membros devem responder por escrito e têm seguidamente a possibilidade de discutir a correcção proposta durante reuniões bilaterais com a Comissão. Depois dessas reuniões, a Comissão comunica ao Estado-Membro o montante da correcção que tenciona aplicar. O Estado-Membro dispõe então de um prazo de trinta dias para decidir se irá recorrer ao órgão de conciliação. O período previsto para a conciliação é de quatro meses, não obstante o direito do Estado-Membro de recorrer ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Os Estados-Membros podem interpor um recurso directamente ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, sem recorrer ao órgão de conciliação.

56. O órgão de conciliação foi criado em 1994 ⁽¹⁾ (pronto a funcionar a partir do mês de Setembro de 1994) como elemento da «reforma Belle» e faz parte integrante do processo de apuramento. A posição tomada pelo órgão de conciliação não prejudica a decisão final da Comissão em matéria de apuramento das contas. O órgão de conciliação compõe-se de cinco membros, nomeados pela Comissão após consulta do Comité do FEOGA.

57. O processo foi aplicado pela primeira vez no apuramento das contas relativas ao exercício de 1992 e precedeu portanto a introdução da decisão separada de apuramento financeiro de 1996. Com efeito, a maioria dos 120 pareceres emitidos até ao final de 1999 referem-se ao período 1992-1995.

58. O Tribunal formulou já anteriormente observações sobre os trabalhos do órgão de conciliação nos seus relatórios especiais relativos ao apuramento das contas em 1992 e 1993 ⁽²⁾, mas não efectuou uma auditoria exaustiva nesse domínio. Em 1999, a unidade de apuramento das contas da DG Agricultura procedeu a uma avaliação em colaboração com o secretariado do órgão de conciliação. Uma avaliação deste tipo deveria ter sido efectuada por um serviço mais independente, tal como o do Controlo Financeiro.

59. O relatório de avaliação descreve os trabalhos executados pelo órgão de conciliação e os problemas que este teve que enfrentar. O órgão de conciliação tem sobretudo dificuldades em conciliar os serviços da Comissão à volta de uma posição comum no prazo previsto de quatro meses ⁽³⁾ e em tratar as «novas» informações apresentadas pelos Estados-Membros no momento da conciliação e não antes. O Tribunal concorda com muitas das observações formuladas no relatório mas as conclusões que tira

dos seus dados são diferentes. As razões destas divergências são expostas nos pontos que se seguem e baseiam-se no exame de uma amostra de 50 pareceres emitidos pelo órgão de conciliação.

Acção do órgão de conciliação

60. O grupo «Belle» preconizava a criação de um organismo mandatário sob a forma de um órgão consultivo independente, que permitisse à Comissão e aos Estados-Membros actuar numa base de negociação, mediante acordos extrajudiciais. Na realidade, foi criado um órgão de conciliação no âmbito da Decisão 94/442/CE da Comissão ⁽⁴⁾, que «actuará no sentido de aproximar as posições divergentes da Comissão e do Estado-Membro» relativamente às correcções propostas pela Comissão no âmbito do processo de apuramento das contas.

61. Em Dezembro de 1995, o presidente do órgão de conciliação apresentou um relatório sobre o primeiro ano de funcionamento, no qual se mostrava já que o órgão não tinha conseguido apuramentos definitivos. Este relatório forneceu elementos para o documento de reflexão da Comissão ⁽⁵⁾, que reconhecia que o objectivo da conciliação era bastante utópico mas que rejeitava qualquer ideia de arbitragem que pudesse atribuir um carácter vinculativo aos pareceres do órgão de conciliação. Propunha, em alternativa, que o órgão de conciliação se concentrasse nos argumentos avançados pelas duas partes, apreciasse a sua validade e recomendasse que fosse aplicada a correcção que considerasse adequada. O documento de reflexão incluía uma proposta de alteração da decisão relativa à criação do órgão de conciliação a fim de dar mais importância ao artigo 1.º, alínea c), que prevê que o órgão de conciliação elabore um relatório e formule observações caso o diferendo subsista no todo ou em parte. Esta proposta não foi adoptada. Se, por um lado, o órgão de conciliação fez observações sobre correcções que considerava excessivas, por outro, nunca afirmou abertamente que as correcções deveriam ter sido mais elevadas, mesmo se o artigo 1.º, alínea c), não o impede.

Avaliação do funcionamento do órgão de conciliação

62. O relatório de avaliação inclui um certo número de critérios mencionados com vista a apreciar o valor acrescentado e a eficácia do órgão de conciliação — respeito do prazo de quatro meses, resultados, incidência no número de processos que deram lugar a recursos no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e impacto financeiro. O Tribunal procedeu à sua própria análise destes aspectos.

Prazo de quatro meses

63. Como regra geral, o órgão de conciliação deve elaborar um relatório num prazo de quatro meses. Contudo, em 25 de 120 casos, este prazo foi prorrogado um ou dois meses (ou mesmo quatro meses num caso) quando a Comissão acedeu ao pedido

⁽¹⁾ Decisão 94/442/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1994 (JO L 182 de 16.7.1994, p. 45).

⁽²⁾ Relatórios especiais do Tribunal de Contas n.ºs 1/97 e 2/98 (JO C 52 de 12.2.1997 e JO C 121 de 20.4.1998).

⁽³⁾ Observação formulada anteriormente pelo presidente do órgão de conciliação no seu relatório (Dezembro de 1995) relativo ao primeiro ano de funcionamento do processo.

⁽⁴⁾ Ver nota 1.

⁽⁵⁾ FR/06/95/50800000. P00.

dos Estados-Membros que desejavam ter mais tempo para apresentar os seus elementos comprovativos. Porém, mesmo no fim desta prorrogação, apenas 20 % dos 25 casos em questão foram concluídos eficazmente.

64. São geralmente necessários outros cinco meses para a Comissão tomar uma decisão de conformidade que formalize as correcções examinadas pelo órgão de conciliação. Devido a sobrecargas de trabalho deste último, pode acontecer que o exame de alguns casos seja adiado, não podendo estes ser incluídos, conforme previsto, numa decisão de conformidade. A título de exemplo, 18 casos de conciliação (277 milhões de euros) tiveram de ser excluídos da quarta decisão de conformidade ⁽¹⁾ porque o órgão de conciliação não tinha ainda terminado o seu exame. Procede-se ao ajustamento das contas, em média, dois meses após a data da decisão de conformidade. Na maior parte dos casos, decorre portanto um ano entre o momento em que a correcção é apresentada ao órgão de conciliação e aquele em que é aplicada ao Estado-Membro. O Tribunal não encontrou qualquer elemento que comprovasse que a conciliação permite que a Comissão tome decisões mais rapidamente, como afirma o relatório de avaliação.

