

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 — Relatório anual relativo ao exercício de 2001	
2002/C 295/01	Relatório relativo às actividades do orçamento geral, acompanhado das respostas das instituições.....	9
	Relatório relativo às actividades dos sexto, sétimo e oitavo Fundos Europeus de Desenvolvimento, acompanhado das respostas das instituições.....	289

PT

TRIBUNAL DE CONTAS



Em conformidade com as disposições dos Tratados (n.º 4 do artigo 45.º C do Tratado CECA, n.º 4 do artigo 248.º do Tratado CE e n.º 4 do artigo 160.º C do Tratado CEEA), do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (artigo 88.º), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, CECA, Euratom) n.º 762/2001 do Conselho, de 9 de Abril de 2001, e do Regulamento Financeiro de 16 de Junho de 1998, aplicável à cooperação para o financiamento do desenvolvimento no âmbito da quarta Convenção ACP-CE, o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, na sua reunião de 10 de Outubro de 2002, adoptou o seu

RELATÓRIO ANUAL

relativo ao exercício de 2001

(2002/C 295/01)

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

Juan Manuel FABRA VALLÉS
(Presidente)
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Lars TOBISSON
Hedda von WEDEL
David BOSTOCK
Morten Louis LEVYSOHN
Ioannis SARMAS

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral	5

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES DO ORÇAMENTO GERAL

Capítulo 1 — Recursos próprios	11
Capítulo 2 — Política agrícola comum	33
Capítulo 3 — Acções estruturais	83
Capítulo 4 — Políticas internas	129
Capítulo 5 — Acções externas	167
Capítulo 6 — Ajudas de pré-adesão	199
Capítulo 7 — Despesas administrativas	215
Capítulo 8 — Instrumentos financeiros e actividades bancárias	229
Capítulo 9 — Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio	249

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES DOS SEXTO, SÉTIMO E OITAVO FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO (FED)

Capítulo I — Execução dos sexto, sétimo e oitavo FED	294
Capítulo II — Declaração de fiabilidade relativa aos FED	300
Capítulo III — Seguimento dado às observações anteriores	309

ANEXOS

Anexo I — Informações financeiras relativas ao orçamento geral da União Europeia	III
Anexo II — Relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal durante os últimos cinco anos	XIX

INTRODUÇÃO GERAL

0.1. A estrutura e apresentação do presente relatório anual é semelhante às dos últimos anos. Contudo, é mais conciso do que o do ano anterior. As receitas e cada domínio de despesas incluídos nas diferentes rubricas das perspectivas financeiras são tratados em capítulos distintos. O último capítulo (capítulo 9) contém a declaração de fiabilidade do Tribunal. As observações do Tribunal relativas aos Fundos Europeus de Desenvolvimento são apresentadas separadamente. As respostas da Comissão e, se for o caso, das outras instituições, são publicadas numa coluna a par das observações do Tribunal.

0.2. Desde o último relatório anual, o Tribunal publicou sete relatórios especiais, cujas sínteses estão incluídas nos capítulos correspondentes do presente relatório. O Tribunal adoptou igualmente 10 pareceres, o segundo dos quais sobre a reformulação do Regulamento Financeiro [parecer n.º 2/2002 ⁽¹⁾].

0.3. A presente introdução geral trata de questões essenciais em matéria de gestão financeira do orçamento da União Europeia em 2001. Estas questões focam o programa de reforma administrativa da Comissão, em particular da sua gestão financeira, que nomeadamente levou à adopção de um novo Regulamento Financeiro, bem como o excedente significativo, pelo segundo exercício consecutivo, das receitas em relação às despesas.

Declarações de fiabilidade

0.4. No que se refere ao orçamento geral, com excepção das consequências decorrentes das observações formuladas na declaração de fiabilidade, o Tribunal é de opinião que as contas do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2001, conforme publicadas no Jornal Oficial, reflectem fielmente as receitas e as despesas das Comunidades para este exercício bem como a sua situação financeira no final do mesmo. O Tribunal salienta que a maioria das suas reservas e observações têm um carácter recorrente. As deficiências assim assinaladas decorrem em larga medida do sistema contabilístico comunitário que não foi concebido para garantir um inventário completo dos elementos do património.

0.5. Estas deficiências do sistema contabilístico da Comissão são evidenciadas nos pontos 9.6-9.7 do presente relatório. O Tribunal já chamou a atenção várias vezes para esta questão nos seus relatórios anuais anteriores, em especial nos relativos aos exercícios de 1999

e de 2000 onde salientava problemas significativos com o sistema contabilístico Sincom 2 que afectavam o controlo e a segurança do sistema, bem como a exaustividade dos dados nele contidos. Alguns destes problemas ainda não foram resolvidos ⁽²⁾. O Tribunal está preocupado com o facto de que, embora a Comissão tenha reconhecido anteriormente pelo menos algumas das deficiências assinaladas pelo Tribunal, ela não tenha dado a devida prioridade a esta questão nem lhe tenha consagrado a atenção e os meios adequados para a resolver num prazo razoável. Na sua resposta aos pontos 9.6-9.8 do presente relatório, a Comissão afirmou o seu empenhamento em modernizar e melhorar o sistema contabilístico. Cabe-lhe agora elaborar urgentemente um plano de acção circunstanciado, acompanhado dos meios necessários e de um calendário que seja simultaneamente realista e razoável. O plano de acção deverá estabelecer uma distinção clara entre as diferentes medidas indispensáveis para resolver as deficiências operacionais actuais e melhorar o valor informativo da actual contabilidade de caixa e as medidas necessárias que permitam evoluir para um sistema de contabilidade patrimonial.

0.6. No que se refere à legalidade e regularidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras, tendo em conta os resultados da auditoria, o Tribunal considera que essas operações são, no seu conjunto, legais e regulares no que se refere às receitas, autorizações e despesas administrativas mas continua a não poder garantir o mesmo no que se refere a todos os outros pagamentos.

0.7. Quanto à declaração de fiabilidade relativa aos Fundos Europeus de Desenvolvimento, o Tribunal é de opinião que, com excepção de alguns casos evocados na declaração, as demonstrações financeiras em 31 de Dezembro de 2001 e as contas de gestão do exercício de 2001 reflectem fielmente as receitas e as despesas dos sexto, sétimo e oitavo FED relativas ao exercício bem como a sua situação financeira no final do exercício.

0.8. Em termos de legalidade e regularidade das operações subjacentes, o Tribunal é de opinião que as receitas inscritas nas contas, bem como os montantes atribuídos aos FED, às autorizações e os pagamentos relativos ao exercício são, no seu conjunto, legais e regulares. Contudo, o Tribunal não pode fornecer uma garantia sobre a realidade das obras, fornecimentos e serviços a que se referem os pagamentos ao nível dos beneficiários locais.

⁽¹⁾ JO C 92 de 17.4.2002. Ver igualmente o ponto 0.17. No anexo II do presente relatório figura uma lista completa dos relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal durante os últimos cinco anos.

⁽²⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 8.41-8.56 (JO C 342 de 1.12.2000); relatório anual relativo ao exercício de 2000, pontos 9.38-9.43 (JO C 359 de 15.12.2001).

Reforma da Comissão: 2001 foi um ano de transição

0.9. O ano de 2001 foi um ano importante de transição marcado pela profunda reforma administrativa da Comissão no seu conjunto e, particularmente, no que se refere à reforma da gestão financeira. Nos pontos 9.48-9.100 figuram várias observações relativas à reforma do sistema de controlo interno da Comissão.

0.10. O Tribunal observa nos pontos 9.63-9.70 que o plano de acção do Livro Branco sobre a reforma registou atrasos e que várias datas-limite foram prorrogadas do final de 2001 para o final de 2002. O Tribunal considera que esses atrasos eram inevitáveis na medida em que o calendário inicial do Livro Branco era demasiado exigente. A natureza extensiva e ambiciosa do programa de reforma faz com que a sua execução efectiva requiera algum tempo.

0.11. Os relatórios anuais de actividade e as declarações dos directores-gerais, que constituem um elemento-chave da reforma, ilustram bem esta situação. O Tribunal conclui, a partir do exame destes relatórios anuais de actividade e declarações, e ainda das conclusões do serviço de auditoria interna e do relatório de síntese que a Comissão enviou ao Conselho e ao Parlamento Europeu ⁽³⁾, que é demasiado cedo para tirar qualquer conclusão destes relatórios e declarações no que se refere ao nível de garantia que pode ser obtido quanto à legalidade e regularidade das operações efectuadas e à boa utilização financeira dos recursos. Neste domínio, a Comissão reconhece que há ainda muito a fazer para melhorar a metodologia e garantir a coerência na sua aplicação e na apresentação dos relatórios (ver pontos 9.71-9.100).

0.12. A natureza das declarações varia consideravelmente. Verificam-se problemas de articulação entre a declaração e o relatório de alguns directores-gerais, bem como entre as diferentes abordagens adoptadas. É difícil avaliar a importância de algumas reservas e observações formuladas pelos directores-gerais, em especial no que se refere às despesas a título de uma gestão partilhada com os Estados-Membros, que representam a maior parte do orçamento. As conclusões gerais a que a Comissão chegou no seu relatório de síntese são elas próprias ambíguas. O relatório conclui com efeito que o resultado reflecte uma «situação globalmente positiva», apesar dos múltiplos riscos e deficiências detectados na maioria dos domínios.

0.13. A Comissão tomou contudo medidas importantes que permitem esclarecer as responsabilidades e as modalidades relativas à obrigação de prestar contas da gestão dos fundos comunitários. Além disso, a Comissão mostrou o seu empenhamento em rentabilizar os resultados deste primeiro exercício apresentando um plano de acção constituído por 18 pontos para resolver os problemas identificados. Mostra assim estar consciente de que há ainda muito a fazer para melhorar a qualidade da sua gestão financeira de forma permanente e durável. Os relatórios fornecem um grande número de informações úteis sobre os domínios que requerem novas iniciativas para continuar a desenvolver e melhorar os mecanismos de controlo interno.

0.14. O principal objectivo dos relatórios anuais de actividade e das declarações é melhorar as modalidades relativas à obrigação que os directores-gerais têm de prestar contas da gestão financeira dos recursos que utilizam. Têm igualmente que ser tidos em conta pelo Tribunal nos seus trabalhos de auditoria. A melhoria da qualidade dos relatórios anuais de actividade e das declarações dos directores-gerais, prevista no plano de acção da Comissão constituído por 18 pontos, é essencial para que esses documentos possam de futuro constituir um dos elementos nos quais se baseia a sua declaração de fiabilidade. Estes relatórios e declarações tendem a tornar-se uma das pedras angulares do sistema de controlo interno das despesas comunitárias, elaborado ao nível da Comissão e dos Estados-Membros. Todavia, como revelam os capítulos do presente relatório, há ainda bastante trabalho a realizar para desenvolver um verdadeiro sistema comunitário de controlo e de auditoria internos, que permita ao Tribunal obter uma garantia a partir destas fontes.

0.15. Assim, embora nos diferentes domínios das perspectivas financeiras estejam a ser desenvolvidos sistemas de acompanhamento e de controlo e os serviços da Comissão concedam uma maior atenção à auditoria das operações financiadas pelos fundos comunitários, os sistemas aplicados não garantem ainda que as informações de que a Comissão ou o Tribunal dispõem sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes sejam suficientemente fiáveis. Por exemplo, no capítulo 2 (política agrícola comum) o processo de certificação relativo aos organismos pagadores não dá garantia de que os factos declarados pelos beneficiários nos pedidos de pagamento reflectem a realidade. No domínio das acções estruturais (capítulo 3), a auditoria permitiu concluir que, apesar do reforço progressivo e de algumas melhorias dos sistemas de controlo aplicáveis aos diferentes períodos de programação, estes ainda não permitem garantir que as verificações efectuadas às declarações finais de despesas são suficientemente rigorosas e fiáveis. Mostra igualmente que, para o período actual (2000-2006), nem todas as estruturas estão ainda operacionais e que o controlo independente das

⁽³⁾ Síntese dos relatórios anuais de actividades e declarações dos directores-gerais e dos chefes de serviço [COM(2002) 426 final de 24 de Julho de 2002].

operações efectuadas ainda não começou. O capítulo 4 (políticas internas) assinala que persistem erros significativos resultantes de uma sobredeclaração das despesas pelos contratantes no domínio das acções indirectas de investigação, apesar de um aumento significativo das auditorias financeiras por parte da Comissão em 2001. No que se refere às acções externas (capítulo 5 e a parte do relatório que trata dos Fundos Europeus de Desenvolvimento), o Tribunal conclui que ainda não pode confiar nos sistemas de controlo interno e de acompanhamento da Comissão para obter uma parte da sua garantia.

