

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 314/01	Relatório especial n.º 7/2001 relativo às restituições à exportação — destino e colocação no mercado acompanhado das respostas da Comissão	1
2001/C 314/02	Relatório especial n.º 10/2001 relativo ao controlo financeiro dos Fundos Estruturais [Regulamentos (CE) n.º 2064/97 e (CE) n.º 1681/94 da Comissão], acompanhado das respostas da Comissão	26

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 7/2001

relativo às restituições à exportação — destino e colocação no mercado acompanhado das respostas da Comissão*(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo do artigo 248.º CE)*

(2001/C 314/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
LISTA DAS ABREVIATURAS		2
SÍNTESE	I-VIII	3
INTRODUÇÃO	1-3	4
AUDITORIA DO TRIBUNAL	4-5	4
CONTEXTO FINANCEIRO	6	4
AUDITORIAS EFECTUADAS NO ÂMBITO DO APURAMENTO DAS CONTAS	7-8	6
QUALIDADE DOS CONTROLOS DAS PROVAS DE CHEGADA AO DESTINO	9-13	6
INCIDÊNCIA DO SISTEMA DE PROVAS DE CHEGADA SOBRE A LIBERAÇÃO DAS GARANTIAS	14-16	7
APROVAÇÃO E CONTROLO DAS SOCIEDADES DE VIGILÂNCIA	17-32	7
COORDENAÇÃO DOS PROCESSOS DE APROVAÇÃO DAS SOCIEDADES DE VIGILÂNCIA NO ÂMBITO DAS RESTITUIÇÕES À EXPORTAÇÃO E DA AJUDA ALIMENTAR	33-34	8
FIABILIDADE DAS PROVAS DE CHEGADA EMITIDAS PELAS EMBAIXADAS DOS ESTADOS-MEMBROS	35-38	9
TIPO DE PROBLEMAS E/OU IRREGULARIDADES DETECTADOS EM EXPORTAÇÕES PARA DESTINOS ESPECÍFICOS	39-80	9
Jordânia — infracção ao embargo das Nações Unidas às remessas destinadas ao Iraque ...	40-42	9
Rússia — declarações de importação falsificadas	43-47	10
Egipto— tratamento das faltas à descarga e dos produtos recusados	48-53	11
Marrocos — justificação da taxa de restituição e faltas à descarga	54-57	11
Líbano — faltas à descarga — insuficiente acompanhamento pelos Estados-Membros	58	12
Estónia — acordos comerciais que criam o risco de carrosséis	59-64	12
Possível desvio de queijo para o Canadá	65	13
Coreia do Norte — documentos comprovativos de penetração no mercado	66-70	13
Japão — justificação das taxas de restituição aplicáveis ao queijo não destinado ao consumo directo	71-74	14

	Pontos	Página
Uruguai, Ucrânia e Croácia — declarações de importação que não comprovam a colocação das mercadorias em livre prática	75-79	14
Albânia: irregularidades nas provas de chegada ao destino das importações provenientes da Grécia	80	14
MOVIMENTOS DE CONTENTORES	81-83	15
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	84-91	15
ANEXO — PRINCIPAIS CONDIÇÕES PARA A EMISSÃO DE PROVAS PELAS SOCIEDADES DE VIGILÂNCIA		17
Respostas da Comissão		18

LISTA DAS ABREVIATURAS

DG AGRI	Direcção-Geral da Agricultura
DG RELEX	Direcção-Geral das Relações Externas
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
HZA	Organismo pagador alemão
Ofival	Organismo pagador francês — produtos à base de carne
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
PVE	Organismo pagador holandês — produtos à base de carne
UCLAF	Unidade de Coordenação de Luta Antifraude
ZA	Organismo pagador austríaco

SÍNTESE

I. As restituições à exportação custam ao consumidor europeu cerca de 5 000 milhões de euros por ano. O sistema de restituições à exportação prevê que as taxas de restituição para certos produtos sejam diferenciadas em função do destino, desde que seja apresentada uma prova satisfatória (prova de chegada) de que as mercadorias foram colocadas no mercado no destino declarado. Vários documentos podem ser aceites como prova, desde as declarações aduaneiras de importação emitidas pelo país de destino até aos documentos bancários comprovativos do pagamento. Aplicam-se regras especiais aos documentos emitidos por sociedades internacionais de vigilância.

II. Na opinião do Tribunal, é também exigido que os produtos que beneficiam de restituições não diferenciadas, ou seja aos quais se aplica uma taxa única independentemente do destino, sejam colocados no mercado de um país que não seja membro da União Europeia (país terceiro). Contudo, para as mercadorias que não beneficiam de restituições diferenciadas a prova só é exigida em caso de dúvida.

III. Garantir a validade das provas de chegada constitui uma tarefa complexa e morosa, cujo resultado é incerto. Em 1992, a Comissão elaborou uma compilação de provas-tipo para auxiliar os Estados-Membros nesta tarefa, mas essa compilação ainda não foi actualizada. Verificam-se grandes diferenças entre os Estados-Membros no que se refere aos controlos das provas de chegada (ver pontos 9-13).

IV. Embora a Comissão avalie as provas apresentadas respeitantes às operações que selecciona para a realização de controlos efectuados no âmbito do seu processo de apuramento das contas, não efectuou uma auditoria do sistema de provas de chegada, excepto a referida no ponto 7. No entanto, assinalou deficiências graves ao nível dos controlos efectuados nos Estados-Membros no momento da exportação, que deram origem a correcções financeiras num montante de 188 milhões de euros (ver pontos 7-8).

V. Alguns Estados-Membros não respeitaram a obrigação de controlar as sociedades de vigilância aprovadas. Nos casos em que esses controlos foram realizados, detectaram-se deficiências e irregularidades graves, que nem sempre foram objecto de um acompanhamento satisfatório. Quando a aprovação é revogada num determinado Estado-Membro, a revogação não tem sido extensiva às outras empresas do mesmo grupo aprovadas em outros Estados-Membros. As aprovações nem sempre foram revogadas em casos justificados (ver pontos 17-32).

VI. Os Estados-Membros não deram linhas directrizes às suas embaixadas relativamente aos controlos a efectuar antes da emissão dos certificados de descarga. Na maioria dos casos, as provas emitidas pelas embaixadas baseavam-se em controlos documentais. Só raramente foram efectuados controlos físicos no momento da descarga (ver pontos 35-38).

VII. O OLAF e a DG AGRI detectaram ou auxiliaram a detectar uma série de irregularidades graves e de fraudes presumíveis em alguns dos mais importantes destinos das restituições à exportação. As sociedades de vigilância estão implicadas em algumas destas irregularidades. A auditoria do Tribunal revelou outras irregularidades presumíveis e casos em que a justificação para o pagamento de restituições relativamente a certos destinos é questionável (ver pontos 39-80). Os pagamentos irregulares presumíveis indicados no presente relatório elevam-se a cerca de 100 milhões de euros. A Comissão deverá garantir que seja iniciada uma acção de recuperação nos casos em que tal ainda não aconteceu.

VIII. O Tribunal considera que, em relação aos produtos que devam beneficiar de restituições à exportação, seria preferível aplicar a mesma taxa de restituição para cada produto, independentemente do destino. No entanto, reconhece que actualmente, por várias razões, por exemplo a existência de acordos de comércio livre, isto não é possível. Tendo em conta os custos necessários para cumprir as disposições do regime, tanto para as administrações como para os operadores, bem como o reduzido nível de garantia dado pelo sistema de provas de chegada ao destino, convém portanto considerar:

- exigir provas de chegada ao destino apenas em caso de dúvida, ou para destinos de elevado risco,
- intensificar os controlos *a posteriori* efectuados pelos Estados-Membros relativos à colocação dos produtos no mercado, nomeadamente através da consulta das bases de dados relativas aos movimentos dos navios e dos contentores, bem como dos registos das empresas de transporte terrestre, no que se refere a todas as operações seleccionadas para auditoria (ver pontos 84-86).

INTRODUÇÃO

1. As restituições à exportação são pagas aos exportadores de produtos agrícolas que tenham como destino países terceiros e destinam-se a compensá-los pela diferença existente entre os preços do mercado interno da União Europeia e os preços do mercado mundial. Assim, estas restituições permitem que os exportadores abram, ou mantenham abertos, mercados de exportação para produtos da União Europeia ⁽¹⁾. Contribuem igualmente para manter o equilíbrio do mercado interno. O pagamento de restituições à exportação não é justificado quando se verificar que a operação de exportação não constitui uma transacção comercial normal ⁽²⁾, dado que é destituída de finalidade económica real e foi montada com o único objectivo de obter um pagamento financiado pela Comunidade ⁽³⁾.

2. No caso de determinados produtos, como a carne de bovino ou o queijo, as taxas de restituição variam consoante o destino (restituições diferenciadas). Para poder beneficiar das restituições, o exportador deve apresentar provas de que as mercadorias foram colocadas no mercado no destino declarado (provas de chegada) ⁽⁴⁾. No caso de outros grupos de produtos aplica-se uma taxa única de restituição para todos os destinos relativamente a cada produto individual (restituições não diferenciadas). Excepto em caso de dúvida, os exportadores não são obrigados a apresentar provas de chegada para as operações não diferenciadas. Contudo, na opinião do Tribunal, os produtos que beneficiam de restituições não diferenciadas devem ser importados num país terceiro no prazo de 12 meses após a data de exportação ⁽⁵⁾.

3. A nível dos Estados-Membros existem organismos aprovados que são responsáveis pelos pagamentos efectuados aos exportadores. O controlo da legalidade e regularidade dos pedidos de restituição à exportação é, em primeira instância, da responsabilidade das autoridades dos Estados-Membros.

⁽¹⁾ Observações efectuadas pela Comissão nos processos C-125/75 e C-89/93 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

⁽²⁾ Excluindo a ajuda alimentar.

⁽³⁾ Considerando 24 do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão (JO L 102 de 17.4.1999).

⁽⁴⁾ Artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 (JO L 102 de 17.4.1999).

⁽⁵⁾ N.º 1, subalínea i), da alínea c), do artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão (JO L 102 de 17.4.1999).

AUDITORIA DO TRIBUNAL

4. O presente relatório trata da colocação de produtos no mercado de países terceiros. O relatório analisa a forma como a Comissão gere esta obrigação, incluindo a justificação das restituições diferenciadas, os problemas criados por este sistema, bem como os controlos *a priori* efectuados pelos Estados-Membros sobre a validade das provas de chegada ao destino ⁽⁶⁾.

5. As observações efectuadas no presente relatório baseiam-se na avaliação dos sistemas de aceitação das provas de chegada ao destino aplicados pelos Estados-Membros, na avaliação das provas de chegada ao destino, na consulta das bases de dados relativas aos movimentos de navios e de contentores, bem como de informações relativas às importações detidas pelos países terceiros e, finalmente, no exame das informações do OLAF sobre as irregularidades relacionadas com o destino das restituições à exportação. A auditoria incidiu sobre as operações referentes ao exercício FEOGA de 1998. Contudo, alguns dos casos descritos neste relatório dizem respeito a outros exercícios FEOGA.

CONTEXTO FINANCEIRO

6. No exercício do FEOGA de 1998, as restituições totalizaram aproximadamente 4 800 milhões de euros (cerca de 12,4 % do orçamento do FEOGA). O *quadro 1* apresenta a distribuição dos pagamentos por medidas, o *quadro 2* por Estado-Membro exportador e o *quadro 3* pelo principal destino. Os pagamentos, num montante de aproximadamente 900 milhões de euros, foram diferenciados por destino. O *quadro 4* indica os principais destinos relativos a estes pagamentos.

⁽⁶⁾ Trata-se de controlos efectuados pelos organismos pagadores relativos às provas de chegada ao destino apresentadas pelos exportadores antes da liberação da garantia. Estes controlos abrangem igualmente o sistema de aprovação das sociedades de vigilância que as autoriza a emitir certificados de descarga e autorizações de consumo.

Quadro 1

Repartição por medida dos pagamentos de restituições à exportação no exercício FEOGA de 1998

(em milhões de euros)

Número da rubrica orçamental	Medida	Execução de 1998	Percentagem do total	Percentagem acumulada
2 0 0 0-2 0 0 3	Restituições para o leite e produtos lácteos	1 427	30	30
1 1 0	Restituições para o açúcar e a isoglicose	1 265	26	56
2 1 0	Restituições para a carne de bovino	774	16	72
3 0 1 0-3 0 1 9	Restituições para certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas	544	11	83
1 0 0 0-1 0 0 3	Restituições para os cereais	429	9	92
2 3 1 0-2 3 1 1	Restituições para os ovos e aves de capoeira	91	2	94
2 3 0 0	Restituições para a carne de suíno	74	2	95
1 5 0 0-1 5 1 0	Restituições para as frutas e produtos hortícolas frescos	58	1	97
1 8 5 0	Restituições para o arroz	50	1	98
1 6 0	Restituições para os produtos do sector vitivinícola	41	1	99
3 1 1 0-3 1 1 9	Restituições relacionadas com a ajuda alimentar	35	1	99
1 2 0	Restituições para o azeite	25	1	100
3 0 0	Restituições para os cereais exportados sob a forma de bebidas espirituosas	12	0	100
	Total	4 826		

Nota: Os montantes foram arredondados.

Fonte: Resultados da execução orçamental de 1998.

Quadro 2

Repartição por Estado-Membro exportador dos pagamentos de restituições à exportação no exercício FEOGA de 1998

(milhões de euros)

Estado-Membro	Restituições à exportação	Percentagem do total	Percentagem acumulada
França	1 355	28	28
Alemanha	652	13	41
Países Baixos	630	13	54
Bélgica	411	8	62
Itália	367	7	70
Irlanda	343	7	77
Dinamarca	339	7	84
Reino Unido	318	6	90
Espanha	179	4	94
Finlândia	115	2	96
Áustria	62	1	97
Suécia	58	1	99
Grécia	45	1	99
Portugal	27	1	100
Luxemburgo	0	0	100
Total⁽¹⁾	4 902	100	100

⁽¹⁾ Dados em bruto antes da reconciliação com o quadro 104 («FEOGA-Garantia, secção despesas e previsões» – enviado à Comissão por cada Estado-Membro).

Nota: Os montantes foram arredondados.

Fonte: Dados fornecidos pelos Estados-Membros relativos às restituições à exportação no exercício FEOGA de 1998.

Quadro 3

Repartição por destino principal do total dos pagamentos de restituições à exportação no exercício FEOGA de 1998

(milhões de euros)

Destino	Restituições à exportação	Percentagem do total	Percentagem acumulada
Rússia	591	12,1	12,1
Argélia	344	7,0	19,1
Arábia Saudita	270	5,5	24,6
Egipto	237	4,8	29,5
Síria	148	3,0	32,5
Irão	144	2,9	35,4
Estados Unidos da América	134	2,7	38,2
Líbano	130	2,6	40,8
Israel	118	2,4	43,2
Emirados Árabes Unidos	100	2,0	45,2
Japão	97	2,0	47,2
Iraque	84	1,7	48,9
Noruega	74	1,5	50,4
Suíça	72	1,5	51,9
Líbia	59	1,2	53,1
Marrocos	58	1,2	54,3
México	55	1,1	55,4
Outros	2 188	44,6	100,0

Fonte: Dados dos Estados-Membros relativos às restituições à exportação no exercício FEOGA de 1998.

Quadro 4

Pagamentos de restituições à exportação diferenciadas por destino no exercício FEOGA de 1998

(milhões de euros)

Destino	Pagamentos	Percentagem do total	Percentagem acumulada
Rússia	299	32	32
Egipto	138	15	47
Líbano	70	8	55
Irão	63	7	61
Arábia Saudita	62	7	68
Estados Unidos da América	35	4	72
Japão	26	3	75
Argélia	23	2	77
Marrocos	15	2	79
África do Sul	11	1	80
Emirados Árabes Unidos	10	1	81
Tunísia	10	1	82
Israel	9	1	83
Croácia	8	1	84
Angola	8	1	85
Outros	142	15	100
Total ⁽¹⁾	929	100	100

⁽¹⁾ Dados em bruto antes da reconciliação com o quadro 104 («FEOGA-Garantia, secção despesas e previsões» – enviado à Comissão por cada Estado-Membro).

Fonte: Dados fornecidos pelos Estados-Membros relativos às restituições à exportação no exercício FEOGA de 1998.

AUDITORIAS EFECTUADAS NO ÂMBITO DO APURAMENTO DAS CONTAS

7. Durante as suas auditorias sobre a regularidade dos pagamentos de restituições à exportação, a Comissão avaliou sempre as provas de chegada ao destino apresentadas em apoio das operações seleccionadas. Tendo identificado a Alemanha como o principal utilizador de certificados de sociedades de vigilância, abriu igualmente um inquérito específico sobre certificados de descarga apresentados por sociedades de vigilância nesse Estado-Membro (ver pontos 29-30). Contudo, antes da auditoria do Tribunal, a Comissão não tinha controlado especificamente o sistema de provas da colocação dos produtos em mercados de países terceiros de acordo com o destino declarado.

8. As auditorias efectuadas pela Comissão aos sistemas de apuramento das contas incidiram principalmente sobre a qualidade e a incidência dos controlos físicos dos produtos exportados. Estas auditorias revelaram deficiências graves a nível dos controlos físicos da designação e das quantidades dos produtos exportados que beneficiavam de restituições. Como consequência, foram aplicadas correcções financeiras significativas, tendo a última sido fixada em 5 % das despesas de restituição à exportação relativas à Bélgica, à Dinamarca, à Alemanha, à Grécia, à França, à Itália e ao Reino Unido, num montante total de 188 milhões de euros.

QUALIDADE DOS CONTROLOS DAS PROVAS DE CHEGADA AO DESTINO

9. Para além das diferenças nos requisitos administrativos exigidos para os vários sectores de produtos, que reflectem as suas características específicas, a obrigação de apresentar provas de chegada ao destino provoca uma sobrecarga administrativa que não é proporcional aos montantes em causa. Assim, foram pagas restituições num montante de 1 milhão de euros relativas a uma

exportação não diferenciada de açúcar a granel apenas com base num simples visto da alfândega, que atestava que as mercadorias tinham deixado o território aduaneiro da Comunidade, enquanto que foram exigidos documentos de transporte e provas de chegada ao destino para uma exportação de um contentor de carne de bovino que beneficiava de restituições num montante de aproximadamente 15 000 euros.

10. Existem inúmeros documentos que podem ser aceites como provas de chegada ao destino ⁽¹⁾. Os documentos que são aceites preferencialmente são as declarações aduaneiras de importação ou os certificados de importação emitidos por sociedades de vigilância aprovadas (provas primárias). Caso estes documentos não possam ser obtidos, podem ser aceites outros documentos, alguns deles não fiáveis ⁽²⁾, que vão desde os certificados de descarga até aos documentos bancários que certificam o pagamento das mercadorias em questão (provas secundárias).

11. Em Outubro de 1992, a DG AGRI divulgou os resultados de um estudo sobre os documentos utilizados como prova de chegada por 58 países terceiros. Devido às constantes alterações dos documentos de importação nos países terceiros e à crescente utilização de processos informatizados de desalfandegamento, esta documentação tornou-se rapidamente obsoleta. Actualmente, cada organismo pagador é o único responsável pela avaliação da validade das provas de chegada ao destino que recebe. Com excepção da iniciativa do OLAF no caso da Rússia (ver pontos 43-47), não é efectuada qualquer harmonização nem existe qualquer processo de coordenação operacional respeitante à avaliação da validade e regularidade das provas de chegada primárias e secundárias. Assim, para um mesmo destino, o mesmo tipo de prova de chegada pode ser aceite por um Estado-Membro e recusado por outro, consoante as exigências de cada Estado-Membro.

12. O sistema de gestão e de controlo das provas de chegada é diferente consoante os Estados-Membros e os organismos pagadores. Alguns organismos pagadores, como o HZA-Hamburg Jonas na Alemanha, o ZA Salzburg na Áustria, o Ofival em França e o PVE nos Países Baixos dispõem de um serviço separado responsável pela recepção, análise, verificação e arquivo das várias provas de chegada ao destino que são enviadas conjuntamente com os pedidos de pagamento de restituições. Estes organismos pagadores conceberam igualmente um sistema de controlo que permite efectuar estudos comparativos dos carimbos, das assinaturas e da existência das estâncias aduaneiras nos países de destino. Contudo, em França e nos Países Baixos os organismos pagadores não trocam as suas informações respeitantes às provas de chegada. Na Bélgica, na Grécia, em Espanha e na Finlândia, os organismos pagadores não dispõem de um sistema eficiente que permita garantir a identificação e o controlo das provas de chegada ao destino.

13. Tendo em conta a falta de coordenação, a duplicação de esforços a nível da verificação das provas e a falta de harmonização no que se refere à sua aceitação, a Comissão deveria ser responsável pela coordenação dos controlos com os países terceiros e pela conservação e actualização das fichas-tipo de chegada ao destino que os organismos pagadores dos Estados-Membros podem aceitar.

⁽¹⁾ Artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 (JO L 102 de 17.4.1999).

⁽²⁾ Um documento fiável é, por exemplo, um documento registado no sistema contabilístico e que dá origem à liquidação de uma dívida.

INCIDÊNCIA DO SISTEMA DE PROVAS DE CHEGADA SOBRE A LIBERAÇÃO DAS GARANTIAS

14. As restituições são pagas adiantadamente desde que seja constituída uma garantia. A garantia é liberada quando todos os documentos exigidos, incluindo as provas de chegada ao destino, tenham sido apresentados e aceites.

15. O quadro 5 apresenta o número de casos de garantias não liberadas, bem como os montantes correspondentes, relativos aos vários Estados-Membros. A maioria dos casos ainda não encerra os correspondem ao período compreendido entre 1995 e 1998 mas alguns remontam a 1990.

Quadro 5

Garantias não liberadas — Adiantamentos e mercadorias pré-financiadas

(milhões de euros)

Estado-Membro	Número de casos	Montante	Data
França/Ofival	2 103	123,0	10.6.1999
Itália	298	30,4	31.12.1998
Dinamarca	6 317	26,0	30.6.1998
Alemanha	1 697	17,8	16.11.1998
Espanha	146	9,4	16.12.1998
Áustria	31	0,8	21.12.1999

Fonte: Registos dos organismos pagadores.

16. Os atrasos na liberação das garantias foram justificados de diversas formas: casos antigos que aguardavam julgamento nos tribunais nacionais (todos os Estados-Membros indicados no quadro 5); falta de fiabilidade dos documentos aduaneiros russos (Dinamarca e Alemanha); introdução de novos sistemas informáticos associada a uma elevada rotação do pessoal (Dinamarca); separação das funções administrativas (Espanha); ou falta de pessoal (Itália). Em França, o sistema tornou-se ainda mais complexo, dado que a gestão das garantias foi repartida entre a alfândega e os organismos pagadores. No entanto, o número de garantias não liberadas pode igualmente ser atribuído à complexidade do sistema de provas de chegada ao destino.

APROVAÇÃO E CONTROLO DAS SOCIEDADES DE VIGILÂNCIA

17. As sociedades de vigilância devem ser aprovadas pelas autoridades dos Estados-Membros para poderem emitir certificados de chegada ao destino. A aprovação é válida por três anos. As modalidades de aprovação destas sociedades foram indicadas num documento de trabalho da DG AGRI em 1994 (1). Este documento

de trabalho indica igualmente os processos de controlo e de verificação que as sociedades devem seguir quando emitem os certificados e define as responsabilidades dos Estados-Membros em matéria de controlo da actuação das sociedades. O anexo apresenta um resumo das principais exigências. A partir de 1999, as modalidades de aprovação das sociedades de vigilância foram incluídas no regulamento de base das restituições à exportação. A revogação da aprovação é a única sanção prevista para as sociedades que não respeitem as condições de aprovação ou que emitam certificados incorrectos. A revogação da aprovação deve ser aplicável a todos os Estados-Membros. Actualmente, existem 28 sociedades de vigilância aprovadas pelos Estados-Membros, 15 das quais pertencem a apenas quatro grupos.

18. A emissão de provas de chegada ao destino, que custam aproximadamente 250 euros por documento, pode constituir apenas uma pequena parte dos serviços prestados pelas sociedades de vigilância aos seus clientes. Assim, podem surgir conflitos de interesse. Num determinado caso, uma sociedade de vigilância, a pedido do seu cliente, concordou em certificar apenas o peso indicado no conhecimento de embarque (Reino Unido). Num outro caso, uma sociedade de vigilância, aprovada nos Países Baixos, deixou de emitir provas de chegada ao destino para não comprometer a sua reputação.

19. Na Bélgica, na Grécia, em Espanha, em França, na Finlândia e no Reino Unido foram aprovadas sociedades de vigilâncias sem que tenha sido efectuada uma auditoria prévia para garantir que as condições de aprovação indicadas nas linhas directrizes eram respeitadas. A Grécia, a França e o Reino Unido corrigiram esta lacuna quando as aprovações foram renovadas.

20. Apenas a Alemanha tinha verificado no local os métodos de emissão das provas de chegada utilizados pelas sociedades de vigilância em dois países terceiros.

21. A Bélgica, a Grécia, os Países Baixos e a Finlândia não controlaram a regularidade dos pedidos de restituição documentados por certificados de sociedades de vigilância, comparando-os com os documentos relativos a esses casos na posse dessas sociedades.

22. A Bélgica, a Dinamarca, a Alemanha, a Espanha, a Finlândia e o Reino Unido não podiam identificar facilmente os pedidos documentados por certificados das sociedades de vigilância e, portanto, não podiam seleccionar esses pedidos para a realização de uma auditoria que tivesse como população os pagamentos de restituições. Em vez disso, os certificados eram seleccionados para verificação a partir dos próprios registos das sociedades de vigilância, sem qualquer garantia quanto à exaustividade desses registos.

(1) VI/2705/93 Rev 7 26.10.94.

23. Nenhum Estado-Membro solicitou a outro Estado-Membro que efectuasse uma auditoria dos certificados que tinha aceiteado, emitidos por uma sociedade de vigilância aprovada num outro Estado-Membro ⁽¹⁾.

24. As irregularidades presumíveis detectadas durante as auditorias das sociedades de vigilância efectuadas pelos Estados-Membros não foram objecto de um acompanhamento com vista a determinar os montantes a recuperar (Bélgica, Países Baixos e Reino Unido).

25. A aprovação de algumas sociedades foi revogada, no Reino Unido, devido à irregularidade dos seus registos, em Itália, por suspeita de cumplicidade numa irregularidade e, na Alemanha (ver ponto 29) e na Grécia, por emissão de certificados irregulares.

26. Verificou-se que quando um Estado-Membro retirava a aprovação a uma sociedade de vigilância, os outros Estados-Membros não revogavam a aprovação das outras sociedades que faziam parte do mesmo grupo, embora todas as filiais do grupo utilizassem os mesmos métodos, pessoal e informação nos países terceiros. No entanto, o incumprimento da obrigação de realizar controlos no destino devia ser comum a todas as sociedades aprovadas do grupo. Por este motivo, a Comissão deveria ser directamente responsável pela aprovação das sociedades de vigilância, a fim de garantir que estas beneficiam de um tratamento uniforme.

27. Embora tendo constatado que uma sociedade de vigilância emitira certificados sem ter realizado os controlos necessários no momento da descarga e do desalfandegamento das mercadorias num país terceiro, as autoridades neerlandesas não revogaram a aprovação da sociedade em questão nem tomaram quaisquer medidas para recuperar os montantes envolvidos.

28. Uma sociedade aprovada foi implicada num caso de emissão de provas de chegada ao destino irregulares na Jordânia (ver igualmente os pontos 40-42).

29. Por iniciativa da unidade «Apuramento das contas» da Comissão, a Alemanha verificou todas as provas de chegada ao destino referentes à exportação de gado e de carne de bovino emitidas pelas sociedades de vigilância. Estes controlos permitiram identificar provas de chegada irregulares relativas a pedidos de restituição num montante de 72,1 milhões de euros (17 % das restituições pagas entre 1994 e 1996), bem como provas que suscitam dúvidas respeitantes a 175,5 milhões de euros suplementares (40 %) ⁽²⁾. Foram emitidas ordens de cobrança, que são todas elas objecto de recursos, num montante de 60,4 milhões de euros, correspondentes a provas de chegada irregulares e a documentos de transporte inadequados. Com base no relatório elaborado pelas autoridades alemãs e em diversas discussões bilaterais, a Comissão impôs uma correcção financeira de 25 %, ou seja cerca de 20,8 milhões de euros ⁽³⁾, devido às graves deficiências identificadas a nível dos sistemas.

30. À data da auditoria, os certificados emitidos pelas sociedades de vigilância abrangidas pela investigação efectuada na Alemanha não tinham sido objecto de qualquer acompanhamento em outros Estados-Membros. Outras sociedades pertencentes ao mesmo grupo estavam também aprovadas em oito Estados-Membros. Além disso, a Espanha, a Itália, os Países Baixos, a Áustria e a Finlândia aceitaram provas emitidas pelas sociedades de vigilância situadas na Alemanha. Apenas a Áustria quantificou as restituições em causa, que se elevam a cerca de 3,7 milhões de euros. A Comissão deveria abrir inquéritos respeitantes a todos os certificados emitidos pelas sociedades em causa que tenham sido aceites em outros Estados-Membros.

31. Desde 1996, os inquéritos efectuados pelo OLAF revelaram irregularidades, num montante de cerca de 10,6 milhões de euros, que envolvem provas de chegada ao destino emitidas por sociedades de vigilância aprovadas na Alemanha, na Itália e nos Países Baixos. Estas irregularidades dizem respeito principalmente a exportações de carne de bovino e de aves de capoeira para a Jordânia, bem como de vinho para a antiga República jugoslava da Macedónia.

32. Tendo em conta as irregularidades verificadas, a ausência dos controlos necessários e a falta de medidas de acompanhamento referidas nos pontos 17 a 31, as provas de chegada ao destino apresentadas pelas sociedades de vigilância são pouco fiáveis.

COORDENAÇÃO DOS PROCESSOS DE APROVAÇÃO DAS SOCIEDADES DE VIGILÂNCIA NO ÂMBITO DAS RESTITUIÇÕES À EXPORTAÇÃO E DA AJUDA ALIMENTAR

33. Em 1993, a Comissão (DG RELEX) criou um processo de aprovação específico para as sociedades de vigilância e de controlo candidatas ao controlo dos programas de ajuda alimentar. As exportações de produtos agrícolas efectuadas no âmbito destes programas permitem igualmente aos operadores beneficiar de restituições à exportação.

34. Entre 1993 e 2000, os vários concursos públicos abertos pela Comissão para seleccionar sociedades de vigilância não lhes impunham a obtenção prévia da aprovação prevista pela regulamentação comunitária em matéria de restituições à exportação. A falta de coordenação entre os vários serviços da Comissão (DG A-GRI e DG RELEX) e de harmonização dos processos de aprovação respeitantes às sociedades de controlo e vigilância levou a que sociedades não aprovadas emitissem provas de chegada ao destino, as quais foram posteriormente utilizadas para beneficiar de restituições à exportação.

⁽¹⁾ Na sequência das observações do Tribunal, a Áustria efectuou controlos cruzados de uma amostra aleatória dessas provas.

⁽²⁾ Ponto 9 do relatório de síntese sobre o apuramento das contas do FEOGA, secção Garantia, de 16 de Outubro de 2000.