Resultados

65. Das 279 correcções propostas para o período examinado no relatório de avaliação, que se elevam a 2 436,2 milhões de euros, 125, que representam 1 636,2 milhões de euros (dois terços do montante total), foram apresentadas ao órgão de conciliação. Durante o processo de conciliação, este montante total diminuiu 275 milhões de euros (17 %).

66. Segundo o relatório de avaliação, a conciliação foi efectuada com êxito em 17 % dos 120 casos, na medida em que o Estado-Membro aceitou as correcções propostas ou em que a Comissão reduziu ou retirou as correcções. Contudo, quatro correcções foram posteriormente apresentadas ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias ⁽²⁾ e várias outras foram abandonadas porque a Comissão reduzira a correcção proposta antes que tivesse lugar uma audiência no âmbito da conciliação. Se se eliminarem estes casos, a taxa de «êxito real» não seria então superior a 10 % do número de casos.

67. Em 26 % dos casos, o órgão de conciliação concorda com a correcção proposta pela Comissão e em 50 % dos casos considera que se impõe uma correcção num montante inferior ao proposto, mas a Comissão mantém a sua posição. Muitos destes casos dão igualmente lugar a um recurso no Tribunal de Justiça.

68. Em 10 % dos casos, o órgão de conciliação não pode chegar a uma conclusão porque não tem competência jurídica ou não dispõe de informações suficientes para o fazer. Também nestes casos a maioria destas correcções acaba por dar lugar a recursos no Tribunal de Justiça.

Motivos das contestações relativas às correcções

69. Se se considerarem todos os casos apresentados ao órgão de conciliação, 70 % (80 % em valor) referem-se a quatro Estados-Membros (Grécia, Espanha, França e Itália), o que corresponde à parte respectiva das correcções totais aplicadas (*gráfico 1*). Os benefícios obtidos em termos de redução das correcções são proporcionais, ou seja cerca de 200 milhões de euros (75 %) da redução global.

70. As correcções que deram lugar a uma conciliação baseavam-se, na maioria, em taxas forfetárias — para o período de 1992-1995, 60 % em número e 70 % em valor. Há um número de razões que leva os Estados-Membros a recorrer ao processo de conciliação em caso de aplicação de taxas forfetárias ⁽³⁾:

- a) Aumento das correcções inicialmente propostas pela Comissão;
- b) Insuficiências regionais: os Estados-Membros dotados de um «sistema centralizado» (por oposição aos que dispõem de uma rede regional de controlos e de organismos pagadores) são particularmente sensíveis à aplicação de correcções forfetárias porque os resultados relativos a uma região particular são em seguida extrapolados a nível nacional;
- c) Melhorias posteriores à auditoria: antes da criação do sistema reformado de apuramento das contas, a Comissão dava aos Estados-Membros a possibilidade de provar que a situação que servira de base à correcção proposta tinha melhorado a partir de então e, para mostrar que tinha reconhecido esse facto, a Comissão reduzia a penalidade, mesmo apesar de as insuficiências corresponderem claramente ao conjunto do período a que se referia a correcção. Devido às críticas formuladas pelo Tribunal de Contas Europeu e pelo Parlamento Europeu nesta matéria, esta abordagem foi abandonada. O exemplo de casos mais recentes mostra que, a menos que as melhorias tenham tido o efeito desejado, as correcções devidas às insuficiências podem repetir-se de um ano para o outro.

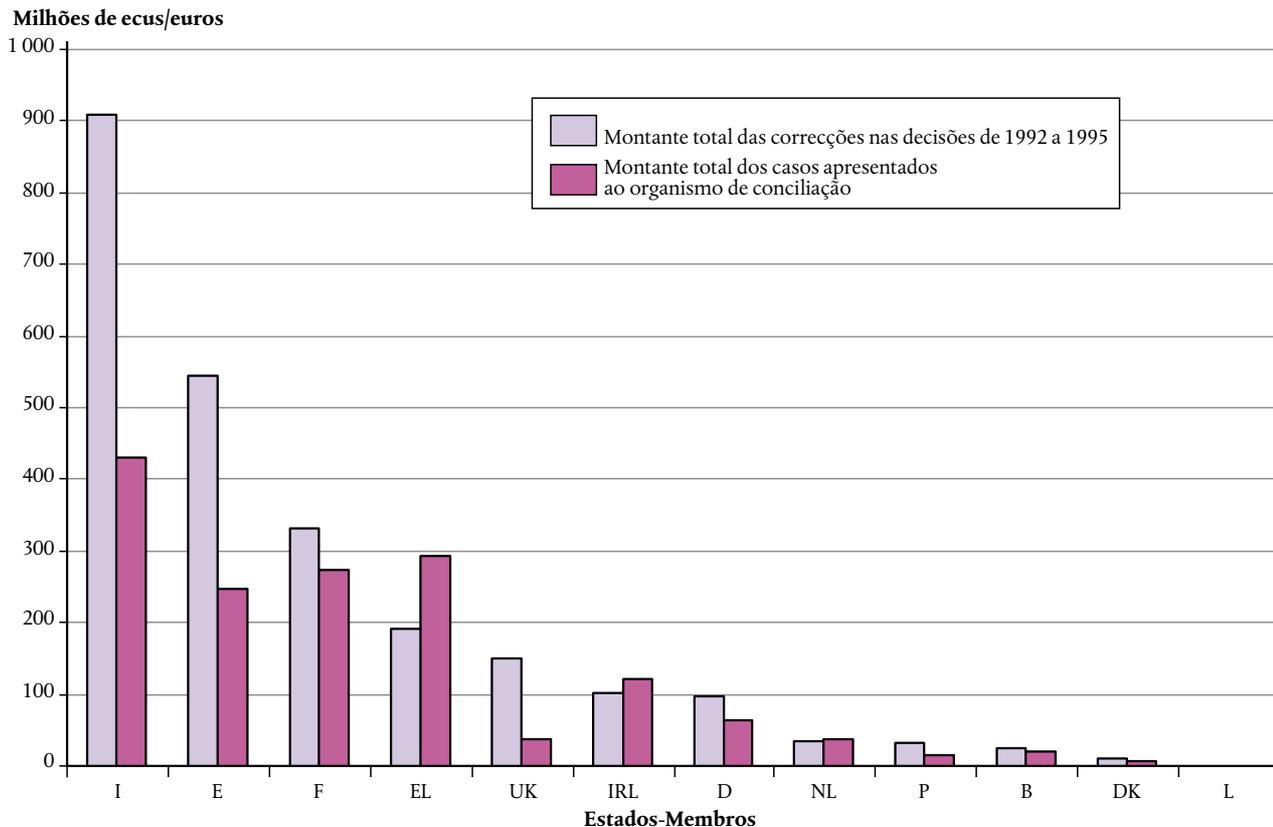
⁽¹⁾ Decisão 2000/216/CE da Comissão, de 1 de Março de 2000 (JO L 67 de 15.3.2000, p 37).