0.16. Será necessária uma acção concertada que se prolongue por vários anos para desenvolver um sistema comunitário eficaz de controlo e de auditoria internos, a partir do qual o Tribunal estará em condições de obter uma garantia.

Regulamento Financeiro

0.17. Desde a publicação do último relatório anual, o Conselho adoptou um novo Regulamento Financeiro que entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2003. Concretiza-se assim um processo que, em muitos aspectos, começou com o parecer n.º 4/97⁽⁴⁾ do Tribunal. Na introdução geral ao relatório anual relativo ao exercício de 2000, o Tribunal, embora registasse com agrado muitas das alterações introduzidas, assinalava diferentes domínios em que a proposta alterada não tinha seguido o seu parecer n.º 2/2001⁽⁵⁾ sobre a proposta inicial da Comissão relativa a uma reformulação do Regulamento Financeiro. De uma forma excepcional, o Tribunal considerou de facto necessário adoptar um parecer⁽⁶⁾ complementar sobre a proposta alterada, que se refere ao calendário e ao procedimento de adopção dos relatórios do Tribunal bem como aos procedimentos de apresentação e aprovação das demonstrações financeiras.

0.18. Embora o Tribunal subscreva a confiança geral depositada no novo Regulamento Financeiro, considera que ele ainda contém elementos que não são satisfatórios. Trata-se nomeadamente das fracções anuais artificiais em matéria de autorizações, de derrogações inúteis em alguns domínios específicos e de pontos marginais (por exemplo transição de dotações) que tornam os sistemas de gestão e os sistemas contabilísticos inutilmente complexos e muito pouco eficazes no plano financeiro. Este último ponto é particularmente importante à luz dos problemas referidos no ponto 0.17. É lamentável que não se tenha aproveitado a oportunidade para rever de forma mais radical este regulamento.

Em 2001, o excedente orçamental foi ainda mais importante que o excedente do ano anterior

0.19. Pelo segundo ano consecutivo, o excedente das receitas em relação às despesas foi importante, elevando-se a 15 013 milhões de euros (16 % do orçamento final). Os valores correspondentes para 2000 eram respectivamente de 11 619 milhões de euros e de 14 %.

0.20. Não há uma razão válida para recorrer aos recursos próprios que são significativamente excedentários em relação às necessidades do exercício. Nas suas respostas ao ponto 1.11 do presente relatório, a Comissão não aceita o argumento do Tribunal segundo o qual se deveria ter utilizado o mecanismo do orçamento rectificativo e suplementar para evitar excedentes orçamentais demasiado elevados. Contudo, as razões apresentadas pela Comissão são insuficientes para evitar a crítica de que a sua gestão orçamental não reflecte um rigor adequado.

0.21. A inscrição no orçamento de dotações de pagamento demasiado elevadas, não só a favor das acções estruturais mas também a título dos programas de alargamento⁽⁷⁾, é um factor importante que contribui para a emergência do excedente orçamental. No domínio das acções estruturais, não foi necessário recorrer a quase um terço das dotações de pagamento. O Tribunal considera que a experiência anterior da Comissão e dos Estados-Membros em matéria de utilização das dotações relativas aos programas deveria ter permitido que a Comissão elaborasse estimativas orçamentais mais realistas nestes domínios.

Conclusão

0.22. O Tribunal celebra o seu vigésimo quinto aniversário em Novembro de 2002. Quem ler os relatórios do Tribunal desde o início dos seus trabalhos ficará admirado com o número de vezes em que teve que repetir observações semelhantes sobre a necessidade de melhorar a gestão dos fundos comunitários, a todos os níveis e em todos os domínios do orçamento. A Comissão assumiu actualmente compromissos formais para corrigir estas lacunas, por exemplo através das 98 acções enunciadas no Livro Branco sobre a reforma⁽⁸⁾, e agora sob a forma do plano de acção constituído por 18 pontos em ligação com os relatórios anuais de actividade e as declarações dos directores-gerais. Estão a registar-se efectivamente alguns progressos na execução destas acções. Todavia, como o presente relatório mostra nos seus diferentes capítulos, há ainda bastante a fazer. O Tribunal insiste junto da Comissão no sentido de que ela redobre os seus esforços de modo a que a situação melhore o mais rapidamente possível.

⁽⁴⁾ JO C 57 de 23.2.1998.

⁽⁵⁾ JO C 162 de 5.6.2001.

⁽⁶⁾ Parecer n.º 2/2002 (JO C 92 de 17.4.2002).

⁽⁷⁾ Ver os pontos 6.4-6.6 do presente relatório.

⁽⁸⁾ COM(2000) 200 final de 5 de Abril de 2000.

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES DO ORÇAMENTO GERAL

CAPÍTULO 1

Recursos próprios

1.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	1.1-1.3
Análise da gestão orçamental	1.4-1.21
Receitas efectivas	1.4-1.9
Excedente do exercício 2001	1.10-1.11
Orçamentos rectificativos e suplementares	1.12-1.14
Despesas de cobrança dos recursos próprios tradicionais	1.15-1.16
Apresentação das receitas na conta de gestão	1.17-1.21
Esclarecimento sobre a apresentação das receitas	1.17-1.18
Recursos IVA-PNB e correcção a favor do Reino Unido	1.19-1.20
Nomenclatura orçamental das receitas	1.21
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	1.22-1.40
Recursos próprios tradicionais	1.22-1.36
Contabilidade dos recursos próprios tradicionais	1.22-1.27
Trabalhos de auditoria realizados	1.23
Disponibilização dos recursos próprios	1.24
Montantes apurados mas ainda não colocados à disposição da Comissão (contabilidade B)	1.25-1.27
Entrepósitos aduaneiros	1.28-1.33
Direitos aduaneiros para as mercadorias apreendidas	1.34
Conclusões e recomendações	1.35-1.36
Recursos próprios IVA e PNB	1.37-1.40
Financiamento da correcção a favor do Reino Unido	1.38-1.39
Conclusões e recomendações	1.40
Seguimento dado às observações anteriores	1.41-1.44
Regime de aperfeiçoamento passivo	1.41
Utilização das estatísticas para combater a fraude	1.42-1.44
Cooperação administrativa para a protecção das receitas do IVA	1.45-1.55
Auditoria do Tribunal	1.45-1.47
Principais características da cooperação administrativa	1.48-1.49
Fraude do tipo «carrossel»	1.50-1.51
Constatações	1.52-1.53
Recomendações e conclusão	1.54-1.55

INTRODUÇÃO

1.1. No que se refere aos recursos próprios tradicionais, a auditoria do Tribunal concentrou-se nos sistemas de registo dos direitos apurados e na sua disponibilização em conformidade com a regulamentação comunitária, bem como na apresentação correcta das receitas correspondentes nas contas da Comissão. Neste contexto, deu-se particular atenção ao regime dos entrestos aduaneiros privados.

1.2. Na área dos recursos próprios IVA e PNB, a auditoria do Tribunal concentrou-se na elaboração e na execução do orçamento relativo a estes recursos, nos saldos e ajustamentos aos saldos provenientes destes recursos e nos reembolsos aos Estados-Membros. A auditoria incidiu especificamente no cálculo da correcção a favor do Reino Unido e no seu financiamento em 2001.

1.3. Para além da apreciação específica no âmbito da DAS, o Tribunal apresenta observações sobre a execução orçamental, em especial o excedente orçamental muito elevado, sobre a cooperação administrativa em matéria de protecção das receitas do IVA bem como sobre o acompanhamento das observações anteriores.

ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTAL

Receitas efectivas

1.4. O **quadro 1.1** resume as receitas comunitárias relativas ao exercício 2001 e o **gráfico 1.1** apresenta a repartição dos diferentes tipos de receitas. O **gráfico 1.2** mostra a evolução das receitas efectivas durante o período 1989-2001.

1.5. No âmbito dos seus procedimentos de controlo analítico, o Tribunal comparou os montantes dos recursos próprios provenientes de cada Estado-Membro com os dos anos anteriores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.6. O montante total dos direitos agrícolas e dos direitos aduaneiros cobrados em 2001, ou seja 15 370,2 milhões de euros, tinha baixado 2,5 % em relação às receitas efectivas do exercício 2000 e 5,9 % em relação ao montante finalmente orçamentado de 16 327,5 milhões de euros. Na realidade, o montante inscrito no orçamento sofreu um aumento de 10 % através do orçamento rectificativo e suplementar n.º 3 (adoptado em 5 de Julho de 2001), reflectindo o facto de que, na maioria dos Estados-Membros, a evolução das receitas durante o primeiro semestre de 2001 era superior à do ano anterior. Esta tendência prolongou-se até Setembro, mas durante o último trimestre as receitas diminuíram devido ao declínio do comércio mundial. Na Grécia, no Luxemburgo, na Irlanda e na Áustria (que cobram em conjunto cerca de 4 % dos direitos de importação), as receitas foram inferiores ao longo do ano.

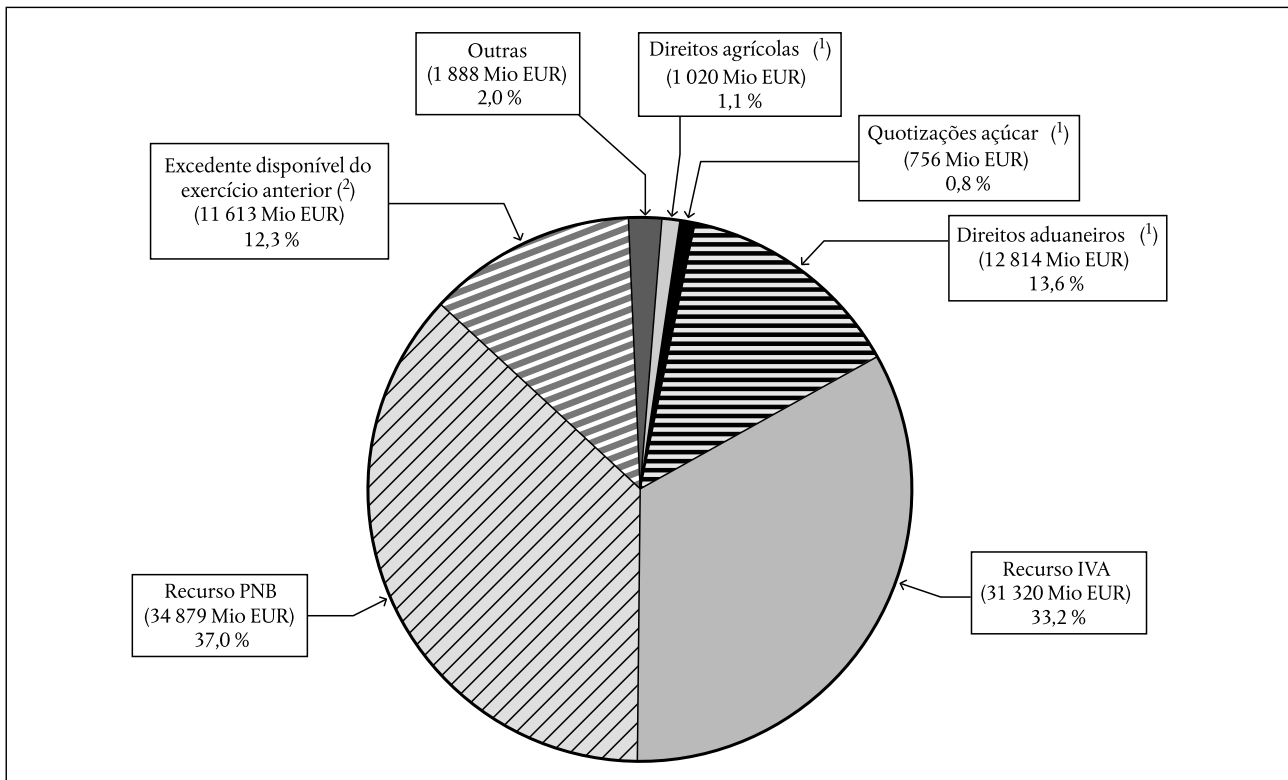
Quadro 1.1 — Receitas relativas aos exercícios 2000 e 2001

(milhões de euros)