⁽³⁾ Decisão (CE) n.º 137/2001 da Comissão (JO L 50 de 21.2.2001).

FIABILIDADE DAS PROVAS DE CHEGADA EMITIDAS PELAS EMBAIXADAS DOS ESTADOS-MEMBROS

35. As embaixadas dos Estados-Membros podem certificar que uma prova primária é uma cópia conforme do original. As embaixadas podem igualmente emitir provas secundárias sob a forma de certificados de descarga ⁽¹⁾. Essas provas devem certificar que os produtos deixaram a área do porto ou, pelo menos, que não foram objecto de um novo carregamento destinado à reexportação. Não se aplicam às embaixadas condições regulamentares, semelhantes às que regulam a aprovação das sociedades de vigilância e a emissão dos certificados de descarga. No entanto, está implícito que, para emitir um certificado de descarga, a embaixada deve efectuar os mesmos controlos que são exigidos às sociedades de vigilância, ou seja controlos físicos no momento da descarga ⁽²⁾ ou, em casos excepcionais devidamente justificados em que os controlos físicos não possam ser efectuados, controlos *a posteriori* com base nos elementos constantes da documentação, tais como registos das operações de descarga e de desalfandegamento. As embaixadas deverão igualmente abrir um *dossier* para cada certificado emitido. Na sequência das observações do Tribunal, a Comissão indicou aos Estados-Membros que as suas embaixadas deverão efectuar controlos idênticos aos das sociedades de vigilância ⁽³⁾.

36. A Dinamarca ⁽⁴⁾, a França ⁽⁵⁾ e a Irlanda ⁽⁶⁾ (ver igualmente os pontos 48-53), que são os principais Estados-Membros que utilizam as suas embaixadas para emissão de provas secundárias, e a Alemanha, os Países Baixos e a Espanha, que também aceitaram provas emitidas pelas embaixadas, mas em menor escala, não lhes forneceram linhas directrizes sobre os controlos a efectuar antes da emissão das referidas provas. Na prática, a maior parte dessas provas foram emitidas na sequência de controlos documentais *a posteriori* que, por analogia com as condições que se aplicam às sociedades de vigilância, deveriam ser efectuados apenas em casos excepcionais devidamente justificados. Verificaram-se igualmente casos de inexistência de *dossiers* e de emissão de certificados com base em documentos apresentados pelo exportador [Dinamarca ⁽⁷⁾].

⁽¹⁾ N.º 1, alínea a) e n.º 2, alínea b), do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão (JO L 102 de 17.4.1999).

⁽²⁾ Em resposta às observações do Tribunal, a Dinamarca declarou que não considerava necessário que os funcionários da embaixada efectuassem controlos físicos no momento da descarga.

⁽³⁾ Reunião do Comité dos Mecanismos das Troca Comerciais de 12 de Setembro de 2000.

⁽⁴⁾ Na sequência das observações do Tribunal, o Ministério dos Negócios Estrangeiros dinamarquês declarou que irá garantir que o seu «Quality handbook for the promotion of exports» (manual para promoção das exportações) seja actualizado e que as embaixadas sigam escrupulosamente as orientações relativas às provas de chegada ao destino.

⁽⁵⁾ Na sequência das observações do Tribunal, as autoridades francesas comunicaram que, a partir de Fevereiro de 2000, as provas emitidas pelas embaixadas serão aceites apenas em último recurso.

⁽⁶⁾ Foi divulgada junto dos operadores uma nota relativa aos documentos a apresentar à embaixada irlandesa no Egipto, a fim de obter os certificados necessários. Esses certificados deveriam constituir uma aprovação das provas primárias mas, na realidade, são utilizados como provas secundárias, uma vez que os pesos líquidos tidos em conta são os que constam dos certificados da embaixada e não os indicados nos documentos de importação egípcios.

⁽⁷⁾ Neste caso, as mercadorias foram objecto de um novo carregamento não autorizado na Dinamarca sem controlo aduaneiro, embora as mercadorias tivessem sido enviadas directamente de Espanha com destino à Rússia em contentores selados. Uma das declarações de

37. Uma vez que a origem exacta das provas de chegada não é registada nas bases de dados dos organismos pagadores, não é possível determinar o valor total das restituições em causa. Em França, entre 1997 e 1998, foram justificados por certificados de descarga emitidos pela embaixada 1 584 pedidos de restituição. Na Dinamarca não foi possível determinar o valor dos pedidos em causa, uma vez que estes não podiam ser identificados informaticamente. Na Irlanda, a maioria dos pedidos de restituições à exportação relativos a carne de bovino destinada ao Egipto foram fundamentados por certificados emitidos por embaixadas. No exercício FEOGA de 1999 o montante correspondente deveria ter-se elevado a aproximadamente 120 milhões de euros.

38. A inexistência de linhas directrizes sobre as verificações a efectuar e a ausência de controlos físicos constituem graves deficiências dos processos de emissão de provas secundárias de chegada ao destino por parte das embaixadas. Por conseguinte, a validade das provas emitidas até à data deve ser considerada discutível.

TIPO DE PROBLEMAS E/OU IRREGULARIDADES DETECTADOS EM EXPORTAÇÕES PARA DESTINOS ESPECÍFICOS

39. Os pontos seguintes ilustram a falta de fiabilidade do sistema de provas de chegada ao destino e põem em causa a justificação das restituições ou das restituições diferenciadas relativas a certos destinos.

Jordânia — infracção ao embargo das Nações Unidas às remessas destinadas ao Iraque

40. Tendo detectado um aumento significativo das exportações de carne de bovino e de aves de capoeira para a Jordânia a partir de 1991, a UCLAF realizou um inquérito na Jordânia, em 1998, conjuntamente com agentes alemães e holandeses, cujos resultados confirmaram irregularidades destinadas a contornar o embargo das Nações Unidas ao comércio com o Iraque. As exportações destinadas ao Iraque só beneficiavam de restituições caso o exportador tivesse obtido previamente uma autorização das Nações Unidas para a exportação em questão. Suspeitava-se que grandes quantidades de carne de bovino e de aves de capoeira declaradas às autoridades aduaneiras jordanas não se destinassem ao consumo interno deste país (41 244 toneladas que beneficiavam de restituições num montante de aproximadamente 80 milhões de euros). Na maioria das operações examinadas o destino final era o Iraque. Para contornar o embargo, os operadores utilizavam documentos falsos ou documentos jordanos incompletos.

41. Na sequência do inquérito, em Julho de 1998, a UCLAF solicitou aos Estados-Membros envolvidos nas exportações para a Jordânia que recuperassem as restituições à exportação pagas indevidamente. Nesta fase as operações tinham já recebido quitação e as garantias tinham sido liberadas. Assim:

exportação apresenta igualmente informações contraditórias. Na sequência das observações do Tribunal, a Espanha iniciou um inquérito sobre as exportações com destino à Rússia efectuadas pela empresa em questão.

- a) A Alemanha emitiu ordens de cobrança em 1999, num montante total de 23 milhões de euros, que foram todas elas objecto de recurso e aguardam julgamento;
- b) A Itália emitiu ordens de cobrança em 1999 num montante de cerca de 6 milhões de euros, tendo todas elas sido objecto de recurso e encontrando-se a aguardar julgamento. Um beneficiário, ao qual foi solicitado o reembolso de aproximadamente 980 000 euros, tinha já sido declarado falido;
- c) Em Janeiro de 2000, os Países Baixos informaram o Tribunal de que deveriam ser recuperadas restituições à exportação num montante de 9 milhões de euros, incluindo o valor das sanções. Em Janeiro de 2001, estes casos foram julgados pelo tribunal de comércio nacional, tendo sido considerada a hipótese de exigir ao exportadores a apresentação de outras provas de chegada. Uma acção relativa a 1 546 toneladas de carne de bovino e de aves de capoeira está ainda em curso;
- d) A França não efectuou quaisquer diligências relativamente a um lote de 500 toneladas de carne de bovino e de aves de capoeira enviada para Aqaba/Free Zone em 24 de Setembro de 1993, uma vez que, segundo a legislação francesa, esta operação prescrevera. Convém no entanto salientar que, em Outubro de 1993, o Ofival recebeu uma carta de uma empresa jordana na qual eram descritas pormenorizadamente as condições em que as mercadorias exportadas para a Jordânia eram desviadas para o Iraque mediante provas de chegada falsificadas. O organismo pagador iniciou imediatamente um inquérito através do conselheiro da embaixada de França na Jordânia e informou os operadores dos riscos relacionados com as exportações para este destino. Dado que não foram detectadas quaisquer anomalias específicas, o OFIVAL não considerou necessário informar os serviços de controlo nacionais ou os serviços da Comissão;
- e) A Irlanda provou que 2 690 toneladas de mercadorias tinham sido legalmente exportadas para o Iraque com autorização das Nações Unidas, restando ainda justificar 510 toneladas;
- f) A Dinamarca não iniciou quaisquer medidas de recuperação relativas a 144 toneladas de carne de bovino e a 113 toneladas de aves de capoeira porque as autoridades neerlandesas não forneceram informações sobre os carregamentos que partiram de portos neerlandeses;
- g) Em Dezembro de 2000, a Bélgica não tinha comunicado ao OLAF qualquer medida de recuperação respeitante a 748 toneladas de carne de bovino e a 1 064 toneladas de aves de capoeira.

42. As medidas de acompanhamento dos Estados-Membros não são satisfatórias. Além disso, o OLAF não dispõe de autoridade suficiente para impor um acompanhamento rigoroso e atempado das suas constatações por parte dos Estados-Membros.

Rússia — declarações de importação falsificadas

43. Durante o exercício FEOGA de 1998, as restituições respeitantes às exportações destinadas à Rússia elevaram-se a cerca de

591 milhões de euros. Durante esse ano tornou-se evidente que as declarações de importação russas, utilizadas como provas de chegada ao destino para os pedidos de restituições à exportação, tinham sido falsificadas. O OLAF estabeleceu um contacto permanente com os serviços aduaneiros russos para tentar validar as declarações de importação indicadas pelos organismos pagadores nos Estados-Membros. Inicialmente, foram obtidas listas de códigos válidos para os serviços aduaneiros russos, que constam das declarações de importação. Estas listas foram utilizadas num primeiro controlo da validade das declarações de importação mas não foram divulgadas a todos os organismos pagadores.

44. Durante o período compreendido entre Junho de 1999 e Agosto de 2000, os Estados-Membros comunicaram ao OLAF 699 declarações de importação russas cuja validade era duvidosa. Em Agosto de 2000, o OLAF recebeu respostas dos serviços aduaneiros russos sobre os seus controlos de validade de 424 declarações de importação. As respostas indicam que:

- 90 casos (21,2 %) eram autênticos,
- 10 casos (2,4 %) eram demasiado antigos para poderem ser verificados,
- 324 casos (76,4 %) eram irregulares.

45. Convém salientar que o facto de as declarações de importação russas serem falsas não significa forçosamente que a exportação em questão não era real. Os motivos que levam os importadores russos a declarar incorrectamente carne de bovino de boa qualidade como miudezas, a fim de obter uma taxa de direitos aduaneiros mais baixa, são idênticos aos que levam os exportadores comunitários a declarar as miudezas como carne de bovino de boa qualidade para obter uma taxa de restituição mais elevada. No entanto, esta constatação revela que estas declarações não constituem provas satisfatórias em matéria de restituições à exportação.

46. Consciente deste problema, em Julho de 1999, a Comissão adoptou uma decisão na qual é indicada uma lista de outras provas de chegada que podem ser aceites ⁽¹⁾. A Comissão criou igualmente um processo informático de troca de informações com os serviços aduaneiros russos ⁽²⁾.

47. Resta saber se a introdução do referido sistema de comunicação, que impõe novas exigências ao exportador e ao «organismo central», designado pelos Estados-Membros, irá aumentar a fiabilidade do sistema e facilitar o processo de apuramento dos pedidos de restituição à exportação ou se irá tornar ainda mais complexos os processos administrativos.

⁽¹⁾ Decisão da Comissão K(1999) 2497 de 28 de Julho de 1999.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 2584/2000 da Comissão, de 24 de Novembro de 2000, que instaura um sistema de comunicação de informações para determinadas entregas de carnes de bovino e de suíno por transporte rodoviário com destino ao território da Federação Russa.

Egipto— tratamento das faltas à descarga e dos produtos recusados

48. No exercício FEOGA de 1998, as restituições à exportação de carne de bovino para o Egipto elevaram-se a 131,9 milhões de euros, ou seja 21 % do total das restituições de carne de bovino. Na maioria dos casos, as provas de chegada ao destino apresentadas foram as declarações de importação dos serviços aduaneiros egípcios. Num número significativo de casos examinados ⁽¹⁾, essas declarações apresentavam diferenças entre o peso bruto e o número de cartões constantes dos conhecimentos de embarque (que correspondem às quantidades indicadas nas declarações de restituição à exportação) e aqueles que são introduzidos em livre prática no mercado egípcio ⁽²⁾. No entanto, o tratamento destas diferenças varia consoante os Estados-Membros.

49. As declarações de importação da alfândega egípcia aceites pelos organismos pagadores irlandês e francês eram acompanhadas de certificados passados pelas suas embaixadas no Egipto, atestando que os pesos líquidos, indicados nos conhecimentos de embarque, tinham sido introduzidos em livre prática. Embora esses certificados indicassem as diferenças em termos de quantidades brutas e de número de cartões assinalados nas declarações da alfândega egípcia, os organismos pagadores aceitaram os certificados da embaixada para a totalidade do peso líquido e liberaram as garantias ⁽³⁾ na sua totalidade.

50. As declarações dos serviços aduaneiros egípcios aceites pelo organismo pagador alemão eram acompanhadas de certificados emitidos por uma sociedade de vigilância não aprovada, que fornecia igualmente as respectivas traduções. Esses certificados justificavam as diferenças de quantidade como correspondendo a amostras retiradas pelos serviços aduaneiros egípcios. O organismo pagador alemão aceitou os certificados da sociedade de vigilância e as respectivas justificações, tendo liberado as garantias na sua totalidade.

51. A Comissão confirmou que a parte diferenciada da restituição é paga apenas em relação à quantidade efectivamente introduzida para consumo (mas não por uma quantidade superior à indicada na declaração de restituição). Assim, os Estados-Membros têm aceite indevidamente pesos certificados por provas secundárias emitidas pelas embaixadas, em vez dos indicados nas provas primárias, ou seja as declarações de importação egípcias. Por conseguinte, estas irregularidades sistemáticas foram comunicadas à Comissão para serem quantificadas e objecto de recuperação.

⁽¹⁾ Nos primeiros seis meses de 1998, verificaram-se faltas à descarga relativas a 14 de 25 carregamentos provenientes da Irlanda que beneficiavam de restituições à exportação.

⁽²⁾ As restituições à exportação são calculadas com base no peso líquido. No entanto, os direitos aduaneiros de importação egípcios são calculados *ad valorem* e, por conseguinte, os serviços aduaneiros egípcios não controlam os pesos líquidos. Contudo, as suas verificações dos pesos brutos e do número de cartões revelam faltas à descarga. A incidência dessas faltas sobre os pesos líquidos deverá ser calculada pelos organismos pagadores.

⁽³⁾ O pagamento das restituições diferenciadas está sujeito à constituição de uma garantia por parte do requerente. Essa garantia é liberada quando o requerente apresenta provas de chegada ao destino satisfatórias no prazo de 12 meses após a data de exportação.

52. Um problema que se tem colocado continuamente em relação às exportações de carne de bovino para o Egipto consiste na recusa de alguns lotes, pelo facto de a carne não respeitar as normas sanitárias egípcias ou porque o seu teor de matérias gordas excede o limite máximo fixado no Egipto ⁽⁴⁾. Uma das operações seleccionadas para controlo na Irlanda tinha sido objecto de uma recusa.

53. Uma empresa irlandesa exportou 1 252 toneladas de carne de bovino para o Egipto em Agosto de 1997, elevando-se as restituições correspondentes a aproximadamente 1,07 milhões de euros. As autoridades egípcias recusaram 1 000 toneladas que foram reexportadas para a Irlanda em Janeiro de 1998. Foi autorizada a reimportação temporária da carne de bovino sem perda das restituições, desde que esta fosse reexportada da União Europeia até ao final de Março de 1998. Em Fevereiro de 1999, a carne de bovino ainda não tinha sido reexportada e à data da realização da auditoria, em Agosto de 1999, ainda não tinha sido solicitado à empresa o reembolso das restituições pagas indevidamente, bem como o pagamento da sanção devida (20 %), num total de aproximadamente 1,3 milhões de euros. Entretanto, as autoridades irlandesas iniciaram uma acção de recuperação.

Marrocos — justificação da taxa de restituição e faltas à descarga

54. Marrocos é o principal destino das exportações de bovinos de raça pura. Nos últimos 10 anos as exportações elevaram-se a cerca de 96 000 toneladas (o equivalente a aproximadamente 174 000 animais). O montante das restituições pagas no exercício FEOGA de 1999 elevou-se a cerca de 8,5 milhões de euros. As exportações de animais para abate praticamente não existem. A taxa de restituição para o tipo de animais de raça pura exportados para Marrocos é superior em 38,5 euros por 100 kg à taxa aplicada aos mesmos animais quando estes se destinam ao abate. Enquanto que as taxas para a maioria dos animais vivos são diferenciadas, as taxas relativas aos animais de raça pura são não diferenciadas e, por conseguinte, não são exigidas provas de chegada ao destino. Não é cobrado qualquer direito aduaneiro para os animais de raça pura importados em Marrocos. Em contrapartida, os animais destinados ao abate estão sujeitos a uma taxa de 300 %.

55. A regulamentação comunitária que define os critérios segundo os quais os animais importados são considerados de raça pura prevê que estes não devem ser abatidos no prazo de 12 meses a contar do dia da sua importação ⁽⁵⁾. O não cumprimento desta condição dá origem à classificação do animal como animal destinado ao abate e à cobrança de direitos aduaneiros de importação.

56. Por analogia, esta regra deveria aplicar-se igualmente às exportações cobertas pelo mesmo regulamento. No entanto, dado que a União Europeia não pode ser informada em tempo oportuno do respeito desta condição no país terceiro de destino, os motivos pelos quais os animais reprodutores de raça pura devem beneficiar de uma taxa de restituição superior à que lhes é aplicada quando se destinam ao abate parecem questionáveis.

⁽⁴⁾ Ver igualmente as observações apresentadas no relatório anual relativo ao exercício de 1996, pontos 5.20-5.38 (JO C 348 de 18.11.1997).

⁽⁵⁾ Regulamento (CEE) n.º 2342/92 da Comissão (JO L 227 de 11.8.1992, p. 12).

57. As informações obtidas pelo Tribunal junto das autoridades marroquinas indicam igualmente que alguns animais estavam mortos à sua chegada a Marrocos e que outros não preenchiam os critérios de classificação marroquinos relativos aos animais de raça pura. O número de casos é relativamente pequeno mas revela o tratamento inadequado dado aos animais vivos destinados ao abate, para os quais é exigida uma prova de chegada ao destino, que poderá dar origem a uma redução das restituições em função do número de animais mortos. Na Dinamarca e em França, os fornecedores emitiram notas de crédito respeitantes aos animais mortos mas, até à data, as restituições não foram recuperadas. Na sequência das observações do Tribunal, foram iniciados inquéritos.

Líbano — faltas à descarga — insuficiente acompanhamento pelos Estados-Membros

58. O Líbano é o principal destino dos bovinos vivos para abate. As restituições pagas no exercício FEOGA de 1998 ascenderam a cerca de 58 milhões de euros. Um inquérito do OLAF detectou uma série de irregularidades, incluindo a falsificação de provas de chegada ao destino, quebras de peso, animais mortos e classificação incorrecta de animais para abate como sendo de raça pura. Até à data, a França já emitiu ordens de cobrança num montante de cerca de 161 000 euros. Está em curso uma série de inquéritos. Todavia, em Itália os tribunais nacionais não deram sequência ao procedimento criminal e ainda não foi iniciada uma acção de recuperação das restituições pagas em excesso.

Estónia — acordos comerciais que criam o risco de carrosséis

59. A União Europeia celebrou um acordo de comércio livre com a Estónia no sector do leite e dos produtos lácteos. Por conseguinte, as importações de manteiga comunitária na Estónia estão isentas de direitos aduaneiros e as importações de manteiga da Estónia na União Europeia beneficiam de uma redução destes direitos ⁽¹⁾. A União Europeia paga restituições às exportações de manteiga para a Estónia. No exercício FEOGA de 1998, estas restituições ascenderam a 6,9 milhões de euros. No mesmo período, o volume das importações de manteiga proveniente da Estónia foi significativo. O quadro 6 mostra as quantidades de manteiga importada da Estónia e exportada para este país entre 1996 e 1999.

Quadro 6

Manteiga — Importações da e exportações para a Estónia

(em toneladas)

Exercício	Importações	Exportações
1996	3 987	783
1997	12 014	2 244
1998	3 419	1 590
1999	222	1 692

Fonte: Comext.

60. Em 1997, o OLAF verificou que havia o risco de a manteiga comunitária, que beneficiara de restituições à exportação para a Estónia, ser reimportada como manteiga de origem estoniana e informou os Estados-Membros.

61. Com base em análises laboratoriais, as autoridades aduaneiras alemãs concluíram que a manteiga declarada como sendo de origem estoniana quando da sua importação na União Europeia não tinha sido produzida nesse país. Não era, portanto, elegível nos termos dos acordos de comércio livre. Foram emitidas ordens de cobrança na Alemanha num montante de cerca de 700 000 euros de direitos aduaneiros não cobrados.

62. Na sequência dos inquéritos efectuados na Estónia, o OLAF concluiu que era difícil detectar o percurso da manteiga comunitária após esta ter sido colocada em livre prática. As investigações levadas a cabo pelas autoridades deste país revelaram que uma empresa estoniana, um dos principais exportadores de manteiga para a União Europeia, não possuía documentos suficientes que permitissem comprovar a emissão de certificados de circulação. Estes certificados são necessários para que a manteiga possa beneficiar de uma redução dos direitos aduaneiros quando é importada na União Europeia. Num período de 12 meses, decorrido entre 1996 e 1997, esta empresa importara 1 056 toneladas de manteiga comunitária, tendo exportado para a União Europeia 1 107 toneladas. Os Estados-Membros em questão (Alemanha, França e Países Baixos), tomaram então medidas no sentido de recuperar os direitos aduaneiros não cobrados, avaliados em cerca de 3 milhões de euros.

63. Os acordos de comércio livre celebrados com a Estónia no sector do leite e dos produtos lácteos deveriam ter tido em consideração o risco de a manteiga de origem comunitária, que beneficiara de restituições à exportação, ser novamente subsidiada graças à sua reimportação na União Europeia. A taxa das restituições à exportação de manteiga para a Estónia deveria ter sido fixada em 0 %, como aconteceu recentemente com as exportações de queijo para esse país ⁽²⁾.

64. O problema do comércio livre no sector do leite e dos produtos lácteos não se limitou à manteiga com destino à Estónia ou proveniente deste país. Os acordos de comércio livre neste sector também abrangem os outros Estados bálticos (a Letónia e a Lituânia) e outros produtos lácteos, como o queijo e o leite em pó desnatado. O volume das importações e exportações de queijo é significativo (quadro 7), ao passo que o do leite em pó desnatado é menos importante. A Comissão deveria examinar se as restituições à exportação de produtos abrangidos por todos os acordos de comércio livre se justificam, a fim de eliminar o risco de carrosséis.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 2508/97 da Comissão (JO L 345 de 16.12.1997, p. 31).

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1869/2000 da Comissão (JO L 222 de 2.9.2000, p. 8).

Quadro 7

Queijo — importações dos e exportações para os Estados Bálticos

(em toneladas)

	Exportações de queijo da UE para os Estados Bálticos				Importações de queijo da UE dos Estados Bálticos			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Estónia	742	585	544	453	—	—	18	—
Letónia	270	236	263	204	320	1 047	1 034	1 451
Lituânia	198	231	115	199	993	2 032	1 518	1 814
Totais	1 211	1 053	922	857	1 313	3 079	2 570	3 265

Nota: Os montantes foram arredondados.

Fonte: Comext.

Possível desvio de queijo para o Canadá

65. As taxas das restituições à exportação de queijo para o Canadá sempre foram mais baixas que as aplicáveis às exportações de queijo para os Estados Unidos da América (EUA). A partir de Setembro de 1995, por exemplo, as restituições à exportação de queijo para o Canadá foram fixadas em 0 % ao passo que as aplicáveis aos EUA ainda eram positivas. As estatísticas comunitárias relativas às exportações de queijo para o Canadá indicam quantidades bastante inferiores para o período compreendido entre 1995 e 1999 às referidas nas estatísticas canadianas relativas às importações de queijo de origem comunitária (quadro 8). Isto parece indicar que, possivelmente, uma parte das importações de queijo comunitário no Canadá foi efectuada através dos EUA, beneficiando deste modo de taxas de restituição indevidas, justificadas por provas de chegada que não eram válidas. Este caso está a ser investigado actualmente pelo OLAF. Se as restituições incidiram sobre a diferença das quantidades referidas para o período 1995-1999, é possível que o montante total exceda os 15 milhões de euros.

Quadro 8

Comparação das estatísticas das importações de queijo da UE no Canadá

(em toneladas)

Exercício	Estatísticas das exportações da UE	Estatísticas das importações canadianas	Diferença
2000	12 746	não disponível	
1999	10 098	12 935	2 837
1998	9 159	12 776	3 617
1997	8 291	13 074	4 783
1996	8 078	12 901	4 823
1995	7 663	12 228	4 565

Nota: Os dados excluem as exportações de queijo da Áustria, Finlândia e Suécia.
Fontes: Comext e Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade.

Coreia do Norte — documentos comprovativos de penetração no mercado

66. Este caso, que diz respeito à exportação de cerca de 3 200 toneladas de queijo feta dinamarquês para a Coreia do Norte e ao pagamento de aproximadamente 2,23 milhões de euros de restituições à exportação, foi comunicado pelo Tribunal ao OLAF para inquérito.

67. Quando, em 1996, as exportações de queijo feta para o Irão cessaram, a quantidade de queijo armazenada era considerável. Parte deste queijo foi vendida a produtores de queijo fundido na União Europeia, mas, no final de 1998, ainda continuavam armazenadas cerca de 3 200 toneladas.

68. Em Dezembro de 1998, foram transportadas por via marítima da Dinamarca para a Coreia do Norte 3 200 toneladas de queijo feta produzidas no início de 1996. O período de validade do queijo feta em embalagens de tipo *tetrapack* é normalmente de 18 meses após a data de produção. No caso das operações examinadas pelo Tribunal, a última data de produção era 8 de Março de 1996. O queijo feta em causa tinha, portanto, ultrapassado o período de validade em pelo menos 12 meses. Esta operação não se enquadrava em qualquer programa de ajuda alimentar, mas a mercadoria destinava-se a ser distribuída pelo *North Korean Flood Damage Rehabilitation Committee* (Comité de Reparação dos Danos causados pelas Inundações na República Democrática Popular da Coreia). O queijo feta foi facturado ao preço de 0,3 euros por kg, ao passo que a taxa de restituição era de 0,7 euros por kg. A factura totalizava cerca de 966 000 euros. O exportador recebeu um montante normal de restituições à exportação, num total de cerca de 2,23 milhões de euros.

69. O valor do queijo feta facturado, que equivale a 30 euros por 100 kg, é inferior ao preço franco-fronteira mínimo de 230 euros por 100 kg necessário para beneficiar de restituições à exportação⁽¹⁾. Esta taxa foi fixada em 5 de Maio de 1996 e aplicada a todos os queijos. Todavia, entre 12 de Julho de 1996 e 3 de Fevereiro de 1999, foi aberta uma excepção para o queijo feta produzido com leite de vaca⁽²⁾. A justificação para este procedimento é discutível, uma vez que se trata da única excepção ao critério do preço franco-fronteira e coincide com a acumulação de um volume importante de queijo feta armazenado difícil de escoar.

70. O facto de o período de validade normal do queijo feta ter sido ultrapassado em mais de 12 meses, de se tratar da única venda de queijo feta à Coreia do Norte nos últimos anos (não houve nenhuma outra entretanto) e de o montante da restituição totalizar mais do dobro do valor facturado, indica que não se tratou de uma operação comercial normal destinada a penetrar um

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 823/96 da Comissão (JO L 111 de 4.5.1996, p. 9).

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1315/96 da Comissão (JO L 170 de 9.7.1996, p. 20).

mercado. Não tinha qualquer objectivo económico real e foi efectuada com a única finalidade de obter um pagamento da Comunidade. Assim, as restituições não deveriam ter sido pagas porque o produto não era comercializável em condições normais ⁽¹⁾.

Japão — justificação das taxas de restituição aplicáveis ao queijo não destinado ao consumo directo

71. O Japão é o terceiro maior mercado de exportação de queijo comunitário. A União Europeia exporta anualmente cerca de 35 000 toneladas de queijo para este país. As subvenções concedidas às exportações de queijo para o Japão totalizam anualmente cerca de 25 milhões de euros. As variedades de queijo mais exportadas são o Samsøe, o Mozzarella e o Maribo dinamarqueses e o Gouda e o Steppenkäse alemães. As taxas de restituição variam, consoante as variedades de queijo, entre 0,8 e 1 euro por kg.

72. No Japão, o queijo é em grande parte consumido sob a forma de queijo fundido ou ralado. O Japão tem um regime de quotas para as importações de queijo destinado à transformação (em queijo fundido). Em 1999, a quota-parte atribuída à União Europeia atingia cerca de 2 150 toneladas. Parte do queijo comunitário importado no Japão tem nas facturas e/ou nas embalagens a menção «indústria apenas». A maior parte do restante queijo comunitário importado no Japão destina-se a ser ralado. Em 1997, estas importações ascenderam a cerca de 19 000 toneladas.

73. Até 2000 ⁽²⁾, os considerandos dos regulamentos que fixam as taxas das restituições à exportação para o leite e os produtos lácteos referiam sempre que a taxa de restituição para os queijos era calculada para produtos destinados ao consumo directo. A Comissão não deu qualquer explicação para o facto de ter suprimido esta disposição. Uma vez que as taxas de restituição, tanto para o queijo fundido como para o queijo ralado, são inferiores às aplicáveis aos queijos inteiros, é questionável se os queijos que têm especificamente essa utilização devem beneficiar das mesmas taxas que os queijos destinados ao consumo directo.

74. Existem igualmente diferenças entre as estatísticas japonesas relativas às importações e as estatísticas comunitárias relativas às exportações. Em 1999, as estatísticas japonesas apresentavam dados sobre importações de queijo ralado proveniente da Irlanda e da Alemanha que não constam das estatísticas comunitárias das exportações nem das bases de dados relativas aos pagamentos de restituições à exportação. Este caso foi comunicado ao OLAF para investigação.

Uruguai, Ucrânia e Croácia — declarações de importação que não comprovam a colocação das mercadorias em livre prática

75. Em alguns casos, as mercadorias que beneficiam de restituições à exportação diferenciadas são colocadas em regime de zona

franca, entreposto aduaneiro ou aperfeiçoamento activo no país terceiro de destino. Uma vez que a regulamentação prevê que as mercadorias sejam colocadas no mercado nesse mesmo país de destino ⁽³⁾ após a colocação em entreposto aduaneiro ou transformação, a colocação em regime de zona franca, entreposto aduaneiro, aperfeiçoamento activo ou importação temporária não constitui prova suficiente de que as mercadorias foram efectivamente colocadas no mercado do país de destino declarado.