⁽²⁾ Grécia 28, 48, 65 e Itália 94.

⁽³⁾ As taxas forfetárias são 2 %, 5 %, 10 % e 25 %.

Gráfico 1

Montante total das correcções das decisões e valor dos casos apresentados ao organismo de conciliação, por Estado-Membro (1992-1995)



Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

71. A criação do processo de conciliação visava, entre outros aspectos, reduzir o número de recursos apresentados ao Tribunal de Justiça; contudo, este número manteve-se (cinco ou seis recursos por ano, em média). Durante o período examinado (exercícios FEOGA 1992 a 1995), 25 recursos, que representam 54 correcções (no valor de 979 milhões de euros, ou seja 60 % do total das correcções que dão lugar a conciliação), foram apresentados ao Tribunal de Justiça. No mês de Novembro de 1999, tinham sido proferidos 10 acórdãos relativos a 21 correcções (no valor de 283 milhões de euros) — todos a favor da Comissão ⁽¹⁾.

72. Nos termos do processo 347/85 ⁽²⁾, nos casos em que a Comissão calculou o impacto financeiro da infracção, «cabe ao Estado-Membro provar que os cálculos não são exactos». De um modo mais geral, este processo cita igualmente o processo n.º 49/83: «Quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas devido ao facto de elas terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária imputáveis a um Estado-Membro, compete a este Estado demonstrar que estão reunidas

as condições para obter o financiamento recusado pela Comissão».

73. O Tribunal de Justiça pode apenas decidir confirmar ou anular a decisão. Não pode recomendar que se altere o montante da correcção, embora num processo (C-253/97, relativo ao azeite — 96/IT/044), tenha declarado que se teria justificado uma correcção superior.

DECISÕES DE APURAMENTO

Correcções consideradas como indicadores de resultados

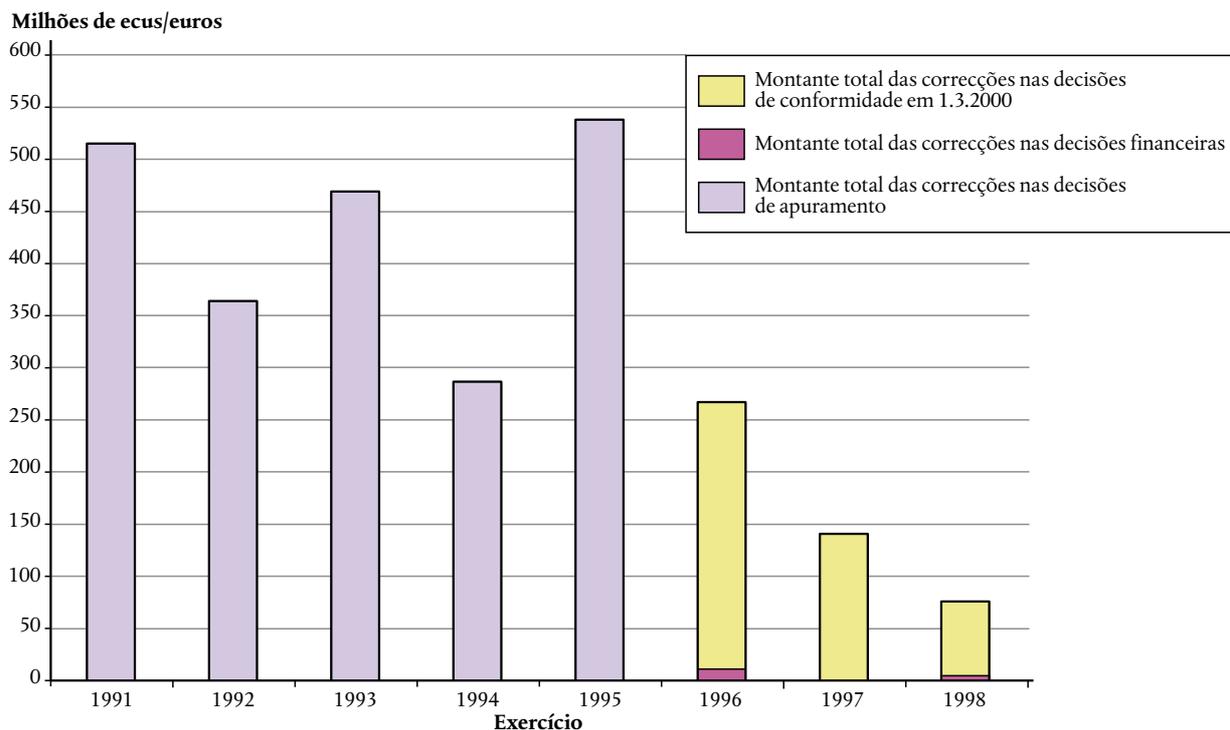
74. Até aqui, as correcções que se inscrevem no âmbito do sistema reformado são nitidamente mais baixas do que no antigo sistema (gráfico 2). O Parlamento Europeu e o Comité de Peritos Independentes manifestaram a sua preocupação pela redução do montante das correcções. Interpretam este facto como uma baixa de eficácia da parte da unidade de apuramento das contas da Comissão, imputável a uma diminuição do âmbito dos controlos e/ou da sua qualidade. Existem poucas provas para apoiar esta teoria. Na realidade, tudo indica o contrário: a unidade de apuramento das contas foi consideravelmente reforçada nos últimos anos e os relatórios produzidos são, na sua maioria, completos e incisivos.

⁽¹⁾ Dois outros processos (C-245/97 e C-129/99) foram directamente apresentados ao Tribunal de Justiça; o primeiro aguarda julgamento e o segundo foi retirado.

⁽²⁾ Reino Unido contra Comissão. Apuramento das contas do FEOGA. Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao exercício de 1988, p. 1749.

Gráfico 2

Correcções no âmbito do apuramento das contas (1991-1998)



75. As decisões de apuramento *financeiro* que estão publicadas não são facilmente compreensíveis. A apresentação, se bem que coerente, é igualmente complexa. A informação essencial, nomeadamente o montante das correcções, não aparece nas decisões publicadas e só figura no documento de síntese, não publicado, ao passo que o montante aparece claramente nas decisões de conformidade. É o valor total das correcções, excluindo as correcções devidas aos atrasos de pagamento e outras correcções «automáticas» (uma vez que não permitem avaliar a eficácia da unidade de apuramento das contas), que deverá servir de base a qualquer comparação. O quadro 6 apresenta estes montantes para os exercícios de 1991 a 1998. Apenas os exercícios de 1991 a 1995 estão encerrados. Pode acontecer que as últimas correcções relativas ao exercício de 1996 não dêem lugar a decisões antes do final do ano 2000. Um certo número de outros factores explicam igualmente a queda manifesta do montante anual das correcções.