Tipo de receitas e rubrica orçamental correspondente	Receitas efectivas em 2000	Evolução do orçamento 2001		Receitas efectivas em 2001	Evolução em % (2000 em relação 2001)
		Orçamento inicial	Orçamento definitivo		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. Recursos próprios tradicionais	15 267,1	14 259,4	15 600,4	14 589,2	- 4,4 %
— Direitos agrícolas (capítulo 1 0)	1 198,4	1 180,0	1 180,0	1 132,9	- 5,5 %
— Quotizações «açúcar» e «isoglicose» (capítulo 1 1)	1 196,8	1 006,3	1 006,3	840,0	- 29,8 %
— Direitos aduaneiros (capítulo 1 2)	14 568,3	13 657,5	15 147,5	14 237,4	- 2,3 %
— Despesas de cobrança (capítulo 1 9)	- 1 696,3	- 1 584,4	- 1 733,4	- 1 621,0	- 4,4 %
2. Recurso IVA	35 192,5	33 467,2	30 691,4	31 320,3	- 11,0 %
— Recurso IVA do exercício corrente (capítulo 1 3)	34 187,6	33 467,2	30 691,4	30 695,4	
— Saldos dos exercícios anteriores (capítulo 3 1)	1 004,9	p.m.	0,0	624,9	
3. Recurso PNB	37 580,5	43 245,5	35 177,8	34 878,8	- 7,2 %
— Recurso PNB do exercício corrente (capítulo 1 4)	37 253,2	43 245,5	35 177,9	34 460,2	
— Saldos dos exercícios anteriores (capítulo 3 2)	327,3	p.m.	0,0	418,6	
4. Desequilíbrios orçamentais	- 70,9	0,0	0,0	- 70,3	- 0,9 %
— Correção a favor do Reino Unido (capítulo 1 5)	- 70,8	0,0	0,0	- 72,5	
— Cálculo definitivo da correção a favor do Reino Unido (capítulo 3 5)	- 0,1	p.m.	0,0	2,2	
5. Outras receitas	4 755,3	1 597,3	12 664,9	13 571,2	185,4 %
— Excedente disponível do exercício anterior (capítulo 3 0)	3 209,1	900,0	11 612,7	11 612,7 ⁽¹⁾	261,9 %
— Restituições aos Estados-Membros (capítulo 3 3)	0,0	p.m.	0,0	0,0	
— Receitas diversas (títulos 4 a 9)	1 546,1	697,3	1 052,2	1 958,5	26,7 %
Total geral	92 724,4	92 569,4	94 134,6	94 289,3	1,7 %

(¹) Não incluindo um montante de 6,3 milhões de euros relativo aos países EEE/AECL, que está incluído na rubrica «Receitas diversas».

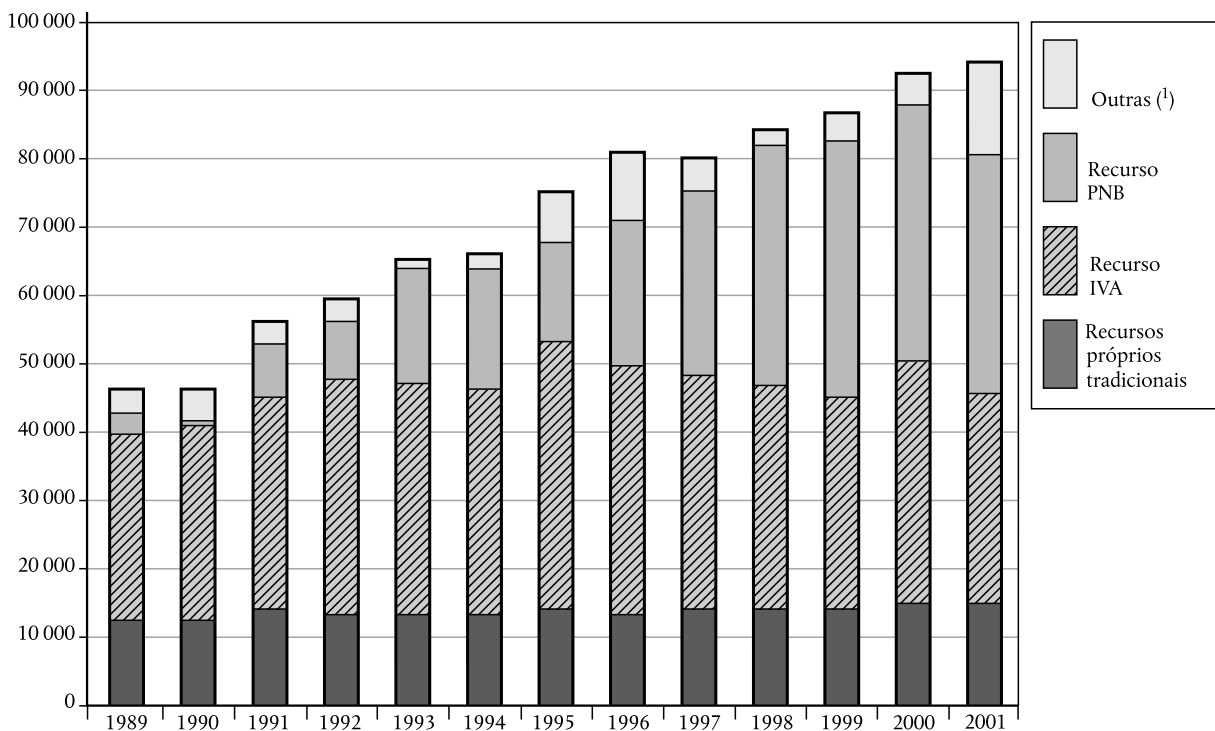
Fonte: Orçamento 2001 e contas de gestão de 2000 e 2001.

Gráfico 1.1 — Repartição das receitas efectivas (2001)

⁽¹⁾ Após dedução de 10 % para despesas de cobrança incorridas pelos Estados-Membros.

⁽²⁾ Não incluindo um montante de 6,3 milhões de euros relativo aos países EEE/AECL, que está incluído na rubrica «Outras».

Fonte: Conta de gestão de 2001.

Gráfico 1.2 — Evolução das receitas efectivas de 1989 a 2001 (milhões de euros)

⁽¹⁾ Excedente do exercício anterior e diversos.

Fonte: Conta de gestão de 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.7. De Janeiro a Abril de 2001, os montantes mensais dos direitos agrícolas colocados à disposição pela França elevaram-se em média a 4,7 milhões de euros. Contudo, em Maio de 2001, aumentaram bruscamente, passando para 10,3 milhões de euros e mantiveram-se posteriormente neste nível elevado. No conjunto do ano 2001, o aumento foi de 74 % em relação a 2000, contrariamente à evolução geral de direitos de importação.

1.8. Portugal pagou com atraso uma parte dos seus duodécimos IVA e PNB, ou seja 5 milhões de euros (pagos em 28 de Dezembro de 2001 em vez de 3 de Dezembro de 2001), bem como a totalidade dos saldos e ajustamentos aos saldos IVA e PNB, que se elevavam a 59,5 milhões de euros (pagos em 11 de Janeiro de 2002 em vez de 3 de Dezembro de 2001).

1.9. O **gráfico 1.2** ilustra a importância crescente do recurso PNB desde 1990, que representa mais de 36 % das receitas em 2001, embora tenha diminuído 7,2 % em relação a 2000 devido ao extraordinário excedente orçamental do exercício 2001. Embora tenha sido mais estável desde 1998, a sua importância continuará a aumentar tendo em conta o decréscimo da taxa de mobilização do recurso IVA prevista na nova decisão relativa aos recursos próprios ⁽¹⁾.

Excedente do exercício 2001

1.10. O exercício de 2000 foi encerrado apresentando um excedente muito elevado de 11 619,1 milhões de euros (13 % do orçamento definitivo) cuja origem e consequências deram lugar a observações do Tribunal no seu relatório anual relativo ao exercício de 2000 (pontos 1.4-1.7). A gestão orçamental do exercício 2001 determinou um novo aumento do excedente, que passou para 15 013,5 milhões de euros (16 % do orçamento definitivo). Este aumento resulta de anulações de dotações muito importantes, principalmente no domínio das acções estruturais (10 538,9 milhões de euros), mas também em outros domínios de despesas (por exemplo: agricultura, 1 857,2 milhões de euros; ajudas de pré-adesão, 876,6 milhões de euros; reservas, 668,8 milhões de euros).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.7. *A Comissão vai contactar as autoridades francesas para identificar a razão subjacente à referida alteração e a fim de tomar qualquer acção necessária para proteger os interesses financeiros da Comunidade.*

1.8. *A Comissão enviou uma carta que solicita o pagamento de juros (337 107 euros) às autoridades portuguesas, em 12 de Junho de 2002.*

⁽¹⁾ Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho, de 29 de Setembro de 2000, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 253 de 7.10.2000, p. 42).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.11. A fim de manter o excedente dentro de limites razoáveis, a Comissão deveria ter utilizado o procedimento do orçamento rectificativo e suplementar (ORS) para adaptar as dotações definitivas para os domínios de despesas correspondentes às expectativas realísticas das necessidades financeiras ⁽²⁾. Deste modo, os pedidos de recursos PNB aos Estados-Membros (35 177,9 milhões de euros no total) poderiam ter sido reduzidos entre 30 % e 40 %, conforme os domínios e os montantes das anulações das despesas previstas tomadas em consideração.

Orçamentos rectificativos e suplementares

1.12. Nos termos das disposições do artigo 10.º do Regulamento Financeiro, os orçamentos rectificativos e suplementares devem normalmente ser publicados no prazo de um mês após a sua adopção. O ORS n.º 3/2001 foi publicado em 19 de Dezembro de 2001, cinco meses após a sua adopção em 5 de Julho. Entretanto a Comissão rectificou os erros de cálculo relativos ao financiamento da correcção a favor do Reino Unido através de uma corrigenda datada de 31 de Outubro de 2001 ⁽³⁾.

1.13. O ORS n.º 4/2001, adoptado em 11 de Dezembro, previa um aumento das despesas de 24,8 milhões de euros. A versão publicada ⁽⁴⁾ não mencionava o

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.11. *A Comissão agiu nos termos da regulamentação financeira que prevê que o saldo de cada exercício seja inscrito no orçamento do exercício seguinte. A apresentação de um orçamento rectificativo e suplementar no final do exercício orçamental só pode ter um carácter excepcional, por exemplo, para resolver necessidades pontuais e de montante limitado. No período do ano em questão, quando se está a concluir o processo orçamental para o exercício seguinte, parece difícil debater e decidir, relativamente ao exercício em curso, ajustamentos das dotações em função de uma subexecução previsível.*

Foi introduzida na carta rectificativa n.º 2 ao AO 2002, adoptada pela Comissão em 5 de Novembro de 2001, uma estimativa provisória do excedente orçamental de 2001. A referida estimativa foi integrada pelo Conselho na sua segunda leitura do projecto de orçamento, pelo montante de 1,2 mil milhões de euros. Este procedimento seguiu-se a um pedido do Conselho, inscrito numa declaração sobre as receitas anexa à primeira leitura do Conselho relativa ao projecto do orçamento de 2002.

1.12-1.14. *A Comissão renovou os seus esforços, no quadro da assistência técnica prestada ao Parlamento Europeu, no sentido de este último poder assegurar a publicação em breve prazo.*

⁽²⁾ Ver igualmente o capítulo 3, ponto 3.20.

⁽³⁾ Em 1 de Agosto de 2001, os Estados-Membros pagaram um primeiro montante na sequência da adopção, em 5 de Julho de 2001, do ORS n.º 3/2001. Em 2 de Janeiro de 2002, pagaram um montante revisto após publicação do ORS corrigido em 19 de Dezembro de 2001. As diferenças variavam, conforme os Estados-Membros, de um saldo positivo de 38,9 milhões de euros a um saldo negativo de 31,8 milhões de euros.

⁽⁴⁾ JO L 14 de 16.1.2002, p. 1.

montante solicitado por cada Estado-Membro a título do recurso PNB para financiar estas despesas suplementares.

1.14. No seu relatório anual relativo ao exercício de 2000 (ponto 1.9), o Tribunal chamou a atenção sobre a publicação tardia dos ORS e sobre a omissão de determinadas informações pertinentes. A Comissão respondeu que asseguraria o respeito dos prazos de publicação.

Despesas de cobrança dos recursos próprios tradicionais

1.15. A decisão relativa aos recursos próprios ⁽⁵⁾, de 29 de Setembro de 2000, entrou em vigor em 1 de Março de 2002, após ratificação por todos os Estados-Membros. Esta decisão prevê que, para os direitos apurados após 31 de Dezembro de 2000, a percentagem dos recursos próprios tradicionais que os Estados-Membros retêm a título de despesas de cobrança aumente de 10 % para 25 %.