76. No caso das exportações de queijo para o Uruguai, o organismo pagador dinamarquês aceitou como provas de chegada ao destino cópias das declarações de importação emitidas pelas autoridades aduaneiras do Uruguai, autenticadas pelo cônsul-geral dinamarquês neste país. Todavia, as declarações de importação indicavam que a importação em causa era temporária e não correspondiam aos modelos de provas normalmente aceites pelas autoridades dinamarquesas. Embora não fossem provas aceitáveis da colocação das mercadorias no mercado uruguaio, o organismo pagador dinamarquês aceitou-as.

77. Nos exercícios FEOGA de 1997 e 1998, as restituições indevidamente pagas ascendiam a cerca de 268 000 euros. Até à elaboração do presente relatório, as autoridades dinamarquesas não tinham iniciado qualquer acção de recuperação.

78. Na Áustria, o organismo pagador recusou provas de chegada ao destino na Ucrânia e na Croácia, que mencionavam um regime de aperfeiçoamento activo, e devolveu-as aos beneficiários. Estes alteraram-nas rapidamente, indicando a sua colocação em livre prática, e voltaram a enviá-las ao organismo pagador. As alterações foram detectadas e deu-se início à recuperação dos montantes em causa. Na sequência das observações do Tribunal, as provas originais deixaram de ser devolvidas aos beneficiários.

79. O organismo pagador italiano detectou casos semelhantes no que diz respeito às exportações com destino à Ucrânia. Contudo, nestes casos, foi exigida a apresentação de outras provas.

Albânia — irregularidades nas provas de chegada ao destino das importações provenientes da Grécia

80. Para resolver o problema das irregularidades nas provas de chegada ao destino das mercadorias na Albânia, as autoridades gregas propuseram à Comissão que regularizasse todos os processos relativos ao pagamento de restituições à exportação que haviam estado em suspenso entre 1995 e 1998 (cerca de 820 000 euros). Para esse efeito, aplicaram uma regra que permite aos Estados-Membros isentar o exportador da apresentação de provas de chegada ao destino sempre que a operação em causa seja objecto de uma declaração de exportação que dê direito a uma restituição, cuja parte diferenciada não exceda 1 000 euros ⁽⁴⁾. A Comissão rejeitou a proposta e as autoridades gregas

⁽¹⁾ O acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 9 de Outubro de 1973 no processo C-12/73 é aplicável nesta matéria. Este acórdão estatuiu que um produto que não pudesse ser comercializado no território comunitário em condições normais e com a designação constante do pedido de restituição não obedecia às exigências de qualidade.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 74/2000 da Comissão (JO L 10 de 14.1.2000, p. 13).

⁽³⁾ N.º 2 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão (JO L 102 de 17.4.1999). Ver também o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no processo C-74/98.

⁽⁴⁾ Artigo 19.º do Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão (JO L 351 de 14.12.1987, p. 1).

resolveram posteriormente o problema com base nos documentos originais apresentados. Na sequência da intervenção do Tribunal, a Comissão solicitou ao OLAF que efectuasse um inquérito.

MOVIMENTOS DE CONTENTORES

81. Durante a auditoria, foi solicitado aos Estados-Membros que recolhessem informações sobre os movimentos de alguns contentores seleccionados que transportem mercadorias objecto de restituições à exportação. O objectivo era verificar se a designação e a quantidade das mercadorias declaradas pela empresa de transporte correspondiam às indicadas no pedido de restituição e se as mercadorias foram retiradas dos contentores no destino indicado no pedido de restituição.

82. Alguns Estados-Membros (Alemanha, Grécia, França, Itália e Suécia) comunicaram as informações solicitadas. Todavia, o Reino Unido considerou que o Tribunal não tinha o direito de solicitar aos Estados-Membros que obtivessem e enviassem informações de que estes não dispunham para os seus próprios fins. Os Países Baixos não obtiveram todas as informações porque não dispunham dos recursos necessários e a Dinamarca levou quatro meses para enviar informações incompletas.

83. Por conseguinte, até à elaboração do presente relatório, esta parte da auditoria ainda não se encontrava terminada. Com base nas informações então disponíveis, verificou-se que em cerca de 5 % dos casos era necessário um acompanhamento por parte dos Estados-Membros (Alemanha, França, Itália e Áustria) porque, à primeira vista, os números dos contentores estavam incorrectos ou as informações relativas aos movimentos dos contentores não correspondiam às que constavam do pedido de restituição.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

84. Foram detectadas algumas deficiências importantes nos procedimentos de aprovação e controlo das sociedades de vigilância e no sistema de emissão de documentos comprovativos pelas embaixadas dos Estados-Membros. Muitas das irregularidades e fraudes presumíveis foram detectadas pelo OLAF e pela DG Agricultura. Algumas delas envolvem sociedades de vigilância que foram habilitadas a emitir provas de chegada ao destino. A auditoria do Tribunal permitiu detectar outros casos de suspeita de irregularidades. Por conseguinte, conclui-se que o sistema de provas de chegada ao destino é pouco fiável⁽¹⁾ (ver pontos 17-80). Esta conclusão é ainda mais inquietante tendo em conta que a

⁽¹⁾ Ver também o relatório anual relativo ao exercício de 1987 (ponto 4.58), no qual o Tribunal concluiu que «enquanto forem aplicadas taxas de restituição diferenciadas, o Tribunal dificilmente considera a existência de qualquer sistema de controlo das provas de chegada que possa oferecer garantias suficientes contra tentativas resolutas de declaração fraudulenta» (JO C 316 de 12.12.1988).

Comissão detectou deficiências graves nos controlos físicos realizados pelos Estados-Membros no que diz respeito à designação e à quantidade das mercadorias exportadas (ver ponto 8).

85. Importa, contudo, fazer uma distinção entre a validade das provas e a veracidade das operações. Não existem elementos que permitam comprovar se as operações que conduzem ao pagamento de restituições são ou não, na sua maioria, verdadeiras operações comerciais. Isto põe em causa a exigência de apresentar sistematicamente provas de chegada ao destino. O sistema é não só complexo e oneroso, já que a observância dos seus requisitos envolve custos consideráveis tanto para as administrações como para os operadores, mas também pouco fiável. A maioria das irregularidades e das fraudes foi detectada depois de os organismos pagadores terem aceite as provas.

86. O Tribunal considera que em relação aos produtos que devam beneficiar de restituições à exportação, seria preferível aplicar a mesma taxa de restituição para cada produto, independentemente do destino. No entanto, reconhece que actualmente, por várias razões, por exemplo a existência de acordos de comércio livre, isto não é possível.

87. Em relação ao sistema de controlo da colocação das mercadorias no mercado dos países terceiros, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- as provas de chegada ao destino só deverão ser exigidas em caso de dúvida ou em relação a destinos de elevado risco,
- os documentos de transporte e as facturas comerciais deverão ser apresentados aos organismos pagadores em todos os pedidos que excedam o limite *de minimis* ⁽²⁾,
- os controlos *a posteriori* ⁽³⁾ respeitantes à colocação das mercadorias no mercado deverão ser intensificados e as bases de dados relativas aos movimentos das embarcações e dos contentores deverão ser consultadas para as operações seleccionadas para controlos *a posteriori*.

88. Se a exigência de apresentar sistematicamente as provas de chegada ao destino for mantida:

- os controlos efectuados pelas embaixadas dos Estados-Membros com vista à emissão das provas deverão ser idênticos aos efectuados pelas sociedades de vigilância (ver pontos 35-38),

⁽²⁾ Artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão (JO L 102 de 17.4.1999, p. 11).

⁽³⁾ Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho (JO L 388 de 30.12.1989, p. 18).

- a Comissão deverá assumir a responsabilidade pela aprovação das sociedades de vigilância (ver ponto 26), como já acontece no caso da ajuda alimentar,
- sempre que se verificar a revogação da aprovação de uma sociedade de vigilância, a mesma deverá aplicar-se a todas as sociedades do mesmo grupo (ver ponto 26),
- deverá considerar-se a possibilidade de aplicar sanções às sociedades de vigilância que emitam provas de chegada ao destino irregulares (ver ponto 17),
- a Comissão deverá ser responsável pela organização e actualização de ficheiros com os modelos de provas de chegada ao destino que podem ser aceites, bem como coordenar as verificações nos países terceiros (ver ponto 13).

89. A Comissão e o OLAF deverão garantir que as fraudes e as irregularidades detectadas sejam objecto de um acompanhamento rigoroso em todos os Estados-Membros envolvidos.

90. As irregularidades presumíveis identificadas no presente relatório representam um montante de cerca de 100 milhões de euros. A Comissão deverá também assegurar que sejam rapidamente iniciadas acções de recuperação, nos casos em que tal ainda não tenha sucedido. Nos outros casos, tais como o arquivamento do procedimento criminal em Itália no que se refere aos animais vivos exportados para o Líbano, a Comissão deverá considerar a hipótese de tomar as medidas necessárias no âmbito do processo de apuramento das contas.

91. Finalmente, os produtos que beneficiem de direitos de importação reduzidos nos países terceiros e na União Europeia no âmbito de acordos de comércio livre, sempre que tal crie a possibilidade de carrosséis, não deverão beneficiar de restituições à exportação (ver pontos 59-64).

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 11 e 12 de Julho de 2001.

Pelo Tribunal de Contas

Jan O. KARLSSON

Presidente

ANEXO

PRINCIPAIS CONDIÇÕES PARA A EMISSÃO DE PROVAS PELAS SOCIEDADES DE VIGILÂNCIA**N.º 5 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão**

As condições mínimas de aprovação das sociedades especializadas, no plano internacional, em matéria de controlo e vigilância são as seguintes:

- a) As sociedades de controlo e vigilância serão aprovadas, a seu pedido, pelos serviços competentes dos Estados-Membros por um período de três anos. A aprovação é válida para todos os Estados-Membros;
- b) Aquando do estabelecimento das provas principais e secundárias referidas nos n.ºs 1, alínea b), e 2, alínea c), as sociedades de controlo e vigilância devem efectuar todos os controlos necessários para determinar a natureza, as características e a quantidade dos produtos mencionados no certificado. Para cada certificado emitido, deve ser constituído um processo no qual serão descritas as actividades de vigilância realizadas. Os controlos devem ser efectuados no local no momento da importação, excepto em casos excepcionais devidamente justificados;
- c) As sociedades de controlo e de vigilância referidas nos n.ºs 1, alínea b), e 2, alínea c), devem ser independentes das partes em causa na operação objecto de controlo. Em especial, uma sociedade de controlo e vigilância que efectue a inspecção relativa a uma determinada operação ou qualquer filial pertencente ao mesmo grupo financeiro não pode tomar parte na operação enquanto exportador, despachante aduaneiro, transportador, consignatário, armazenista ou em qualquer outra qualidade susceptível de dar origem a um conflito de interesses;
- d) Sem prejuízo do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 e do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho ⁽¹⁾, os Estados-Membros controlarão, com intervalos regulares, a actividade das sociedades de controlo e vigilância ou, sempre que exista dúvida fundada, a observância das condições de aprovação;
- e) Os Estados-Membros revogarão a aprovação, no todo ou em parte, assim que se verifique que a sociedade de controlo e vigilância deixou de dar garantias de observância das condições ligadas à aprovação. O Estado-Membro em causa informará, sem demora, os outros Estados-Membros e a Comissão da revogação da aprovação. Essa informação será objecto de uma troca de pontos de vista em todos os comités de gestão em causa. A revogação da aprovação é válida para todos os Estados-Membros.

⁽¹⁾ JO L 388 de 30.12.1989, p. 18.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

I. A fim de compreender os motivos pelos quais as restituições à exportação nos sectores da carne de bovino e do leite e dos produtos lácteos são diferenciadas, bem como as consequências dessa diferenciação em termos de economia geral dos sectores, a Comissão, antes de responder às observações do Tribunal, pretende explicar claramente os fundamentos do sistema existente, apresentar os dados financeiros e sublinhar que as taxas de restituição diferenciadas são utilizadas de forma muito limitada.

— A Comissão considera que o actual sistema se justifica plenamente pelos seguintes motivos:

- as taxas das restituições à exportação diferenciadas são inferiores às taxas das restituições gerais, reduzindo assim o custo para o orçamento do FEOGA,
- por força dos compromissos assumidos a nível internacional a União deve abster-se de introduzir novas medidas que possam ter efeitos sobre o nível dos preços das trocas comerciais (restituição à exportação, bem como venda a preços reduzidos a partir das existências de intervenção) de carne de bovino exportada para a Coreia do Sul, Taiwan, Japão, Singapura e Malásia (estes países figuram entre os maiores importadores de carne de bovino do mundo). Do mesmo modo, no sector do leite e dos produtos lácteos, os acordos internacionais obrigam a União Europeia a pagar taxas de restituição reduzidas, ou mesmo nulas, a fim de respeitar as suas obrigações internacionais em termos de quantidade e de despesas (por exemplo, a União Europeia suprimiu as restituições relativas ao queijo exportado para certos destinos a fim de reduzir o número de pedidos de licenças de exportação com restituição e de se manter dentro dos limites impostos pelo GATT). Contudo, os acordos internacionais permitem igualmente que a União Europeia pague restituições inferiores (por exemplo, produtos lácteos destinados ao Canadá e aos Estados Unidos),
- além disso, a União Europeia autoriza um contingente de importação anual com direitos preferenciais de 52 100 toneladas de carne de bovino (carne desossada) proveniente de determinados países ACP [artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1706/98 do Conselho]. Não é concedida qualquer restituição à exportação para esses destinos.

À luz do que precede, é possível concluir que esta diferenciação entre os países em relação aos quais pode ser concedida uma restituição e aqueles em relação aos quais não pode ser concedida qualquer restituição se traduz numa diferenciação de facto.

— É igualmente necessário ter em conta o custo orçamental do sistema:

- as despesas associadas às restituições à exportação foram consideravelmente reduzidos ao longo da última década, tendência que continua a verificar-se,
 - o sistema desempenha um importante papel em matéria de estabilização do mercado interno da União Europeia, limitando a necessidade de proceder a compras de intervenção. Presentemente, uma tonelada de carne (equivalente peso carcaça) comprada no âmbito do regime de intervenção origina um custo para o FEOGA de cerca de 1 900 euros. O montante das restituições à exportação para a mesma quantidade de carcaças de bovinos machos eleva-se a 970 euros. Do mesmo modo, no sector do leite e dos produtos lácteos, uma tonelada de LPD comprada no âmbito do regime de intervenção representava um custo de 500 euros em Maio de 2001, enquanto a mesma quantidade poderia ser escoada por 50 euros através de restituições à exportação.
- É aplicada uma taxa única de restituição a cerca de 90 %, em termos de valor, das exportações totais de carne de bovino e de leite e produtos lácteos. Em relação às restantes exportações, é aplicada uma taxa consideravelmente inferior, designadamente no caso das exportações destinadas aos países candidatos. Cerca de 21 % do total das exportações comunitárias de queijo e 7 % das exportações de carne de bovino não beneficiam de qualquer restituição à exportação.

II. A Comissão considera que em conformidade com o artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 800/1999, o direito à restituição surge aquando da saída do território aduaneiro da Comunidade sempre que seja aplicável uma taxa única de restituição em relação a todos os países terceiros.

Todavia, em alguns casos específicos (sérias dúvidas), o organismo pagador pode solicitar, antes do pagamento da restituição, que seja fornecida a prova da importação para um país terceiro ou de uma operação de complemento de fabrico ou de transformação substancial.

III. O sistema utilizado para as provas de chegada ao destino baseia-se nomeadamente em documentação emitida por uma entidade pública, tal como os documentos aduaneiros de importação. Em 1992, foi definitivamente colocado à disposição dos Estados-Membros um ficheiro com os formulários e os carimbos aduaneiros válidos em 58 países terceiros. A Comissão é favorável à ideia de analisar a possibilidade de criar um ficheiro, no mínimo para alguns países terceiros, e de o manter actualizado.

IV. A Comissão efectuou uma auditoria específica das provas de chegada emitidas por sociedades de vigilância. Pelos motivos referidos nos pontos 34 e 35, esta auditoria teve lugar na Alemanha, que era, efectivamente, o único Estado-Membro que aceitava um grande número de provas deste tipo. O inquérito conduziu a uma correcção financeira de cerca de 20 milhões de euros.

É igualmente verdade que a Comissão sempre avaliou as provas de chegada ao destino relativas a operações seleccionadas para a realização de controlos efectuados no âmbito do seu processo de apuramento de contas. Esta avaliação deu origem a outras correcções financeiras no âmbito de anteriores processos de apuramento de contas.

V. As condições de aprovação das sociedades de vigilância serão avaliadas durante a auditoria em curso das restituições diferenciadas realizada no âmbito do apuramento de contas e que teve início em Maio de 2001. Quando a Comissão foi informada de que um Estado-Membro havia revogado a aprovação de uma sociedade de controlo pertencente a um grupo, foi solicitado aos outros Estados-Membros que possuíam filiais desse grupo aprovadas no seu território que verificassem se as mesmas deficiências existiam nessas filiais.

VI. Quanto às provas emitidas pelas embaixadas, os serviços da Comissão iniciaram uma discussão com os Estados-Membros sobre a forma mais adequada de definir uma abordagem harmonizada e mais satisfatória.

VII. Segundo as informações comunicadas pelo Tribunal, o montante corresponde em grande medida a irregularidades presumíveis detectadas num Estado-Membro no período 1994-1996 (60 milhões de euros) e a exportações irregulares com destino ao Iraque depois de ter sido decretado o embargo em 1991 (cerca de 40 milhões de euros). Estes casos são objecto de medidas de acompanhamento por parte da Comissão de acordo com a regulamentação. Nos outros casos, a Comissão tenciona tomar as medidas que se impõem.

VIII. A flexibilização das condições relativas à apresentação das provas de chegada ao destino, tal como recomendada pelo Tribunal, não é exequível, uma vez que o facto de se exigir estas provas apenas em caso de dúvida ou unicamente em relação a destinos de elevado risco implicaria um risco potencial de se perder o controlo das exportações com destino a países para os quais não está prevista qualquer restituição. Terá igualmente como efeito expor a Comunidade a importantes críticas sobre a forma como acompanha e controla as suas trocas comerciais subvencionadas com países terceiros, nomeadamente tendo em conta os compromissos que assumiu a nível internacional no sentido de se abster de conceder restituições à exportação para determinados mercados.

Por conseguinte, a flexibilização das exigências em matéria de apresentação de provas de chegada ao destino só poderá originar um risco potencial para o orçamento da Comunidade.

— A Comissão considera prioritário debater com os serviços competentes em matéria de controlos *a posteriori* a melhor forma de incluir nos programas de auditoria a consulta das bases de dados relativas aos movimentos de embarcações de contentores.

INTRODUÇÃO

2. A Comissão considera que, em conformidade com o artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 800/1999, o direito à restituição (não diferenciada) surge aquando da saída do território aduaneiro da Comunidade. Todavia, em casos muito específicos e

excepcionais (casos referidos no n.º 1, alíneas a), b) e c) do artigo 20.º), o organismo pagador solicita, antes do pagamento da restituição (não diferenciada), a prova de que os produtos foram importados para um país terceiro ou foram objecto de uma operação de complemento de fabrico ou de uma transformação substancial no período de 12 meses após a data da exportação. Após o pagamento da restituição à exportação, são aplicadas regras diferentes (casos referidos no n.º 4 do artigo 20.º).

AUDITORIAS EFECTUADAS NO ÂMBITO DO APURAMENTO DAS CONTAS

7. Na sequência das constatações efectuadas na Alemanha, decidiu-se proceder a um inquérito em todos os outros Estados-Membros a fim de avaliar as provas de chegada ao destino que aceitam (documentos aduaneiros de importação, provas emitidas pelas embaixadas, etc.). Este inquérito está ainda em curso.

QUALIDADE DOS CONTROLOS DAS PROVAS DE CHEGADA AO DESTINO

10. No sistema de tipos de provas de chegada ao destino, existem provas primárias e secundárias. Se o exportador não pode obter a prova primária (poderá escolher entre documento aduaneiro de importação ou certificado de descarga e de importação emitidos por uma sociedade de vigilância), pode substituir essa prova por outros documentos (provas secundárias) que são enumerados exaustivamente no n.º 2 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999. Estes documentos são todos igualmente fiáveis e produzem os mesmos efeitos jurídicos.

11. A pedido de um Estado-Membro, a Comissão entra em contacto com as autoridades dos países terceiros para saber se o documento comunicado pelo Estado-Membro é um documento considerado válido no país terceiro.

A Comissão concorda que é a competência de cada Estado-Membro verificar os pormenores das provas de chegada ao destino. No entanto, afigura-se importante afirmar que os requisitos a respeitar em relação a essas provas são idênticos em todo o território da União Europeia.

12. A avaliação dos sistemas de gestão e de controlo das provas de chegada ao destino aplicados nos diferentes Estados-Membros é o principal objectivo do inquérito sobre as restituições diferenciadas que será efectuado no âmbito do processo de apuramento das contas.

13. A Comissão examinará com os Estados-Membros a questão da manutenção de um registo que inclua os modelos de prova de chegada ao destino que os Estados-Membros podem aceitar, bem como as modalidades para uma melhor coordenação.

INCIDÊNCIA DO SISTEMA DE PROVAS DE CHEGADA SOBRE A LIBERAÇÃO DAS GARANTIAS

16. As provas de chegada foram instituídas nomeadamente com o objectivo de lutar contra os desvios de tráfego. A Comissão considera que as regras restritas que caracterizam o actual sistema são necessárias para garantir um controlo adequado neste domínio.

APROVAÇÃO E CONTROLO DAS SOCIEDADES DE VIGILÂNCIA

17. Quando um Estado-Membro decide revogar a aprovação de uma sociedade de controlo e de vigilância, a Comissão informa desse facto os outros Estados-Membros. Comunica igualmente, sempre que forem do seu conhecimento, os motivos que levaram o Estado-Membro a revogar a aprovação. Estes motivos podem estar relacionados com o sistema de organização da sociedade de controlo no Estado-Membro, bem como com o controlo efectuado por essa sociedade em países terceiros de importação.

Além disso, a Comissão vai discutir com os Estados-Membros a possibilidade de subordinar a aprovação das sociedades de vigilância à constituição de uma garantia.

18. O risco de conflito de interesses no que se refere às sociedades de controlo e de vigilância foi analisado. Um documento de trabalho elaborado pela Comissão contém orientações a este propósito que prevêm, nomeadamente, que a sociedade de controlo (ou qualquer outra filial que pertença ao mesmo grupo financeiro) que intervenha no âmbito do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 numa operação de exportação, não possa participar na operação em causa enquanto despachante aduaneiro, transportador, transitário, depositário, etc. ou em qualquer outra qualidade susceptível de originar um conflito de interesses.

19-23. Tal como afirmado, nomeadamente, nas respostas às observações apresentadas nos pontos V e 34, segundo as informações de que dispõe a unidade de apuramento das contas, só a Alemanha aceitou, de facto, um grande número de certificados emitidos por sociedades de vigilância. Os operadores dos outros Estados-Membros só apresentaram este tipo de provas em casos excepcionais; apresentam normalmente documentos aduaneiros de importação aos organismos pagadores. Todavia, a Comissão tenciona efectuar uma auditoria das restituições diferenciadas e considerará a possibilidade de aplicar correcções financeiras em caso de erro dos sistemas a nível do controlo desses certificados.

25-28. A Comissão vai analisar a possibilidade de criar um sistema que implique uma maior responsabilização das sociedades de vigilância.

26. A aprovação e o controlo do funcionamento das sociedades de vigilância no sistema de provas de chegada ao destino foram desde sempre da responsabilidade dos Estados-Membros. Num determinado momento, a Comissão havia previsto instaurar uma aprovação a nível comunitário [Regulamento (CEE) n.º 877/92]. Esta disposição nunca foi aplicada, tendo sido revogada pelo Regulamento (CE) n.º 2955/94. A experiência demonstrou que, nestes casos, os Estados-Membros estão mais bem colocados para avaliar se uma sociedade de vigilância pode ou não ser aprovada. De facto, a Comissão realizou longos debates com os Estados-Membros para elaborar um documento que foi difundido em 1995 e que contém as linhas directrizes no que se refere ao processo de aprovação e de controlo dessas sociedades pelos Estados-Membros. Além disso, por motivos de segurança jurídica, algumas das linhas directrizes constantes do documento, designadamente no que se refere às condições de aprovação

dessas sociedades, foram incorporadas na regulamentação horizontal em matéria de restituições [n.º 5 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999].

27-28. Os problemas referidos pelo Tribunal foram comunicados ao OLAF, que está presentemente a efectuar um inquérito.

29-30. Após ter sido informada dos problemas verificados na Alemanha, a Comissão enviou uma nota por escrito a todos os Estados-Membros solicitando-lhes que comunicassem o número de certificados emitidos por sociedades de vigilância que haviam sido aceites pelos organismos pagadores durante o período de referência. Verificou-se que haviam sido aceites 7 546 certificados, dos quais 7 280 (97 %) na Alemanha e 266 (3 %) nos outros Estados-Membros, considerados conjuntamente.

Por conseguinte, decidiu-se concentrar os controlos na Alemanha, uma vez que este país havia autorizado as sociedades de vigilância, até ao final de 1995, a emitirem provas primárias de chegada ao destino, mesmo nos casos em que essas sociedades não tinham podido estar presentes aquando das operações de descarga para efectuar os controlos correspondentes devido à transmissão tardia das informações necessárias pelos exportadores. Não foi recolhido qualquer elemento indicando que o mesmo tipo de erro de sistema existia nos outros Estados-Membros.

A taxa de correcção aplicada (em relação aos referidos 97 % dos casos) representava 25 % das despesas em risco, isto é, 20 milhões de euros. Trata-se de uma taxa muito elevada para aplicar apenas em casos excepcionais.

A Comissão considera, portanto, que os controlos incidiram efectivamente sobre as despesas em risco. Além disso, decidiu-se proceder à auditoria das restituições diferenciadas acima referida a fim de analisar quais as provas de chegada aceites por outros Estados-Membros (uma vez que nesses outros países não se recorre frequentemente a sociedades de vigilância) bem como que controlos são efectuados no que se refere a essas provas.

31. O OLAF acompanha esses casos.

32. A Comissão esforçou-se ao longo dos anos por encontrar soluções adequadas para os problemas de tipos de provas a considerar para provar a chegada ao destino. Para facilitar aos exportadores comunitários a obtenção da prova de importação, a Comissão, através do Regulamento (CEE) n.º 887/92, introduziu como prova primária (já existia como prova secundária) os certificados emitidos pelas sociedades de vigilância, juntamente com os documentos aduaneiros de importação.

A Comissão considera adequado manter este tipo de prova primária das sociedades de vigilância, a fim de permitir aos exportadores mais possibilidades de agir e de não os deixar exclusivamente nas mãos dos importadores dos países terceiros para a obtenção da prova primária de importação, uma vez que, normalmente, é esse importador que no circuito comercial tem acesso ao documento aduaneiro de importação.

FIABILIDADE DAS PROVAS DE CHEGADA EMITIDAS PELAS EMBAIXADAS DOS ESTADOS-MEMBROS

35. A situação jurídica das embaixadas ou consulados é diferente da situação das sociedades de vigilância. Em relação às sociedades de vigilância, existem disposições específicas na regulamentação comunitária [n.º 5 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999].

38. Estes aspectos serão igualmente acompanhados no decurso da auditoria específica das restituições diferenciadas (referida no ponto 12). A Comissão deseja igualmente referir que incumbe efectivamente aos Estados-Membros garantir a validade dessas provas.

TIPO DE PROBLEMAS E/OU IRREGULARIDADES DETECTADOS EM EXPORTAÇÕES PARA DESTINOS ESPECÍFICOS

Jordânia – infracção ao embargo das Nações Unidas às remessas destinadas ao Iraque

40-42. Tendo em vista a recuperação, o OLAF deve ter em conta os princípios do direito comunitário que garantem, nomeadamente, meios de recurso perante as instâncias jurídicas adequadas, quer administrativas quer judiciais.

Rússia – declarações de importação falsificadas

43. Aquando da 6.ª Conferência dos directores dos organismos pagadores da União Europeia, realizada em 6 de Maio de 1999, o OLAF (UCLAF nessa altura) havia convidado cada organismo pagador interessado a contactá-lo para obter os códigos das instâncias aduaneiras russas que se encontravam disponíveis.

47. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter tomado nota das medidas adoptadas pela Comissão no que se refere ao problema da validade e do controlo das provas de chegada no caso das exportações para a Rússia.

Egipto – tratamento das faltas à descarga e dos produtos recusados

48. A Comissão partilha a opinião do Tribunal sob a melhor forma de tratar as diferenças de peso aquando da partida e da chegada. O pedido do Tribunal respeita unicamente ao acompanhamento dos casos individuais apontados. Sempre que as diferenças observadas se referem a amostras retiradas pelas autoridades do país terceiro (se for demonstrado que é este o caso) o n.º 4 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 permite conceder as restituições com base no peso das amostras.

Estes casos serão analisados durante as auditorias das restituições diferenciadas que serão realizadas pela unidade de apuramento de contas nas suas missões à Irlanda, à Alemanha e a França.

Marrocos – justificação da taxa de restituição e faltas à descarga

54-56. O risco, apontado pelo Tribunal, de que os animais destinados a abate possam beneficiar de restituições aplicáveis aos animais reprodutores foi identificado pela Comissão em relação a um caso concreto verificado na Alemanha aquando da unificação. A Comissão realizou um inquérito sobre exportações maciças, destinadas à Polónia, de animais declarados como sendo reprodutores de raça pura. O inquérito revelou que se tratava de facto de animais para abate (ver relatório de síntese do apuramento das contas de 1991, ponto 6.1.2).

O inquérito realizado pela Comissão permitiu tirar conclusões no que se refere aos seguintes elementos:

- ausência de certificados de ascendência emitidos pelo serviço oficial responsável pelo livro genealógico no qual figuram os resultados dos testes de rendimento e os resultados da apreciação do valor genético dos animais, dos seus pais e dos seus avós,
- os certificados sanitários aplicáveis aos animais reprodutores que satisfaçam as exigências dos países de importação,
- ausência de critérios de idade e, em geral, ausência de controlo das provas comerciais (preço, condições de entrega, etc.).

À luz das conclusões deste inquérito, considerou-se adequado definir condições de elegibilidade para as restituições aplicáveis aos animais reprodutores. O Regulamento (CE) n.º 2342/92, no seu artigo 3.º, estabelece essas condições. Este caso revela que a Comissão tomou as medidas necessárias para garantir de forma razoável que só os verdadeiros animais reprodutores de raça pura obtêm as restituições mais elevadas. Paralelamente, em casos em que existam dúvidas, deverá ser aplicado o disposto no artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 (dúvidas quanto ao destino real). Do mesmo modo, o Regulamento (CEE) n.º 4045/89 (controlos *a posteriori* da contabilidade), revela-se um instrumento de controlo adequado para verificar a realidade das trocas comerciais de animais reprodutores.

55. A Comissão tomará as medidas adequadas.

57. Os casos mencionados pelo Tribunal demonstram a importância dos controlos acima referidos, bem como a possibilidade de retrair os casos em que as restituições devem ser reembolsadas.

Não são concedidas restituições para os animais mortos durante o transporte. Em todos os casos, os exportadores têm de declarar o número de animais colocados em livre prática no país de importação [n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 615/1998].