76. O carácter muito limitado dos dados disponíveis faz sugerir que as correcções efectuadas no âmbito das decisões financeiras representam uma parte ínfima das correcções totais efectuadas para um dado exercício (ver gráfico 2). A Comissão afirmou, num documento elaborado para dar resposta às questões que lhe tinham sido colocadas pelo Comité de Peritos Independentes, que as correcções de apuramento financeiro se referem a ajustamentos contabilísticos modestos e a outros erros e que o processo reformado determina necessariamente atrasos importantes na elaboração das correcções financeiras definitivas relativas a um dado exercício. As despesas são apuradas no âmbito das decisões financeiras, não obstante as posteriores decisões de conformidade que cobrem geralmente dois ou três exercícios e que são tomadas com intervalos irregulares sempre que o processo de conciliação foi concluído.

77. De um modo geral, a certificação anual das contas dos organismos pagadores permitiu reforçar a obrigação de prestar contas. A necessidade de satisfazer os critérios de aprovação, nomeadamente em matéria de controlo interno, reforçou o sentido de responsabilidade dos Estados-Membros relativamente à protecção dos interesses financeiros da Comunidade.

78. Não há qualquer dúvida quanto ao facto de a execução do sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) ter tido um impacto importante na prevenção dos pagamentos irregulares. Os controlos físicos *ex ante* efectuados nas explorações agrícolas (5 % de pedidos de ajuda por superfície e 10 % de pedidos de prémio por cabeça de animal) conduzem a um número importante de sanções ou de rejeições pelo Estado-Membro antes que o pagamento seja efectuado. O recurso a técnicas tais como a teledetecção por satélite, a fotografia aérea, a análise de risco e a amostragem aleatória tem um efeito dissuasivo importante. A possibilidade de proceder a verificações cruzadas dos pedidos aumenta ainda a probabilidade de detectar pedidos fraudulentos.

79. A Comissão decidiu só proceder a correcções se os Estados-Membros não tomarem eles próprios medidas correctivas a tempo de solucionar os erros detectados pelos organismos de certificação. Além disso, as correcções de conformidade remontam no máximo a dois anos antes da data de notificação.

80. É provável que se efectuem correcções importantes durante os dois próximos anos (2000-2001), na sequência dos trabalhos

realizados pelo OLAF relativamente às dívidas há muito tempo por cobrar (ver ponto 16). Além disso, outras correcções que resultam dos trabalhos de auditoria efectuados pela unidade de apuramento das contas em matéria de conformidade podem traduzir-se por um aumento do montante total das correcções a curto prazo. A médio prazo, o montante das correcções deverá diminuir à medida que a eficácia e o âmbito de aplicação do SIGC aumentarem.

Dissociação das despesas

81. Existem duas razões que explicam a decisão de dissociar as despesas da decisão de apuramento financeiro que deve ser tomada o mais tardar em 30 de Abril: o organismo de certificação emitiu um certificado com uma reserva relativa a insuficiências graves e/ou os trabalhos do organismo de certificação não são satisfatórios/suficientes (a Comissão necessita de mais informações sobre determinados pontos e solicita a execução de trabalhos complementares). Uma vez satisfeito este ponto, deve ser tomada uma segunda decisão de apuramento financeiro. Cada um dos exercícios de 1996 a 1998 inclui montantes dissociados significativos (28 500 milhões de euros no total). A importância dos montantes em jogo explica-se pelo facto de todas as despesas declaradas pelo organismo pagador serem dissociadas, mesmo se são postas em causa apenas em parte. O tempo necessário para o apuramento das despesas dissociadas no âmbito da decisão financeira de Abril passou de três para dez meses (ver *quadro 1*).

Atrasos que afectam os pagamentos aos beneficiários

82. O Regulamento (CE) n.º 296/96 da Comissão ⁽¹⁾ especifica as modalidades de redução dos pagamentos a favor dos Estados-Membros, sempre que estes procederam aos pagamentos fora dos prazos fixados pela Comissão (o regulamento autoriza uma margem de tolerância de 4 %). Os ajustamentos a que se procedeu devido a atrasos de pagamento figuram no *quadro 6*. Para o período de 1994 a 1998 representam apenas 8 % do montante total inicialmente determinado pelo sistema. Os Estados-Membros apresentaram muitos argumentos que demonstram que não deviam ter sido penalizados por atraso de pagamento, tendo os mesmos sido aceites pela Comissão.

83. Em 1996, por exemplo, só foram retidos pela Comissão na sua terceira decisão de conformidade 25,2 milhões de euros dos 271,7 milhões de euros calculados inicialmente. Houve reduções que foram decididas de modo pontual, com base em informações comunicadas pelos Estados-Membros, que a Comissão aceitou depois de muitas discussões e do exame dos documentos justificativos. As reduções referem-se a erros de natureza contabilística (Grécia, 53 milhões de euros), a uma prorrogação concedida à Itália para efectuar controlos suplementares solicitados pela Comis-

são (154 milhões de euros) e a uma dilatação dos prazos devido a problemas com que o Reino Unido se deparou para alterar os seus sistemas de pagamento.

84. É à Comissão que cabe apreciar as razões dos atrasos de pagamento invocadas pelos Estados-Membros. Contudo, a Comissão considera este aspecto dos trabalhos como de baixo risco e portanto não prioritário. Apesar do facto de, desde 1996, os montantes determinados inicialmente pelo sistema serem sensivelmente mais elevados do que o montante global das correcções efectuadas, este aspecto não foi devidamente examinado.

Quitação

85. Uma das críticas mais importantes relativas ao antigo sistema referia-se aos prazos necessários para apurar as contas e, portanto, para dar quitação. O *quadro 1* mostra que a criação do sistema reformado ainda não surtiu efeitos nos prazos necessários para apurar as contas.

86. É demasiado cedo para avaliar o impacto que o processo reformado de apuramento poderá eventualmente ter na quitação. A que se refere aos exercícios FEOGA 1993-1995 foi concedida pelo Parlamento em Julho de 2000. O exercício de 1996 ainda não foi considerado pela autoridade de quitação, se bem que o apuramento financeiro tenha sido encerrado em Julho de 1997.

CONCLUSÕES

87. Os organismos pagadores continuam a ser muitos e o seu número pode ainda aumentar. A Comissão deve incitar os Estados-Membros a racionalizarem a estrutura dos seus organismos pagadores. A função de alguns deles está mal definida e um número demasiado elevado não satisfaz os critérios de aprovação (ver pontos 9-12). Este último aspecto é particularmente preocupante uma vez que os organismos pagadores em causa são os mais importantes em termos de despesas (ver pontos 13-25). A delegação das tarefas e a obtenção da garantia necessária de que os controlos aduaneiros foram efectuados de modo satisfatório continuam a levantar graves problemas (ver pontos 20-22).

88. O Tribunal considera que o processo de conciliação não foi suficientemente eficaz e que o órgão de conciliação se deve pronunciar claramente sobre todos os recursos que lhe foram apresentados e formular propostas concretas que precisem o montante das correcções a aplicar.