1.16. A decisão em causa refere-se à maioria dos recursos próprios tradicionais disponibilizados em 2001. Durante o exercício de 2001, enquanto esperavam pela sua ratificação, os Estados-Membros continuaram a reter 10 %. Presentemente, têm portanto direito a um reembolso, que está previsto no ORS n.º 2/2002. Esta dívida é mencionada numa nota explicativa ao balanço financeiro da Comissão em 31 de Dezembro de 2001 ⁽⁶⁾. O Tribunal considera que a nota deveria indicar o montante estimado dos reembolsos, nomeadamente 2 038,6 milhões de euros ⁽⁷⁾.

Apresentação das receitas na conta de gestão

Esclarecimento sobre a apresentação das receitas

1.17. Nas partes introdutivas das demonstrações financeiras (volume II, tomo 1 e volume IV) figura um quadro bastante importante intitulado «Resultado da execução do orçamento». Este quadro omite bastantes

1.17. No volume IV do ano 2001, a Comissão melhorou substancialmente a apresentação da execução das receitas e despesas e a respectiva ligação com o quadro do resultado. A Comissão prevê enriquecer o quadro das receitas, nele

⁽⁵⁾ Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho.

⁽⁶⁾ Anexo 3 — Notas explicativas ao balanço, comentários sobre o balanço consolidado em 31 de Dezembro de 2001, ponto 3.

⁽⁷⁾ No orçamento rectificativo e suplementar n.º 3/2002, este valor foi ajustado para 2 037,9 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

informações importantes embora outros dados, tais como o saldo do exercício, sejam duplicados inutilmente. Seria conveniente substituí-lo por uma apresentação mais elaborada que incluisse os seguintes aspectos:

- a) Evolução das receitas e das dotações orçamentais ⁽⁸⁾ (orçamento inicial e definitivo) em conjunto e por principais categorias, evidenciando o respeito do equilíbrio orçamental previsto no artigo 268.º do Tratado;
- b) Respeito do limite máximo dos recursos próprios inscritos no orçamento ⁽⁹⁾ e indicação da margem ainda disponível;
- c) Execução orçamental para as diferentes categorias de receitas e de despesas, indicando as taxas de execução;
- d) Saldo do exercício e sua decomposição em termos de receitas cobradas a mais ou a menos e de dotações não utilizadas.

1.18. A parte «receitas» das demonstrações financeiras (execução orçamental, volume II, tomo 1) deveria igualmente ser esclarecida, no que se refere à sua estrutura e ao seu teor. Em especial, dever-se-ia respeitar as rubricas orçamentais pormenorizadas, indexar as designações, utilizar a terminologia utilizada na regulamentação, apresentar em paralelo as previsões e a execução das receitas e, mais geralmente, garantir uma harmonização das diferentes partes da conta de gestão e do orçamento geral.

Recursos IVA-PNB e correcção a favor do Reino Unido

1.19. Os dados reais das matérias colectáveis do IVA e dos PNB que tenham servido para o cálculo dos saldos e dos ajustamentos aos saldos são agora inscritos na conta de gestão tal como os dados previsionais

RESPOSTAS DA COMISSÃO

acrescentando os dados relativos à execução do ano n-1 e as percentagens de execução em comparação com as previsões.

A Comissão tem a intenção de prosseguir a procura de uma maior transparência no sentido desejado pelo Tribunal. Para este efeito, o quadro do resultado de execução no volume II será alterado a fim de apresentar por título ou rubrica financeira o grau de execução das receitas e despesas em comparação com o orçamento.

1.18. *A rubrica «Receitas orçamentais» contida no volume II, tomo I, parte A das demonstrações financeiras permite descrever a execução do orçamento. No entanto, a Comissão procurará que a ligação entre o orçamento e a conta de gestão seja mais posta em evidência.*

1.19. *No que diz respeito ao cálculo dos encargos dos Estados-Membros a título dos saldos, a Comissão partilha o parecer do Tribunal. A Comissão tem a intenção de apresentar os referidos cálculos na próxima prestação de contas.*

⁽⁸⁾ Ver artigo 78.º do Regulamento Financeiro.

⁽⁹⁾ Decisão 94/728/CE, Euratom do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias, artigo 3.º (JO L 293 de 12.11.1994, p. 62).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

correspondentes são inscritos no orçamento geral. Todavia, todas as operações de cálculo dos encargos dos Estados-Membros a título dos saldos deveriam igualmente ser apresentadas na conta de gestão.

1.20. Deveria ser elaborado um quadro específico para a correcção a favor do Reino Unido (capítulos 1 5 e 3 5), com indicação das informações essenciais relativas aos dados de base e às operações de cálculo que servem de base ao montante definitivo da correcção a favor do Reino Unido e ao seu financiamento.

1.20. A Comissão examinará a oportunidade de incluir na conta de gestão os quadros relativos aos dados de base para o cálculo definitivo da correcção a favor do Reino Unido, bem como o respectivo financiamento.

Nomenclatura orçamental das receitas

1.21. O Regulamento Financeiro⁽¹⁰⁾ estipula que a nomenclatura orçamental seja fixada em títulos, capítulos e artigos, no âmbito do processo orçamental. A classificação utilizada, que deve ter em conta características muito heterogéneas dos diferentes tipos de receitas, é desequilibrada. Os recursos próprios tradicionais, os recursos IVA e PNB e a correcção a favor do Reino Unido estão agora concentrados no título 1. O excedente do exercício anterior (capítulo 3 0) deveria dar lugar a um título específico uma vez que não tem nada em comum com os saldos, correcções e restituições relativas aos recursos IVA e PNB nem com a correcção a favor do Reino Unido, que figuram no mesmo título (capítulos 3 1, 3 2, 3 3 e 3 5).

1.21. A Comissão considera que a estrutura da nomenclatura orçamental não se pode articular exclusivamente em função de princípios quantitativos.

A Comissão examinará as possibilidades de adaptar, se necessário, a nomenclatura orçamental das receitas.

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE*Recursos próprios tradicionais***Contabilidade dos recursos próprios tradicionais**

1.22. Os direitos de importação são apurados pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros e inscritos primeiramente nos sistemas contabilísticos nacionais. São então lançados na contabilidade A ou, quando a dívida continuar por pagar, não estiver coberta por uma garantia ou for objecto de contestação, na

⁽¹⁰⁾ N.º 3 do artigo 19.º

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

contabilidade B ⁽¹¹⁾. Os montantes lançados na contabilidade A devem ser colocados à disposição da Comissão no prazo previsto.

Trabalhos de auditoria realizados

1.23. O Tribunal examinou as contas da Comissão relativas aos recursos próprios tradicionais e controlou uma amostra estatística de registos de receitas provenientes dos direitos de importação que figuram nestas contas, por meio de uma verificação das declarações mensais apresentadas à Comissão pelos Estados-Membros. O Tribunal examinou igualmente os sistemas contabilísticos nacionais subjacentes às declarações mensais de nove Estados-Membros, que são responsáveis no seu conjunto por 93 % dos direitos de importação cobrados em 2001. Contudo, o Tribunal recorda que a sua auditoria não cobre as importações que não são declaradas ou que escaparam ao controlo das autoridades aduaneiras.

Disponibilização dos recursos próprios

1.24. Na Alemanha, mais de um terço dos direitos de importação cobrados em 2001 (8,0 % do total de direitos de importação da União Europeia) foram contabilizados no âmbito do regime de pagamento diferido. Apesar de se ter introduzido desde então um novo sistema informático, o sistema em vigor para os recursos próprios de 2001 não foi transparente, como já sublinhado anteriormente ⁽¹²⁾. Com efeito, não fornecia sistematicamente dados contabilísticos que provassem que a totalidade dos recursos próprios tinha sido correctamente colocada à disposição da Comissão. O sistema não estava em condições de fornecer uma documentação que pudesse justificar directamente os totais e que constituísse, portanto, uma pista de auditoria completa. Os procedimentos de controlo interno não eram suficientes e não permitiam garantir se determinadas operações tinham dado lugar a erros de classificação ou se determinados montantes devidos tinham sido omitidos.

Montantes apurados mas ainda não colocados à disposição da Comissão (contabilidade B)

1.25. Os direitos apurados não cobertos por uma garantia, bem como os que deram lugar a contestações e eram susceptíveis de ser alterados, não devem ser disponibilizados; os Estados-Membros devem contudo

1.24. *A Comissão também se regozija com a introdução, por parte das autoridades alemãs, de um novo sistema informatizado que se destina a resolver as deficiências apontadas há alguns anos, tanto pelo Tribunal como pela Comissão. A Comissão pretende testar a capacidade deste novo sistema no âmbito do seu programa de controlo de 2003. Serão tomadas medidas adequadas, incluindo a cobrança de juros, se se verificar que os montantes em dívida não foram disponibilizados integral e pontualmente.*

⁽¹¹⁾ Artigo 6.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1).

⁽¹²⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 1.14.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

registá-los numa contabilidade separada (contabilidade B). Cada Estado-Membro envia trimestralmente um extracto da sua contabilidade B à Comissão. Os saldos são incluídos no balanço financeiro na rubrica «Montantes devidos pelos Estados-Membros».

1.26. O saldo total que figura na contabilidade B aumentou 3,7 %, passando de 2 035,4 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2000 para 2 119,4 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2001 ⁽¹³⁾. Para o exercício de 2000, os saldos na contabilidade B aumentaram 4,3 %. O saldo inclui um determinado número de montantes que correspondem a registos antigos cuja cobrança integral deve actualmente ser considerada como muito improvável (ver também capítulo 9, ponto 9.23). No seu relatório anual relativo ao exercício de 2000, o Tribunal observou, no ponto 1.19, que não havia qualquer interesse em manter indefinidamente elementos na contabilidade B se a sua recuperação fosse improvável e considerava por consequência que o regulamento devia ser alterado nesse sentido, em conformidade com a proposta formulada pela Comissão ⁽¹⁴⁾. Enquanto o Conselho não adoptar estas alterações, o saldo da contabilidade B continuará a incluir numerosos montantes que são *de facto* irrecuperáveis.

1.27. Em 2001, como nos anos anteriores, verificaram-se em vários Estados-Membros alguns problemas que afectam o registo da contabilidade B. Na Alemanha, não é actualmente possível confirmar o saldo da contabilidade B, porque a base de dados não permite uma repartição por registo contabilístico. Em Itália, o registo da contabilidade B ainda não é uniforme e podem produzir-se erros de cálculo aos níveis local e regional sem que os controlos os detectem. Encontraram-se também erros de registo na contabilidade B na Bélgica e em França, e alguns relatórios de inspecção da Comissão referiam erros na contabilidade B na Irlanda, Suécia e Finlândia. Estes erros, embora pouco importantes em termos de montantes, revelam deficiências da contabilidade dos recursos próprios no âmbito do regime de trânsito comunitário.

1.26. O Tribunal, ao propor as suas alterações, sublinhou precisamente as razões avançadas pela Comissão. A Comissão continuará a seguir este assunto.

1.27. Na sua resposta ao relatório anual de 2000, a Comissão opinou que o actual sistema de contabilidade separada pode conduzir tanto a erros sistemáticos como pontuais. Daí, os esforços da Comissão no sentido de melhorar a estrutura do sistema, como sublinhado no ponto precedente, bem como a estreita atenção que presta ao assunto durante os seus próprios controlos nos Estados-Membros. Já se encontram em curso acções para resolver eventuais consequências financeiras, em França e em Itália, resultantes das observações do Tribunal. Serão iniciadas acções adequadas, relativamente às outras observações do Tribunal, uma vez que todas as informações pertinentes dos Estados-Membros tenham sido recebidas.

⁽¹³⁾ Os valores são apresentados após dedução das despesas de cobrança (10 %) conforme estipulado no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão 94/728/CE, Euratom do Conselho.

⁽¹⁴⁾ Proposta alterada de Regulamento (CE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO C 150 de 16.5.1998, p. 20).

Entrepósitos aduaneiros

1.28. O regime de entreposto aduaneiro está previsto pelo Código Aduaneiro Comunitário e pelas suas modalidades de aplicação ⁽¹⁵⁾. Permite a suspensão do pagamento dos direitos de importação enquanto as mercadorias estiverem armazenadas em instalações ou ao abrigo de um regime de inventário, autorizadas como um entreposto aduaneiro.