Líbano – faltas à descarga – insuficiente acompanhamento pelos Estados-Membros

58. No que se refere às exportações de bovinos vivos para o Líbano com pagamento de restituições, solicitou-se às autoridades

competentes italianas que fornecessem informações mais pormenorizadas relativas às infracções verificadas, aos montantes das restituições em causa e ao número de exportações em relação às quais tinham sido emitidos certificados de descarga com informações erradas. No caso da França, este Estado-Membro efectuou em 2000 notificações de irregularidades relativas a três sociedades, num montante de 1 061 506,85 francos franceses. Deverão verificar-se proximamente novas notificações relativas a um quarto operador.

Estónia – acordos comerciais que criam o risco de carrosséis

59. A Comissão não está de acordo com a afirmação do Tribunal segundo a qual a manteiga exportada para a Estónia não deveria beneficiar de restituições à exportação devido à isenção de direitos aduaneiros de que beneficiam as importações para a Comunidade de manteiga estónia.

Todavia, a Comissão está disposta a analisar a situação à luz das observações do Tribunal. A actual posição da Comissão é de que o preço do leite na Estónia figura entre os mais baixos dos países candidatos à adesão. Por exemplo, o preço do leite na Estónia é de 13 euros/100 kg, enquanto na Polónia é de 24 euros/100 kg. Por conseguinte, o preço da manteiga estónia está muito próximo do preço do mercado mundial.

60. No caso da Estónia, convém notar que a regulamentação em vigor é eficaz e que as autoridades competentes, tanto no interior como no exterior da União Europeia, cooperam na luta contra os casos de irregularidades. Muito embora as autoridades estónias aleguem que não têm meios para identificar a origem da manteiga em livre circulação, convém apreciar tal afirmação à luz dos certificados veterinários que devem ser emitidos pelo país de origem e que devem acompanhar os produtos permanentemente, por razões de carácter sanitário. Além disso, as investigações sobre o eventual recurso a isótopos, que se encontram numa fase avançada, mas que implicarão a cooperação de países terceiros, permitirão verificar/detectar a origem da manteiga no futuro.

62. A Comissão não concorda com a opinião do Tribunal segundo a qual no contexto do acordo de comércio livre com a Estónia no sector do leite e dos produtos lácteos a taxa de restituições de manteiga deveria ser nula, a exemplo do que aconteceu em relação ao queijo.

Se a Comissão decidir eliminar as restituições relativas à manteiga exportada para a Estónia, deverá fazer o mesmo em relação aos outros produtos lácteos abrangidos pelo acordo. Uma decisão desse tipo teria por efeito fazer desaparecer o leite e os produtos lácteos comunitários do mercado de um país candidato à adesão e permitir que outros países ocupassem a parte de mercado detida presentemente pela União Europeia.

A Comissão considera que o incentivo dos fluxos comerciais entre a União e os países candidatos à adesão representa um importante objectivo a médio prazo na perspectiva da futura adesão da Estónia ao mercado único. A Comissão considera também que o facto de a União Europeia se excluir a si própria do mercado estoniano onde os preços são mais baixos, ao suprimir as restituições à exportação não representa a melhor opção para a União Europeia.

Todavia, na sequência das observações do Tribunal, a Comissão continuará a acompanhar atentamente a situação e analisará a

sugestão do Tribunal segundo a qual não deverão ser pagas restituições à exportação em relação a certos produtos que beneficiem de direitos aduaneiros de importação inferiores ao normal ou nulos.

Coreia do Norte – documentos comprovativos de penetração no mercado

66-69. Uma vez que o inquérito está ainda em curso, o OLAF não considera apropriado efectuar qualquer comentário sobre este caso.

70. A questão de saber se se tratou de uma transacção comercial será decidida pelo OLAF, que determinará também se as mercadorias não eram comercializáveis em condições normais.

Japão – justificação das taxas de restituição aplicáveis ao queijo não destinado ao consumo directo

71-74. A Comissão expôs claramente os motivos que a conduziram a alterar os considerandos do regulamento relativo às restituições à exportação na sua nota ao Tribunal de 19 de Fevereiro de 2001 (AGR 004898). Os artigos do regulamento nunca incluíram qualquer disposição correspondente à frase dos considerandos em questão. Com base num parecer jurídico, o texto foi adaptado, tendo sido suprimida a frase constante dos considerandos uma vez que a sua aplicação na prática se revelava impossível.

Os serviços da Comissão partilham a opinião do Tribunal segundo a qual as restituições à exportação para o queijo destinado à transformação poderiam teoricamente, se as circunstâncias do mercado fossem as mais adequadas, ser inferiores às restituições concedidas em relação ao queijo natural acondicionado de forma adequada para o consumo directo. É praticamente impossível verificar a utilização final dada a um produto num país terceiro. As restituições são fixadas de forma a compensar a diferença entre os preços internos e os preços externos, tendo em conta a situação geral dos mercados. Desde a supressão da frase nos considerandos, a situação do mercado e as exportações comunitárias de queijo justificam a manutenção do *status quo* no que se refere às restituições à exportação para o queijo, quer este último se destine à transformação num país terceiro quer ao consumo directo. A taxa de restituição aplicada ao queijo está estreitamente relacionada com o seu teor em matéria seca. Este teor em matéria seca é idêntico, independentemente de o queijo se destinar ao consumo directo no país terceiro ou à transformação. Por conseguinte, existem fortes motivos para tratar a matéria seca do leite exportado da mesma forma independentemente do destino do queijo num país terceiro. A Comissão tenciona, todavia, continuar a acompanhar atentamente esta questão.

74. Os serviços da Comissão estão dispostos a cooperar plenamente com o OLAF a fim de clarificar as diferenças entre as estatísticas da União Europeia relativas às exportações e as estatísticas japonesas relativas às importações. O inquérito prossegue o seu curso.

Uruguai, Ucrânia e Croácia – declarações de importação que não comprovam a colocação das mercadorias em livre prática

77-79. Em conformidade com o disposto no artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91, essas irregularidades devem ser comunicadas ao OLAF.

80. O OLAF está a tratar deste caso.

MOVIMENTOS DE CONTENTORES

81-83. Para manifestar uma opinião sobre a verdadeira natureza das operações individuais de exportação, é possível recorrer a informações extraídas de bases de dados tais como a base de dados Lloyd's (sobre os movimentos de embarcações) ou, se for caso disso, a informações obtidas junto das sociedades de contentores.

Estes dois tipos de verificações podem permitir ter uma ideia dos movimentos físicos verificados durante um período determinado em relação aos meios de transporte ou aos contentores fretados.

Estas verificações não permitem de modo algum obter provas aceitáveis relativas ao peso, à natureza e às características das mercadorias exportadas, nem podem provar que os produtos foram efectivamente importados para um país terceiro.

Por conseguinte, muito embora seja favorável à ideia de explorar as possibilidades de recorrer a este tipo de verificações em casos individuais para os quais, nomeadamente, existam suspeitas de irregularidades, a Comissão considera que tais verificações não podem ser aplicadas a todas as exportações.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

84. A Comissão concorda com as observações do Tribunal segundo as quais em determinados casos específicos, nomeadamente a forma como as sociedades de vigilância aprovadas executam as suas tarefas ou a ausência de garantias necessárias quanto à validade de determinadas outras provas, se verificou existirem deficiências significativas. Por este motivo, foram já adoptadas medidas tendo em vista reforçar os procedimentos existentes ou permitir o acesso a provas alternativas. A Comissão tenciona analisar com os Estados-Membros as questões levantadas pelo Tribunal nesta matéria.

A Comissão prosseguirá as suas auditorias no âmbito do processo de apuramento das contas a fim de minimizar os riscos financeiros para as despesas comunitárias.

85. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal, de um modo geral, não pôr em causa a verdadeira natureza das transacções comerciais envolvidas.

86. É aplicada uma taxa única de restituição a cerca de 90 % das exportações de carne de bovino e de leite e produtos lácteos, consideradas em termos de valor. Em relação às restantes exportações, é aplicada uma taxa de restituição significativamente inferior, em especial no caso das exportações para os países candidatos.

A Comissão analisará em que sector a aplicação de um sistema de concursos se revela viável e exequível.

87.

- A flexibilização das condições relativas à apresentação de provas de chegada ao destino, tal como recomendada pelo Tribunal, não se afigura exequível, uma vez que o facto de exigir uma prova de chegada apenas em casos de dúvidas, ou em relação a destinos de elevado risco, implicaria um risco potencial de se perder o controlo sobre as exportações para países para os quais não está prevista qualquer restituição à exportação. Contribuiria igualmente para expor a Comunidade a importantes críticas sob a sua forma de efectuar o acompanhamento e o controlo das suas trocas comerciais subvencionadas com países terceiros, nomeadamente tendo em conta os compromissos assumidos a nível internacional no sentido de se abster de conceder restituições à exportação para determinados mercados.

Por conseguinte, a flexibilização das exigências em matéria de apresentação de provas de chegada ao destino só poderá originar um risco potencial para o orçamento comunitário.

- A Comissão considera que a apresentação de documentos de transporte e facturas comerciais nos casos das restituições diferenciadas não constituiria uma garantia suficiente no que se refere à chegada ao país terceiro para o qual é paga uma restituição. Todavia, no contexto da simplificação administrativa do processo de apresentação de provas de chegada, os serviços da Comissão vão analisar se será possível aumentar o nível dos montantes que figuram no artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999.
- A Comissão debaterá com os serviços responsáveis pelos controlos *a posteriori* a melhor forma de incluir a consulta das bases de dados sobre os movimentos de embarcações e de contentores nos programas de auditoria.

88.

- A qualidade dos controlos efectuados pelos Estados-Membros será analisada aquando das próximas missões de controlo no âmbito do apuramento de contas. A auditoria teve início em Maio de 2001.

A Comissão recordou aos Estados-Membros, numa declaração apresentada na reunião do Comité de Gestão dos Mecanismos das Trocas Comerciais de 12 de Setembro de 2000, que os certificados emitidos pelas embaixadas, para poderem ser aceites como prova secundária, deverão reflectir a quantidade, a natureza e as características dos produtos em causa. Além disso, foi assinalado que as embaixadas devem manter registos de todos os certificados

emitidos dos quais constem as medidas de controlo efectuadas em apoio dos certificados emitidos.

- A Comissão não tenciona alterar o actual sistema, dado que considera que os Estados-Membros estão mais próximos da realidade e mais bem colocados do que a Comissão para decidir se uma dada sociedade de controlo pode ou não ser aprovada. Se a Comissão assumisse essa responsabilidade, seria obrigada a basear-se na experiência e na apreciação dos Estados-Membros em relação às sociedades em causa.

Por outro lado, no âmbito dos controlos *a posteriori*, é possível verificar se essas sociedades respeitaram efectivamente as disposições da regulamentação comunitária e as linhas directrizes apresentadas pela Comissão.

- A Comissão vai analisar com os Estados-Membros a ideia apresentada neste travessão, embora seja necessário esclarecer dois aspectos
 - os critérios financeiros de controlo efectivo ou de pertença a um mesmo grupo,
 - que parte de uma sociedade de vigilância é posta em causa. O impacto das deficiências detectadas é ainda mais importante no caso de se tratar de uma filial situada fora da União Europeia que ofereça os seus serviços ao conjunto das filiais situadas na União Europeia (por exemplo, agência do grupo em Angola). Neste último caso, é evidente que há que revogar a aprovação de todas as filiais do mesmo grupo situadas na Comunidade.
- Caso se verifique que a sociedade de vigilância emitiu um certificado que não corresponde à realidade, este acto e as consequências dele decorrentes são imputáveis ao beneficiário da restituição [n.º 4, segundo travessão do artigo 52.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999]; consequentemente, verificar-se-á o reembolso da restituição e a aplicação da sanção prevista no artigo 51.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999.

Paralelamente, a Comissão vai reflectir sobre a possibilidade de introduzir um sistema que implique uma maior responsabilização das sociedades de vigilância.

A Comissão irá analisar, o mais brevemente possível, a possibilidade de criar e actualizar um ficheiro dos formulários e carimbos aduaneiros utilizados nos países terceiros ou em alguns países terceiros.

89. Nos últimos anos, a unidade de apuramento das contas realizou numerosas auditorias das despesas declaradas pelos Estados-Membros em matéria de restituições à exportação, tendo sido aplicadas importantes correcções financeiras sempre que se verificou que os pagamentos não haviam sido efectuados em conformidade com a regulamentação.

As provas de chegada ao destino apresentadas em apoio das operações seleccionadas para serem objecto de auditoria no âmbito do processo de apuramento de contas foram sempre objecto de avaliação e, sempre que adequado, foram aplicadas correcções financeiras no decurso dos exercícios de apuramento anteriores.

90. Segundo as informações comunicadas pelo Tribunal, o montante refere-se essencialmente a irregularidades presumíveis detetadas num Estado-Membro no período 1994-1996 (60 milhões de euros), bem como a exportações irregulares com destino ao Iraque posteriores à imposição do embargo em 1991 (cerca de 40 milhões de euros). A Comissão iniciou processos, e estes casos são objecto de acompanhamento em conformidade com a regulamentação. Em relação aos outros casos, a Comissão tenciona tomar as medidas que se impõem.

No termo de um inquérito que se prolongou por cinco anos, no decurso do qual foram analisados exaustivamente milhares de certificados emitidos por sociedades de vigilância, foi aplicada uma correcção financeira de 20 milhões de euros em relação à Alema-

nha, que corresponde a 25 % das despesas em risco. A unidade de apuramento de contas analisará em 2001 e 2002 os processos de controlo aplicados em relação às provas de chegada nos outros Estados-Membros.

Em relação à Itália, foi aplicada uma correcção financeira de cerca de 33 milhões de euros devido à insuficiência de controlo. Quanto ao arquivamento do procedimento criminal nos tribunais italianos relativo ao caso dos animais vivos exportados para o Líbano, convém sublinhar que tais casos devem ser comunicados ao OLAF.

91. A Comissão examinará a recomendação do Tribunal no sentido de não serem pagas restituições à exportação em relação a determinados produtos sempre que os direitos de importação para a União Europeia aplicáveis aos mesmos produtos sejam inferiores à taxa do direito normal ou mesmo nulos. Tal como indicado nas suas respostas às observações apresentadas no n.º 59, a Comissão tomará esta questão em consideração no contexto das relações entre a União Europeia e a Estónia.

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 10/2001**relativo ao controlo financeiro dos Fundos Estruturais [Regulamentos (CE) n.º 2064/97 e (CE) n.º 1681/94 da Comissão], acompanhado das respostas da Comissão***(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)*

(2001/C 314/02)

ÍNDICE

	Pontos	Página
GLOSSÁRIO		27
RESUMO	I-IV	28
INTRODUÇÃO	1-3	29
AUDITORIA DO TRIBUNAL	4-6	29
ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR	7-18	29
Regulamento (CE) n.º 2064/97	8-15	30
Regulamento (CE) n.º 1681/94	16-18	30
OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97	19-21	30
PAPEL DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97	22-36	31
Manual de auditoria da Comissão	25-28	31
Avaliação da aplicação do regulamento efectuada pela Comissão	29-34	31
Coordenação a nível da Comissão	35-36	32
NORMAS APLICÁVEIS	37-41	32
APLICAÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS	42-87	33
Procedimentos aplicáveis	43-50	33
Coordenação ao nível dos Estados-Membros	51-60	33
Responsabilidade pela execução dos controlos	61-62	35
Seleção da amostra	63-65	35
Conteúdo dos controlos	66-69	35
Despesas elegíveis controladas	70-74	36
Redução da percentagem de 5 %	75-79	36
Declaração de encerramento	80-84	37
Pista de auditoria	85-87	37
OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94	88-89	37
PAPEL DO OLAF E DE OUTROS SERVIÇOS DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94	90-126	38
Sistemas de gestão	90-94	38
Orientações da Comissão	95-106	38
Controlo da execução do Regulamento (CE) n.º 1681/94 por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão	107-114	40
Acompanhamento das irregularidades por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão	115-126	41
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	127-132	43
ANEXOS 1 E 2		45
Respostas da Comissão		47

GLOSSÁRIO

BMF	<i>Bundesministerium der Finanzen</i> (Ministério Federal das Finanças — Alemanha)
CICC	<i>Commission interministérielle de coordination des contrôles</i> (Comissão Interministerial de Coordenação dos Controlos — França)
DG	Direcção-Geral
DG AGRI	DG Agricultura
DG EMPL	DG Emprego e Assuntos Sociais
DG FISH	DG Pesca
DG REGIO	DG Política Regional
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola
FSE	Fundo Social Europeu
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IGA	<i>Inspection générale pour l'Administration</i> (Inspecção-Geral da Administração — França)
IGAE	<i>Intervención General de la Administración del Estado</i> (Inspecção-Geral da Administração do Estado — Espanha)
IGAG	<i>Inspection Générale de l'Agriculture</i> (Inspecção-Geral da Agricultura — França)
IGAS	<i>Inspection générale des affaires sociales</i> (Inspecção-Geral dos Assuntos Sociais — França)
IGF	<i>Inspection générale des finances</i> (Inspecção-Geral das Finanças — França)
IGRUE	<i>Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea</i> (Inspecção-Geral para as Relações Financeiras com a União Europeia — Itália)
MAFE	Manual de Auditoria dos sistemas de gestão e de controlo dos Fundos Estruturais, da Comissão
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
UCLAF	Unidade de Coordenação da Luta Antifraude

RESUMO

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre a aplicação, pela Comissão e pelos Estados-Membros, de dois regulamentos que visam melhorar o controlo financeiro dos Fundos Estruturais: o Regulamento (CE) n.º 2064/97 da Comissão, que estabelece um sistema de controlos, pelos Estados-Membros, das despesas efectuadas em operações co-financiadas pela União Europeia, e o Regulamento (CE) n.º 1681/94 da Comissão, que prevê o estabelecimento, pelos Estados-Membros, de um sistema de informação sobre as irregularidades detectadas.

II. A auditoria foi efectuada ao nível do OLAF e de outros serviços da Comissão e ainda na Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido. Foi realizada uma missão preparatória a Portugal.

III. A adopção do Regulamento (CE) n.º 2064/97 constitui um passo importante da Comissão para melhorar o controlo financeiro, pelos Estados-Membros, das despesas no âmbito dos Fundos Estruturais. Os controlos efectuados e as consequentes declarações de encerramento deverão contribuir para limitar o co-financiamento pela UE de despesas não elegíveis. Embora esteja a ser desenvolvido um óptimo trabalho nos Estados-Membros, o Tribunal verificou que em muitos casos estes últimos não aplicavam o regulamento correctamente (pontos 42-80). A Comissão não forneceu orientações suficientemente claras em tempo útil, apesar das orientações dadas em dois anexos do manual de auditoria distribuído em Outubro de 1999, que constituem uma base útil para aplicação do regulamento. Até ao final de 2000, a Comissão não tinha efectuado uma avaliação adequada dos esforços empreendidos pelos Estados-Membros (pontos 20-36). Se não forem tomadas medidas para garantir que os Estados-Membros aplicam correctamente o regulamento, o encerramento das várias formas de intervenção não será feito com base em informações fiáveis suficientes.

— A Comissão deverá analisar detalhadamente a forma como os Estados-Membros aplicam o regulamento e dar as orientações necessárias.

— A Comissão deve aconselhar rápida e sistematicamente os Estados-Membros na realização de controlos correctos e na elaboração de relatórios adequados.

IV. De acordo com as estatísticas do OLAF, o número de irregularidades detectadas nos Fundos Estruturais está a aumentar. Verificaram-se deficiências na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 a todos os níveis: regional e nacional, bem como do OLAF e de outros serviços da Comissão. Os dados relativos às irregularidades estavam incompletos e desactualizados e eram de pouca utilidade. Esta situação deve-se, por um lado, ao facto de a base de dados do OLAF não ter funcionado durante três anos entre 1998 e 2000 e, por outro, a que Comissão não efectuou um acompanhamento adequado das informações disponíveis (pontos 88 — 126).

— A Comissão deverá analisar o funcionamento dos sistemas de detecção e comunicação das irregularidades nos e pelos Estados-Membros e efectuar o seu acompanhamento com vista a garantir a sua oportunidade, exaustividade e relevância, orientando a sua acção sempre que for necessário.

— Os Estados-Membros devem analisar os seus próprios sistemas, a fim de assegurar a comunicação das irregularidades detectadas e a transmissão de informações sobre a evolução da situação.

— O OLAF e os outros serviços da Comissão deverão definir em conjunto as suas responsabilidades mútuas e decidir se a comunicação das informações às novas unidades financeiras que estão a ser criadas nas DG responsáveis pelos Fundos Estruturais e a respectiva análise por parte destas permitirão assegurar um acompanhamento mais eficaz.

— A Comissão deverá formular propostas que combinem os vários aspectos de ambos os regulamentos, relativas a sistemas de controlo e de informação eficazes e coerentes, que sejam aplicados de forma clara e uniforme em toda a UE.

INTRODUÇÃO

1. As despesas dos Fundos Estruturais representam cerca de 30 % das despesas orçamentadas (153 038 milhões de euros a preços de 1994 para o período de seis anos compreendido entre 1994 e 1999). No âmbito dos programas plurianuais, a gestão dos Fundos Estruturais é efectuada em grande parte pelos Estados-Membros, que enviam à Comissão declarações elaboradas com base nas despesas efectuadas pelos beneficiários finais. A Comunidade co-financia uma parte delimitada destas despesas. Em auditorias anteriores, o Tribunal detectou inúmeros erros nas operações subjacentes e deficiências graves nos sistemas de controlo dos Fundos Estruturais. Estas deficiências diziam respeito a despesas ou acções não elegíveis, a declarações de despesas superiores às realmente efectuadas e à insuficiência de documentos comprovativos. É possível que muitos destes erros não tenham uma incidência directa nos pagamentos comunitários de adiantamentos. No entanto, existe o risco de as suas consequências se virem a fazer sentir quando os programas forem encerrados. A melhoria do controlo financeiro deverá constituir um objectivo prioritário na execução do novo Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 (QCA 3).

2. O presente relatório incide sobre a aplicação de dois regulamentos que visam melhorar o controlo financeiro das despesas dos Fundos Estruturais:

- a) O Regulamento (CE) n.º 2064/97 da Comissão, que estipula disposições pormenorizadas de controlo financeiro, pelos Estados-Membros, das operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais ⁽¹⁾;
- b) O Regulamento (CE) n.º 1681/94 da Comissão relativo às irregularidades e à recuperação dos montantes pagos indevidamente no âmbito do financiamento das políticas estruturais, assim como à organização de um sistema de informação ⁽²⁾.

3. Nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 1998 e 1999 ⁽³⁾, o Tribunal fez referência às medidas tomadas pela Comissão para aplicar o Regulamento (CE) n.º 2064/97. Num relatório especial de 1998 ⁽⁴⁾, o Tribunal avaliou as medidas de gestão da UCLAF (a Unidade de Coordenação da Luta Antifraude da Comissão, que antecedeu o OLAF, Organismo Europeu de Luta Antifraude, recentemente criado).

⁽¹⁾ JO L 290 de 23.10.1997.

⁽²⁾ JO L 178 de 12.7.1994.

⁽³⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1998, pontos 3.14-3.19 (JO C 349 de 3.12.1999), e relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1999, pontos 3.69-3.74 (JO C 342 de 1.12.2000).

⁽⁴⁾ Relatório especial n.º 8/98 sobre os serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude, especialmente a «Unidade de Coordenação da Luta Antifraude» (UCLAF) (JO C 230 de 22.7.1998).

AUDITORIA DO TRIBUNAL

4. A auditoria do Tribunal avaliou até que ponto a Comissão assegura a correcta aplicação dos dois regulamentos, contribuindo, portanto, para melhorar o controlo financeiro e para obter cada vez mais garantias quanto à legalidade e à regularidade das despesas dos Fundos Estruturais.

5. A auditoria incidiu sobre dois aspectos distintos:

- a) As medidas tomadas pelo OLAF e por outros serviços da Comissão para garantir a aplicação eficaz de todas as disposições dos regulamentos;
- b) A aplicação destes regulamentos pelos Estados-Membros.

6. A auditoria foi efectuada ao nível do OLAF e de outros serviços da Comissão e na Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido. Foi realizada uma missão preparatória a Portugal (durante a qual os trabalhos de auditoria foram limitados), com o objectivo de definir o âmbito e os objectivos da auditoria. Os Estados-Membros foram seleccionados em função da sua importância financeira e da sua organização administrativa. As informações sobre os Estados-Membros não visitados foram obtidas através de questionários. Todavia, os controlos por amostragem efectuados posteriormente a uma parte destas informações mostraram que não era possível ter garantias quanto à sua exactidão e exaustividade. As observações formuladas no presente relatório baseiam-se, portanto, fundamentalmente nos resultados das auditorias efectuadas nos Estados-Membros acima mencionados.

ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR

7. As disposições que regem o controlo financeiro dos Fundos Estruturais constam do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho [alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho] ⁽⁵⁾. Este artigo prevê que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para verificar se as acções financiadas pela Comunidade foram empreendidas de forma correcta, para prevenir e combater as irregularidades e para recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência. Estas disposições devem ser analisadas no contexto do Tratado, que atribui à Comissão a responsabilidade pela execução do orçamento e aos Estados-Membros o dever de cooperar por forma a garantir que as dotações sejam utilizadas de acordo com os princípios de boa gestão financeira.

⁽⁵⁾ JO L 193 de 31.7.1993.

Regulamento (CE) n.º 2064/97

8. O Regulamento (CE) n.º 2064/97 da Comissão entrou em vigor em Novembro de 1997 e tem como objectivo dar resposta às críticas relativas à qualidade da gestão financeira das despesas dos Fundos Estruturais, que são na sua grande maioria geridas pelos Estados-Membros.

9. Até essa data, os Estados-Membros ou efectuavam controlos após a realização do pagamento, embora em número limitado, ou nem sequer efectuavam qualquer verificação. Anteriores auditorias do Tribunal ⁽¹⁾ mostraram que a Comissão efectuava poucos controlos no acto de encerramento das suas formas de intervenção.

10. O artigo 2.º do regulamento enuncia as exigências mínimas a que os sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros devem obedecer, bem como os elementos necessários para garantir uma pista de auditoria satisfatória.

11. O artigo 3.º prevê que os Estados-Membros verifiquem a eficácia dos sistemas de gestão e controlo existentes e as declarações de despesas efectuadas aos vários níveis. Os controlos, a efectuar antes do encerramento de cada forma de intervenção, devem incidir sobre pelo menos 5 % da despesa total elegível, devendo a amostra ser representativa e ter em conta os factores de risco (ver pontos 19-21).

12. O artigo 8.º estipula que, o mais tardar à data do pedido da declaração final de despesas relativo a cada forma de intervenção, os Estados-Membros deverão enviar à Comissão uma declaração elaborada por uma pessoa ou organização funcionalmente independente do serviço responsável pela execução («declaração de encerramento»). Esta declaração deverá apresentar um resumo dos resultados dos controlos efectuados e uma conclusão geral quanto à validade do pedido de pagamento do saldo final e à legalidade e regularidade das operações subjacentes à declaração final de despesas.

13. O regulamento entrou em vigor a meio do período de programação 1994-1999, que, na maioria dos casos, se prolonga até 31 de Dezembro de 2001, data-limite para a realização dos pagamentos. O n.º 2 do artigo 3.º autoriza os Estados-Membros a reduzir a percentagem de 5 % proporcionalmente no que diz respeito às formas de intervenção aprovadas antes da entrada em vigor do regulamento. O Regulamento (CE) n.º 2406/98 da Comissão ⁽²⁾ não exige a apresentação da declaração de encerramento sempre que a data-limite para as autorizações for anterior a 1 de Janeiro de 1997.

14. Nos termos do artigo 9.º do regulamento, os Estados-Membros deverão informar a Comissão anualmente, até 30 de Junho, sobre a forma como aplicaram o regulamento durante o ano civil anterior. Como referido no relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1999 ⁽³⁾, a qualidade e o tipo das informações apresentadas variava consideravelmente de relatório para relatório.

⁽¹⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1998, ponto 3.33 e relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1999, ponto 3.75.

⁽²⁾ JO L 298 de 7.11.1998.

⁽³⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1999, ponto 3.74 (JO C 342 de 1.12.2000).

15. O regulamento exige igualmente que sejam tomadas medidas no que diz respeito às irregularidades. Assim, de acordo com o artigo 7.º, os Estados-Membros deverão investigar e dar solução adequada às irregularidades constatadas. As disposições do Regulamento (CE) n.º 1681/94 são, portanto, reforçadas.

Regulamento (CE) n.º 1681/94

16. O Regulamento (CE) n.º 1681/94 da Comissão estabelece uma série de regras no que diz respeito à comunicação e ao acompanhamento das irregularidades detectadas. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º deste regulamento, os Estados-Membros deverão comunicar à Comissão as medidas tomadas com vista a garantir a regularidade das operações financiadas pela Comunidade, a prevenir as irregularidades e a recuperar os fundos perdidos, bem como uma descrição dos seus sistemas de controlo de gestão. De acordo com o n.º 3 do artigo 2.º do mesmo regulamento, a Comissão deverá examinar estas informações e informar os Estados-Membros sobre as conclusões que delas extrair.

17. A comunicação das irregularidades compete em primeira instância às autoridades nacionais responsáveis por cada Fundo Estrutural. Na prática, compete-lhes comunicar trimestralmente à Comissão (na realidade ao OLAF) informações precisas relativas às irregularidades detectadas cujo impacto financeiro exceda 4 000 euros (artigo 3.º) e actualizar estas informações também trimestralmente (artigo 5.º).

18. Nos termos do artigo 8.º, a Comissão deverá manter contactos com os Estados-Membros, a fim de divulgar informações no que diz respeito aos ensinamentos a tirar e aos casos em que há o risco de ocorrerem irregularidades semelhantes.

OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97

19. Os Estados-Membros devem efectuar controlos por amostragem adequados a fim de verificarem a eficácia dos sistemas de gestão e controlo e, com base na análise de risco, examinarem as declarações de despesas efectuadas aos vários níveis. A ocorrência de erros pode traduzir-se em perdas para o orçamento comunitário, lesando, portanto, os interesses do contribuinte europeu. Por conseguinte, os objectivos do regulamento e a eficácia teórica e prática dos procedimentos de controlo nele previstos revestem uma importância primordial.

20. A forma como os controlos previstos pelo Regulamento (CE) n.º 2064/97 deverão ser aplicados não foi claramente definida quando o regulamento foi adoptado. Foram posteriormente dadas orientações nos anexos 2 e 5 do Manual de Auditoria dos Fundos Estruturais elaborado pela Comissão. De acordo com o regulamento, estes controlos devem ser efectuados com base numa amostra representativa e seleccionada após uma análise de risco. Esta disposição tem dado origem a práticas discutíveis nos Estados-Membros.

21. Uma das abordagens possíveis seria combinar os dois métodos num quadro lógico no âmbito do qual fosse efectuada uma análise de risco que seleccionasse as despesas a submeter a um controlo exaustivo, permitindo, por conseguinte, detectar os erros e corrigi-los. Este método seria então completado por controlos de uma amostra representativa da restante população que permitam determinar se esta constitui um baixo risco e não está afectada por uma taxa significativa de erros. A Comissão deverá dar orientações adicionais aos Estados-Membros quanto ao método de selecção e à forma como os resultados dos trabalhos deverão ser utilizados, nomeadamente no que diz respeito às declarações de encerramento.