89. Até agora, o montante total das correcções de um dado exercício que se inscrevem no âmbito do sistema reformado foi inferior ao total obtido no antigo sistema (ver ponto 74). Isso deve-se em parte ao facto de não terem sido ainda tomadas todas as decisões de conformidade relativas a 1996. Podem igualmente intervir outros factores, nomeadamente a execução de controlos *ex ante*

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 296/96 da Comissão, de 16 de Fevereiro de 1996, relativo aos dados a transmitir pelos Estados-Membros e à contabilização mensal das despesas financiadas a título da secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 2776/88 (JO L 39 de 17.2.1996, p. 5).

mais eficazes (SIGC) (ver ponto 78), a regra dos 24 meses, o facto de os erros detectados pelos organismos de certificação não serem utilizados como base para as correcções se os Estados-Membros tomarem as medidas apropriadas e, finalmente, a incidência do órgão de conciliação. É portanto prematuro tirar uma conclusão negativa relativamente a esta redução do montante das correcções.

90. Nada indica que o processo reformado de apuramento tenha permitido encurtar os prazos necessários para apurar as despesas globais relativas a um dado exercício em termos de exactidão financeira e de decisões de conformidade. Decorreram mais de três anos desde o primeiro exercício inscrito no âmbito do sistema reformado (1996) e a decisão de conformidade final ainda não foi tomada. As exigências em matéria de aprovação e de cer-

tificação (ver ponto 77) reforçaram consideravelmente o sentido das responsabilidades dos Estados-Membros no que se refere às dotações do FEOGA, embora seja conveniente uma melhoria nestas duas vertentes.

91. De um modo geral, a qualidade dos relatórios elaborados pelos organismos de certificação para os exercícios de 1996 a 1998 melhorou. Em parte, isso explica-se pelas orientações, mais frequentes e mais precisas, dadas pela Comissão e pela experiência adquirida pelos organismos de certificação durante os seus trabalhos. Contudo, continuam a ser necessárias outras melhorias e uma harmonização, em particular no que se refere à aplicação das técnicas de amostragem e de identificação, classificação e avaliação dos erros (ver pontos 33-46). Apesar destas insuficiências, a reforma do processo de apuramento das contas foi um êxito.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 29 e 30 de Novembro de 2000.

Pelo Tribunal de Contas

Jan O. KARLSSON

Presidente

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RESUMO

Contexto

A reforma do processo de apuramento das contas tem constituído uma importante tarefa para a Comissão e para os Estados-Membros. Em muitos casos, exigiu alterações consideráveis por parte dos Estados-Membros.

A Comissão concorda com o Tribunal no sentido de que tem havido importantes melhoramentos em termos de sentido de responsabilidade, transparência e rendimento. No entanto, há ainda outros progressos por realizar, ainda que seja extremamente difícil dar uma imagem da situação, num determinado momento, na medida em que estão constantemente a verificar-se melhoramentos e desenvolvimentos.

Os serviços da Comissão continuarão a verificar a observância dos critérios de aprovação, mediante os seus próprios esforços e através do controlo anual dos relatórios dos organismos de certificação que continuam a melhorar de qualidade. Um novo padrão de relatórios para 1999 permitiu normalizar e melhorar os referidos relatórios especialmente no que diz respeito à amostragem e à avaliação dos erros.

O exame do Tribunal foi em muitos aspectos complementar do trabalho em curso da Comissão. O Tribunal concentrou-se no funcionamento pormenorizado dos organismos de certificação ao passo que a Comissão passou mais tempo a examinar o funcionamento dos organismos pagadores. As observações do Tribunal foram tomadas em consideração na análise dos relatórios de 1999. A Comissão gostaria de agradecer ao Tribunal a sua cooperação nesta matéria.

Aprovação

A autoridade legislativa decidiu que o número de organismos pagadores deverá ser decidido pelos Estados-Membros. Embora a Comissão desejasse uma redução no número dos organismos pagadores, a sua influência é limitada. No entanto, a Comissão encorajou os Estados-Membros a reduzirem o referido número, tendo alguns Estados-Membros cumprido esta orientação.

Organismos de certificação

O Tribunal afirma que quatro organismos de certificação não cumpriram com o requisito de independência. A Comissão não considera inadequado que os organismos de certificação utilizem as verificações efectuadas pelo controlo interno dos organismos pagadores; no entanto, a certificação pode ser melhorada a fim de

satisfazer as normas de auditoria internacionais e para dispor de um apoio documental apropriado. A este respeito, o Tribunal pôde verificar (ver ponto 29) que este problema foi entretanto resolvido pela Comissão.

A Comissão considera que é demasiado simplista utilizar o montante das despesas declaradas pelos organismos de certificação incluindo as contas com reservas e utilizar este elemento como uma medida de rendimento. É importante analisar individualmente cada reserva antes de emitir juízos a este respeito.

Processo de reconciliação

No processo de apuramento das contas a Comissão dispõe de poderes muito substanciais. Em primeiro lugar, é responsável pela auditoria e avaliação da gestão dos Estados-Membros relativa às despesas do FEOGA-Garantia e, em segundo lugar, é a instituição que decide unilateralmente sobre os montantes relativamente aos quais se deverá recusar o financiamento.

Num sistema deste tipo, como em qualquer sistema de auditoria, é importante que o organismo objecto da auditoria tenha o direito a exprimir os seus pontos de vista e possa também questionar os argumentos dos auditores.

Estes aspectos são, em parte, garantidos através de uma troca de pontos de vista e de informação no processo bilateral entre o Estado-Membro e a Comissão. A análise do peso dos argumentos adiantados pela Comissão é assegurada pela existência do organismo de conciliação que também funciona como uma espécie de controlo externo de qualidade relativo ao trabalho realizado pelos auditores da Comissão. Portanto, o processo de conciliação constitui, do ponto de vista da Comissão, uma parte importante e necessária do apuramento das contas.

A afirmação de que o organismo de conciliação foi, em grande medida, incapaz de conciliar os pontos de vista opostos pode ser considerada como demasiado negativa. Dados os importantes montantes financeiros em questão, é compreensível que raramente se obtenha um acordo entre a Comissão e o Estado-Membro. A Comissão está legalmente obrigada a excluir do financiamento comunitário todas as despesas que não tenham sido realizadas no cumprimento das regras comunitárias, não podendo, portanto, aceitar compromissos sobre o cálculo de correcções que não sejam compatíveis com a referida obrigação. Por outro lado, as autoridades nacionais não aceitaram quaisquer limites ao direito de recorrerem ao Tribunal de Justiça, o que constitui uma possibilidade adicional de anular ou reduzir a correcção.