1.29. O Tribunal examinou os regimes em vigor em nove Estados-Membros para autorizar e controlar os entrepostos aduaneiros privados, bem como uma amostra de declarações de saída provenientes destes entrepostos. Em todos os Estados-Membros visitados, as regras relativas à autorização e ao funcionamento dos entrepostos prescritas pelo Código Aduaneiro e pelas modalidades de aplicação correspondentes tinham sido transpostas para as instruções e procedimentos nacionais.

1.30. A regulamentação comunitária não prescreve métodos de trabalho específicos ou o nível de controlo aduaneiro a exercer, que são deixados à apreciação das autoridades aduaneiras dos Estados-Membros. As estratégias de controlo dos entrepostos devem tomar em consideração os riscos a que estão expostas as receitas, que derivam do facto de as mercadorias ao abrigo do regime de entreposto aduaneiro serem retiradas das zonas portuárias sob controlo aduaneiro contínuo, riscos esses compensados pela garantia conseguida pela qualidade dos controlos internos e pela contabilidade do armazenista. Por consequência, as actividades de controlo aduaneiro dos entrepostos incluem habitualmente a avaliação cuidadosa do pedido de autorização bem como da qualidade da contabilidade e do sistema de controlo interno do operador. Esta avaliação serve assim de base para determinar o nível e o tipo de controlos a efectuar posteriormente. Estes consistem em geral numa combinação de controlos físicos das entradas e saídas de mercadorias, de uma análise do inventário e da contabilidade de existências, de controlos contabilísticos *a posteriori* e de controlos das declarações.

⁽¹⁵⁾ Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 2700/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 311 de 12.12.2000, p. 17), artigos 84.º-90.º e 98.º-113.º Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 444/2002 (JO L 68 de 12.3.2002, p. 11), artigos 496.º-516.º e 524.º-535.º.

1.28-1.33. *No que diz respeito à dimensão comunitária desta questão, a Comissão partilha o parecer do Tribunal sobre o papel primordial das técnicas baseadas na análise do risco em matéria de aplicação dos controlos aduaneiros. A Comissão procura que, no âmbito da execução do programa Alfândega 2002, sejam divulgadas e aplicadas em todos os Estados-Membros as melhores práticas experimentadas neste domínio e, nesta base, desenvolve um modelo comum para a gestão do risco.*

1.30. *No âmbito do programa Alfândega 2002, está actualmente a ser preparado um documento designado «inventário sobre os domínios de controlo». O referido documento fornece às administrações aduaneiras uma lista exhaustiva de domínios e subdomínios de controlo, bem como definições comuns de métodos de controlo.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.31. As práticas e as instruções nacionais variam consideravelmente no que se refere à gama de controlos a efectuar ou à determinação da autoridade responsável pela estratégia de controlo para cada operador. Particularmente em caso de problema de recursos, é necessário que as decisões relativas à gama de controlos a realizar — quer sejam tomadas a nível nacional ou local — se baseiem em métodos de análise de risco adequados e controlados pela direcção, a fim de garantir que a autoridade aduaneira no seu conjunto execute uma gama de controlo eficaz e eficiente em relação aos riscos a que estão expostas as receitas. Vários Estados-Membros não fixaram qualquer regra precisa nas suas instruções nacionais, mas autorizam uma tomada de decisão descentralizada, caso a caso, pelos funcionários responsáveis pelo controlo dos operadores individuais. O Tribunal encontrou disparidades nas práticas aplicadas nesta matéria.

1.32. Num determinado número de entrepostos controlados, a frequência dos controlos físicos realizados não atingia os níveis prescritos pelas directivas nacionais. Foi o caso de um entreposto em França, onde os efectivos eram insuficientes. Num serviço aduaneiro em Itália, a frequência dos controlos exigida pela legislação nacional não era respeitada para todos os entrepostos, enquanto um outro serviço tinha efectuado apenas controlos documentais. Em Espanha, os controlos de inventário não eram suficientemente documentados e as regras de autorização do entreposto aduaneiro não eram respeitadas pelo armazenista nos dois entrepostos visitados. Na Alemanha, uma parte importante da gama de controlos é constituída por controlos *ex post* dos operadores efectuados por unidades específicas encarregadas do controlo dos operadores. Contudo, por falta de pessoal, algumas destas unidades de controlo não executavam os seus planos de controlo em conformidade com as directivas nacionais. No Reino Unido, devido à reorganização dos serviços aduaneiros, um dos maiores entrepostos não tinha sido objecto de controlos físicos de rotina há mais de um ano. Na Suécia, nenhum dos dois entrepostos visitados fora submetido a um controlo físico na saída do entreposto desde 1999.

1.33. Em vários entrepostos (França e Suécia), detectaram-se nas declarações de saída que servem de base ao pagamento dos direitos, erros pouco importantes reveladores de algumas deficiências que afectam os sistemas de controlo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.31. *A Comissão reconhece que há uma situação desigual em matéria de controlos. No âmbito do programa Alfândega 2002, existem grupos de projecto compostos por peritos aduaneiros e representantes da Comissão a trabalhar no desenvolvimento de um modelo comum de gestão do risco, em formatos normalizados para o intercâmbio de informação sobre controlos e na selecção de categorias de risco.*

1.32-1.33. *No que diz respeito aos aspectos financeiros, a Comissão já está a tomar medidas a fim de cobrar quaisquer montantes de recursos próprios ou de juros devidos pela França, Itália, Suécia e Espanha. As respostas pertinentes dos Estados-Membros encontram-se em fase de análise. Serão tomadas medidas para os restantes Estados-Membros uma vez que toda a informação pertinente tenha sido prestada.*

Direitos aduaneiros para as mercadorias apreendidas

1.34. O Tribunal constatou que no Reino Unido, para as mercadorias apreendidas pelas alfândegas e posteriormente colocadas em livre prática, os direitos aduaneiros não são contabilizados e disponibilizados como recursos próprios. Até agora as autoridades aduaneiras do Reino Unido não conseguiram quantificar os montantes dos recursos próprios em causa. O Tribunal solicita à Comissão que tome as medidas adequadas para que os direitos desta natureza sejam correctamente contabilizados e colocados à disposição como recursos próprios.

Conclusões e recomendações

1.35. Na opinião do Tribunal, tendo em conta os limites do âmbito da auditoria (ver ponto 1.23), os controlos e análise dos sistemas realizados deram, no seu conjunto, resultados satisfatórios no que se refere à fiabilidade das contas, à excepção do regime de pagamento diferido aplicado na Alemanha, relativamente ao qual o Tribunal não exprime qualquer opinião, pelas razões mencionadas no ponto 1.24.

1.36. A auditoria dos sistemas e das operações conexas em que se basearam as contas permitiu ao Tribunal obter uma garantia razoável de que as operações subjacentes são, no seu conjunto, legais e regulares. Contudo, os Estados-Membros poderão sensivelmente melhorar as instruções nacionais relativas ao sistema de controlo dos entrepostos aduaneiros de tal forma que o tipo, âmbito e frequência dos controlos sejam claramente definidos. Deverão igualmente existir instruções que indiquem a que nível dos serviços aduaneiros devem ser tomadas as decisões relativas às modalidades de controlo. Finalmente, os Estados-Membros deverão garantir a execução de controlos regulares. Além disso, a questão dos direitos de importação sobre a venda das mercadorias apreendidas no Reino Unido deve ser regularizada.

Recursos próprios IVA e PNB

1.37. Contrariamente ao que se passa com o rendimento da UE proveniente dos recursos próprios tradicionais, o âmbito da auditoria relativa aos recursos próprios IVA e PNB é limitado porque as receitas da UE são elaboradas com base em estatísticas macroeconómicas cujos dados subjacentes não podem ser analisados directamente. Por consequência, a auditoria relativa aos recursos próprios IVA/PNB toma como ponto de partida os montantes recebidos pela Comissão provenientes dos Estados-Membros relativos aos agregados macroeconómicos (quer como previsões quer como valores reais) e procura avaliar o sistema de tratamento dos dados da Comissão até à fase última da sua contabilização definitiva. O Tribunal trata a difícil questão da qualidade

1.34. *A Comissão está consciente de que o Reino Unido iniciou a tomada de medidas para resolver as deficiências do sistema. Prossegue a quantificação dos recursos próprios não contabilizados. Serão tomadas medidas para cobrar o referido montante juntamente com os juros relativos ao atraso na respectiva disponibilização.*

1.35-1.36. *A Comissão continuará a procurar garantir que os procedimentos dos Estados-Membros no domínio dos recursos próprios tradicionais sejam conformes com as regras comunitárias. A Comissão também se compromete a assegurar que é objecto de procedimento qualquer incumprimento com os regulamentos comunitários assinalado pelos relatórios do Tribunal e que, sempre que necessário, serão tomadas acções para cobrar os montantes dos recursos próprios ou dos juros devidos.*

dos dados macroeconómicos separadamente, no âmbito de relatórios especiais, como no caso do relatório especial n.º 17/2000 ⁽¹⁶⁾.

Financiamento da correcção a favor do Reino Unido

1.38. Em 2001, a correcção a favor do Reino Unido elevava-se a 7 300 milhões de euros. Como o Tribunal já sublinhara anteriormente ⁽¹⁷⁾, os mecanismos de cálculo do financiamento da correcção a favor do Reino Unido são extremamente complexos e por vezes pesados. A nova decisão relativa aos recursos próprios vai torná-los ainda mais complicados, dando lugar a um maior número de riscos inerentes.

1.39. A Comissão elabora, cada ano, um documento de trabalho que explica com algum pormenor o modo de cálculo e de financiamento da correcção definitiva relativa ao exercício n – 4 ⁽¹⁸⁾. Este documento explicativo não faz parte do processo orçamental para fixar o montante da correcção a favor do Reino Unido e as modalidades do seu financiamento mas é apenas comunicado ao Conselho para informação, após adopção do orçamento rectificativo e suplementar. Em 2001, este documento foi apresentado ao Conselho em 5 de Setembro, após a adopção do ORS n.º 3/2001. Considerando o interesse do documento mencionado, seria conveniente colocá-lo à disposição dos dois ramos da autoridade orçamental em devido tempo.

Conclusões e recomendações

1.40. Tendo em conta o âmbito limitado da auditoria, o Tribunal obteve uma garantia razoável de que os recursos provenientes do IVA e do PNB foram correctamente avaliados e cobrados. Contudo, a Comissão deverá formular propostas de simplificação do cálculo definitivo do financiamento da correcção a favor do Reino Unido.

1.39. *O principal objectivo do documento de trabalho relativo ao resultado do cálculo final da correcção britânica, bem como ao respectivo financiamento, consiste em explicar o método de cálculo, ao mesmo tempo que utiliza os números disponíveis mais recentes. Nem sempre é possível apresentar este documento antes da adopção do respectivo ORS, embora tal tenha sido feito em 2002. O cálculo final é explicado na exposição de motivos do próprio ORS. A Comissão analisará a possibilidade de incluir mais informações relativas ao cálculo da correcção final no ORS correspondente.*

1.40. *A nova decisão relativa aos recursos próprios, bem como o respectivo documento de trabalho que a acompanha referente ao cálculo da correcção britânica («o método de cálculo»), prevê uma margem de simplificação em matéria de orçamentação do resultado do cálculo final da correcção britânica, o que, pelo seu lado, poderá simplificar o cálculo final do financiamento da correcção. A Comissão pretende prosseguir esta possibilidade relativamente ao cálculo do ano de 2001, a orçamentar em 2005.*

⁽¹⁶⁾ Relatório especial n.º 17/2000 relativo ao controlo, pela Comissão, da fiabilidade e comparabilidade dos PNB dos Estados-Membros (JO C 336 de 27.11.2000).

⁽¹⁷⁾ Mais recentemente no parecer n.º 8/99 sobre uma proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema dos recursos próprios da União Europeia (JO C 310 de 28.10.1999).

⁽¹⁸⁾ Cálculo definitivo da correcção do desequilíbrio orçamental do Reino Unido para o exercício de 1997 e do seu financiamento, comunicado ao Comité Orçamental do Conselho em 5 de Setembro de 2001.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Regime de aperfeiçoamento passivo

1.41. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1999 ⁽¹⁹⁾, o Tribunal propôs a simplificação do regime de aperfeiçoamento passivo no que se refere à aplicação das condições económicas, à concessão das autorizações e ao cálculo da isenção de direitos aduaneiros. Essas alterações estão incluídas no novo regulamento ⁽²⁰⁾ adoptado pela Comissão, que racionaliza todos os procedimentos aduaneiros que têm uma incidência económica.