PAPEL DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97

22. A principal função da Comissão é garantir que o regulamento é correctamente aplicado em todos os Estados-Membros e em relação a todos os fundos, por forma a que as declarações de encerramento sejam elaboradas com base em constatações resultantes de auditorias rigorosas e fiáveis.

23. Até Julho de 2000, a DG Controlo Financeiro era responsável pela coordenação das questões ligadas a este regulamento. No período compreendido entre Janeiro de 1998 e Junho de 2000, a DG Controlo Financeiro adoptou o resto dos acordos administrativos bilaterais (os protocolos assinados com os Estados-Membros) aos quais o artigo 10.º fornece uma base jurídica, analisou os relatórios elaborados nos termos do artigo 9.º e organizou as reuniões bilaterais com os Estados-Membros. Simultaneamente, a DG Controlo Financeiro efectuou apenas um número reduzido de controlos no local sobre a aplicação de determinadas disposições do Regulamento (CE) n.º 2064/97 pelos Estados-Membros. Esta actividade era, contudo, insuficiente para avaliar a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 pelos Estados-Membros. Por outro lado, até meados de 2000, as quatro DG operacionais envolvidas [DG Política Regional (regio), DG Emprego e Assuntos Sociais (EMPL), DG Agricultura (AGRI) e DG Pesca (FISH)] consideravam que não era da sua responsabilidade verificar se o regulamento era ou não aplicado.

24. A partir de Julho de 2000, a DG REGIO passou a assegurar a coordenação, embora as outras três DG operacionais sejam responsáveis pela aplicação do regulamento no que diz respeito aos fundos de que se ocupam.

Manual de Auditoria da Comissão

25. Em 19 de Abril de 1999 (cerca de 18 meses após a entrada em vigor do regulamento), a Comissão lançou um manual de auditoria intitulado Manual de Auditoria dos sistemas de gestão e controlo dos Fundos Estruturais-controlos financeiros nos Estados-Membros (MAFE). Embora o manual não seja juridicamente vinculativo para os Estados-Membros, a introdução do anexo 2 (que se destina directamente aos Estados-Membros e diz respeito à aplicação do regulamento por parte destes) sublinha que o seu objectivo é definir os critérios dos controlos a efectuar pelos Estados-Membros e apresentar directrizes quanto à forma como tais critérios deverão ser interpretados e verificados pelos serviços da Comissão. O Tribunal considera que este anexo constitui uma base útil para aplicação do regulamento.

26. Todavia, as várias versões linguísticas do manual só foram enviadas às autoridades nacionais em Outubro de 1999, ou seja, na prática, demasiado tarde para terem um impacto significativo nas modalidades de aplicação do regulamento em alguns dos Estados-Membros auditados pelo Tribunal. Por exemplo, nenhum Estado-Membro efectuou análises de risco para identificar os riscos inerentes e de controlo relevantes, como prevê o manual. Além disso, as auditorias realizadas pelo Tribunal nos Estados-Membros em 2000 revelaram que alguns organismos responsáveis pela aplicação do regulamento e coordenação da mesma, bem como os próprios responsáveis pelos controlos, ignoravam a existência do manual, em larga medida devido a problemas de coordenação nos próprios Estados-Membros (1).

27. Apesar da difusão do manual, a interpretação de alguns aspectos do regulamento continuava pouco clara para os Estados-Membros, nomeadamente a possibilidade de reduzir proporcionalmente os 5 % de controlos a efectuar (ver pontos 75-79). Até ao final de 2000, a Comissão não tinha dado orientações comuns aos Estados-Membros sobre uma questão tão importante como esta.

28. O manual prevê que a Comissão avalie o cumprimento das condições impostas pelo regulamento, nomeadamente no que diz respeito ao planeamento e evolução dos controlos dos Estados-Membros, a fim de se assegurar que estes controlos são apropriados e suficientes e respeitam o objectivo de 5 %. Não é possível efectuar essa avaliação de forma satisfatória com base apenas nos relatórios previstos no artigo 9.º e nas informações comunicadas nas reuniões bilaterais anuais com os Estados-Membros. É, portanto, necessário recorrer a outras medidas, nomeadamente a nível central e regional nos Estados-Membros, que permitam à Comissão obter informações suficientes no que diz respeito à qualidade e quantidade dos controlos efectuados.

Avaliação da aplicação do regulamento efectuada pela Comissão

29. A DG Controlo Financeiro efectuou um número reduzido de controlos de determinados aspectos do regulamento. A análise dos relatórios da DG EMPL e da DG AGRI relativos às missões efectuadas nos Estados-Membros em 1999 e 2000 mostrou que as referências feitas ao regulamento se limitavam a observações e descrições *ad hoc* sobre os sistemas utilizados pelos Estados-Membros. A análise da conformidade destes sistemas com o regulamento não fazia parte dos objectivos da auditoria. Até ao final de 2000, a DG REGIO tinha efectuado muito poucas auditorias sobre a aplicação deste regulamento.

30. Nem a DG REGIO nem a DG EMPL dispõem de recursos que lhes permitam avaliar plenamente a aplicação do regulamento, devido à existência de inúmeras formas de intervenção, sobretudo porque as unidades de controlo de cada DG responsável pelos Fundos Estruturais também têm de efectuar, em 2001, um importante trabalho de verificação da conformidade das acções com as regras aplicáveis no novo período de programação 2000-2006. A DG EMPL informou o Tribunal que a sua unidade de auditoria e

(1) França: CICC, DATAR, *Ministère de l'Intérieur* (Ministério do Interior) e DGEFP. Reino Unido: *Department of Trade & Industry* (Ministério do Comércio e da Indústria) e GOWM.

controlo dispõe de recursos humanos muito escassos e que o seu nível de actividade em 2001 poderá vir a ser afectado.

31. Em Outubro de 2000, a DG FISH efectuou uma auditoria no local depois de ter recebido uma declaração de encerramento relativa a um programa operacional. O relatório avaliava a conformidade do sistema nacional com o disposto no artigo 2.º do regulamento (o correcto funcionamento de sistemas de gestão e controlo apropriados) mas não a qualidade dos controlos previstos no artigo 3.º (qualidade e conteúdo dos controlos, acompanhamento das constatações, realização do objectivo de 5 %, controlo de projectos de natureza e dimensão suficientemente variados, etc.). Embora o facto de a DG ter efectuado uma auditoria no local em relação ao encerramento deste programa seja encorajador, é necessário que todas as auditorias deste tipo analisem os aspectos acima referidos, dando conta dos seus resultados.

32. As quatro DG operacionais prevêem efectuar em 2001 uma série de missões com o objectivo de avaliar a aplicação do regulamento. Na opinião do Tribunal, não há tempo suficiente para avaliar de forma adequada o trabalho de um tão grande número de controladores, bem como das autoridades que apresentam as declarações de encerramento. Além disso, em Junho de 2002, poderá ser demasiado tarde para corrigir certas deficiências graves, como a qualidade dos controlos, a composição das amostras ou a validade do trabalho efectuado pelas autoridades responsáveis pela declaração de encerramento.

33. Ao nível dos Estados-Membros, verificaram-se igualmente atrasos na realização dos 5 % de controlos. Por exemplo, em Itália, até 30 de Junho de 2000, apenas quatro dos 36 ministérios/regiões tinham dado início a esses controlos e, em alguns casos, no final de 2000 o organismo de controlo nem sequer tinha sido seleccionado. Como todos os controlos têm de estar terminados até 30 de Junho de 2002 (data-limite para o encerramento), é possível que os Estados-Membros não consigam efectuar controlos de qualidade suficiente no tempo que ainda resta, o que é preocupante. A Comissão deverá verificar em que Estados-Membros há atrasos no começo dos controlos e acompanhar urgentemente a situação.

34. Como a Comissão não efectuou uma avaliação no local da aplicação deste regulamento pelos Estados-Membros, só numa fase tardia tomou consciência dos problemas de interpretação existentes. Isto significa que os Estados-Membros efectuaram controlos que não estão em conformidade com o regulamento. Se a Comissão tivesse efectuado essa avaliação mais cedo, teria sido possível não só abranger um maior número de regiões e formas de intervenção mas também detectar rapidamente mal-entendidos e interpretações incorrectas, bem como comunicar em tempo oportuno a interpretação correcta a todos os Estados-Membros.

Coordenação a nível da Comissão

35. As DG da Comissão devem coordenar as suas posições no que diz respeito à interpretação do regulamento. Os Estados-Membros dirigem as suas questões principalmente à DG responsável pelo fundo em questão. Porém, receberam muitas vezes pareceres e interpretações contraditórias, como aconteceu no caso da redução da percentagem (5 %) de controlos a realizar (ver pontos 75-79).

36. Outro exemplo de diferença de interpretação ocorreu quando a DG FISH informou as autoridades italianas que a declaração de encerramento tinha de ser assinada por um funcionário público. Nenhuma das outras orientações da Comissão nesta matéria estabelece esta condição. Para evitar estas discrepâncias, as respostas a enviar aos Estados-Membros deverão ser submetidas à aprovação da DG REGIO, responsável pela coordenação neste domínio, devendo ser enviada uma cópia de todas as orientações de carácter geral a um serviço central de contacto em cada Estado-Membro.

NORMAS APLICÁVEIS

37. O artigo 3.º do regulamento não estabelece de forma detalhada as modalidades de execução dos controlos pelos Estados-Membros. A auditoria do Tribunal avaliou o procedimento aplicável e os controlos efectuados pelos Estados-Membros, com base no manual de auditoria da Comissão e nas normas de auditoria geralmente aceites. Segundo o Tribunal, estes critérios devem ser considerados os requisitos mínimos a observar na realização dos controlos previstos no artigo 3.º, embora a natureza do trabalho específico a realizar no terreno pelos Estados-Membros deva depender de cada tipo de apoio. Nos pontos seguintes são apresentadas as modalidades segundo as quais, de acordo com o Tribunal, os controlos poderão ser organizados.

38. Os responsáveis pela realização dos controlos devem ser independentes dos que executam o projecto. Deverão ser elaboradas listas de controlo que cubram os principais objectivos desses controlos e que possam ser adaptadas a cada tipo de projecto, em função dos diferentes riscos que cada um apresenta. O controlo deve verificar no local a realidade física do projecto e analisar todos os elementos da declaração de despesas, incluindo os documentos comprovativos. Neste contexto, deve verificar-se a veracidade das operações, os seus aspectos financeiros e a conformidade das despesas com a regulamentação. O Tribunal considera que apenas as despesas que tenham sido objecto destes controlos podem ser tidas em conta para o objectivo de 5 %. A equipa de controlo poderá eventualmente incluir um perito (por exemplo, um engenheiro) e um técnico financeiro/auditor.

39. O n.º 1, alínea a), do artigo 3.º do regulamento prevê que se verifique a eficácia dos sistemas de gestão e controlo existentes. Este trabalho deverá ser efectuado por um organismo independente, como o que elabora a declaração de encerramento. Neste contexto, os gestores dos projectos não deverão verificar a eficácia dos seus próprios sistemas de gestão e controlo.

40. Os controlos deverão ser documentados exhaustivamente, devendo ser elaborado um relatório escrito com os respectivos resultados. O relatório deverá especificar como foi seleccionado o projecto e como decorreram os trabalhos de auditoria efectuados e identificar as despesas elegíveis controladas. O impacto financeiro dos erros/irregularidades detectadas deverá igualmente constar do relatório de modo a permitir à pessoa ou organização que elabora a declaração de encerramento pronunciar-se sobre o seu carácter material, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do regulamento.

41. Se não for possível controlar 100 % das despesas de um projecto, e de acordo com as práticas de auditoria normalmente aceites, pode-se seleccionar uma amostra representativa de dimensão adequada a fim de chegar a uma conclusão quanto à elegibilidade do conjunto das despesas. No âmbito do regulamento, considera-se que o conjunto das despesas de um projecto num determinado momento foi controlado sempre que for possível demonstrar o carácter representativo da amostra analisada. É possível recorrer a outros procedimentos substantivos, como a auditoria analítica, para verificar a legalidade e a regularidade de um projecto. Por conseguinte, se os controlos não incidirem sobre a totalidade das despesas, o relatório deverá mencionar as características da amostra e apresentar elementos que permitam comprovar que a mesma é representativa e tem uma dimensão suficiente.

APLICAÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS

42. As conclusões das auditorias efectuadas nos Estados-Membros constam dos pontos seguintes. É, no entanto, de salientar que a verificação da aplicação correcta do regulamento é, em última instância, da responsabilidade da Comissão.

Procedimentos aplicáveis

43. Em França, no que diz respeito ao FEDER, ao FEOGA-Orientação e ao IFOP, os controlos previstos no artigo 3.º são efectuados por funcionários do serviço responsável pela gestão das despesas, sob a autoridade do *Préfet* da região. Os controlos relativos ao FSE são efectuados por um serviço de controlo regional distinto.

44. A declaração de encerramento é elaborada pela *Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles* (CICC). Este organismo é composto por representantes da *Inspection Générale des Finances* e da *Inspection Générale* de cada ministério responsável por um fundo. Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do regulamento, este organismo é funcionalmente independente dos organismos que executam as despesas co-financiadas.

45. No Reino Unido, no que respeita ao FEDER, os controlos previstos no artigo 3.º são efectuados por funcionários dos serviços regionais (nos casos da Escócia e do País de Gales, por funcionários do *Scottish Executive* e da *Welsh Assembly*, respectivamente), que gerem os projectos. Para assegurar a sua independência, os controlos são efectuados por uma unidade distinta das finanças. O mesmo acontece no que diz respeito ao FSE, embora exista também uma unidade central independente que efectua alguns dos controlos. Em relação ao FEOGA-Garantia, recorre-se a um outro grupo de controladores. Em todos estes casos, as declarações de encerramento são elaboradas pelo serviço de auditoria interna do ministério nacional competente, o que garante a sua independência nos termos do n.º 1 do artigo 8.º

46. Em Espanha, a responsabilidade pela realização dos controlos previstos no artigo 3.º é partilhada pela *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE), no que diz respeito às medidas geridas a nível nacional, e pelas 17 *Intervenciones Generales* das

Comunidades Autónomas, no que respeita às medidas geridas por estas últimas. As declarações de encerramento são elaboradas para todos os fundos por estes mesmos organismos, que são funcionalmente independentes do serviço responsável pela execução.

47. Em Itália, quando da realização da auditoria do Tribunal em Outubro de 2000 ainda não havia um sistema definitivo. Os ministérios e as regiões responsáveis pela execução das várias formas de intervenção podem adoptar as suas próprias disposições. Os controlos previstos no artigo 3.º serão efectuados por um comité interno criado pelo ministério/região ou por auditores externos privados. Em princípio, será o organismo de controlo a elaborar também a declaração de encerramento, o que garante portanto a respectiva independência.

48. Na Alemanha, os *Länder* também têm autonomia e os controlos previstos no artigo 3.º são, na sua grande maioria, efectuados pelos serviços operacionais dos ministérios dos *Länder* que gerem os fundos, sendo as declarações de encerramento elaboradas por serviços independentes, tais como o *Beaufragte für den Haushalt* (responsável pelos assuntos orçamentais) do ministério da tutela.

49. As autoridades alemãs solicitaram o acordo prévio da Comissão sobre a conformidade dos seus procedimentos administrativos com as disposições do regulamento. Em 1998, a DG Controlo Financeiro celebrou um acordo com representantes dos ministérios federais, que confirmava que os sistemas utilizados tanto ao nível federal como dos *Länder*, cuja descrição já tinha sido apresentada pelas autoridades alemãs, estavam em conformidade com o regulamento. O reduzido número de controlos efectuado pela Comissão em relação ao sistema de gestão e controlo alemão deu azo a algumas reservas quanto a questões importantes, como a independência da pessoa/organização responsável pela elaboração da declaração de encerramento. Todavia, a Comissão acabou por dar o seu acordo sem reservas às autoridades alemãs. Assim, os critérios que levaram a Comissão a concluir que o sistema de gestão e controlo alemão estava em conformidade com o regulamento não são claros. Além disso, a auditoria do Tribunal mostrou que o sistema utilizado para o FEDER não obedecia às exigências do regulamento.

50. Em Portugal, os controlos são efectuados em parte por organismos de controlo independentes dos serviços gestores e, em parte, pela entidade que elabora a declaração de encerramento, a qual pertence ao Ministério das Finanças. Existem portanto, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º, garantias de independência.

Coordenação ao nível dos Estados-Membros

51. Nos Estados-Membros, são vários os organismos responsáveis pela realização dos controlos. O Tribunal considera, portanto, que a criação de um organismo de coordenação, que constitua um ponto de contacto com a Comissão e seja responsável pela definição de linhas directrizes e boas práticas e pela prestação de assessoria, facilitaria a aplicação do regulamento. Uma das particularidades da execução das medidas do FEDER pelos Estados-Membros é a intervenção de um grande número de organismos. Daí a dificuldade, mas também a importância, de harmonizar os procedimentos e de elaborar instruções comuns.

52. Em *França*, a CICC desempenhou um papel muito activo, recomendando às regiões as melhores práticas para a realização dos controlos previstos no artigo 3.º A CICC realiza missões em todas as regiões e avalia a pertinência (conformidade da amostra com o n.º 3 do artigo 3.º), a quantidade (cobertura mínima exigida) e a qualidade dos controlos previstos no artigo 3.º, tendo uma visão global de todas as formas de intervenção em França. Verifica igualmente se os sistemas de gestão e controlo são adequados. Numa segunda visita, a CICC certifica-se que as regiões colocaram em prática as suas recomendações.

53. Em *Portugal*, a Inspeção-Geral de Finanças tem uma visão global semelhante de todas as formas de intervenção no país e do trabalho efectuado nos termos dos artigos 2.º e 3.º do regulamento. Além disso, efectua os seus próprios controlos. No Reino Unido, o organismo de controlo interno de cada ministério desempenha um papel semelhante ao da CICC em França, embora cada um deles seja responsável por apenas um dos fundos (1).

54. Em *Itália*, não existe um organismo único responsável pelas declarações de encerramento, mas há um organismo de coordenação do Ministério do Tesouro, o *Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea* (IGRUE). O IGRUE exerce uma coordenação limitada no que diz respeito aos métodos de auditoria e não existem orientações práticas pormenorizadas em relação, por exemplo, às modalidades dos controlos previstos no artigo 3.º ou ao trabalho que deverá ser desenvolvido pela pessoa/organização que elabora a declaração de encerramento. Por outro lado, não foram elaboradas, a nível central, listas de controlo que assegurem uma coerência básica e normas mínimas comuns aos ministérios e regiões que tenham o mesmo tipo de despesas. O IGRUE autoriza cada organismo de gestão a determinar a pessoa/organização responsável pela elaboração da declaração de encerramento. Dada a autonomia das regiões, cada um dos organismos é responsável pelo seu próprio trabalho, podendo escolher livremente a metodologia a seguir. Não há, portanto, garantias de que exista coerência entre as normas de auditoria ou no tratamento dos erros de organismo para organismo ou ao nível do mesmo fundo.

55. Em *Itália*, o IGRUE não é o único interlocutor da Comissão no que diz respeito a este regulamento; com efeito, muitas vezes, o ministério ou a região envia directamente os pedidos de informação à DG responsável pelo fundo em questão. O IGRUE nem sempre é informado dessa correspondência e das respostas da Comissão.

56. Na *Alemanha*, os 16 *Länder* são responsáveis pela aplicação do regulamento e o Ministério Federal das Finanças (BMF) coordena a aplicação do mesmo no que diz respeito a todos os Fundos Estruturais. Todavia, não há uma visão de conjunto ou um controlo da qualidade da sua aplicação. As autoridades federais não são informadas acerca das decisões tomadas pelos *Länder* em matéria de organização relativas à aplicação dos controlos previstos no artigo 3.º ou à designação da entidade responsável pela elaboração da declaração de encerramento.

57. Em *Espanha*, as regiões são igualmente independentes das autoridades nacionais. Contudo, o sistema espanhol apresenta vantagens na medida em que a entidade que elabora a declaração de encerramento é também responsável pela realização dos controlos previstos no artigo 3.º, o que permite ter uma visão global da qualidade destes controlos em todos os fundos. Embora a IGAE tenha elaborado instruções e listas de controlo comuns para todas as comunidades autónomas, não se certifica que essas instruções são respeitadas e interpretadas de forma coerente pelas regiões, no que diz respeito às formas de intervenção que são da competência exclusiva de uma comunidade autónoma (2), nos termos da organização constitucional espanhola.

58. Por conseguinte, nestes três últimos Estados-Membros, que dispõem de estruturas constitucionais e administrativas descentralizadas, a autoridade central responsável não examina o trabalho das autoridades regionais nem estabelece, excepto em Espanha, regras sobre a forma como os controlos devem ser efectuados, uma vez que estes são da exclusiva responsabilidade dessas autoridades regionais. Como existem apenas contactos esporádicos entre as autoridades regionais para analisar a metodologia a seguir e o tratamento dos casos detectados, não há garantias de coerência tanto no que diz respeito a esse tratamento como à aplicação de normas mínimas de controlo idênticas por parte das autoridades regionais. A Comissão, em parceria com os Estados-Membros em questão, deverá tomar as medidas necessárias para suprir esta lacuna, por exemplo, através da criação de comités de coordenação.

59. A elaboração de uma declaração de encerramento conjunta exige um trabalho de coordenação considerável entre os organismos responsáveis a nível nacional e regional. Todavia, sempre que uma determinada forma de intervenção envolver despesas nacionais e regionais e os organismos nacionais e regionais efectuem controlos separados, deve ser apresentada apenas uma declaração de encerramento. Isto porque, por um lado, o regulamento apenas exige uma única declaração para cada forma de intervenção e porque, por outro, seria impossível a Comissão gerir várias declarações de encerramento, provavelmente com conclusões diferentes.

60. Em alguns dos Estados-Membros visitados, o Tribunal verificou que, a nível nacional, não foi efectuado um acompanhamento suficiente do cumprimento da regra dos 5 % de controlos prevista no artigo 3.º do regulamento. Com efeito, apenas a Espanha e a Itália efectuaram um acompanhamento adequado. Em França, o ministério nacional competente apenas verifica continuamente a evolução dos controlos no que diz respeito ao FSE. Recomenda-se que esta prática seja seguida pelas autoridades nacionais de todos os Estados-Membros em relação a todos os fundos. As informações recolhidas, que indicarão também as irregularidades detectadas, deverão ser comunicadas à Comissão em conformidade com o disposto no Regulamento (CE) n.º 1681/94.

(1) Todavia, o organismo de auditoria interna do *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* (Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação do Reino Unido) é responsável tanto pelo FEOGA-Orientação como pelo IFOP.

(2) Espanha: a IGAE não está habilitada a analisar ou a impor alterações ao trabalho das 17 *Intervenciones Generales*.

Responsabilidade pela execução dos controlos

61. A Comissão considera que uma clara separação de funções entre as autoridades de gestão e de pagamento, por um lado, e os organismos de controlo, por outro, é indispensável para a realização dos objectivos previstos no artigo 3.º do regulamento (1). Porém, em Outubro de 2000 e em Março de 2001, a Comissão ainda debatia com os Estados-Membros a questão da independência das entidades que efectuam os controlos previstos pelo artigo 3.º no período 1994-1999. A Comissão deveria ter resolvido esta questão quando o regulamento entrou em vigor. Embora o artigo 3.º não exija explicitamente essa separação de funções, o novo regulamento (2), aplicável ao período de programação 2000-2006, estabelece o princípio da clara separação de funções entre o responsável pelo controlo e o responsável pela gestão.

62. No Brandeburgo, os responsáveis pela gestão dos projectos no âmbito do FEDER, incluindo a aprovação para pagamento, efectuam também os controlos previstos no artigo 3.º Em França (Nord-Pas-de-Calais), nem sempre foi possível garantir que os controlos não eram efectuados pelo gestor do projecto. Ambas as regiões informaram o Tribunal que, após a sua auditoria, tomaram medidas com vista a garantir uma adequada separação de funções. Num outro caso, a Comissão aceitou que as unidades de auditoria interna de duas empresas privadas (que eram organismos de execução) fossem autorizadas a efectuar os controlos previstos no artigo 3.º e a elaborar as declarações de encerramento previstas no artigo 8.º Essas empresas eram também beneficiários finais de uma série de medidas, o que compromete a sua independência. Nestes casos, na ausência de uma supervisão externa efectuada por um organismo público, a independência dos controlos pode ficar comprometida,

Seleção da amostra

63. A auditoria permitiu detectar problemas graves nos procedimentos de amostragem em três Estados-Membros, no que diz respeito à representatividade da amostra e à falta de análise de risco, duas exigências do regulamento.

64. Na Alemanha (Brandeburgo), não havia um mecanismo que permitisse garantir a representatividade da amostra (projectos de natureza e dimensão suficientemente variados). Também na Alemanha, a nível federal e no que diz respeito ao FSE, foram seleccionados apenas projectos com um montante total de despesas elegíveis superior a 500 000 euros; no Brandeburgo, a amostra de 5 % a controlar baseava-se em 5 % dos projectos FEDER co-financiados e não em 5 % das despesas totais elegíveis, como exige o regulamento. Além disso, no Reino Unido, os projectos encerrados do FEDER e do FEOGA foram excluídos do processo de selecção.

65. Em Itália (no que diz respeito ao FSE) e na Alemanha (Brandeburgo, quanto ao FSE e ao FEOGA-Orientação), a amostra foi seleccionada sem ter em conta o critério da análise de risco, ao passo que noutras casos foi seleccionada apenas com base nesse critério, tendo em conta erros já detectados em projectos conexos. Este último processo de selecção não é representativo, uma vez que não dá uma imagem fiel da taxa de erro global e não está conforme com o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º

Conteúdo dos controlos

66. No Reino Unido (Escócia), o Tribunal verificou que em relação ao FEDER foram efectuados controlos do funcionamento dos sistemas em vez de testes substantivos das declarações de despesas relativas a cada projecto. Assim, o Estado-Membro cumpriu o disposto no n.º 1, alínea a), do artigo 3.º relativo à verificação dos sistemas de gestão e controlo, mas não o n.º 1, alínea b), do mesmo artigo, que prevê a verificação das declarações de despesas. Também no Reino Unido, os controlos relativos às despesas do FSE apenas verificaram se os sistemas existentes asseguravam a elaboração de declarações de despesas correctas e, por conseguinte, os relatórios analisados pelos auditores do Tribunal forneciam poucas informações resultantes de testes substantivos dos projectos.

67. Verificou-se o oposto na Alemanha, em relação às acções do FSE, tanto a nível nacional como regional, uma vez que os controlos não incidiram sobre a eficiência dos sistemas de gestão e controlo existentes. Como não foram efectuados outros controlos dos sistemas, o disposto no n.º 1, alínea a), do artigo 3.º não foi cumprido.

68. Em França, as instruções elaboradas a nível central relativas aos controlos a efectuar a nível regional respeitaram as disposições previstas pelo artigo 3.º. Todavia, na região de Nord-Pas-de-Calais, em relação a todos os fundos, excepto o FSE, muitos dos controlos incluídos nos 5 % exigidos eram controlos de rotina efectuados antes do pagamento final e que já estavam previstos antes da entrada em vigor deste regulamento. Como tal, normalmente não incluíam uma auditoria financeira rigorosa das despesas. Assim, quando da realização da auditoria em Fevereiro de 2000, a exigência de controlar 5 % das despesas não estava a ser cumprida. Entretanto, as autoridades francesas informaram o Tribunal que já resolveram este problema.

69. Os relatórios de auditoria continham lacunas. De uma maneira geral, os relatórios raramente incluíam os resultados quantitativos dos controlos, embora estas informações fossem necessárias para elaborar a declaração de encerramento. Em França (Nord-Pas-de-Calais), os relatórios analisados em relação ao FEDER e ao FEOGA consistiam numa certificação do trabalho efectuado de apenas uma linha, recomendando a execução do pagamento final ao promotor do projecto. Após a auditoria do Tribunal, foram dadas novas instruções para corrigir esta situação. Na Alemanha, na região de Brandeburgo (FSE e FEOGA-Orientação) e a nível nacional (FSE), os relatórios não continham informações sobre o objecto dos controlos, o método de selecção ou a representatividade das amostras.

(1) Carta enviada pela Comissão ao Reino Unido em 28 de Setembro de 2000.

(2) JO L 63 de 3.3.2001 — Regulamento (CE) n.º 438/2001.

Despesas elegíveis controladas

70. O n.º 1, alínea b) do artigo 3.º e as alíneas d) e e) do artigo 4.º do regulamento, bem como o MAFE da Comissão ⁽¹⁾, prevêem que as despesas subjacentes sejam verificadas ⁽²⁾. Apenas as despesas que tenham sido pagas, declaradas e objecto de testes substantivos podem ser consideradas como controladas nos termos do regulamento. No entanto, na maior parte dos casos examinados, esses testes não foram efectuados.

71. No Reino Unido, despesas do FSE dadas como tendo sido controladas incluíam pedidos de contribuição relativos a anos anteriores e posteriores ao ano efectivamente controlado, sem que a documentação subjacente tenha sido efectivamente examinada. Num outro caso, em que foi efectuada uma auditoria do sistema financeiro, considerou-se que os projectos tinham sido objecto de testes substantivos ⁽³⁾.

72. Uma deficiência várias vezes assinalada durante a auditoria foi a inclusão de despesas que ainda não tinham sido incorridas à data do controlo, em particular no que se refere a despesas do FEDER, cujos projectos são controlados numa fase intermédia. Nestes casos, os Estados-Membros consideraram que a totalidade das despesas elegíveis autorizadas tinham sido controladas. Num determinado caso, ocorrido na Alemanha, as despesas relativas a um projecto que foi controlado duas vezes foram incluídas em duplicado nos 5 % a controlar.

73. As autoridades espanholas e britânicas comunicaram que, em relação a determinadas formas de intervenção, tinham atingido a percentagem a efectuar, em certos casos logo em 1998. Nos próximos anos deverão ser controladas outras despesas, a fim de garantir a cobertura da totalidade do período, uma vez que o regulamento prevê uma repartição uniforme dos controlos durante o período em questão.

74. Embora alguns Estados-Membros pensem o contrário, as auditorias efectuadas pelo Tribunal e pela Comissão não podem ser incluídas no total de 5 %, uma vez que o regulamento prevê que «os Estados-Membros organizarão... controlos a projectos...» (artigo 3.º). De qualquer forma, os métodos de selecção dos projectos a controlar e os objectivos dos testes efectuados pelos audi-

tores comunitários podem não respeitar critérios idênticos. No entanto, as normas internacionais de auditoria exigem que a pessoa/organismo que emite a declaração de encerramento tenha em conta os resultados das auditorias efectuadas pelas instâncias comunitárias.

Redução da percentagem de 5 %

75. A Comissão não explicou claramente a disposição que prevê a redução da percentagem de 5 %, pelo que a sua aplicação nos Estados-Membros foi confusa. Além disso, o MAFE não dá quaisquer indicações sobre este aspecto, limitando-se a afirmar que a redução é calculada com base na data final para realização dos pagamentos (31 de Dezembro de 2001).