Sublinhe-se que as conclusões do organismo de conciliação são sempre apoiadas em relatórios pormenorizados e concluem frequentemente que a Comissão deverá tomar em consideração determinados argumentos ou elementos de facto que têm um impacto sobre o nível da correcção. No entanto, o organismo de conciliação nem sempre se encontra em condições de calcular exactamente o montante da correcção alterada.

No caso em que os serviços da Comissão não concordem com a conclusão do organismo de conciliação, o referido desacordo é justificado no relatório-resumo, tendo os Estados-Membros a possibilidade de o discutir no Comité do FEOGA.

Decisões de apuramento

O prazo disponível para analisar as contas e os certificados é limitado. Se existem incertezas ou questões pendentes a Comissão considera que é prudente dissociar as contas.

Conclusão

Tendo em conta o prazo global para o processo de conformidade, a Comissão admite que as últimas correcções relativas ao ano de 1996 não serão efectuadas mais rapidamente do que ao abrigo do antigo processo. No entanto, o novo processo traduziu-se num número considerável de correcções que foram introduzidas numa fase muito mais precoce do que no passado (ver pontos 54-55).

O ano de 1996 foi o primeiro de vigência da reforma do processo de apuramento das contas — a Comissão espera que as correcções finais relativas a anos posteriores sejam introduzidas consideravelmente mais cedo do que teria sido o caso ao abrigo do antigo sistema. Os efeitos integrais da reforma ainda não estão à vista. Neste contexto, a Comissão considera que o processo de conciliação contribuiu para o referido melhoramento global.

A Comissão regozija-se com a conclusão do Tribunal de Contas no sentido de que a reforma do processo de apuramento das contas se traduziu numa maior responsabilização, constituindo a reforma um resultado considerável (ver também a resposta ao ponto 91).

APROVAÇÃO

Número e natureza dos organismos pagadores

10. No que diz respeito a Itália, a Comissão ainda não foi formalmente notificada de quaisquer novos organismos pagadores (embora isso seja uma possibilidade).

12. A responsabilidade pelo pagamento de certas medidas de acompanhamento e das pescas foi transferida para o Departamento da Marinha e dos Recursos Naturais em 1 de Janeiro de 1998. Foi efectuado um exame relativo à observância dos critérios de aprovação, tendo sido elaborado um relatório global em 13 de Março de 1998. O referido relatório propôs uma aprovação provisória, tendo estabelecido uma lista de melhoramentos necessários.

Uma aprovação provisória foi concedida em 15 de Junho de 1998. A unidade de apuramento de contas visitou o novo organismo

pagador em Junho de 1998 para confirmar que a aprovação era adequada. Os 33 milhões de euros declarados por este organismo pagador em 1998 foram sujeitos a uma certificação integral e global.

Portanto, a Comissão considerou que a referida despesa tinha sido incorrida de forma adequada.

Foi concedida a aprovação global em Dezembro de 1998 depois de terem sido preenchidas todas as condições necessárias.

Inobservância dos critérios de aprovação

Devedores

14-16. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal acerca da gestão e da cobrança da dívida ao FEOGA. Esta questão tem merecido uma maior atenção por parte da unidade do apuramento desde o estabelecimento dos critérios de aprovação, tendo culminado no inquérito levado a cabo em 1999.

Controlo interno

18. Na sequência de recomendações da Comissão e do organismo de certificação verificaram-se vários melhoramentos na auditoria interna e nos mecanismos de controlo no que diz respeito aos organismos pagadores e serviços franceses.

Delegação

19. Em certos Estados-Membros, determinados organismos, que se encontram fora dos organismos pagadores, pagaram pequenas despesas relativas a medidas de acompanhamento, o que foi autorizado pela Comissão apenas nos casos em que existem garantias adequadas. Este aspecto encontra-se na linha das declarações efectuadas ao Conselho ao estabelecer o regulamento. Os montantes envolvidos são extremamente baixos.

O Strukturdirektoratet tornou-se actualmente uma parte integral do organismo pagador dinamarquês: portanto, este problema já não existe.

Na Grécia, a delegação em cooperativas relativamente a pagamentos finais aos beneficiários nunca foi considerado aceitável pela Comissão. No entanto, dado que é actualmente a única forma de assegurar que os agricultores recebem os seus subsídios, a Comissão foi forçada a tolerar o referido sistema.

O organismo pagador grego está a desenvolver sistemas informáticos por forma a permitir pagamentos directos ao beneficiário, mas o referido processo tem levado o seu tempo. Depois da identificação de outros problemas no sistema de pagamentos grego, a Comissão insistirá para que esse processo seja acelerado.

22. A Comissão está consciente dos problemas identificados pelo Tribunal e, como indicado pelo Tribunal, insistiu que o fluxo da informação entre as autoridades alfandegárias e os organismos pagadores seja formalizado através do estabelecimento de protocolos entre as duas partes.

A Comissão verifica regularmente a conformidade das restituições à exportação com a legislação comunitária.

ORGANISMOS DE CERTIFICAÇÃO

Requisitos

25. É correcto que a verificação das amostras e a avaliação de erros por parte dos organismos de certificação não tem sido uma parte sistemática do trabalho da unidade de apuramento das contas. A referida unidade concentrou-se mais no desempenho dos organismos pagadores. Portanto, a Comissão regozijou-se com a decisão do Tribunal que consiste em analisar este aspecto em pormenor. Os resultados do Tribunal foram tomados em consideração, tendo sido realizados melhoramentos para o exercício de 1999.

26. Ao abrigo do Regulamento Financeiro, o controlo financeiro tem o direito de examinar qualquer aspecto da certificação que escolha. Este aspecto inclui visitas aos organismos pagadores nacionais e aos organismos de certificação, se necessário na sequência de consultas com a DG Agricultura. Como assinalado pelo Tribunal e no âmbito da reformulação do regulamento, a Comissão propõe-se reforçar a actividade de auditoria, incluindo no que diz respeito ao apuramento das contas do FEOGA.

Independência

30. A Comissão partilha as reservas do Tribunal acerca da utilização dos serviços de auditoria interna na certificação. Durante a reunião do grupo de peritos de Julho de 2000, os serviços da Comissão sublinharam que, se os organismos de certificação se desejam apoiar no trabalho da auditoria interna, devem ser observadas as competentes normas de auditoria internacional. Este ponto será cuidadosamente verificado pelos serviços da Comissão. É claro que, se os serviços de auditoria interna devem estar envolvidos na certificação, também devem ser capazes de desempenhar as suas próprias funções.

Normas de auditoria

32. No que diz respeito à Irlanda, a Comissão assinala que, apesar das imperfeições identificadas, ficou muito satisfeita com a qualidade global do trabalho produzido pelo organismo de certificação.

Amostragem

Dimensão da amostra

40-47. A Comissão envidou importantes esforços para melhorar os relatórios relativos aos parâmetros técnicos respeitantes à amos-

tragem, incluindo o desenvolvimento de um novo tipo de relatório. Foi dada uma atenção particular a este assunto durante o apuramento de contas de 1999. As imperfeições que foram identificadas já deverão estar corrigidas.