Utilização das estatísticas para combater a fraude

1.42. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1999 ⁽²¹⁾, o Tribunal recomendou que se aplicasse aos outros Estados-Membros, e que eventualmente se utilizasse como meio de luta contra a fraude, o método testado em França e em Itália, para comparar as fontes fiscais com as fontes estatísticas. Na sua resposta, a Comissão comprometeu-se a discutir este método com os Estados-Membros.

1.43. Na sua recomendação ⁽²²⁾ relativa à quitação a dar à Comissão quanto à execução do orçamento geral das Comunidades Europeias para o exercício de 1999, o Conselho aceita com interesse a recomendação do Tribunal e propõe que esta questão seja examinada pelo Comité Consultivo dos Recursos Próprios.

1.44. Embora a Comissão tenha tomado medidas adequadas para manter esse compromisso, os Estados-Membros não puderam chegar a um acordo. O Tribunal recomenda novamente que a Comissão prossiga os seus esforços neste domínio tão importante.

1.42. *Na sequência da recomendação do Tribunal, a Comissão solicitou às administrações nacionais de cada Estado-Membro que prestassem informações acerca de quaisquer estudos efectuados em matéria de desfasamento entre o IVA efectivamente cobrado e o montante teórico de IVA devido com base nas estatísticas económicas.*

1.43-1.44. *Este ponto foi discutido em ambas as reuniões do Comité Consultivo dos Recursos Próprios (CCRP), realizadas em 2001. A primeira conclusão, partilhada pela Itália e pela França, foi a de que infelizmente a informação estatística acerca das receitas teóricas do IVA exige um nível de desagregação tão elevado para poder ser útil ao definir controlos fiscais que há outros indicadores de risco que são mais facilmente acessíveis, mais fiáveis e mais fáceis de utilizar. Além disso, os Estados-Membros concluíram que o CCRP não era o local mais adequado para efectuar mais progressos nesta matéria. No entanto, os resultados continuam a ser utilizáveis sempre que os Estados-Membros considerem que os referidos dados constituem elementos úteis para os respectivos sistemas de análise de risco. Além disso, a Comissão suscita sistematicamente esta questão nas visitas de controlo dos recursos próprios IVA, a fim de garantir que as autoridades nacionais têm integralmente em conta as implicações das discrepâncias entre o IVA teórico e o IVA efectivo.*

⁽¹⁹⁾ Pontos 1.43-1.56.

⁽²⁰⁾ Regulamento (CE) n.º 993/2001 da Comissão, de 4 de Maio de 2001, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 141 de 28.5.2001. p. 1).

⁽²¹⁾ Pontos 1.63-1.70.

⁽²²⁾ Documento SN 2088/01 — DGF II.

COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA A PROTECÇÃO DAS RECEITAS DO IVA

Auditoria do Tribunal

1.45. O Tribunal já examinou anteriormente o carácter adequado e o funcionamento do sistema de cooperação administrativa entre os Estados-Membros e a Comissão em matéria de protecção das receitas do IVA. As observações que resultam destas auditorias, juntamente com as respostas e as propostas de medidas correctivas da Comissão, são mencionadas em vários relatórios ⁽²³⁾ do Tribunal.

1.46. O Tribunal examinou o sistema em causa e a proposta da Comissão ⁽²⁴⁾ relativa a medidas correctivas, em especial no que se refere à fraude do tipo «carrossel», que constitui uma ameaça importante para a boa cobrança das receitas do IVA (ver ponto 1.50). O seu objectivo era avaliar as modalidades de aplicação deste sistema bem como a sua eficácia.

1.47. O exame foi limitado à Comissão e centralizou-se nos elementos relativos a várias insuficiências no domínio da cooperação administrativa, já identificadas anteriormente pelo Tribunal e pela Comissão. Deu-se particular atenção ao relatório do grupo *ad hoc* do Conselho em matéria de luta contra a fraude e às suas recomendações.

Principais características da cooperação administrativa

1.48. Os elementos essenciais da cooperação administrativa entre os Estados-Membros e a Comissão são definidos no Regulamento (CEE) n.º 218/92 do Conselho, de 27 de Janeiro de 1992, relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA) ⁽²⁵⁾ e na Directiva 77/799/CEE do Conselho, de 19

⁽²³⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1997, pontos 1.30-1.36; relatório especial n.º 9/98 relativo à protecção dos interesses financeiros da União Europeia em matéria de IVA nas trocas intracomunitárias, pontos 3.32-3.37; relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 1.79.

⁽²⁴⁾ Em particular a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado [COM(2001) 294 final de 18.6.2001], que está actualmente a ser discutida no Conselho.

⁽²⁵⁾ JO L 24 de 1.2.1992, p. 1.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Dezembro de 1997, relativa à assistência mútua das autoridades competentes dos Estados-Membros no domínio dos impostos directos e do IVA ⁽²⁶⁾, alterada. Referem-se:

- a) Ao sistema de troca de informações sobre o IVA (VIES), que inclui a gestão por cada Estado-Membro de uma base de dados que contém informações que devem ser transmitidas pelos contribuintes e um registo das pessoas identificadas para fins de IVA;
- b) À transmissão pelos Estados-Membros de informações complementares relativas às operações sujeitas ao IVA e à concentração e posterior divulgação dessas informações por parte da Comissão;
- c) Ao Comité Permanente para a Cooperação Administrativa (SCAC), que adopta as medidas necessárias à aplicação da troca de informações;
- d) À comunicação directa entre os Estados-Membros sobre questões de interesse bilateral, à troca de informações, nos termos da Directiva 77/799/CEE do Conselho e à comunicação da Comissão a cada Estado-Membro de quaisquer informações que receba e que esteja em condições de transmitir.

1.49. Os Estados-Membros são portanto os principais implicados na troca de informações, enquanto o papel da Comissão se limita à avaliação e ao incentivo da cooperação administrativa.

Fraude do tipo «carrossel»

1.50. A fraude do tipo «carrossel» consiste numa série de operações comerciais relativas às mesmas mercadorias e efectuadas num período relativamente curto, que aplicam mal determinadas características do regime de cobrança do IVA. Embora existam diferentes formas, por vezes complexas, de fraude do tipo «carrossel», a sua estrutura de base pode ser descrita do seguinte modo: o operador A «vende» bens ao operador B facturando o IVA mas sem o declarar ou devolver qualquer montante ao Estado. O operador B «vende» os bens ao

⁽²⁶⁾ Directiva 77/799/CEE (JO L 336 de 27.12.1977, p. 15), alterada pela Directiva 79/1070/CEE (JO L 331 de 27.12.1979, p. 8).

operador C sem facturar o IVA mas reclama o reembolso do IVA pago ao operador A, pressupondo que os bens vão ser fornecidos a um outro Estado-Membro (ou exportados para fora da UE). Na realidade, os bens são restituídos ao operador A e em seguida vendidos novamente por A a B, que os vende de novo a C várias vezes (o que explica a origem do nome «carrossel»). Com efeito, pode mesmo tratar-se de bens que só existem no papel.

1.51. Os montantes que deram assim lugar à fraude relativa ao IVA não são conhecidos. Segundo um documento da Comissão, a fraude transfronteiriça, que constitui o principal elemento da fraude do tipo «carrossel», não pode ser combatida sem uma operação administrativa rápida e intensiva. Mas os instrumentos actuais parecem demasiado rígidos e não suficientemente eficazes para o efeito.

Constatações

1.52. A proposta da Comissão relativa à cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (ver nota 24) toma estritamente em consideração as recomendações do grupo *ad hoc* do Conselho em matéria de luta contra a fraude fiscal. A proposta contém várias melhorias nítidas no domínio da cooperação administrativa, tais como:

- a) Possibilidade de contactos directos entre os serviços operacionais dos diferentes Estados-Membros, bem como a possibilidade de os funcionários de um Estado-Membro participarem em investigações num outro Estado-Membro;
- b) Possibilidade dada aos Estados-Membros de solicitar que outros Estados-Membros efectuem investigações administrativas e controlos simultâneos.

1.53. Contudo, persistem vários problemas que continuam a limitar a eficácia da cooperação administrativa no âmbito da luta contra a fraude relativa ao IVA e em especial da fraude do tipo «carrossel», a maioria dos quais tem sido discutida desde há anos no âmbito do SCAC e do Subcomité Antifraude (SCAF):

- a) O princípio e as modalidades de utilização do VIES como instrumento de uma abordagem integrada na que se refere à análise de riscos e à realização de controlos na luta contra a fraude ainda não foram decididos;

1.53.

- a) O Sistema de Troca de Informações do IVA (VIES) destina-se a assegurar o cumprimento das regras, por parte dos sujeitos passivos, através de controlos a posteriori; não foi concebido como instrumento para fazer face à fraude. A Comissão propôs o intercâmbio de informações para abordar a fraude do tipo «carrossel» fora do sistema VIES, permitindo:

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- assegurar um intercâmbio mais rápido de dados,
- não aumentar desproporcionadamente o peso administrativo sobre os agentes económicos cumpridores.

No que diz respeito à análise do risco, a Comissão é de parecer que não deveria ser decidido a nível comunitário a forma como os dados VIES deverão ser integrados nos sistemas de análise do risco dos Estados-Membros, dado que todos dispõem de estruturas jurídicas e administrativas diferentes. No entanto, a Comissão levou a cabo diversas acções que permitem aos Estados-Membros partilharem experiências neste âmbito, tais como os seminários Fiscais, o intercâmbio de funcionários e apresentações sobre a análise do risco por parte dos Estados-Membros no Comité Permanente para a Cooperação Administrativa no domínio da tributação indirecta (SCAC). Além disso, foi criado um grupo ad hoc para elaborar princípios comuns sobre a forma de criar indicadores de risco.

b) Há ainda que proceder a melhorias no sistema de informação quer dos Estados-Membros quer da Comissão no caso de suspeita ou detecção de fraude. Neste contexto, a função consultiva e de investigação do OLAF em matéria de fraude deverá ser esclarecida;

b) A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal e sublinha que foi recentemente obtido um acordo no SCAC segundo o qual os Estados-Membros comunicam sistematicamente todos os casos detectados de fraude do tipo carrossel.

No que diz respeito à competência operacional do OLAF no domínio do IVA, a Comissão retomou no seu plano de acção 2001-2003 para a protecção dos interesses financeiros e a luta antifraude ⁽¹⁾ bem como no seu programa de trabalho 2001 ⁽²⁾, uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho destinada a estabelecer um sistema de cooperação entre as autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros e a Comissão para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades contra as actividades ilegais, incluindo em matéria de IVA e de branqueamento de capitais.

c) A ausência de medidas correctivas em caso de comunicação tardia das informações, as insuficiências operacionais do Subcomité SCAF ⁽²⁷⁾, as disparidades nos recursos operacionais de que dispõem os diferentes serviços centrais de ligação (Central Liaison Offices — CLO) responsáveis pelos contactos com os seus homólogos dos outros Estados-Membros, constituem outros domínios que deverão sofrer melhorias;

c) A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal e assinala que a sua proposta relativa à cooperação administrativa trata do problema da prestação atempada de informações. A Comissão reorganizou recentemente a estrutura do comité a fim de reduzir o processo de tomada de decisões (o SCAC passa a tratar directamente das questões antifraude em vez de o fazer num subcomité especializado). Embora as medidas, como assinalado pelo Tribunal, tenham sobretudo que ser tomadas a nível nacional, as deficiências dos serviços centrais de ligação (Central Liaison Offices — CLO) foram abordadas em vários relatórios da Comissão.

⁽²⁷⁾ Tais como a lentidão do processo de tomada de decisão e a contribuição desigual dos Estados-Membros para os trabalhos do comité.

⁽¹⁾ COM(2001) 254 final de 15.5.2001.

⁽²⁾ Ver ficha 2001/098.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) A eficácia das acções organizadas no âmbito do programa Fiscalis⁽²⁸⁾, apesar de terem conduzido, segundo a Comissão, a uma maior sensibilização dos Estados-Membros para este tipo de fraude, poderá ser melhorada por medidas de acompanhamento coordenadas a nível comunitário pela Comissão, por exemplo sob a forma de controlos multilaterais mais frequentes.