76. A interpretação da DG EMPL é que a amostra de 5 % deve incluir apenas as despesas do período 1998-2001 (ou seja, a partir da entrada em vigor do regulamento), não sendo necessário controlar quaisquer despesas do período 1994-1997. A interpretação defendida pela DG AUDIT ⁽⁴⁾ prevê que seja controlada uma percentagem reduzida das despesas para cada ano do período 1994-2001 ⁽⁵⁾.

77. Dado que os resultados destes controlos constituem um elemento-chave das conclusões da declaração de encerramento, o Tribunal considera que, tal como as declarações finais de despesas, estes controlos deverão cobrir a totalidade do período de programação. No entanto, seria preferível que o cálculo se baseasse numa percentagem de despesas por ano, como recomenda a DG Controlo Financeiro, em vez de basear-se num período de referência.

78. Em Fevereiro de 2001, durante a primeira visita de controlo efectuada pela Comissão (DG REGIO) no âmbito deste regulamento verificou-se que as autoridades irlandesas não controlavam as despesas efectuadas antes da sua entrada em vigor. O próprio Tribunal, no âmbito da sua auditoria financeira relativa ao exercício de 2000, constatou uma situação semelhante em Itália e na Suécia. Se a Comissão tivesse controlado a aplicação do regulamento numa fase menos avançada, ter-se-ia apercebido das diferentes interpretações. Assim, é fundamental que a Comissão dê urgentemente orientações nesta matéria a todos os Estados-Membros.

79. O Regulamento (CE) n.º 2406/98 aplica-se apenas à elaboração da declaração de encerramento. A disposição que prevê o controlo de 5 % (ou uma percentagem reduzida) das despesas totais elegíveis é válida para todas as formas de intervenção, o que inclui, por exemplo, o objectivo 2 em 1994-1996. No entanto, a auditoria revelou que nenhum Estado-Membro atingiu a percentagem de 5 % de controlo no período de programação 1994-1996. A Comissão deverá tomar medidas para que os Estados-Membros apliquem o regulamento na íntegra ou propor a sua alteração.

⁽¹⁾ O MAFE faz referência a um controlo no local aprofundado de todos os aspectos da declaração de despesas baseado nos documentos que constituem a fonte, bem como em outros documentos justificativos na posse dos beneficiários finais das ajudas dos Fundos Estruturais, referindo ainda testes substantivos para determinar se as operações estão correctas (secção B do anexo 2). Prevê ainda que os controlos que cobrem 5 % da despesa total elegível devem incluir controlos no local de todas as declarações de despesas. Finalmente, a secção A estipula que a verificação das declarações de despesas permite obter garantias apenas sobre as declarações efectivamente verificadas.

⁽²⁾ O n.º 1, alínea b) do artigo 3.º prevê que os Estados-Membros examinem selectivamente, com base numa análise de risco, as declarações de despesas efectuadas aos vários níveis em questão.

⁽³⁾ Por exemplo, em 1998, só foram controladas as despesas finais relativas a dois cursos co-financiados pelo FSE. No entanto, os 28 cursos co-financiados pelo FSE foram considerados como tendo sido controlados, com base no argumento de que tinham sido aplicados os mesmos sistemas. No entanto, a elegibilidade e a realidade dos outros 26 pedidos não foram verificadas. As autoridades aplicaram correctamente as conclusões dos resultados relativos aos dois cursos de formação aos restantes 26 cursos. No entanto, o facto de uma auditoria não revelar deficiências dos sistemas ou erros substantivos não justifica que essa ausência de erros seja extrapolada aos restantes pedidos que não foram examinados.

⁽⁴⁾ Cartas enviadas à Dinamarca e à Finlândia.

⁽⁵⁾ Por exemplo, no caso de um programa operacional relativo a 1994-1999, os pagamentos podiam ser efectuados durante um período de oito anos. O regulamento entrou em vigor em Novembro de 1997 (aproximadamente 4/8 do período restante) e, por conseguinte, a percentagem a controlar deveria corresponder a 4/8 de 5 %. Assim, deveria ser controlada uma percentagem mínima de 2,5% das despesas de cada ano (1994-2001).

Declaração de encerramento

80. Até à data em que foi realizada a auditoria do Tribunal, o número de formas de intervenção encerradas era reduzido. A auditoria não assinalou quaisquer casos em que a pessoa/organização que elaborou a declaração de encerramento não tivesse a independência necessária (excepto nos casos referidos no ponto 62). Contudo, durante uma auditoria posterior efectuada na Grécia, no âmbito do FEDER, os auditores do Tribunal constataram que o responsável pela declaração não revira o trabalho efectuado pelos responsáveis pelo controlo, o que compromete a fiabilidade da declaração de encerramento emitida.

81. A auditoria revelou a preocupação dos Estados-Membros de serem penalizados através de uma redução do co-financiamento da UE se efectuarem controlos aprofundados e auditorias dos sistemas e comunicarem um número elevado de irregularidades⁽¹⁾. Uma atitude desse tipo poderia levar os Estados-Membros a não apresentarem declarações de natureza crítica. A Comissão afirmou ao Tribunal que apenas as irregularidades que se saiba serem mantidas na declaração final de despesas serão excluídas do co-financiamento comunitário. Além disso, só nos casos em que o regulamento não tenha sido correctamente aplicado, a Comissão efectuará uma extrapolação das irregularidades e aplicará correcções financeiras. O Tribunal não vê qual o fundamento jurídico para semelhante actuação da Comissão.

82. Não é possível ignorar o elevado número de irregularidades detectadas na população controlada, mesmo que os erros detectados sejam corrigidos. A amostra deverá ser representativa, embora deva igualmente ter em conta quaisquer factores de risco. Assim, se a amostra revela um elevado número de irregularidades, isso significa que o nível de irregularidades na percentagem da população ainda não controlada será significativo. Se as irregularidades identificadas durante os controlos são de natureza sistémica, o artigo 7.º prevê que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para corrigir todos os casos que não tenham sido identificados individualmente pelos controlos. É importante que a Comissão decida rapidamente que utilização tenciona dar às declarações de encerramento e que a comunique aos Estados-Membros, em particular no que se refere às irregularidades não sistémicas verificadas.

83. A Comissão não forneceu quaisquer orientações sobre o que considera uma frequência de irregularidades elevada ou baixa. Por conseguinte, pode suceder que o que uns Estados-Membros consideram «elevado», seja tido como «suficientemente baixo» noutros Estados-Membros. A Comissão deve verificar quais os critérios utilizados pelos Estados-Membros na matéria e divulgar as suas próprias orientações. A Comissão deve igualmente definir uma política comum que deverá ser seguida pelas DG operacionais quando recebem as declarações de encerramento, a fim de garantir um tratamento equitativo a nível dos Estados-Membros e dos Fundos Estruturais.

84. Além disso, o termo «frequência» não chega para avaliar a incidência das irregularidades numa declaração de despesas. As irregularidades podem ser frequentes (e nesse caso as suas causas devem ser investigadas) e terem uma incidência mínima sobre a

declaração de despesas. A frequência das irregularidades não permite quantificar o impacto financeiro das mesmas e, sem esse elemento, é difícil efectuar uma avaliação precisa da fiabilidade de uma declaração de despesas. Por conseguinte, é também necessário quantificar as irregularidades para conhecer a sua real incidência sobre as despesas subjacentes.

Pista de auditoria

85. Uma pista de auditoria consiste nos registos de cada despesa, bem como nos documentos comprovativos existentes tanto a nível administrativo como dos beneficiários. A Comissão contratou uma firma de consultores para efectuar um estudo dos sistemas de controlo e de gestão das despesas dos Fundos Estruturais em determinados Estados-Membros. Desse estudo resultaram diversos diagramas e descrições de sistemas para os vários fundos nos Estados-Membros seleccionados. Foram obtidas informações idênticas para os restantes Estados-Membros com base num modelo elaborado pelos consultores. O estudo, na sua totalidade, deverá ser regularmente actualizado.

86. O n.º 2 do artigo 2.º e o anexo I do regulamento descrevem os vários elementos que devem compor uma pista de auditoria suficiente. As pistas de auditoria resultantes do estudo encomendado pela Comissão definiam responsabilidades mas não permitiam efectuar um juízo sobre a adequação dos sistemas de gestão e de controlo em vigor, nem identificar os domínios de risco. Além disso, não foi possível comprovar a sua conformidade com o modelo indicado no anexo do regulamento.

87. Devido à grande diversidade de projectos e aos sistemas administrativos dos Estados-Membros para a gestão e controlo dos Fundos Estruturais (em particular do FEDER), só raramente a mesma pista de auditoria será aplicável a todas as formas de intervenção de um determinado fundo num Estado-Membro. Na verdade, os benefícios tirados do referido estudo⁽²⁾ são duvidosos, já que o Tribunal não encontrou quaisquer elementos que comprovem a utilização dessas pistas de auditoria, nem, aliás, a sua actualização, quer pelos agentes da Comissão, que preferem basear-se no seu próprio conhecimento dos sistemas, quer pelos Estados-Membros.

OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94

88. O principal objectivo deste regulamento é proporcionar à Comissão uma melhor informação sobre as disposições jurídicas e administrativas aplicadas nos Estados-Membros, bem como sobre a natureza e nível das irregularidades ocorridas nos Fundos Estruturais, os seus efeitos financeiros e as medidas correctivas e preventivas tomadas pelas autoridades nacionais neste domínio, nos termos do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho. Neste sentido, o regulamento prevê a organização de um sistema de informações relativas às irregularidades e a recuperação dos montantes indevidamente pagos.

⁽¹⁾ O artigo 8.º do regulamento faz referência apenas à expressão «irregularidade». O Tribunal considera que, neste contexto, o termo deveria incluir igualmente a noção de erro.

⁽²⁾ O montante do contrato eleva-se a 300 000 euros.

89. O regulamento não define como os Estados-Membros devem interpretar o termo «irregularidade» [o que só foi efectuado com a adopção do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 ⁽¹⁾], nem indica quais os objectivos da Comissão ao exigir a criação desse sistema de informação. Em particular, o regulamento não refere qual a utilização que poderá ser dada às referidas informações, como, por exemplo, o recurso à análise de riscos e o acompanhamento da recuperação dos montantes indevidamente pagos.

PAPEL DO OLAF E DE OUTROS SERVIÇOS DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94

Sistemas de gestão

90. Em Dezembro de 1993, foi criada a UCLAF, ficando incluída no Secretariado-Geral da Comissão. Uma das suas responsabilidades consistia em aplicar o Regulamento (CE) n.º 1681/94, incluindo a recepção e a gestão das irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros. Contudo, as Direcções-Gerais (DG) da Comissão competentes pela aplicação das acções dos Fundos Estruturais continuaram a assumir as responsabilidades de gestão financeira que normalmente competem à Comissão, segundo as disposições do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho.

91. Desde 1997 que o sistema do UCLAF (posteriormente substituído pelo OLAF) para gestão e registo das irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros na área dos Fundos Estruturais se tem deparado com dificuldades resultantes de problemas técnicos e de uma insuficiência de recursos humanos. A partir de finais de 1997, a UCLAF deixou de registar as irregularidades comunicadas na sua base de dados ⁽²⁾ situada no Luxemburgo, uma vez que esta foi encerrada e os seus dados transferidos para o sistema central IRENE ⁽³⁾, situado em Bruxelas. Por falta de *software*, os dados não foram processados e as novas informações não foram registadas no referido sistema. Com o encerramento da base de dados as DG deixaram de ter acesso à mesma. Assim, embora a UCLAF continuasse a receber relatórios de irregularidades trimestrais dos Estados-Membros, a partir de 1997 não comunicou essas irregularidades de forma regular ou sistemática aos outros serviços da Comissão ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ O n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho (JO L 312 de 23.12.1995) estipula que «constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobrados directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida».

⁽²⁾ No que se refere às comunicações efectuadas pelos Estados-Membros, o relatório do OLAF sobre as actividades operacionais (1 de Junho de 1999 a 31 de Maio de 2000) de 23 de Maio de 2000, refere que todas as informações comunicadas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1681/94 foram introduzidas na sua base de dados IRENE (ponto 1.1.1).

⁽³⁾ A base de dados IRENE (*Irregularities, Enquiries, Exploitation*) está operacional desde 1 de Dezembro de 1992.

⁽⁴⁾ Por exemplo, dos 14 casos comunicados pelos Estados-Membros ao OLAF durante o período 1997-1999 relativos ao IFOP, só quatro tinham sido comunicados à DG FISH antes de esta solicitar ao OLAF informações actualizadas em Maio de 1999.

92. Apenas a DG REGIO e a DG FISH dispunham de um sistema próprio para a gestão, registo e acompanhamento das irregularidades comunicadas, e mesmo estes apresentavam deficiências. Todas as questões relacionadas com a gestão financeira dos Fundos Estruturais eram registadas em *dossiers* financeiros individuais, o que tornava difícil controlar e utilizar essas informações. Na sequência da auditoria do Tribunal, os serviços da Comissão declararam ter envidado esforços para melhorar a situação nesta área.

93. Conjuntamente com a criação do OLAF em 1 de Junho de 1999 ⁽⁵⁾, está a ser concebido um novo sistema de bases de dados para ter em conta as inúmeras necessidades em matéria de informação da nova organização. Este sistema deverá estar operacional em 2001. Foi comunicado ao Tribunal que o novo sistema permitirá a comunicação e a consulta de irregularidades por via electrónica entre os Estados-Membros e as Direcções-Gerais da Comissão.

94. Em conformidade com o Livro Branco sobre a reforma da Comissão ⁽⁶⁾ de Março de 2000, e no âmbito do actual reforço e reorganização da função de auditoria interna da Comissão, esta última pretende assegurar uma melhor coordenação e interacção entre o OLAF e as DG da Comissão, uma utilização optimizada do sistema central de alerta rápido relativo aos beneficiários de fundos comunitários (que permita ao sistema contabilístico da Comissão identificar os beneficiários de alto risco antes de serem efectuados os pagamentos), bem como uma gestão mais eficaz da recuperação dos montantes indevidamente pagos. Neste sentido, o OLAF e os outros serviços da Comissão deveriam ponderar a possibilidade de as DG responsáveis pelos Fundos Estruturais efectuarem uma verificação inicial dos relatórios de irregularidades. Esta medida permitiria facilitar um acompanhamento oportuno e directo das irregularidades com as autoridades dos Estados-Membros, bem como garantir que a Comissão introduziria as correcções necessárias aos pagamentos a efectuar posteriormente.

Orientações da Comissão

95. A noção de irregularidade é definida pelo n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, o regulamento relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Segundo este regulamento:

«constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral... por uma despesa indevida».

96. Uma vez que o Regulamento (CE) n.º 1681/94 não inclui qualquer definição de irregularidade, o OLAF indicou a definição supracitada nas suas orientações dadas aos Estados-Membros sobre a detecção e comunicação de irregularidades. Em termos

⁽⁵⁾ Em 28 de Abril de 1999, a Comissão adoptou a Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom que institui o Organismo Europeu da Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999).

⁽⁶⁾ Livro Branco sobre a reforma da Comissão, COM(2000) 200 final, de 1 de Março de 2000 e COM(2000) final/2 de 5 de Abril de 2000.

gerais, a distinção entre fraude e irregularidade é que a fraude é um acto intencional e um crime, enquanto que a irregularidade constitui uma infracção da legislação comunitária resultante de um acto ou omissão.

97. A função do OLAF tem consistido em fornecer informação e orientações sobre a interpretação e as normas de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Este objectivo tem sido concretizado através de seminários organizados nos Estados-Membros, de encontros bilaterais com autoridades nacionais e de reuniões do Comité Consultivo de Coordenação da Luta Antifraude [Cocolaf⁽¹⁾]. Embora estas iniciativas tenham, nalguns casos, tido efeitos positivos sobre o número de casos comunicados e a qualidade das respectivas informações, a auditoria revelou que o OLAF⁽²⁾ não dispunha de informações pormenorizadas que lhe permitissem determinar em que medida os diferentes Estados-Membros respeitavam as disposições do regulamento, em particular no que se refere à definição de irregularidade adoptada, de forma a poder efectuar uma avaliação qualitativa e quantitativa das informações comunicadas.

98. Na ausência de orientações claras dadas pelos serviços da Comissão e pelas autoridades nacionais responsáveis pela coordenação⁽³⁾, surgiram várias interpretações diferentes formuladas pelos Estados-Membros e pelas regiões e até pelas autoridades responsáveis pela gestão de cada Fundo Estrutural. Por exemplo, em Itália, as orientações contraditórias dadas pelos serviços da Comissão limitaram inicialmente as irregularidades a comunicar aos casos passíveis de sanções, passando posteriormente a incluir até casos que não eram lesivos para o orçamento comunitário⁽⁴⁾. Em Itália (Lácio), a auditoria revelou que as autoridades regionais competentes não recebiam quaisquer instruções ou orientações desde 1995.

99. O problema da definição e interpretação de uma irregularidade susceptível de ser comunicada pelos Estados-Membros fora já abordado pela Comissão no seu relatório anual de 1999 sobre a luta contra a fraude. Este relatório, que incluía os resultados de um estudo⁽⁵⁾ baseado nas irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros no período compreendido entre 1993 e 1997, concluía que os relatórios apresentados pelos vários Estados-Membros eram diferentes entre si e, por conseguinte, a prática actual dos Estados-Membros não era coerente com o objectivo de garantir uma protecção equivalente dos interesses financeiros na União Europeia.

⁽¹⁾ O «Comité Consultivo de Coordenação da Luta Antifraude» (Cocolaf), criado em 1994, é composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo OLAF.

⁽²⁾ Contudo, o OLAF declarou no seu relatório sobre as actividades operacionais (1 de Junho de 1999 a 31 de Maio de 2000), de 23 de Maio de 2000, que foram harmonizados os procedimentos relativos às comunicações por parte dos Estados-Membros e que foi imposta uma apresentação uniforme dessas comunicações para facilitar o tratamento informático, no que se refere às comunicações previstas pelo Regulamento (CE) n.º 1681/94 (ponto 1.1.1).

⁽³⁾ Itália: o serviço responsável pelas políticas comunitárias junto do Gabinete do Primeiro Ministro não definiu as irregularidades que devem ser comunicadas, pelo que cada administração as interpretou de forma diferente.

⁽⁴⁾ Carta da DG Emprego de Abril de 1995, actualizada pela carta 1319 de 16 de Janeiro de 2000 dirigida ao Ministério do Trabalho italiano.

⁽⁵⁾ Estudo efectuado pelo Centro Comum de Investigação 1993-1997.

100. Algumas autoridades responsáveis pela comunicação de irregularidades consideraram indevidamente (talvez porque a principal função da UCLAF/OLAF é a prevenção das fraudes) que a sua obrigação de comunicar irregularidades se restringia a casos de fraude ou de suspeita de fraude, embora o Cocolaf, na sua reunião de 4 de Outubro de 1995, tenha decidido que esta interpretação restritiva da noção de irregularidade era contrária às disposições do Regulamento (CE) n.º 1681/94.

101. Nos casos em que irregularidades não fraudulentas foram consideradas como devendo ser comunicadas nos termos do regulamento, existiam ainda dúvidas sobre se era necessário um pagamento ou um pedido de pagamento para que a irregularidade pudesse ser reconhecida. No Reino Unido, foram aplicadas três interpretações diferentes para três Fundos Estruturais, na Alemanha (Brandeburgo), o mesmo órgão executivo responsável pela gestão de dois Fundos Estruturais utilizava uma interpretação diferente para cada um deles, sem razão aparente, enquanto que em Espanha só foram comunicados os casos em que tinha sido iniciado um processo de recuperação.

102. O critério segundo o qual deveriam ser comunicadas todas as irregularidades que tivessem já sido objecto de um inquérito administrativo ou judicial foi também objecto de diferentes interpretações por parte das autoridades nacionais. Em muitos casos, as autoridades consideraram que a emissão de uma ordem de recuperação ou um processo judicial constituíam uma condição prévia para que uma irregularidade fosse comunicada, não bastando a sua detecção ou análise. Por este motivo, em França e em Itália, um número considerável de fraudes presumíveis que estavam a ser investigadas não foram comunicadas ao OLAF nem aos outros serviços da Comissão.

103. Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do regulamento, quando a legislação nacional o prevê, a comunicação das irregularidades fica sujeita à autorização do tribunal competente. A aplicação desta disposição, deu origem a atrasos que, em alguns casos⁽⁶⁾, foram de dois anos, enquanto as autoridades aguardavam o resultado dos processos administrativos e judiciais. Em contrapartida, os processos aplicados em Espanha e no Reino Unido permitiram muitas vezes uma comunicação mais rápida das irregularidades.

104. Tanto na Alemanha (Baviera) como em Itália, o regulamento foi interpretado como não sendo aplicável a casos de irregularidades praticadas pelos organismos responsáveis pela gestão dos fundos. Esta interpretação é particularmente importante quando o organismo gestor, devido ao seu estatuto jurídico independente, não é objecto de controlos por parte das autoridades responsáveis pela certificação do financiamento, o que implica um risco acrescido para as operações financiadas pela UE pelas quais é responsável.

105. Em muitos casos⁽⁷⁾, as autoridades responsáveis pela gestão corrigiram as irregularidades detectadas reduzindo a subvenção paga, mas não comunicaram essas irregularidades. No caso de alguns organismos de gestão, esta prática, acrescida dos problemas de interpretação acima referidos, contribuiu para o número relativamente reduzido de irregularidades comunicadas na

⁽⁶⁾ França, Bélgica, Países Baixos e Itália.

⁽⁷⁾ Países Baixos, Alemanha, Reino Unido e Itália.

Bélgica, em França e nos Países Baixos. No que se refere a determinados Fundos Estruturais, em alguns casos ⁽¹⁾, não foram comunicadas quaisquer irregularidades. Um dos organismos de gestão visitados ⁽²⁾ considera que uma aplicação rigorosa da definição de irregularidade implicaria actualmente a comunicação anual de milhares de irregularidades. O *anexo 1* indica o número de casos de irregularidades comunicados no período 1994-2000, bem como os respectivos montantes, repartidos por Fundo Estrutural e por Estado-Membro.

106. Uma vez que as autoridades dos Estados-Membros têm diferentes definições da noção de irregularidade e que não mantêm actualizadas as suas informações, os dados que comunicam são incompletos, não fiáveis, enganadores, desactualizados e de reduzida importância em termos de gestão financeira. Embora tenham sido organizados seminários de informação comuns entre as autoridades nacionais e o OLAF, a Comissão e os Estados-Membros deverão desenvolver novos esforços para superar os obstáculos administrativos e legais a nível nacional, a fim de garantir uma abordagem mais coerente em matéria de comunicação de irregularidades. O *anexo 2* apresenta um resumo dos sistemas utilizados pelos Estados-Membros visitados para aplicação do regulamento.

Controlo da execução do Regulamento (CE) n.º 1681/94 por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão

107. Enquanto que os Estados-Membros são os principais responsáveis pelo tratamento das irregularidades detectadas e pela aplicação das correcções financeiras, a responsabilidade pelo controlo do sistema e pela comunicação das irregularidades a nível comunitário é partilhada pelo OLAF, a DG Controlo Financeiro e as Direcções-Gerais operacionais da Comissão. O controlo efectuado pela Comissão da aplicação do referido regulamento foi deficiente em vários domínios. Em primeiro lugar, o Tribunal não encontrou indícios de que a Comissão tenha analisado e avaliado as diferentes informações fornecidas pelos Estados-Membros sobre os seus sistemas de gestão e de controlo, bem como os seus dispositivos para detecção e comunicação de irregularidades. O OLAF é a principal autoridade em matéria de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 e recebe as comunicações dos Estados-Membros previstas pelos artigos 3.º e 5.º A DG Controlo Financeiro (enquanto auditor dos sistemas financeiros dos Estados-Membros), recebe os relatórios sobre as disposições administrativas e legislativas dos Estados-Membros previstos pelo artigo 2.º do referido regulamento e pelo n.º 1 do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88. Contrariamente ao que era intenção do regulamento, esta informação não inclui quaisquer pormenores específicos sobre os sistemas de informação utilizados pelos Estados-Membros para detectar e comunicar as irregularidades. Além disso, nem o OLAF nem as DG da Comissão dis-

põem de pormenores específicos ou análises sobre os procedimentos ou sistemas de comunicação das irregularidades em vigor nos Estados-Membros.

108. Em segundo lugar, nenhum dos serviços da Comissão tinha efectuado controlos no local para analisar especificamente os sistemas dos Estados-Membros aplicados neste domínio. A necessidade destes controlos é demonstrada pelos resultados da auditoria do Tribunal que revelou inúmeras deficiências nos sistemas de detecção, registo e comunicação de irregularidades, tanto a nível das autoridades centrais como das que intervêm anteriormente. Nem o OLAF nem os outros serviços da Comissão tinham consciência destes problemas.

109. Assim, as autoridades responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais a nível nacional e regional não dispunham de instruções ou procedimentos escritos para verificarem a interpretação ou a qualidade das informações recebidas relativas a irregularidades. Apesar da falta de controlo a nível comunitário e nacional ⁽³⁾ sobre a interpretação da noção de «irregularidade» por parte de cada uma destas autoridades, as informações recebidas não foram objecto de qualquer processo de validação pelos Estados-Membros, limitando-se a ser comunicadas à Comissão sem qualquer verificação.

110. Na maior parte dos casos, as autoridades nacionais de coordenação não dispunham de registos que lhes permitissem ter uma perspectiva global de todos os casos comunicados e da sua situação actual. Essas autoridades também não efectuaram controlos de exaustividade ou testes de razoabilidade analisando o número de irregularidades comunicadas pelos diferentes organismos ou regiões competentes. Assim, o Ministério do Interior francês não conservava registos das comunicações de irregularidades recebidas e, no Reino Unido, um determinado ministério não pôde fornecer uma lista de todos os casos relativos ao período 1994-1999 porque todos os casos encerrados eram apagados da sua base de dados. O Tribunal considera que essas informações deveriam ser conservadas para permitir a realização de análises de risco previstas pelo Regulamento (CE) n.º 2064/97, bem como de outras auditorias.

111. Nos termos do artigo 5.º do regulamento, os Estados-Membros devem apresentar trimestralmente informação actualizada sobre os processos administrativos ou judiciais tomados em relação a irregularidades comunicadas anteriormente. No entanto, esta disposição geralmente não é respeitada, principalmente porque os inquéritos são bastante demorados. Esses atrasos prejudicam a eficiência e a transparência dos processos de acompanhamento. Da mesma forma, os Estados-Membros ignoram muitas vezes a obrigação de confirmar trimestralmente os casos em que não são detectadas quaisquer irregularidades.

112. A auditoria revelou que a qualidade dos registos relativos às irregularidades mantidos pelas autoridades de gestão era deficiente, e que os registos mantidos pelas várias autoridades a todos os níveis apresentavam um número significativo de erros e inexactidões. Por exemplo, o OLAF recusou todos os casos de irregularidades comunicados pela França durante o período 1997-1998, alegando que as informações estavam incompletas. Em muitos casos ⁽⁴⁾, as fichas relativas às irregularidades enviadas ao

⁽¹⁾ Reino Unido: IFOP; França: FEDER, IFOP e FEOGA.

⁽²⁾ Alemanha: MASGF. Devido à interpretação muito restritiva aplicada até agora da noção de irregularidade em todos os *Länder*, prevê-se que a aplicação geral dos critérios definidos pelo BMF leve o BMA a declarar vários milhares de casos todos os trimestres, o que dará origem a uma situação muito diferente da verificada no passado, em que foram comunicadas apenas 42 irregularidades nos cinco anos e meio decorridos até 31 de Dezembro de 1999.

⁽³⁾ Reino Unido: *Department of Trade and Industry* — DTI (Ministério do Comércio e da Indústria); França: CICC; Itália.

⁽⁴⁾ França: MI (Ministério do Interior); Reino Unido: DTI, *Department for Environment, Transport and the Regions* — DETR (Ministério do Ambiente, Transporte e Regiões); Espanha; Itália: Ministério da Indústria.

OLAF não indicavam pormenores importantes, tais como o nome do projecto, o montante das irregularidades ou um número de referência único. Estes casos, acrescidos da utilização de fichas não normalizadas, tornam difícil efectuar uma análise válida das informações.

113. A comunicação em alguns casos de dados sem qualquer sentido, bem como a sua aceitação sem que fossem tomadas medidas de acompanhamento, revelam que é necessário definir de forma clara e funcional o teor das informações a comunicar. Além disso, deverão ser conservados registos, sob a forma de ficheiros informáticos, que permitam verificar rapidamente as comunicações de irregularidades recebidas, as que se encontram pendentes, o teor geral dos *dossiers*, bem como o seu acompanhamento e a correspondência trocada em cada caso. Estes *dossiers* deverão ser validados periodicamente, através de um controlo cruzado com os *dossiers* de outras autoridades que participam no sistema de comunicação de irregularidades, a fim de eliminar eventuais erros que possam surgir na sua fase de elaboração.

114. Finalmente, na maioria dos Estados-Membros visitados, o sistema de comunicação de irregularidades não permitia garantir que todas as irregularidades detectadas fossem finalmente comunicadas ao OLAF de forma correcta ⁽¹⁾. Em muitos casos, os registos das autoridades de gestão a nível central relativos aos casos de irregularidades pendentes ou já encerrados não correspondiam exactamente aos registos dos organismos responsáveis pelos Fundos Estruturais, tendo-se verificado igualmente interrupções, inexactidões e atrasos no processo de comunicação das irregularidades. Em Itália ⁽²⁾, eram utilizados vários canais de comunicação paralelos para participar as irregularidades, o que levou a que algumas irregularidades não fossem comunicadas ao OLAF e a que as autoridades intermédias fossem ignoradas e, por conseguinte, impedidas de tomar as medidas necessárias para salvarguardar os fundos.

Acompanhamento das irregularidades por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão

115. Nos termos dos regulamentos aplicáveis aos Fundos Estruturais, quando as autoridades dos Estados-Membros comunicam uma irregularidade detectada antes da data-limite para as autorizações financeiras prevista pelo programa operacional, podem afectar os montantes não elegíveis a despesas de outros projectos. Se a irregularidade não for comunicada e o OLAF e os outros serviços da Comissão só posteriormente tomarem conhecimento da mesma, poderá ser aplicado o procedimento de redução, suspensão ou anulação da ajuda comunitária previsto pelo artigo 24.º do

⁽¹⁾ Por exemplo, numa determinada região, seis casos de irregularidades registados pelas autoridades de gestão regionais não foram comunicados nem às autoridades nacionais nem ao OLAF.

⁽²⁾ Em Itália, embora tenham sido dadas instruções aos diferentes organismos de gestão para que comunicassem as irregularidades detectadas ao serviço responsável pelas políticas comunitárias, alguns organismos comunicaram-nas directamente ao Ministério do Tesouro, enquanto que outros as comunicaram directamente aos seus ministérios da tutela e às DG da Comissão.

Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho. Por exemplo, em 1999 foram emitidas cerca de 75 ordens de cobrança, num montante de 82 milhões de euros ⁽³⁾, nos termos do artigo 24.º

116. São poucas as investigações do OLAF que resultam de comunicações dos Estados-Membros, o que se deve ao facto de os serviços da Comissão partirem do princípio que os Estados-Membros efectuem o acompanhamento das irregularidades que detectam e que corrigem, recuperam e/ou reafectam automaticamente os montantes em questão. Por conseguinte, o OLAF dá prioridade aos seus próprios inquéritos e às áreas de elevado risco, enquanto que as DG responsáveis pela gestão se ocupam principalmente do registo e do acompanhamento de casos de irregularidades detectados em auditorias da Comissão ou do Tribunal de Contas, bem como durante os inquéritos efectuados pelo OLAF.