41. O poder discricionário dado aos organismos de certificação no cumprimento do seu trabalho é uma política deliberada da Comissão.

Dada a ampla diversidade dos organismos pagadores, a Comissão considera que os organismos de certificação se encontram em melhor posição para decidir a forma de efectuar o seu trabalho com base em normas internacionais de auditoria.

Avaliação dos erros

44. A Comissão envidou importantes esforços para melhorar os relatórios em matéria de avaliação dos erros, incluindo o desenvolvimento de um novo modelo de relatório. Foi dada uma especial atenção a este assunto durante o apuramento de contas de 1999. As imperfeições que foram identificadas já deverão neste momento estar corrigidas.

44.b) A Comissão considera que as deduções aos subsídios, na Grécia, relativamente a mecanismos SIGC são irregulares, tendo efectuado correcções financeiras equivalentes a quaisquer deduções efectuadas. As autoridades gregas põem em causa esta posição, estando actualmente o caso no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Para as medidas fora do mecanismo SIGC, a nova legislação aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2000 determina claramente que todas as ajudas deverão ser pagas integralmente ao beneficiário. Antes desta data não havia uma exigência formal na legislação comunitária que obrigasse ao pagamento integral sem deduções ao beneficiário. Portanto, a Comissão não considera que as referidas deduções possam ser consideradas erros. O organismo de certificação grego assinalou claramente todas as deduções aos pagamentos no relatório de auditoria.

47. Com apenas uma excepção, todos os organismos de certificação assinalaram uma taxa total de erros inferior a 1 %. A Comissão concorda em analisar a proposta do Tribunal no sentido de elaborar uma base de dados das taxas de erro.

As normas internacionais de auditoria não exigem que os auditores acompanhem os erros detectados em anos anteriores. No entanto, os serviços da Comissão encorajaram os organismos de certificação a irem para além das normas internacionais de auditoria nesta matéria.

Serviços locais e controlos no local

48-50. Os serviços da Comissão encorajaram os organismos de certificação a efectuar trabalho no local, por exemplo, através do acompanhamento por auditores. Muitos organismos de certificação seguiram esta abordagem.

Certificados com reservas

51-52. Cada reserva é examinada cuidadosamente pela Comissão. Sempre que necessário, são efectuadas mais investigações, incluindo visitas ao organismo pagador e/ou ao organismo de certificação. Então, a Comissão emite um juízo quanto à acção a tomar em cada caso, o que pode incluir uma correcção financeira, a dissociação das despesas, a transmissão da reserva para as equipas de conformidade da unidade de apuramento de contas, a fim de efectuarem um acompanhamento ou a anotação para um posterior acompanhamento.

Em muitos casos, o organismo de certificação levanta dúvidas quanto a uma determinada parte das despesas do organismo pagador mas não consegue quantificar qualquer erro que possa ter ocorrido. Frequentemente, a referida questão beneficia de um melhor tratamento no processo de conformidade, podendo ser propostas correcções financeiras. Noutros casos, os serviços da Comissão consideram que necessitam de mais informações antes de aprovarem as contas – então as contas são dissociadas.

O incumprimento de um ou mais dos critérios de aprovação não tem necessariamente efeitos sobre as correcções das contas. As contas não são dissociadas por este motivo mas as deficiências identificadas serão acompanhadas aquando de missões de conformidade ou de aceitação.

Algumas contas com reservas são aceites pela Comissão porque, após exame, a Comissão considera que a reserva, embora pertinente em relação ao funcionamento do organismo pagador no seu conjunto, não é relevante em relação às despesas de um determinado ano.

DECISÕES DE CONFORMIDADE

54. O Tribunal faz referência às três primeiras decisões de conformidade. Desde então já foram tomadas mais duas decisões. Em Março de 2000, foi corrigido um total de 229 milhões de euros abrangendo o período de 1996-1998 ⁽¹⁾. Em Julho de 2000, foi corrigido um total de 351 milhões de euros abrangendo o período de 1996-1999 ⁽²⁾.

A Comissão admite que as últimas correcções relativas a 1996 não se efectuarão mais depressa ao abrigo do novo sistema do que no âmbito do antigo sistema. No entanto, ao abrigo do antigo sistema, todas as correcções relativas a 1996 teriam sido efectuadas em 2000, as correcções relativas a 1997 em 2001, e por aí adiante. Por conseguinte, a reforma acelerou consideravelmente o processo de correcção. Várias centenas de milhões de euros foram recuperadas a favor da Comunidade mais depressa do que o teriam sido ao abrigo do antigo sistema.

⁽¹⁾ Decisão 2000/216/CE (JO L 67 de 15.3.2000, p. 37).

⁽²⁾ Decisão 2000/449/CE (JO L 180 de 19.7.2000, p. 49).

Por último, a Comissão tem em conta que 1996 é o primeiro ano do processo reformado, estando confiante de que as correcções para os anos futuros serão realizadas mais rapidamente.

PROCESSO DE CONCILIAÇÃO

Apresentação geral

58. O relatório de avaliação relativo ao processo de conciliação foi elaborado pela DG Agricultura.

Acção do órgão de conciliação

60. A Comissão encontra-se legalmente obrigada a excluir do financiamento comunitário as despesas que não tenham sido realizadas em conformidade com as regras comunitárias e, por conseguinte, a Comissão não pode aceitar compromissos sobre o cálculo de correcções que não sejam compatíveis com esta obrigação. A proposta que consistia em resolver os casos numa base de «transacção» não era, por conseguinte, aceitável.

61. A Comissão considera importante o papel que o órgão de conciliação desempenha ao assegurar um controlo de qualidade. No entanto, a Comissão só pode aceitar a conclusão do órgão de conciliação quando se verifica que, com base nos factos e argumentos trocados, a referida conclusão é mais adequada do que a proposta inicial dos seus serviços.

Para sublinhar este aspecto do papel do órgão de conciliação, a Comissão, mediante a Decisão 2000/649/CE (JO L 272 de 25.10.2000, p. 41), alterou a Decisão 94/442/CE a fim de facilitar a nomeação de membros especializados em técnicas modernas de auditoria para além dos membros altamente qualificados em matéria do FEOGA, como é actualmente o caso.

No que diz respeito à possibilidade de o órgão de conciliação propor aumentos de correcções, tal é basicamente incompatível com a ideia de conciliação.

Avaliação do funcionamento do órgão de conciliação

Prazo de quatro meses

64. O Tribunal considera que o processo de conciliação não acelerou o processo de apuramento das contas. A Comissão assinala que os problemas suscitados referem-se essencialmente ao antigo método de apuramento das contas que consistia em tomar uma decisão por exercício financeiro. No novo sistema, existe a possibilidade de adoptar várias decisões de apuramento num único ano civil.