Recomendações e conclusão

1.54. Embora os Estados-Membros sejam os principais responsáveis pela protecção das receitas do IVA e pela cooperação administrativa nessa matéria, poderão tomar-se as medidas que se seguem a fim de aumentar a eficácia da cooperação administrativa entre os Estados-Membros e a Comissão:

- a) Na medida em que são os principais fóruns para a troca de informações entre os Estados-Membros, os comités SCAC e SCAF poderão, sob a orientação da Comissão, desenvolver boas práticas no que se refere ao desenvolvimento de uma estratégia de luta anti-fraude;
- b) A troca de informações entre os Estados-Membros poderá ser facilitada por um novo reforço da acção do VIES na luta contra a fraude, por acordos bilaterais e multilaterais e pela adopção de medidas correctivas sempre que os Estados-Membros não comunicarem determinadas informações a tempo;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- d) A Comissão acompanha as acções organizadas no âmbito do programa Fiscalis, dentro do quadro jurídico em vigor. A Comissão não pode coordenar um acompanhamento específico através de controlos multilaterais que são, de todas as formas, da iniciativa e organizados pelos Estados-Membros. A Comissão, no entanto, organizou recentemente uma reunião especial do SCAC destinada a melhorar a utilização dos referidos controlos (ver também 1.55 abaixo).

1.54. A Comissão concorda com as recomendações do Tribunal. No entanto, os melhoramentos a este respeito competem exclusivamente aos Estados-Membros e a Comissão solícita, portanto, acções a nível nacional.

No âmbito do actual quadro jurídico de cooperação administrativa no domínio do IVA, o papel da Comissão limita-se a avaliar o funcionamento dos dispositivos e a proporcionar aos Estados-Membros a possibilidade de partilharem experiências.

Além disso, os serviços da Comissão estão a preparar uma proposta separada no âmbito do artigo 280.º do Tratado CE, que estabelece medidas específicas para conferir um papel à Comissão na coordenação da cooperação administrativa.

- a) A Comissão concorda que o SCAC deve desenvolver as melhores práticas em matéria de elaboração de uma estratégia antifraude. Portanto, a Comissão organizou no SCAC um acompanhamento da recomendação do grupo ad hoc do Conselho relativo à fraude fiscal. Neste contexto, o SCAC criou um grupo ad hoc com o objectivo de partilhar as melhores práticas em matéria de prevenção e de tratamento da fraude do tipo «carrossel».
- b) Estes problemas são tratados na proposta da Comissão para a cooperação administrativa, embora a Comissão seja de parecer que as informações antifraude deveriam ser trocadas fora do sistema VIES.

⁽²⁸⁾ Programa adoptado para o período 1998-2002 que agrupou várias acções financiadas anteriormente no âmbito de diferentes capítulos orçamentais. As três vertentes deste programa são: seminários em que participam funcionários de diferentes administrações nacionais, da Comissão e do OLAF; intercâmbio de funcionários entre as administrações nacionais; controlos multilaterais. Um dos objectivos deste programa é assegurar uma cooperação eficaz e alargada entre os Estados-Membros e a Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) Poderão criar-se unidades especiais de controlo para se consagrarem a casos específicos de fraude relativa ao IVA, de modo a dar aos Estados-Membros melhores possibilidades de luta contra a fraude, na condição de se integrarem nos CLO ou colaborarem estreitamente com eles e beneficiarem da assistência do OLAF;
- d) O âmbito da troca de informações mencionada nos artigos 11.º e 12.º do Regulamento (CEE) n.º 218/92 do Conselho deve ser esclarecido e melhor explicitado; a uniformização das competências e dos recursos dos CLO dos diferentes Estados-Membros permitirá melhorar a eficácia da troca de informações entre os Estados-Membros.

1.55. Como conclusão, se bem que o campo de aplicação da cooperação administrativa entre os Estados-Membros e a Comissão não se limite à luta contra a fraude do tipo «carrossel» no âmbito do comércio comunitário, esta constitui um elemento importante, como foi igualmente reconhecido pela Comissão na sua comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu — «Estratégia para melhorar o funcionamento do sistema de IVA no mercado interno» (29). Os Estados-Membros são os principais agentes da cooperação administrativa na luta contra a fraude. Contudo, a Comissão deve desempenhar mais eficazmente a sua função de coordenação tendo em conta a existência de um mercado único e os aspectos transfronteiriços de algumas operações fraudulentas (30). A proposta da Comissão em matéria de cooperação administrativa contém um certo número de elementos susceptíveis de contribuir para melhorias significativas, mas deixa várias questões sem resposta. Finalmente, o Tribunal gostaria de chamar a atenção para o facto de que o actual regime transitório do IVA facilita a fraude do tipo «carrossel». A entrada em vigor do regime definitivo de imposição das operações comerciais na origem, tal como proposto, reduziria consideravelmente as possibilidades de cometer este tipo de fraude.

(29) COM(2000) 348 final de 7.6.2000.

(30) Ver também relatório especial n.º 9/98, pontos 4.1-4.11.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) A Comissão apoia esta recomendação. A necessidade de unidades especiais de controlo para tratar da fraude específica do IVA foi abordada em diferentes documentos e relatórios da Comissão.
- d) A Comissão apoia esta recomendação e assinala que o Conselho está actualmente a discutir uma nova proposta para os artigos 11.º e 12.º do Regulamento (CE) n.º 218/92 do Conselho com base na proposta da Comissão relativa à cooperação administrativa. As deficiências dos CLO foram abordadas em diferentes relatórios da Comissão, mas, mais uma vez, necessitam sobretudo de acções a nível nacional.

1.55. A Comissão concorda com o Tribunal, embora esta proposta apenas trate das questões que exigem uma iniciativa legislativa nos termos do artigo 95.º do Tratado CE. A Comissão sublinha que levou a cabo um número considerável de outras acções para prevenir e tratar da fraude em matéria de IVA.

Em 28 de Janeiro de 2000, a Comissão elaborou um relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu (3), relativo ao controlo do IVA. Este relatório foi analisado pelo grupo de trabalho ad hoc do Conselho relativo à fraude fiscal que elaborou recomendações para abordar a fraude fiscal. As referidas recomendações foram integradas pela Comissão sob três formas:

- as recomendações que entram dentro da competência legislativa da Comissão estão cobertas pela proposta relativa à cooperação administrativa,
- relativamente às recomendações que exigem acções comunitárias não legislativas, a Comissão tomou as iniciativas necessárias no SCAC,
- relativamente às recomendações que competem exclusivamente aos Estados-Membros, a Comissão organizou um processo de acompanhamento e de avaliação dos progressos. As acções tomadas a nível nacional foram examinadas com base nas contribuições dos Estados-Membros. A Comissão apresentará as suas conclusões num relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu no âmbito do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 218/92.

Além disso, a Comissão efectuará uma proposta separada nos termos do artigo 280.º do Tratado CE para estabelecer disposições específicas que atribuam um papel à Comissão em matéria de coordenação da cooperação administrativa.

Por último, a Comissão partilha a opinião do Tribunal acerca de um sistema de tributação no Estado-Membro de origem. No entanto, dado que é improvável que sejam efectuados progressos significativos no futuro imediato, a Comissão considera que tal deverá ser um objectivo a mais longo prazo.

(3) COM(2000) 28 final de 28.1.2000.

CAPÍTULO 2

Política agrícola comum

2.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	2.1-2.4
Análise da gestão orçamental	2.5-2.8
Um orçamento rectificativo e suplementar muito acima das necessidades	2.5-2.6
As despesas atingiram finalmente 95 % das dotações	2.7-2.8
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	2.9-2.47
Regime de ajudas «superfície»	2.12-2.19
Sistema de controlo	2.14
Constatações do Tribunal	2.15-2.17
Resultados dos controlos realizados pelos Estados-Membros	2.18-2.19
Regimes de prémios «animais»	2.20-2.26
Sistema de controlo	2.22
Constatações do Tribunal	2.23-2.25
Resultados dos controlos realizados pelos Estados-Membros	2.26
Azeite	2.27-2.29
Sistema de controlo	2.28
Constatações do Tribunal	2.29
Desenvolvimento rural	2.30-2.33
Sistema de controlo	2.31
Constatações do Tribunal	2.32-2.33
Outras despesas	2.34-2.40
Constatações do Tribunal: ajudas à produção de algodão	2.35-2.38
Caseína	2.39
Outras constatações significativas	2.40
Constatações horizontais	2.41-2.42
Deduções	2.41
Base de dados CATS (Clearance Audit Trail System)	2.42
Conclusões gerais relativas às despesas da política agrícola comum (PAC)	2.43-2.47
Apuramento das contas	2.48-2.77
Introdução	2.48-2.50
Apuramento financeiro	2.51-2.64
Decisão financeira para 2001	2.52-2.63
Conclusão do apuramento financeiro	2.64

Decisões de conformidade	2.65-2.77
Controlos-chave e auxiliares	2.66
Análise das correcções efectuadas em 2001	2.67-2.75
Decisões de apuramento das contas desde 1991	2.76
Conclusão relativa às decisões de conformidade	2.77
Seguimento dado às observações anteriores	2.78-2.103
Trigo duro	2.80-2.89
Principais conclusões do relatório do Tribunal	2.80-2.81
Posição da autoridade de quitação	2.82-2.83
Medidas tomadas pela Comissão	2.84-2.88
Conclusão	2.89
A gestão da OCM do açúcar pela Comissão	2.90-2.103
Principais observações do Tribunal	2.90
Acompanhamento efectuado pelo Tribunal	2.91-2.92
Medidas tomadas pela Comissão	2.93-2.102
Conclusão	2.103
Principais observações formuladas nos relatórios especiais	2.104-2.127
Boa gestão financeira da organização comum de mercado no sector das bananas	2.105-2.117
Medidas financiadas pela UE	2.107-2.109
Medidas de regulação do mercado	2.110-2.112
Evolução e avaliação	2.113-2.114
Conclusões e recomendações	2.115-2.117
Gestão pela Comissão do regime comunitário de ajuda no sector das sementes oleaginosas	2.118-2.123
Regime de prémios e de pagamento por extensificação (RPE) aplicável na organização comum de mercado no sector da carne de bovino	2.124-2.127

INTRODUÇÃO

2.1. O presente capítulo trata das despesas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção «Garantia» (FEOGA-Garantia), bem como das despesas do capítulo B2-5 1 («Controlos e outras acções no sector agrícola») (1).

2.2. A quase totalidade destas despesas é efectuada pelos organismos pagadores dos Estados-Membros. Antes de pagar as ajudas aos beneficiários, as autoridades nacionais devem submeter os pedidos a verificações determinadas pela legislação. No caso de dois terços das ajudas distribuídas, este processo inclui o controlo cruzado dos pedidos com as bases de dados nacionais estabelecidas no quadro do sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) (2) ou do regime de identificação e registo de bovinos (RIEB) (3). Estes controlos cruzados destinam-se a detectar eventuais erros na declaração das superfícies cultivadas ou dos animais possuídos.

(1) Os valores indicados na parte «Análise da gestão orçamental» (pontos 2.5-2.8) referem-se apenas à subsecção B1 do orçamento. No que se refere ao capítulo B2-5 1, o orçamento inicial das dotações de autorização era de 54 milhões de euros. No decurso do exercício, estas dotações foram aumentadas em 22 milhões de euros e as autorizações do exercício elevaram-se a 50 milhões de euros (94 %).

(2) O SIGC foi criado pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992 (JO L 355 de 5.12.1992, p. 1) e implementado pelo Regulamento (CEE) n.º 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992 (JO L 391 de 31.12.1992, p. 36).

Desde 1992, a política agrícola comum é essencialmente constituída por ajudas directas aos produtores. Estas ajudas são determinadas em função da superfície elegível (no caso das culturas arvenses) e dos animais elegíveis (no caso dos prémios «animais») declarados pelos produtores. Para reduzir os riscos de erros ou irregularidades, foi criado um sistema de controlo, o SIGC. Este engloba o registo dos pedidos de ajuda, um sistema de identificação das parcelas agrícolas, um sistema de identificação e registo dos animais, e o recurso a controlos administrativos, bem como a um mínimo de controlos no local (5 % no caso de ajudas «superfície» e 10 % no caso de prémios «animais»). O Tribunal publicou recentemente um relatório especial sobre o SIGC (Relatório especial n.º 4/2001, JO C 214 de 31.7.2001, p. 1)

(3) Regulamento (CE) n.º 1760/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 820/97 do Conselho (JO L 204 de 11.8.2000, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.3. A Comissão paga mensalmente aos Estados-Membros um adiantamento determinado a partir dos pagamentos declarados no mês anterior. Estes pagamentos são contabilizados mensalmente como despesas, salvo correcções eventuais no momento do apuramento das contas após o final do exercício.