117. Muitas vezes as comunicações dos Estados-Membros ⁽⁴⁾ não são consideradas prioritárias devido ao seu carácter incompleto e à sua reduzida importância do ponto de vista da análise de risco. Assim, no seu relatório anual relativo a 1999-2000 ⁽⁵⁾, o OLAF declarou que não se podia contentar com as informações recebidas das fontes tradicionais e que devia ainda efectuar uma análise para determinar se as irregularidades detectadas constituíam o grosso das irregularidades efectivamente praticadas ou apenas uma pequena parte.

118. Segundo os dados fornecidos pelo OLAF relativos ⁽⁶⁾ ao período compreendido entre 30 de Junho de 1994 e 31 de Dezembro de 2000 os Estados-Membros comunicaram um total de 3 244 irregularidades, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Esses casos abrangiam os quatro Fundos Estruturais (FEDER, FSE, FEOGA e IFOP) e correspondiam a um montante de 43 3,9 milhões de euros. No final de 2000, o montante total ainda por recuperar no âmbito destes casos elevava-se a 317,3 milhões de euros. Assim, o montante efectivamente recuperado na sequência dessas comunicações foi de 116,6 milhões de euros, ou seja pouco mais de um quarto dos montantes declarados como estando sujeitos a irregularidades.

119. O quadro apresenta o número de casos de irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros em 2000 e os montantes correspondentes. Em 2000, verifica-se um aumento superior a

Fundo Estrutural	N.º de ordens de cobrança	Montante
FEDER	22	63 303 281
FEOGA	33	12 224 957
FSE	12	1 557 709
IFOP	8	5 172 100
Total	75	82 258 047

Fonte: Comissão.

⁽⁴⁾ Além disso, as comunicações dos Estados-Membros eram apresentadas segundo diferentes modelos, uma vez que o regulamento não dava quaisquer indicações nesta matéria. Esta situação criava ainda dificuldades adicionais a nível do processamento e análise das informações.

⁽⁵⁾ Relatório do OLAF sobre as actividades operacionais (1 de Junho de 1999 a 31 de Maio de 2000), de 23 de Maio de 2000, ponto 5.1.2.

⁽⁶⁾ Convém salientar que esta informação diverge da que consta em «Protecção dos interesses financeiros da Comunidade e luta contra a fraude», relatório anual de 1999 [COM(2000) 718 final de 8 de Novembro de 2000 devido à actualização das informações.

74 % do número de casos comunicados relativamente aos anos anteriores. A maior parte dos casos comunicados (55 % dos casos e 51 % do montante total) dizem respeito ao Fundo Social Europeu. Embora o aumento significativo do número de casos comu-

nicados traduza os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para comunicarem as irregularidades, os números escondem ainda as grandes disparidades existentes tanto a nível dos Estados-Membros como das regiões.

Quadro

Fraudes e irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1681/94 (2000)

(1 000 euros)

ESTADO-MEMBRO	FEDER		FEOGA-Orientação		IFOP		FSE		Total geral	
	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante
Bélgica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dinamarca	8	123	4	173	0	0	0	0	12	296
Alemanha	40	12 034	83	3 070	0	0	20	2 173	143	17 277
Grécia	2	2 359	3	165	0	0	9	130	14	2 654
Espanha	11	985	27	799	4	207	141	9 282	183	11 273
França	69	2 387	9	113	1	445	207	7 018	286	9 963
Irlanda	75	8 170	8	82	0	0	5	505	88	8 757
Itália	21	8 895	51	4 902	16	2 824	29	6 305	117	22 926
Luxemburgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Países Baixos	0	0	0	0	0	0	223	23 736	223	23 736
Áustria	0	0	44	1 363	0	0	0	0	44	1 363
Portugal	10	786	23	576	2	296	15	1 835	50	3 493
Finlândia	2	271	5	32	0	0	6	56	13	359
Suécia	3	87	2	25	1	0	13	1 152	19	1 264
Reino Unido	51	4 461	0	0	0	0	28	6 196	79	10 657
TOTAL	292	40 558	259	11 300	24	3 772	696	58 388	1 271	114 018

120. Dado que o principal objectivo da comunicação das irregularidades é permitir que estas informações sejam tidas em conta pela Comissão quando autoriza os pagamentos dos diferentes programas dos Fundos Estruturais, a exactidão e a oportunidade dessas informações são da maior importância. No entanto, a inexistência de um sistema documentado e que tenha sido objecto de um acordo tanto a nível das DG responsáveis pelos Fundos Estruturais como entre o OLAF e estas últimas, para acompanhamento das irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros, dificulta uma utilização correcta e eficiente dessas informações.

121. Por exemplo, em Fevereiro de 1997, o OLAF enviou às DG responsáveis pelos Fundos Estruturais uma lista de todas as irregularidades comunicadas até à data. Contudo, em muitos desses casos, as DG competentes não puderam efectuar o seu acompanhamento devido à insuficiências das informações fornecidas pelos Estados-Membros ⁽¹⁾. Além disso, a DG EMPL, embora tenha recebido três *dossiers* com cópias das comunicações enviadas em 1998, não efectuou qualquer análise ou acompanhamento dessa documentação. Também na DG REGIO se verificou que 17 casos que foram comunicados às unidades geográficas competentes para efeitos de acompanhamento estavam ainda pendentes dois anos depois.

122. Em muitos casos, a troca de informações entre o OLAF e os outros serviços da Comissão revelou-se extremamente tortuosa. A DG REGIO enviou questionários aos Estados-Membros através do OLAF, embora o contacto directo com as autoridades dos Estados-Membros tivesse permitido obter resultados mais rápidos. Assim, foi necessária uma troca de correspondência volumosa, por vezes inútil, que se revelou pouco eficiente.

123. A realidade e a exactidão de todas as despesas significativas para as quais foi solicitado um subsídio deverão ser verificadas, de forma independente ou directa, através de documentos comprovativos. Além disso, as autoridades responsáveis pela gestão deverão prever a realização de uma análise horizontal dos pedidos «excessivos» (ou seja, comparar os montantes solicitados com o montante final aprovado), a fim de identificar despesas não elegíveis e irregularidades que excedam 4 000 euros, para as incluírem em perfis de risco.

124. Embora alguns Estados-Membros tenham comunicado um grande número de irregularidades todos os trimestres, muitos desses casos continuaram por resolver durante muito tempo. Por exemplo, num determinado caso ⁽²⁾, as medidas foram iniciadas com um atraso de 16 meses e durante cinco anos o beneficiário

⁽¹⁾ DG REGIO — em 35 casos (33 % de 107 casos) a DG não pôde finalmente identificar o beneficiário, a medida, o PO, etc.

⁽²⁾ Alemanha (Brandeburgo): ILB (Investition Landesbank).

ignorou os vários pedidos de reembolso da ajuda que lhe fora concedida. Apesar de os relatórios trimestrais enviados ao organismo coordenador indicarem este caso como pendente por este organismo, não foram tomadas quaisquer medidas de acompanhamento pelo OLAF ou pelos outros serviços da Comissão.

125. Nem o OLAF nem os outros serviços da Comissão analisaram sistematicamente a natureza, a tendência ou a frequência das irregularidades comunicadas para efeitos de realização de uma análise de riscos (por exemplo, a identificação de áreas de elevado risco a serem especificamente tidas em conta durante a auditoria), ou como uma fonte de informações para melhorar ou direccionar os controlos financeiros. Além disso, a base de dados do OLAF, IRENÉ, devido à sua configuração e à sua concepção não permitia efectuar relatórios analíticos das irregularidades por área geográfica ou por sector e, de uma maneira geral, não foi utilizada como um instrumento de análise de risco. Na realidade, esta base de dados não esteve operacional entre Setembro de 1997 e o final de 2000. A ausência de um acompanhamento sistemático e a falta de uma análise das irregularidades ao nível dos programas operacionais e dos Estados-Membros reduz a eficácia da gestão financeira e põe seriamente em dúvida a utilidade do mecanismo de comunicação de irregularidades existente.

126. De uma maneira geral, os próprios Estados-Membros não utilizavam plenamente as informações, uma vez que não eram efectuadas análises estatísticas a fim de comparar o historial das irregularidades verificadas nos diferentes sectores. Verificou-se igualmente que as constatações das auditorias efectuadas pelo Tribunal e pela Comissão não eram incluídas no sistema de comunicação de irregularidades examinado. Para que a comunicação de irregularidades seja útil, os casos assinalados deverão ser rapidamente acompanhados para garantir a protecção do financiamento comunitário, sendo igualmente necessário efectuar uma análise de todos os resultados de auditorias pertinentes, para que se possam tirar conclusões susceptíveis de serem utilizadas a nível dos sistemas de controlo e da análise de riscos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

127. A entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2064/97 constitui uma medida benéfica para a melhoria do controlo financeiro efectuado pelos Estados-Membros, uma vez que os controlos realizados e as declarações de encerramento emitidas permitirão contribuir para uma redução do nível de erros verificados nas despesas co-financiadas pela Comunidade. A Comissão deverá dar maior importância à elaboração de orientações, bem como à avaliação da aplicação do regulamento, melhorando assim a verificação da legalidade e regularidade das despesas declaradas elegíveis pelos Estados-Membros, quer nas fases intermédias quer no encerramento das intervenções (pontos 22-36). As auditorias do Tribunal mostraram várias vezes que as declarações finais de despesas apresentam um número significativo de erros, após o pagamento do saldo final e o encerramento da forma de intervenção em causa (ponto 1).

128. A auditoria do Tribunal revelou que os Estados-Membros têm efectuado um bom trabalho de auditoria, embora a sua qualidade seja variável, mesmo ao nível das regiões (pontos 42-84). É fundamental que a Comissão garanta um nível de controlo satisfatório em todo o território comunitário.

129. A auditoria assinalou atrasos na aplicação do regulamento (ponto 33), bem como numerosos casos de aplicação incorrecta por parte das administrações nacionais e regionais de aspectos fundamentais da sua execução (por exemplo, ponto 78), devido, em parte, à insuficiência das orientações dadas pela Comissão (pontos 22-36). A auditoria revelou que nenhum dos Estados-Membros visitados respeitava plenamente a regulamentação. De uma maneira geral, os Estados-Membros visitados no âmbito desta auditoria manifestaram aos auditores do Tribunal a intenção de reverem os seus procedimentos e de os melhorarem. Tendo em conta a diversidade das organizações competentes em matéria de Fundos Estruturais nos Estados-Membros, todos estes deverão rever a forma como aplicam o regulamento e a Comissão deverá urgentemente efectuar uma avaliação aprofundada dos sistemas utilizados e, quando necessário, fornecer orientações.

130. A auditoria da execução do Regulamento (CE) n.º 1681/94 revelou que as irregularidades detectadas não eram comunicadas nem eram dadas informações sobre a evolução dos casos anteriores, o que provocava diferenças no número e no tipo de casos comunicados pelos Estados-Membros (ver pontos 98-106 e 111-114). O facto de o OLAF não ter assegurado o bom funcionamento de uma base de dados adequada durante um período considerável (ver pontos 91 e 125) e a falta de um acompanhamento sistemático por parte das DG da Comissão responsáveis pelos Fundos Estruturais (ver pontos 92 e 121) diminuíram a utilidade do regulamento. Uma vez que, no que se refere ao regulamento em causa, o OLAF tem funcionado como um intermediário no sistema de comunicação, o OLAF e os outros serviços da Comissão deverão rever os procedimentos em vigor para que as DG responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais possam garantir um exame e um acompanhamento imediato das comunicações (ver ponto 94).

131. O Tribunal verifica que o número de irregularidades comunicadas em 2000 continuou a aumentar. A Comissão deverá efectuar uma série de controlos no local aprofundados a nível dos Estados-Membros. Estes controlos permitirão identificar lacunas nos sistemas nacionais de detecção, comunicação e acompanhamento de despesas irregulares. A Comissão deverá dar aos Estados-Membros instruções escritas claras sobre a natureza dos sistemas de controlo e de comunicação exigidos e ainda sobre o calendário e o modelo dos relatórios relativos às irregularidades. Deverá ainda efectuar recomendações e solicitar medidas correctivas, conforme prevê o novo Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho sobre os Fundos Estruturais ⁽¹⁾ (ver pontos 107-108).

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (JO L 161 de 26.6.1999).

132. Os dois regulamentos deverão constituir um meio para que o OLAF, os outros serviços da Comissão e os Estados-Membros possam identificar e corrigir as deficiências verificadas em matéria de gestão e de controlo. Além disso, a Comissão deverá formular

propostas que combinem os vários aspectos destes dois regulamentos, relativas a sistemas de controlo e de informação eficazes e coerentes, que sejam aplicados de uma forma clara e uniforme em toda a UE.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de Julho de 2001.

Pelo Tribunal de Contas

Jan O. KARLSSON

President

ANEXO 1

COMUNICAÇÕES EFECTUADAS NOS TERMOS DO ARTIGO 3.º DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94

(Período: 30.6.1994 a 31.12.2000)

Número de casos

Fundo	FEOGA- -Orientação	FSE	FEDER	IFOP	Total
Estados-Membros					
Áustria	44	1	0	0	45
Bélgica	5	14	7	0	26
Dinamarca	10	14	14	1	39
Alemanha	258	62	93	3	416
Grécia	19	198	8	1	226
Espanha	91	416	88	9	604
Finlândia	7	12	3	1	23
França	10	407	80	1	498
Irlanda	16	8	128	3	155
Itália	100	128	40	21	289
Luxemburgo	0	0	0	0	0
Países Baixos	0	258	3	0	261
Portugal	211	103	65	7	386
Suécia	17	42	5	2	66
Reino Unido	7	69	134	0	210
Total	795	1 732	668	49	3 244

0: não foram comunicados casos de irregularidades.

Fonte: OLAF.

Montante declarado por Estado-Membro

(Euros)

Fundo	FEOGA- -Orientação	FSE	FEDER	IFOP	Total
Estados-Membros					
Áustria	1 363 000	0	0	0	1 363 000
Bélgica	273 725	233 969	745 503	0	1 253 197
Dinamarca	225 213	363 251	418 823	104 719	1 112 006
Alemanha	13 113 144	23 760 810	29 275 297	137 548	66 286 799
Grécia	4 742 229	9 340 305	2 906 187	15 258	17 003 979
Espanha	4 543 382	18 928 581	30 280 447	921 081	54 673 491
Finlândia	51 424	157 530	301 819	37 541	548 314
França	122 681	10 978 239	4 718 833	445 000	16 264 753
Irlanda	202 160	590 549	14 012 838	179 244	14 984 791
Itália	19 211 671	49 149 226	29 639 564	3 360 807	101 361 268
Luxemburgo	0	0	0	0	0
Países Baixos	0	25 691 540	49 371	0	25 740 911
Portugal	10 111 667	15 141 298	23 743 101	1 733 509	50 729 575
Suécia	68 959	2 256 557	202 936	4 954	2 533 406
Reino Unido	791 778	37 034 596	42 329 768	0	80 156 142
Total	54 821 033	193 626 451	178 624 487	6 939 661	434 011 632

0: não foram comunicados casos de irregularidades.

Fonte: Comissão.

ANEXO 2

QUADRO RELATIVO AO CUMPRIMENTO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94 NOS ESTADOS- MEMBROS QUE FORAM OBJECTO DE VISITAS DE AUDITORIA

Estado-Membro	Definição da irregularidade «não cumprimento do regulamento»	Sistemas de controlo e de comunicação	Análise da coordenação a nível central, pista de auditoria
Alemanha	<p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — só foram comunicadas as irregularidades graves — uma correcta definição da noção de irregularidade teria levado a que fossem comunicados milhares de casos de irregularidades — a comunicação obrigatória de irregularidades está limitada aos casos de fraude e de suspeita de fraude — o mesmo órgão de execução, responsável por dois fundos estruturais, utilizou duas definições diferentes da noção de irregularidade 	<ul style="list-style-type: none"> — As autoridades nacionais de coordenação não dispunham de informações que lhes permitissem ter uma perspectiva global de todos os casos comunicados e da sua situação actual. Não efectuaram igualmente controlos de exaustividade ou testes de razoabilidade, analisando o número de irregularidades comunicadas por cada órgão ou região competente na matéria. Contudo, a autoridade federal responsável pelo FEOGA registou e compilou todos os relatórios de irregularidades recebidos de todos os <i>Länder</i> 	<ul style="list-style-type: none"> — Ausência de coordenação entre os três ministérios federais responsáveis pela execução dos Fundos Estruturais e o ministério federal responsável pela coordenação — Grande parte dos casos de irregularidades comunicados ficaram por resolver durante muito tempo. Por exemplo, num determinado caso, as primeiras medidas foram tomadas com um atraso de 16 meses e nos cinco anos seguintes o beneficiário ignorou os vários pedidos de restituição da ajuda que lhe fora concedida. Embora o caso esteja identificado como pendente nos relatórios trimestrais enviados ao organismo de coordenação, não foram tomadas quaisquer medidas de acompanhamento nem por este organismo nem pelo OLAF
Espanha	<p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — as irregularidades só foram comunicadas nos casos em que foi iniciado um processo de recuperação 	<ul style="list-style-type: none"> — As fichas de irregularidade enviadas ao OLAF não dão informações importantes como, por exemplo, o nome do beneficiário 	<ul style="list-style-type: none"> — Falta de coordenação entre as autoridades centrais e regionais responsáveis pela comunicação das informações
França	<p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — as autoridades aguardam a conclusão dos processos administrativos e judiciais — as irregularidades detectadas que são objecto de uma correcção não são comunicadas (ausência total de irregularidades comunicadas no que se refere ao FEDER, ao IFOP e ao FEOGA) 	<ul style="list-style-type: none"> — O Ministério do Interior não conservou quaisquer <i>dossiers</i> relativos às irregularidades que lhe foram comunicadas — Deficiente qualidade dos <i>dossiers</i> de irregularidades conservados pelas autoridades responsáveis pela gestão (os casos registados no período 1997-1998 foram recusados pelo OLAF) 	<ul style="list-style-type: none"> — Falta de controlo a nível nacional da interpretação da noção de irregularidade
Itália	<p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — as interpretações variam consoante as administrações — a comunicação de uma irregularidade está sujeita à existência de uma ordem de cobrança ou de um processo judicial — as autoridades devem aguardar a conclusão dos processos administrativos e judiciais — as irregularidades sujeitas a correcção não são comunicadas — o regulamento não é aplicado às irregularidades praticadas pelos organismos responsáveis pela gestão dos fundos 	<ul style="list-style-type: none"> — Uma determinada autoridade nacional de coordenação não dispunha de informações que lhe permitissem ter uma perspectiva global de todos os casos comunicados e da sua situação actual. Além disso, não efectuava controlos de exaustividade ou testes de razoabilidade, analisando o número de irregularidades comunicadas por cada órgão ou região competentes na matéria — Ausência de informações importantes nas fichas de irregularidade comunicadas ao OLAF, como, por exemplo, o nome do projecto, o montante das irregularidades ou um número de referência único, bem como a utilização de modelos não normalizados de fichas, dificultaram a realização de uma análise válida das informações 	<ul style="list-style-type: none"> — Falta de controlo a nível nacional da interpretação da noção de irregularidade por cada um dos órgãos responsáveis pela comunicação das mesmas — Devido à existência de vários canais paralelos de comunicação das irregularidades, algumas não foram comunicadas ao OLAF e as autoridades que se situam a nível intermédio não tiveram conhecimento das mesmas e, por conseguinte, não puderam tomar as medidas necessárias para salvaguarda dos fundos
Portugal	<p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — As autoridades portuguesas não informam sistematicamente a Comissão das actualizações das comunicações efectuadas no âmbito do artigo 3.º Mais exactamente, as informações relativas às recuperações efectuadas nem sempre são comunicadas à Comissão 	<ul style="list-style-type: none"> — Na fase preliminar da auditoria não foram verificados quaisquer casos significativos de não cumprimento 	<ul style="list-style-type: none"> — Na fase preliminar da auditoria não foram verificados quaisquer casos significativos de não cumprimento
Reino Unido	<p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — foi dada uma definição diferente para os três Fundos Estruturais (FEDER, FEOGA e IFOP) — as irregularidades comunicadas limitaram-se às ajudas pagas — as irregularidades sujeitas a correcção não foram comunicadas 	<ul style="list-style-type: none"> — A autoridade responsável pelo FEDER em Inglaterra não pôde fornecer uma lista completa de todos os casos de irregularidades ocorridos no período 1994-1999, uma vez que os casos encerrados são apagados da sua base de dados à medida que são resolvidos — A ausência de informações importantes nas fichas de irregularidade comunicadas ao OLAF, como o nome do projecto, os montantes das irregularidades ou o número de referência único, bem como a utilização de fichas não normalizadas, dificultam a realização de uma análise válida das informações 	<ul style="list-style-type: none"> — Falta de controlo a nível nacional (Reino Unido) da interpretação da noção de irregularidade por cada um dos órgãos responsáveis pela comunicação das mesmas — O organismo de coordenação não efectuou controlos de exaustividade ou outras análises para determinar quais os ministérios ou regiões que comunicam as irregularidades — Falta de controlo ou de acompanhamento da forma como cada serviço governamental interpreta o regulamento

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RESUMO

Ambos os regulamentos se integram num processo que tem por objectivo aperfeiçoar o controlo financeiro da despesa dos Fundos estruturais pelos Estados-Membros. Este processo implicou muitas alterações nas disposições administrativas dos Estados-Membros, assim como uma necessidade de recursos, de modo a satisfazer as novas exigências. Muitas dessas alterações ocorreram gradualmente nos últimos três anos e algumas questões específicas estão a tornar-se mais visíveis à medida que os programas se aproximam do seu termo e são encerrados.

A experiência obtida contribuirá para aumentar a eficácia dos sistemas de controlo no período de programação de 2000-2006.

III. A adopção do Regulamento (CE) n.º 2064/97 no final de 1997 representou o culminar de um longo processo que incluiu discussões pormenorizadas com Estados-Membros nos comités dos Fundos estruturais que tinham de ser consultados sobre uma proposta da Comissão. As implicações das principais obrigações estabelecidas foram, por conseguinte, sujeitas a exame minucioso e explicação antes mesmo da adopção do regulamento.

Desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a Comissão tem feito grandes esforços para proporcionar aos Estados-Membros uma orientação pormenorizada sobre a aplicação das suas disposições, nomeadamente através do manual de auditoria dos Fundos estruturais, apresentado pela primeira vez em Junho de 1998, e do tratamento sistemático de perguntas relacionadas com o regulamento, no âmbito de reuniões de coordenação bilaterais com os Estados-Membros, na reunião anual dos controladores financeiros da UE em 1998, 1999 e 2000, e noutras ocasiões.

No que se refere à avaliação da aplicação do regulamento, os serviços dos Fundos estruturais têm realizado, desde 1999, várias missões de auditoria que abrangem o cumprimento de determinados aspectos do regulamento. Como preparação para o encerramento dos programas do período de 1994-1999, foi encetado, no início de 2001, um inquérito completo à aplicação do regulamento por todos os Estados-Membros. Se forem detectados problemas no decurso deste inquérito, as autoridades nacionais serão informadas para que possam tomar medidas correctivas.

A acção continuada para aumentar a quantidade e a qualidade das informações recebidas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1681/94 tem sido bem sucedida, como o demonstra o número acrescido de comunicações recebidas dos Estados-Membros. O OLAF trabalha estreitamente com outros serviços da Comissão e com os Estados-Membros para corrigir deficiências persistentes. O OLAF tem estado a utilizar, desde Dezembro de 2000, novo suporte lógico criado para comunicação no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1681/94. O novo suporte lógico foi testado por alguns Estados-Membros e está pronto para instalação em todos os Estados-Membros.

O Livro Branco sobre a reforma da Comissão expõe em pormenor uma série de medidas de «Protecção dos interesses financeiros comunitários» e teve por objectivo aperfeiçoar os sistemas de detecção e cooperação. Além disso, a cooperação entre os serviços da Comissão e os Estados-Membros, especialmente na área dos Fundos estruturais, necessitará de ser mais bem definida para assegurar que seja tomada uma medida mais eficaz no sentido de melhorar a prevenção e a detecção de irregularidades, fraude e corrupção. Este objectivo no domínio dos Fundos estruturais encontra-se, assim, traduzido na Acção 97: «Reforço da gestão financeira e do controlo dos Fundos estruturais» do plano de acção do Livro Branco. Encontra-se em fase final de adopção uma comunicação da Comissão sobre este assunto.

No que diz respeito à cooperação entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais, o recentemente adoptado plano de acção 2001-2003 da Comissão para a «protecção dos interesses financeiros das Comunidades — Luta contra a fraude» reconhece claramente necessidade de clarificar as responsabilidades dos diferentes serviços no que se refere ao seguimento das irregularidades comunicadas e dos casos de fraude e à recuperação dos montantes pagos indevidamente. O plano de acção prevê a elaboração de celebração de protocolos entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais no que diz respeito às irregularidades notificadas pelos Estados-Membros nos termos do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Está previsto que esses protocolos sejam celebrados antes do final de 2001.

A coordenação entre o OLAF, os Estados-Membros e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais tem sido igualmente assegurada nas reuniões anuais de coordenação do controlo realizadas anteriormente sob a responsabilidade da DG Controlo Financeiro e, a partir de Julho de 2000, sob a responsabilidade da DG Política Regional. Essas reuniões incluem sempre a discussão de casos de irregularidade comunicados pelos Estados-Membros.

Está a ser actualmente efectuada em todos os Estados-Membros uma auditoria aos sistemas sobre a aplicação das disposições relativas aos controlos do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a qual inclui uma avaliação do cumprimento do artigo 7.º deste regulamento, respeitante ao tratamento das irregularidades.

O n.º 5, alínea b), do artigo 2.º da Decisão 1999/352/CE da Comissão, estabelece que incumbe ao OLAF assegurar a recolha e a conservação dos relatórios dos Estados-Membros sobre irregularidades. É importante que qualquer base de dados que contenha informações sobre irregularidades permita uma perspectiva global. As bases de dados descentralizadas mantidas pelos serviços que efectuam as despesas não podem concretizar aquele objectivo. Contudo, desde Março de 2001, os serviços operacionais têm podido novamente dispor de acesso em linha às comunicações dos Estados-Membros no registo das comunicações electrónicas (*Electronic Communications Registry, RCE*).

Os procedimentos de comunicação pelos Estados-Membros foram harmonizados pela Comissão para todos os sectores. Exige-se uma apresentação uniforme com o objectivo de facilitar o processamento informático. Todas as informações notificadas no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94 são incluídas na base de dados do OLAF. Este último poderá assim obter o máximo de benefícios da utilização do novo *software* nos vários Estados-Membros. O novo Regulamento (CE) n.º 448/2001 associa a aplicação de correcções financeiras aos relatórios disponibilizados no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Não se considera, pois, necessário combinar ambos os regulamentos.

INTRODUÇÃO

1. O encerramento de um programa com base na declaração final de despesas pelas autoridades nacionais constitui um procedimento formal. Caso se estabeleça que a declaração de despesas se encontra incorrecta, é excluído o montante não elegível. A legislação aplicável ao período de programação 2000-2006, nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.ºs 438/2001 e 448/2001 da Comissão, reforçam de forma significativa as medidas de controlo financeiro.

ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR

Regulamento (CE) n.º 2064/97

9. O artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 4253/88 do Conselho exige a realização de controlos às operações co-financiadas. Os Estados-Membros têm sido objecto de auditorias efectuadas pela Comissão durante os períodos de aplicação plurianuais. A Comis-

são não concentra a sua actividade de auditoria na fase de encerramento dos programas. Na sequência da transferência, em Julho de 2000, das unidades de controlo da Comissão da DG Controlo Financeiro para as DG responsáveis pelos Fundos estruturais, bem como da subsequente atribuição de postos adicionais a determinados serviços, registou-se um aumento da capacidade de auditoria ligada aos Fundos estruturais.

14. No seu último relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97, elaborado em Junho de 2000, a Comissão apresentou directrizes sobre as informações mínimas a incluir nos relatórios.

OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) n.º 2064/97

21. Atendendo à necessidade de reforçar a orientação, a Comissão revê actualmente o seu manual de auditoria e debaterá com os Estados-Membros a metodologia pormenorizada.

PAPEL DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97

23. A Comissão considerou que seria prematuro efectuar uma auditoria da aplicação do regulamento antes do final de 1999. A referida auditoria foi iniciada no início de 2001. Todavia, a aplicação do regulamento foi debatida nas reuniões anuais dos controladores financeiros em 1998, 1999 e 2000, com base em comunicações da Comissão e dos Estados-Membros; os relatórios no âmbito do artigo 9.º e a aplicação do regulamento foram também abordados pelo grupo de alto nível de representantes pessoais dos ministros das Finanças.

24. O papel de coordenação da DG Política Regional foi retomado em Julho de 2000 na sequência da decisão da Comissão de transferir da DG Controlo Financeiro para a DG Política Regional as duas unidades responsáveis, respectivamente, pelo controlo das despesas regionais e pela coordenação dos controlos dos Fundos estruturais.

Manual de auditoria da Comissão

25-26. O manual de auditoria dos Fundos estruturais foi apresentado aos organismos de controlo financeiro dos Estados-Membros num seminário realizado em Londres em 2 e 3 de Junho de 1998 e, de novo, num seminário realizado em Budapeste em 15 e 16 de Outubro de 1998, destinado a controladores financeiros dos Estados-Membros e dos países candidatos. Deste modo, os organismos competentes dos Estados-Membros deveriam ter pleno conhecimento das orientações contidas no manual, embora a distribuição do mesmo em todas as línguas comunitárias apenas tenha ocorrido em Outubro de 1999. Pelo menos um Estado-Membro encarregou-se do processo de tradução. Mesmo atendendo à data de distribuição do manual em todas as línguas comunitárias, os Estados-Membros teriam podido adaptar os seus procedimentos, nomeadamente no que respeita aos métodos de análise de riscos, mais de dois anos antes do encerramento da maioria dos programas.

27. O regulamento permite a aplicação da redução proporcional de diversos modos, não especificando se a mesma deve ser efectuada *pro rata* em relação às despesas ou *pro rata temporis*. Do mesmo modo, a Comissão não pode impor um critério uniforme para a aplicação da redução. A Comissão apresentou directrizes sobre a abordagem que preconiza aos Estados-Membros que colocaram a questão da redução proporcional dos 5 % de controlos a efectuar.

28. Os relatórios no contexto do artigo 9.º e as informações obtidas nas reuniões bilaterais de coordenação constituem uma base útil para o controlo da aplicação do regulamento; a Comissão adoptou medidas destinadas a completar a sua avaliação mediante a realização em todos os Estados-Membros, em 2001, de auditorias aos sistemas de aplicação das disposições do regulamento em matéria de controlo.

Avaliação da aplicação do regulamento efectuada pela Comissão

30. A principal responsabilidade do controlo da legitimidade das despesas incumbe aos Estados-Membros. Através das auditorias que realiza a uma selecção de programas durante o período de programação, a Comissão procura fornecer garantias quanto à adequação dos sistemas nacionais de controlo. As disposições do artigo 8.º do regulamento reforçam as obrigações dos Estados-Membros neste contexto, através da exigência de uma declaração de encerramento.