A aceleração do processo de apuramento é o resultado da reforma no seu conjunto da qual o processo da conciliação não pode ser dissociado.

Resultados

66-68. As percentagens do relatório de avaliação do órgão de conciliação devem ser mantidas porque apenas servem para dar uma indicação sobre a medida em que permitem aproximar as posições da Comissão e dos Estados-Membros. Enquanto tais, não prejudicam a solução final dos litígios nomeadamente porque o recurso ao Tribunal de Justiça é da exclusiva competência dos Estados-Membros, não sendo este direito afectado pelo processo de conciliação.

Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

71. Naturalmente, a Comissão esperava que a introdução do processo de conciliação reduzisse o número de casos apresentados ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias mas este nunca foi um objectivo formal do sistema dado que se encontra fora do controlo da Comissão. A criação do órgão de conciliação respondia, na realidade, à preocupação de reforçar os direitos de defesa dos Estados-Membros e de assegurar uma maior transparência dos processos que dão lugar a eventuais correcções financeiras.

A Comissão recorda que o recurso ao Tribunal de Justiça por parte do Estado-Membro é um direito reconhecido pelo Tratado. A Comissão não se encontra em condições de influenciar as acções dos Estados-Membros nesta matéria.

DECISÕES DE APURAMENTO

Correcções consideradas como indicadores de resultados

74. A Comissão assinala que o objectivo do processo de apuramento das contas não consiste em propor correcções financeiras. O principal objectivo é o de verificar se os pagamentos foram efectuados em conformidade com as regras. A Comissão considera que existem melhorias em matéria de conformidade com as regras, mediante o desenvolvimento de regras melhores e mais claras e através de melhoramentos nos sistemas de controlo (tais como SIGC).

A Comissão trabalha juntamente com os Estados-Membros para melhorar permanentemente a aplicação da legislação da PAC. O objectivo é o de, ao longo do tempo, reduzir o nível de correcções para chegar idealmente a uma situação em que não sejam necessárias correcções.

75. A Comissão aceita o comentário do Tribunal no sentido de que a decisão de apuramento financeiro publicada não é facilmente compreensível. Examinará a possibilidade de publicar uma decisão mais clara.

Dissociação das despesas

81. Não houve despesas que tivessem sido dissociadas em 1999. No entanto, a Comissão continuará a dissociar as despesas se continuarem a existir incertezas substanciais no final do processo de certificação. Dado o tempo limitado disponível para o apuramento das contas, é naturalmente prudente dissociar as despesas se for necessária mais informação. O prazo necessário para tomar a segunda decisão depende de vários factores. Aumentará ou diminuirá em função das dificuldades identificadas. É demasiado cedo para identificar uma tendência.

Atrasos que afectam os pagamentos aos beneficiários

82-84. A Comissão pode aplicar os poderes discricionários permitidos pelo Regulamento (CE) n.º 296/96. Os referidos poderes foram especialmente utilizados nos primeiros anos de aplicação das ajudas directas.

A unidade responsável pelo apuramento das contas está obrigada a efectuar o seu trabalho com base numa análise dos riscos, tendo sido encorajada a fazê-lo pelo Tribunal de Contas e pelo Parlamento. Portanto, é inevitável que alguns sectores não serão examinados num determinado período. Já foram efectuados vários estudos no respeitante a esta questão.

A Comissão sublinha que os referidos pagamentos ao beneficiário final não foram pagamentos incorrectos ou irregulares. Referem-se a pagamentos efectuados pelos Estados-Membros ao beneficiário final após o prazo regulamentar.

O sistema destinado a promover o pagamento das ajudas dentro dos prazos foi introduzido em 1996. Afectou todos os Estados-Membros e todos os regimes. Nos primeiros anos desde regime, muitos Estados-Membros tiveram dificuldades em realizar o trabalho administrativo necessário dentro do prazo.

A Comissão não quis, nos primeiros anos, punir os Estados-Membros que estavam a agir no sentido de proteger os interesses financeiros da Comunidade. A imposição de penalidades demasiado elevadas poderia ter encorajado os Estados-Membros a pagar as ajudas dentro dos prazos, quer todas as verificações tivessem sido concluídas, quer não. A Comissão quis evitar este risco. Por conseguinte, aplicou os poderes discricionários permitidos pelo Regulamento (CE) n.º 296/96. Os casos em que não foram utilizados os referidos poderes discricionários estão descritos em documentos de trabalho distribuídos aos Estados-Membros para demonstrar que todos os casos foram tratados equitativamente.

Está a baixar o nível de correcções por pagamentos em atraso muito embora, no âmbito do compromisso de disciplina orçamental, estejam a ser fixados prazos para um número de medidas cada vez maior.

CONCLUSÕES

87. A Comissão toma nota da observação do Tribunal no sentido de que ainda existem demasiados organismos pagadores. No entanto, cabe aos Estados-Membros decidir o número de organismos pagadores. A Comissão estimula os Estados-Membros a racionalizar as respectivas estruturas, tendo vários Estados-Membros já seguido essa linha.

88. O recurso ao Tribunal de Justiça por parte do Estado-Membro é um direito reconhecido pelo Tratado. A Comissão não se encontra em condições de influenciar os comportamentos dos Estados-Membros nesta matéria. No que diz respeito ao Estado-Membro, uma decisão do Tribunal apenas pode conduzir à manutenção ou redução da correcção financeira imposta pela Comissão.

A Comissão considera que o processo de conciliação constitui parte integrante da reforma do apuramento das contas, não podendo facilmente ser separado de todos os outros aspectos constantes da reforma. A Comissão considera que o processo de conciliação contribuiu para o melhoramento global do apuramento das contas verificado pelo Tribunal.

89. O Tribunal conclui que não se podem tirar conclusões negativas com base no baixo nível de correcções. A Comissão toma nota e partilha as conclusões do Tribunal nesta matéria.

90. A Comissão aceita que as últimas correcções relativas ao ano de 1996 não serão efectuadas mais rapidamente do que ao abrigo do antigo processo. No entanto, o novo processo traduziu-se em montantes consideráveis de correcções que foram impostas numa fase muito mais adiantada do que no passado (ver pontos 54-55).

O ano de 1996 foi o primeiro ano do novo processo — a Comissão espera que as correcções finais relativas a anos posteriores sejam introduzidas consideravelmente mais cedo do que teriam sido ao abrigo do antigo sistema.

Um novo modelo de relatório introduzido para o apuramento das contas de 1999 melhorou consideravelmente a transmissão da informação relativa à amostragem e à avaliação dos erros. A unidade responsável pelo apuramento das contas continuará a trabalhar no sentido de melhorar tanto a aprovação como a certificação efectuada pelos organismos pagadores.

91. A Comissão toma nota e regozija-se com a avaliação do Tribunal de Contas no sentido de que a reforma do processo de apuramento das contas foi um sucesso.