A unidade «Auditoria e Controlo» da DG Emprego e Assuntos Sociais regista actualmente uma importante escassez de recursos humanos, procurando contudo preencher as vagas de que dispõe de modo a garantir o prosseguimento do programa de trabalho para 2001.

31. O relatório de auditoria da DG Pesca refere claramente que tanto o sistema de controlo financeiro estabelecido como os controlos efectuados pelas autoridades austríacas estão em conformidade com as exigências do Regulamento (CE) n.º 2064/97.

Como é evidente, todas as exigências em causa (conteúdo dos sistemas, realização do objectivo de 5 %, distribuição adequada dos controlos e respeito dos eventuais factores de risco, conteúdo e qualidade dos controlos, acompanhamento das constatações) foram verificadas no âmbito de debates com os funcionários responsáveis, tendo sido examinada a documentação de apoio (nomeadamente os relatórios de auditoria).

Uma vez que não foram detectadas deficiências, não pareceu necessário descrever pormenorizadamente as várias fases da auditoria e os respectivos resultados.

Todavia, a recomendação do Tribunal de Contas sobre a comunicação pormenorizada dos controlos efectuados no âmbito do artigo 3.º será seguida no futuro.

32. Realiza-se actualmente em todos os Estados-Membros uma auditoria dos sistemas de aplicação das disposições do Regulamento (CE) n.º 2064/97 em matéria de controlo. A Comissão considera que, com base nos trabalhos efectuados em 2001, será possível obter conclusões válidas sobre a conformidade com o regulamento. Uma vez que os Estados-Membros poderão efectuar os controlos até à data de encerramento do programa, poderão adoptar ainda algumas medidas correctivas. Sempre que, no decurso das suas actividades de auditoria, os serviços da Comissão identificarem deficiências no desempenho dos controlos, informarão as autoridades nacionais responsáveis de modo a que possam tomar-se medidas correctivas.

33. O facto de um determinado Estado-Membro não cumprir inequivocamente as exigências do regulamento constitui motivo de preocupação. Os Estados-Membros devem assegurar-se da conformidade com as disposições do regulamento em matéria de controlo antes do encerramento dos programas, devendo, se

necessário, solicitar um alargamento do prazo concedido para tal. Caso, no decurso de uma auditoria sobre a aplicação do regulamento, a Comissão observe atrasos, deverá sensibilizar as autoridades nacionais para as respectivas consequências no encerramento dos programas.

34. Além das posições adoptadas nas reuniões protocolares e das respostas aos inquéritos por escrito, a Comissão pronunciou-se sobre questões de interpretação decorrentes da sua actividade de auditoria.

O principal problema relativo aos controlos registado no âmbito das actividades de auditoria da Comissão parece residir na insuficiência dos controlos já efectuados e não na conformidade dos controlos em causa com a regulamentação.

Coordenação a nível da Comissão

35-36. Em Julho de 2000, a Comissão decidiu que a DG Política Regional coordenaria a resposta a todas as questões ligadas à interpretação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 colocadas pelas autoridades nacionais, consultando o Serviço Jurídico sempre que necessário.

36. Na sua carta às autoridades italianas, a DG Pesca pretendeu salientar a responsabilidade subsidiária do Estado-Membro, bem como a independência do organismo de certificação.

No que respeita à pessoa ou organismo que deverá assinar a declaração prevista no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, as autoridades italianas foram informadas do carácter inexacto das informações transmitidas pela DG Pesca.

NORMAS APLICÁVEIS

37-41. A Comissão reconhece que as normas indicadas pelo Tribunal com base no manual de auditoria dos Fundos estruturais representam as melhores práticas que deveriam ser adoptadas pelos organismos de controlo nacionais. Todavia, deve efectuar-se uma distinção entre as exigências juridicamente vinculativas do regulamento e as directrizes fornecidas no manual de auditoria.

A título de exemplo, seria difícil eliminar controlos tendo por único motivo o facto de não terem sido elaboradas listas de controlo.

Embora a Comissão reconheça a importância de assegurar a independência dos auditores, as possibilidades de independência devem atender às estruturas administrativas dos Estados-Membros, aos recursos disponíveis relativamente às dimensões do programa e aos riscos associados.

APLICAÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS

42-87. A Comissão apenas recebeu a totalidade das respostas dos Estados-Membros às cartas sectoriais do Tribunal em meados de Junho de 2001. De entre os Estados-Membros abrangidos pela auditoria do Tribunal, aos serviços da Comissão apenas visitaram, no âmbito da sua actividade de auditoria sobre o cumprimento da regulamentação, em 2001, a França, a Alemanha, a Espanha e Portugal. A Comissão atenderá às conclusões do Tribunal e acompanhará as deficiências detectadas, no âmbito das suas actividades de auditoria.

Procedimentos aplicáveis

49. O acordo referiu-se à relação entre as autoridades federais e regionais, aceitando o princípio de que os controlos exigidos pela regulamentação poderiam ser efectuados no quadro das estruturas administrativas existentes. Devido às lacunas observadas pela Comissão nos sistemas de gestão e controlo, foi incluída no acordo uma disposição em cujos termos a Comissão, o Estado federal e os *Länder* acordam na resolução em parceria de quaisquer problemas decorrentes da aplicação do regulamento. Por consequência, o acordo não prejudicou os resultados das verificações da aplicação das disposições em matéria de controlo da regulamentação, com o objectivo de assegurar a conformidade com as exigências estabelecidas.

Coordenação ao nível dos Estados-Membros

58. O Tribunal critica, nomeadamente, o facto de nos Estados-Membros com estrutura federal não existir uma entidade de coordenação central, nem um sistema central de controlo de qualidade na aplicação da regulamentação. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal de que não existem garantias quanto à coerência do tratamento e à coerência da aplicação das mesmas normas mínimas de verificação por cada autoridade regional. A Comissão prosseguirá os seus esforços para persuadir os Estados-Membros em causa a criar uma entidade de coordenação central, prevendo, por exemplo, a representação das regiões nas reuniões de coordenação bilaterais.

59. Em geral, apresenta-se uma única declaração de encerramento por programa ou uma declaração de encerramento por cada componente financiada de um programa multifundos. Todavia, em determinados casos (por exemplo, programas Interreg), poderá ser necessário apresentar mais de uma declaração de encerramento.

Responsabilidade pela execução dos controlos

61. A questão de quais as organizações que deverão efectuar controlos no período de programação 1994-1999 tem sido objecto de debate contínuo com os Estados-Membros desde a adopção do regulamento e será tida em conta como factor de risco aquando do encerramento dos programas.

62. Os dois organismos privados de execução foram considerados pela Comissão como adequados para efectuar os controlos no âmbito do artigo 3.º e a declaração de encerramento prevista no artigo 8.º Uma vez que estes organismos são também beneficiários finais de algumas medidas, o Tribunal questiona a sua independência. Na perspectiva da Comissão, uma vez que, na estrutura da empresa, as respectivas unidades de auditoria interna são totalmente independentes, tanto nos domínios funcional como hierárquico, das estruturas de gestão, incluindo a estrutura responsável pela certificação das despesas, o problema da separação de funções encontra-se resolvido de forma satisfatória.

Os referidos organismos são responsáveis pela aplicação quotidiana dos programas operacionais, enquanto que a responsabilidade global incumbe aos respectivos organismos públicos (ministérios); nas directrizes que comunicou por escrito aos Estados-Membros em causa, a Comissão sublinhou que as autoridades públicas devem exigir de forma inequívoca aos organismos do sector privado o recurso a uma metodologia de auditoria conforme aos Fundos estruturais, bem como a validação das conclusões desses organismos privados pelas autoridades públicas.

Redução da percentagem de 5 %

75-77. O regulamento permite a aplicação da redução proporcional de vários modos e não especifica se a mesma deve ser efectuada *pro rata* em relação às despesas ou *prorata temporis*. Assim, a Comissão não pode impor uma base uniforme de aplicação da redução. O regulamento não permite, todavia, que as despesas anteriores a 1998 sejam excluídas de quaisquer formas de controlo. Tal é, na actualidade, a posição comum da Comissão, aplicável ao controlo em curso da aplicação das disposições do regulamento.

79. Embora seja correcto que o Regulamento (CE) n.º 2406/98 se refere apenas ao artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a aplicação das disposições do artigo 3.º refere-se aos programas do objectivo n.º 2 para 1994-1996, atendendo, por um lado, à possibilidade de redução da percentagem de despesas a verificar e, por outro, ao princípio da proporcionalidade. À data de entrada em vigor do regulamento, os programas em causa encontravam-se apenas a 12 meses do encerramento; alguns Estados-Membros necessitavam, porém, de um período consideravelmente mais longo para criar novas estruturas adequadas à realização dos controlos decorrentes das disposições do artigo 3.º Deste modo, a Comissão examinará a eventual necessidade de adoptar acções complementares.

Declaração de encerramento

81. O organismo designado nos termos do artigo 8.º do regulamento deverá indicar na declaração de encerramento quaisquer irregularidades que não tenham sido corrigidas de forma satisfatória, bem como o montante das ajudas comunitárias afectadas. A Comissão terá, assim, uma base para a exclusão desses montantes do co-financiamento. Caso as irregularidades sejam sistemáticas, os Estados-Membros deverão ampliar os controlos de

modo a abranger todas as operações susceptíveis de serem afectadas, em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97. Todavia, a Comissão considera que o artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 fornece uma base legal para as extrapolações e as correcções financeiras a taxa fixa, como indicado nas directrizes internas aplicáveis às correcções financeiras, de 15 de Outubro de 1997.

82. O organismo que emite a declaração de encerramento deverá exprimir o seu parecer quanto à pertinência do pedido de financiamento final, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes, com base em todos os controlos efectuados e nas medidas correctivas adoptadas em conformidade com o artigo 7.º O n.º 2 do artigo 8.º do regulamento e o modelo indicativo de declaração de encerramento estipulam claramente que, caso a frequência dos erros detectados seja elevada, o organismo referido no artigo 8.º deverá indicar que não se encontra em posição de exprimir um parecer não qualificado, mesmo se os erros em causa tiverem sido supridos de forma satisfatória.

Em tais casos, os serviços da Comissão debaterão com as autoridades nacionais as medidas a adoptar. O n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 8.º prevê que a Comissão poderá exigir a realização de controlos complementares; incumbe à Comissão a responsabilidade de efectuar correcções financeiras.

83. O organismo que emite a declaração de encerramento deverá definir e indicar a sua abordagem atendendo às normas geralmente reconhecidas em matéria de auditoria. Os serviços da Comissão assegurarão a coerência da abordagem mediante a coordenação da sua posição relativamente aos diversos casos surtidos.

84. O regulamento utiliza o termo «frequência». De acordo com a Comissão, a frequência de erros constitui o principal indicador da fiabilidade do sistema. Em qualquer caso, o organismo referido no artigo 8.º deverá atender a todas as irregularidades e congratular-se com a aplicação de correcções adequadas.

Pista de auditoria

85-87. O estudo referido, que abrangeu todos os Estados-Membros e fundos, teve por objectivo facilitar a verificação da conformidade com a exigência de uma pista de auditoria. O estudo propriamente dito não se destinava a tal verificação.

Os resultados do estudo encontram-se à disponibilidade dos auditores da Comissão, bem como das autoridades nacionais. Encontra-se em análise a possibilidade de actualizar o estudo no contexto da aplicação do n.º 1 do artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94

89. Dado que o Regulamento (CE) n.º 1681/94 não apresenta uma definição exacta do termo «irregularidade», o mesmo foi objecto de uma declaração incluída nas actas aquando da adopção do referido regulamento. A Comissão considera essencial assegurar que todas as partes apliquem uma definição uniforme do termo em causa, considerando que o mesmo deveria ter sido definido apenas uma vez, designadamente no Regulamento (CE) n.º 2988/95.

O novo sistema de comunicação em linha facilitará grandemente a realização de análises de riscos pormenorizadas, bem como a adopção de acções adequadas de gestão financeira.

PAPEL DO OLAF E DE OUTROS SERVIÇOS DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94**Sistemas de gestão**

90. Em Dezembro de 1993, a Comissão reorganizou e centralizou os seus serviços antifraude, criando uma unidade especial no âmbito da OLAF responsável pelos Fundos estruturais, as despesas directas e a luta anticorrupção.

91. Devido ao encerramento da estrutura principal do Centro de Cálculo do Luxemburgo, a base de dados IRENE, que incluía dados sobre todas as irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros, teve de ser transferida para Bruxelas. Atendendo ao número crescente de casos comunicados pelos Estados-Membros, bem como à criação da nova base de dados relacional, foi alterado o modo de introdução na base de dados das informações recebidas dos Estados-Membros. Todavia, por motivos técnicos e de pessoal, o *software* que permite as comunicações em linha pelos Estados-Membros, em formato electrónico, não se encontra ainda disponível, prevendo-se a sua instalação nos Estados-Membros no segundo semestre de 2001. É correcto (e a Comissão lamenta tal facto) que, durante a fase de transição (1998-2000), os dados mais importantes incluídos nas comunicações dos Estados-Membros foram introduzidos numa base de dados separada, apenas acessível à OLAF e ao OLAF. Todavia, nesse período de transição, os serviços da Comissão puderam solicitar informações incluídas na base de dados em causa; esta possibilidade foi utilizada para debater as irregularidades comunicadas por ocasião das reuniões anuais de coordenação com os Estados-Membros. Desde o início de 2001, todas as comunicações recebidas dos Estados-Membros são armazenadas no registo electrónico de comunicações (*Electronic Communications Registry* — ECR) que substituiu a base IRENE, incluindo os casos referentes ao período 1998-2000 (os dados contidos na base de dados separada foram transferidos para o ECR). Os restantes serviços da Comissão encarregados da gestão ou controlo dos fundos têm acesso ao ECR desde Março de 2001.

92. O «Plano de acção para 2001-2003 sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades — Luta contra a fraude»⁽¹⁾, recentemente adoptado pela Comissão, reconhece a necessidade de clarificação da responsabilidade dos diversos serviços no respeitante ao acompanhamento das irregularidades comunicadas e dos casos de fraude, bem como à recuperação dos montantes pagos indevidamente. O plano de acção prevê a elaboração de protocolos entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais no respeitante ao acompanhamento das irregularidades notificadas pelos Estados-Membros no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Prevê-se a conclusão dos referidos protocolos antes do final de 2001.

Os serviços da Comissão pretendem examinar e acompanhar pormenorizadamente todos os casos de irregularidades de que tiverem conhecimento. As falhas no sistema de informação surgidas nos últimos anos, no referente ao acompanhamento das comunicações de irregularidades dos Estados-Membros, deverão ser supridas com a criação recente da nova base de dados que registará todas as comunicações dos Estados-Membros e à qual terão acesso todos os serviços da Comissão.

93. O OLAF utiliza desde Dezembro de 2000 o novo *software* desenvolvido para as comunicações no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Todas as irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros referentes ao ano 2000 foram introduzidas no novo registo electrónico de comunicações (ECR). Os dados resumidos sobre as irregularidades comunicadas referentes ao ano anterior foram transferidos da *Excel Spreadsheet* para o ECR. O novo *software* foi já testado por alguns Estados-Membros e encontra-se pronto para acesso por todos os Estados-Membros. A comunicação de irregularidades pelos Estados-Membros será efectuada por recurso ao sistema Afis, para o qual foi desenvolvido um módulo especial, colocado à disposição dos Estados-Membros em Março de 2001. Todavia, a escassez de recursos do OLAF não permitiu a imediata promoção do sistema (formação dos utilizadores, apoio à instalação), tendo em vista a sua utilização pelos Estados-Membros, que deverá concretizar-se em pleno antes do final de 2001. O acesso ao ECR pelas restantes direcções-gerais da Comissão é tecnicamente possível desde Março de 2001.

94. No que se refere às direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais, o Livro Branco sobre a reforma traduziu-se na Acção 97 «Reforço da Gestão Financeira e do Controlo dos Fundos estruturais» do plano de acção. Encontra-se na fase que precede a adopção uma comunicação da Comissão sobre o tema em causa. Os principais resultados preliminares da acção 97 consistiram na adopção dos Regulamentos (CE) n.ºs 438/2001 e 448/2001, relativos, respectivamente, aos sistemas de gestão e de controlo e à aplicação de correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos Fundos estruturais, bem como na reorganização e no reforço da determinados serviços de controlo da Comissão responsáveis pelos Fundos estruturais.

Quanto à cooperação entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais, vide a resposta ao ponto 92 no respeitante ao plano de acção 2001-2003 sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades.

⁽¹⁾ COM (2001) 254 final, adoptado em 15 de Maio de 2001, nomeadamente o seu ponto 1.2.2.

Todas as irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros são introduzidas no ECR. É já tecnicamente possível o acesso ao ECR pelos serviços da Comissão responsáveis pela gestão e pelo controlo dos fundos.

Orientações da Comissão

96. O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1681/94 define de forma inequívoca os dados a comunicar à Comissão pelos Estados-Membros. A definição de «irregularidade» encontra-se harmonizada no Regulamento (CE) n.º 2988/95 do Conselho, como especificado no relatório. Como referido no ponto 89, a Comissão preconiza uma definição uniforme do termo «irregularidade».

97. O OLAF acompanha a comunicação pelos Estados-Membros de quaisquer irregularidades, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1681/94. No âmbito das reuniões de coordenação com os Estados-Membros, nomeadamente, o OLAF insiste na recepção de informações pormenorizadas e precisas sobre cada caso, bem como sobre as acções de acompanhamento adoptadas. Estas informações deverão constituir a base para a decisão pelo OLAF da realização de actividades de investigação ou acompanhamento próprias, bem como para sugerir às direcções-gerais responsáveis pela gestão a aplicação de sanções financeiras, se for caso disso.

O OLAF aproveitou todas as oportunidades no contexto das reuniões com os Estados-Membros (seminários, Cocolaf, reunião bilateral) para reforçar a qualidade e a quantidade das informações. Esta acção contínua revestiu-se de um êxito reflectido no acréscimo do número de comunicações recebidas pelos Estados-Membros.

A Comissão pretende sublinhar que a gestão dos Fundos estruturais é efectuada em parceria com os Estados-Membros. De acordo com as directrizes da Comissão, a responsabilidade principal da comunicação de irregularidades incumbe aos Estados-Membros (*vide* também as observações do Tribunal de Contas no ponto 107). O OLAF promoverá uma norma uniforme para a comunicação das irregularidades.

98. Após a adopção do Regulamento (CE) n.º 1681/94, os serviços da Comissão (UCLAF) elaboraram um formulário de comunicação e um guia para o preenchimento do mesmo. Além disso, na sequência de pedidos de alguns Estados-Membros em 1997, a UCLAF elaborou um documento de trabalho ⁽¹⁾ destinado a facilitar a aplicação e a clarificar o termo «irregularidade». Este documento refere-se às irregularidades detectadas na aplicação dos Regulamentos (CE) n.ºs 1681/94 e (CE) n.º 1831/94 da Comissão, tendo sido objecto de debate com os Estados-Membros no âmbito da reunião do Cocolaf realizada em 12 de Dezembro de 1997. No que respeita, nomeadamente, à Itália, a UCLAF organizou diversas reuniões bilaterais com o objectivo de fornecer orientações e clarificar a aplicação do regulamento supracitado.

⁽¹⁾ SEC(97) 9445.

99-100. Como referido pelo Tribunal, os problemas em causa foram comunicados em ocasiões diversas e em relatórios diferentes. A Comissão apresentou directrizes; todavia, a compreensão e aceitação do âmbito da responsabilidade dos Estados-Membros pelos mesmos revelou-se morosa — alguns Estados-Membros não deram qualquer seguimento aos pedidos regulares do OLAF.

101. O n.º 1 do artigo 3.º estipula claramente que os Estados-Membros deverão comunicar quaisquer irregularidades antes da realização dos pagamentos, excepto se os erros ou negligências detectados antes do pagamento não derem lugar a qualquer auto administrativo ou judicial. A Comissão tem conhecimento da existência de problemas de coordenação a nível nacional.

102. O n.º 1 do artigo 3.º estipula claramente que devem comunicar-se todas as irregularidades objecto de um primeiro auto administrativo ou judicial. O artigo 5.º reforça esta interpretação e impõe aos Estados-Membros a obrigação de comunicar «fazendo referência a todas as comunicações anteriormente feitas nos termos do artigo 3.º»:

- dos montantes das recuperações **efectuadas ou esperadas**;
- dos processos administrativos e judiciais instaurados com vista à recuperação dos montantes indevidamente pagos.

Torna-se, pois, claro que a emissão de ordens de recuperação ou processos judiciais não constituem requisitos prévios para a comunicação de irregularidades.

103. No âmbito da aplicação da disposição em causa, é possível comunicar alguns elementos do caso (número de referência do programa, montante implicado) sem necessidade de autorização e sem infringir o direito de confidencialidade garantido pelo n.º 3 do artigo 3.º Deve, contudo, respeitar-se a regulamentação nacional.

104. Aquando da adopção do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, que definiu o termo «irregularidade», foi incluída nas actas do Conselho a seguinte declaração:

«O Conselho declara que os Estados-Membros, no exercício de prerrogativas de autoridade pública, não poderão ser considerados como “operadores económicos” na acepção do presente regulamento».

A interpretação apresentada pelos dois Estados-Membros em causa não é adequada, uma vez que os organismos responsáveis pela gestão dos fundos não agem com prerrogativas de autoridade pública.

105. O OLAF organizou uma reunião bilateral com os três Estados-Membros em causa, de forma a facilitar a aplicação do regulamento.

Os três Estados-Membros registaram, de facto, alguns problemas na aplicação do regulamento.

A declaração efectuada por um organismo de gestão, na Alemanha, de que a aplicação estrita do Regulamento (CE) n.º 1681/94 resultaria na comunicação de milhares de irregularidades parece exagerada. Mesmo atendendo ao número relativamente elevado de beneficiários finais de ajudas do Fundo Social Europeu, apenas se prevê que uma fracção reduzida dos pagamentos sejam irregulares. Apenas devem ser comunicadas as irregularidades com impacto superior a 4 000 euros.

106. Desde o início da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 tem-se observado uma cooperação e comunicação crescente entre os Estados-Membros e os serviços da Comissão, nomeadamente o OLAF, que se prevê sejam reforçadas.

Controlo da execução do Regulamento (CE) n.º 1681/94 por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão

107. De acordo com a DG Controlo Financeiro, os relatórios recebidos no âmbito do artigo 2.º do regulamento constituem um dos elementos de que dispõe para a avaliação dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. A Comissão considera que, no contexto da reforma, nomeadamente no que respeita ao reforço dos procedimentos de vigilância e controlo dos Fundos estruturais, se têm dado passos no sentido de garantir a informação da Comissão dos procedimentos aplicados pelos Estados-Membros. Quanto à cooperação entre o OLAF e as direcções-gerais operacionais, o recém-adoptado «Plano de acção 2001-2003» da Comissão para «Protecção dos interesses financeiros comunitários — Luta Anti-fraude» reconhece claramente a necessidade de clarificação da responsabilidade dos diversos serviços no respeitante ao acompanhamento das irregularidades e casos de fraude comunicados, bem como à recuperação dos montantes pagos indevidamente. Neste contexto, o plano de acção prevê a celebração entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais de protocolos relativos ao acompanhamento das irregularidades notificadas pelos Estados-Membros ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Prevê-se que os protocolos em causa sejam firmados antes do final de 2001.

108. A DG Controlo Financeiro foi encarregada da análise do sistema dos Estados-Membros, tarefa já concluída. A auditoria dos sistemas de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 actualmente efectuada pela DG Política Regional (que a retomou da DG Controlo Financeiro) inclui uma avaliação da conformidade com o artigo 7.º do regulamento respeitante ao tratamento das irregularidades. Além disso, as reuniões anuais de coordenação do controlo debateram os relatórios dos Estados-Membros sobre as irregularidades.

110. Os serviços da Comissão têm conhecimento da situação e, por tal motivo, o novo Regulamento (CE) n.º 448/2001 ⁽¹⁾ associa a aplicação das correcções financeiras à apresentação dos relatórios em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1681/94.

111. O serviço da Comissão em causa (OLAF) concorda com as observações do Tribunal e chama a atenção dos Estados-Membros para a aplicação deficiente do artigo 5.º. Todavia, deve ter-se em conta que a maioria dos atrasos são devidos a procedimentos judiciais a nível nacional.

112. A qualidade das informações fornecidas pelos Estados-Membros necessita ainda de melhoramentos. O OLAF aproveitou todas as oportunidades de diálogo com os Estados-Membros (seminários, Cocolaf, reuniões bilaterais, correspondência) para melhorar a qualidade da informação. O OLAF prevê que a criação de um novo *software* para a comunicação em linha, juntamente com a formação adequada, constitua um importante passo em frente.

113. O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1681/94 define de forma bastante clara as informações a comunicar. Todavia, o novo sistema de comunicação em linha facilitará o tratamento das informações tendo em vista o acompanhamento adequado de cada caso.

114. Sempre que os serviços da Comissão foram informados da existência de uma irregularidade não comunicada, ou não comunicada devidamente, solicitaram aos Estados-Membros em causa o respeito do disposto no Regulamento (CE) n.º 1681/94.

Acompanhamento das irregularidades por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão

116. No domínio dos Fundos estruturais, em que as operações de financiamento parcial são a norma comum, confere-se efectivamente prioridade aos casos com maior impacto económico, bem como aos casos que, de uma ou outra forma, constituam exemplos.

O acompanhamento dos casos será centralizado pelo OLAF, de forma a assegurar uma acção mais eficaz.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 448/2001 da Comissão, de 2 de Março de 2001, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que respeita ao procedimento para a realização de correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos Fundos estruturais.

118. Os Estados-Membros que detectem irregularidades no decurso do programa operacional podem corrigir a situação financeira, o mais tardar, aquando do pagamento final (recuperação dos pagamentos indevidos já efectuado ou redução de um pagamento posterior) e, se ainda for possível, reatribuir os fundos a outro projecto não afectado por irregularidades. O OLAF foi reestruturado com o objectivo de melhorar o acompanhamento administrativo e financeiro.

120. Actualmente, é já possível o acesso ao ECR por parte dos restantes serviços da Comissão, que proporciona o «sistema documentado que tenha sido objecto de um acordo» referido. Este aspecto será reforçado pela elaboração de protocolos interserviços (*vide* resposta ao ponto 92).

Todavia, no respeitante ao passado, o papel dos diversos serviços da Comissão na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 e no acompanhamento dos casos comunicados foi acordado numa reunião interserviços sob a égide da UCLAF, realizada em 29 de Setembro de 1994. A coordenação do controlo ficou também assegurada no âmbito das respectivas reuniões anuais com os Estados-Membros.

121. Quanto aos 17 pedidos relativamente aos quais as unidades «geográficas» não responderam à unidade da DG Política Regional responsável pelo controlo financeiro, não foi enviada uma resposta final à UCLAF (actualmente OLAF) dado que, numa reunião entre a DG Política Regional (unidade responsável pelo controlo financeiro) e a UCLAF, realizada em 6 de Maio de 1998, foi determinado que a UCLAF receberá já as informações em causa directamente dos Estados-Membros. A DG Política Regional não solicitou quaisquer acções complementares.

122. Em função da urgência, da natureza e das estruturas nacionais, os serviços da Comissão contactam as autoridades nacionais competentes, directamente ou por intermédio do OLAF.

123. Os serviços da Comissão procedem actualmente a uma auditoria preventiva dos procedimentos de gestão, pagamento e controlo aplicados pelos Estados-Membros para o novo período de programação. Esta auditoria inclui a verificação dos procedimentos de controlo utilizados pelas autoridades responsáveis pela gestão e pelos pagamentos no respeitante aos pedidos de pagamento dos beneficiários finais das ajudas e das declarações de pagamento à Comissão.

124. Como referido no ponto 116, o acompanhamento será reforçado pela estrutura do OLAF recentemente criada.

125. *Vide* a resposta aos pontos 91 e 94.

126. De acordo com o recentemente adoptado Regulamento (CE) n.º 448/2001, serão aplicadas correcções financeiras em caso de ausência de comunicações em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1681/94 ou da ausência de acompanhamento por um Estado-Membro. Por tal facto, os Estados-Membros serão incentivados a utilizar ao máximo às informações disponíveis.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

127-129. Desde a adopção do regulamento em 1997, a Comissão conferiu elevada prioridade à aplicação correcta do mesmo pelos Estados-Membros. A Comissão atribuiu importantes recursos às diversas actividades de informação — elaboração, apresentação e difusão do manual de auditoria dos Fundos estruturais, organização anual de reuniões bilaterais com os Estados-Membros no âmbito de protocolos de controlo financeiro, organização de seminários e resposta às questões colocadas. O controlo da aplicação das disposições do regulamento foi progressivamente incluído como componente das missões de auditoria correntes dos serviços da Comissão. Estes últimos procedem actualmente a uma auditoria dos sistemas de aplicação das disposições do Regulamento (CE) n.º 2064/97 em matéria de controlo, com o objectivo de verificar a aplicação correcta do mesmo, assegurando assim um nível de controlo adequado em toda a Comunidade. Nos casos em que as referidas auditorias permitam detectar incumprimentos, são transmitidas recomendações aos Estados-Membros. A Comissão forneceu um número elevado de orientações e abordará eventuais questões complementares em função do seu surgimento.

Prevê-se a realização de auditorias de encerramento em 2002, focalizadas na verificação da exactidão das declarações de despesas finais e no acompanhamento das declarações de encerramento.

130. A Comissão considera que os protocolos interserviços a elaborar na esteira do plano de acção 2001-2003 sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades (ponto 92), juntamente com as acções adoptadas para reforçar a vigilância e o controlo dos Fundos estruturais para o novo período de programação 2000-2006 (ponto 107), determinarão melhorias na comunicação e no acompanhamento das irregularidades.

131. A Comissão forneceu por escrito instruções inequívocas sobre o calendário e o formato das comunicações de irregularidades. O facto de alguns Estados-Membros terem registado problemas na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 não é, pois, imputável a tal. Durante o processo de adopção do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a Comissão adoptou também directrizes internas para a aplicação do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 (correcções financeiras).

Todavia, no contexto dos protocolos entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais, previstos no «Plano de acção 2001–2003» da Comissão para « Protecção dos interesses financeiros comunitários — Luta Antifraude », ficará também estabelecido de forma inequívoca quais os serviços responsáveis pelo controlo dos sistemas nacionais de detecção, comunicação e acompanhamento das irregularidades. Além disso, o OLAF prevê a adopção de medidas destinadas a minimizar a disparidade de interpretações do termo «irregularidade» nos diversos Estados-Membros.

Como sublinhado na resposta ao ponto 107, a Comissão considera que as acções adoptadas, no contexto da reforma da Comissão, para o novo período de programação estabelecem de forma

clara as directrizes para os Estados-Membros e asseguram a definição e descrição dos sistemas nacionais de comunicação das irregularidades.

Vide também a resposta aos pontos 127-129.

132. A questão da coerência foi abordada no âmbito da Acção 97: «Reforço da gestão financeira e do controlo dos Fundos estruturais», que especifica as acções a adoptar, sobre a qual se encontra em preparação uma comunicação. Foram já dados importantes passos com a adopção dos Regulamentos (CE) n.º 438/2001 e (CE) n.º 448/2001 da Comissão [este último remete de forma clara para o Regulamento (CE) n.º 1681/94].