2.4. O presente capítulo inclui cinco partes, respectivamente:

- a) Análise da gestão orçamental do exercício de 2001;
- b) Declaração de fiabilidade relativa ao exercício 2001;
- c) Apuramento das contas;
- d) Seguimento dado às observações anteriores;
- e) Principais observações formuladas nos relatórios especiais adoptados pelo Tribunal desde o último relatório anual ⁽⁴⁾.

ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTAL

Um orçamento rectificativo e suplementar muito acima das necessidades

2.5. As dotações iniciais do orçamento ⁽⁵⁾ do FEOGA-Garantia elevaram-se a 43 798 milhões de euros [incluindo as dotações provisionais de 100 milhões de euros e a reserva monetária ⁽⁶⁾ de 500 milhões de euros] (ver

⁽⁴⁾ Desde 1997 a política agrícola comum deu lugar a vários relatórios especiais ou pareceres. No anexo II indica-se a lista completa.

⁽⁵⁾ Aprovação definitiva do Orçamento Geral da União Europeia para o exercício de 2001 (JO L 56 de 26.2.2001).

⁽⁶⁾ A reserva monetária destina-se a cobrir (para além de 200 milhões de euros) a evolução desfavorável da paridade entre o dólar e a taxa do euro adoptada para as previsões orçamentais. Contrariamente, qualquer economia superior a 200 milhões de euros, proveniente de uma evolução favorável desta paridade, será transferida para a reserva monetária.

quadro 2.1), ou seja, 47 % da totalidade do orçamento. Estas dotações foram modificadas por um orçamento rectificativo e suplementar (ORS) ⁽⁷⁾.

2.6. Este ORS adicionou 971 milhões de euros ⁽⁸⁾ para fazer face às despesas suplementares da crise da encefalopatia espongiforme bovina (BSE), compensadas em parte por uma redução de 245 milhões de euros, devido à evolução favorável da paridade euro/dólar. Estas necessidades foram largamente sobrestimadas: as despesas relativas à compra e destruição de bovinos elevaram-se a apenas 212 milhões de euros.

Quadro 2.1 — FEOGA-Garantia 2001: Análise da gestão orçamental

(milhões de euros)

Rubrica das perspectivas financeiras: 1. Subsecção B1: FEOGA Secção «Garantia» ⁽¹⁾						
	Total rubrica	Da qual:				
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-6
		Produtos hortícolas	Produtos animais	Despesas anexas	Desenvolvimento rural	Reserva monetária
Límiar das perspectivas financeiras	44 530					
Evolução do orçamento						
Dotações iniciais ⁽²⁾	43 798	27 595	10 159	1 049	4 495	500
Dotações definitivas disponíveis	44 484	27 404	10 466	1 619	4 495	500
Execução do orçamento						
Dotações utilizadas ⁽³⁾	42 083	26 714	9 558	1 448	4 363	0
% das dotações definitivas disponíveis	95	97	91	89	97	0
Dotações transitadas para 2002	99	0	0	0	99	0
% das dotações definitivas disponíveis	0	0	0	0	2	0
Dotações anuladas	2 301	690	908	171	32	500
% das dotações definitivas disponíveis	5	3	9	11	1	100

⁽¹⁾ Dotações não diferenciadas.

⁽²⁾ Incluindo as dotações provisionais de 100 milhões de euros (B0-4 0) e a reserva monetária de 500 milhões de euros.

⁽³⁾ Em autorizações.

Fonte: Conta de gestão 2001.

⁽⁷⁾ Aprovação definitiva do orçamento rectificativo e suplementar n.º 1 da União Europeia para o exercício de 2001 (JO L 218 de 13.8.2001).

⁽⁸⁾ 700 milhões de euros para a compra e destruição de bovinos com mais de 30 meses não destinados ao consumo humano, 33 milhões de euros para as despesas relativas a testes em bovinos com mais de 30 meses destinados ao consumo humano e 238 milhões de euros para as despesas de armazenagem da carne de bovino.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

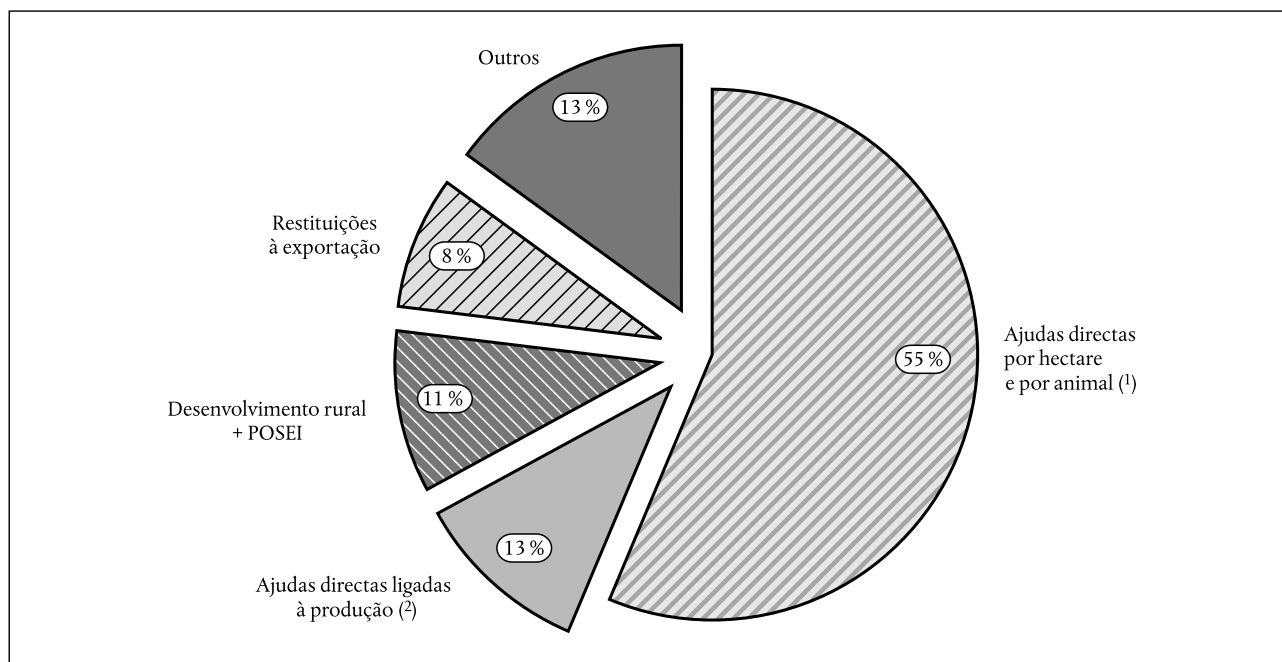
As despesas atingiram finalmente 95 % das dotações

2.7. As dotações definitivas elevaram-se a 44 484 milhões de euros e as despesas a 42 083 milhões de euros, ou seja 95 % do montante das dotações disponíveis (ver **quadro 2.1**). Excluindo as dotações para a reserva monetária, não utilizada em 2001, a utilização do orçamento elevou-se a cerca de 96 %.

2.8. Estes 42 083 milhões de euros de despesas repartiram-se da seguinte forma:

- ver o **gráfico 2.1** sobre a repartição das despesas por natureza,
- ver o **gráfico 2.2** sobre a repartição das despesas por sector.

Gráfico 2.1 — Repartição das despesas por natureza



Fonte: Tribunal de Contas, a partir das contas da Comissão 2001.

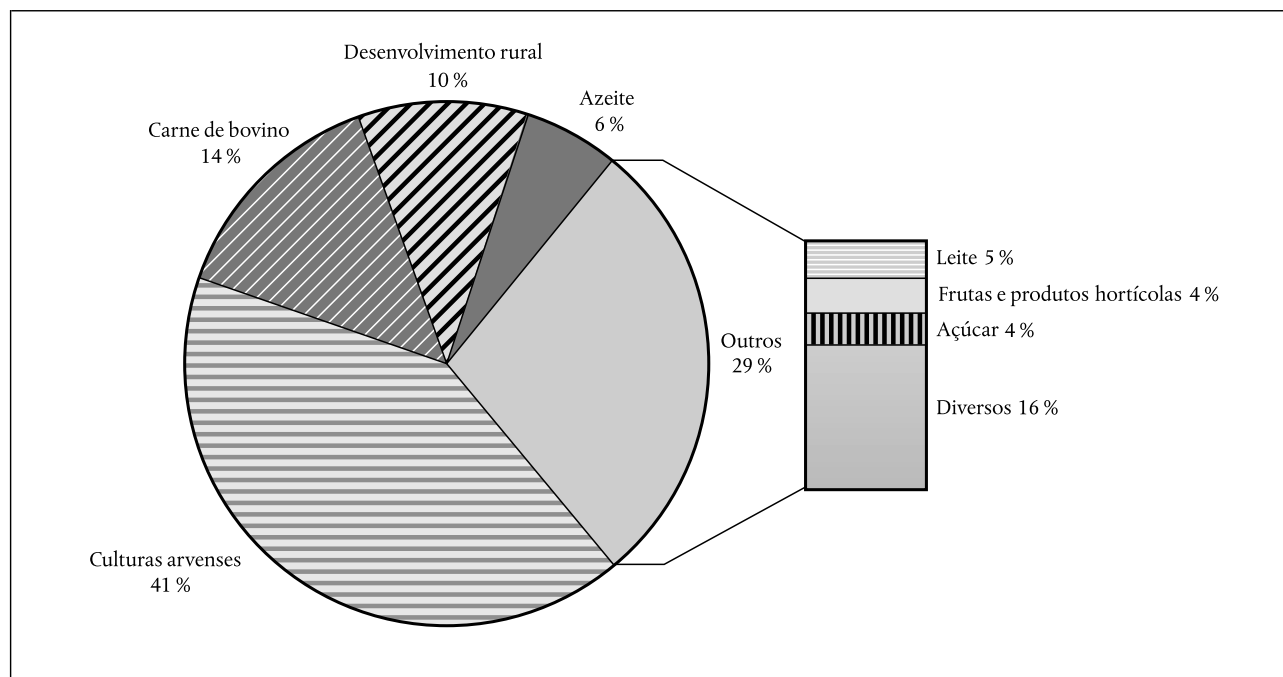
A classificação das despesas utilizada neste gráfico difere da utilizada pela Comissão (quadro 10 do volume I) nos seguintes aspectos:

⁽¹⁾ O Tribunal de Contas considerou as despesas do artigo B1-1 0 6 «Retirada de terras» como uma parte do custo do apoio às culturas arvenses, aumentando as despesas desta rubrica em 3 % e reduzindo proporcionalmente as da rubrica «Outras».

⁽²⁾ O Tribunal de Contas considerou as despesas das rubricas B1-1 2 1 1 «Acções relacionadas com a produção» e B1-1 3 0 «Ajudas à produção de forragens secas» como parte do custo do apoio às ajudas directas ligadas à produção, aumentando as despesas desta rubrica em 1 % e reduzindo proporcionalmente as da rubrica «Outras».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Gráfico 2.2 — Repartição das despesas por sector



Fonte: Contas da Comissão 2001.

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

2.9. O Tribunal:

- a) Selecionou uma amostra representativa de 156 operações das contas da Comissão e, relativamente a estas, examinou tanto a fiabilidade das contas como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal examinou todas as operações nas instalações dos organismos pagadores e dos beneficiários finais;
- b) Examinou os sistemas de controlo de vários regimes da política agrícola comum (PAC);
- c) Comparou os resultados do seu trabalho com os resultados dos controlos físicos realizados pelos Estados-Membros, em especial no âmbito do sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC);
- d) Teve em consideração a declaração do director-geral da DG Agricultura da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.10. As observações sobre a fiabilidade das contas foram agrupadas no capítulo 9, pontos 9.6-9.35. Apresentam-se e descrevem-se seguidamente as observações sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.

2.11. O Tribunal constatou que as despesas da PAC eram principalmente afectadas por erros materiais nas declarações apresentadas pelos produtores e outros beneficiários das subvenções e não tanto ao nível dos organismos pagadores. A auditoria não obteve provas de melhorias significativas da situação geral anteriormente registada. Os pontos seguintes agrupam as constatações do Tribunal relativamente às seguintes rubricas: regime de ajudas «superfície», regime de prémios «animais», azeite, desenvolvimento rural e outras despesas.

Regime de ajudas «superfície»

2.12. Os pagamentos de ajudas «superfície» aos produtores de culturas arvenses elevaram-se a 16 847 milhões de euros em 2001, ou seja 40 % das despesas da PAC. A maior parte desta ajuda é paga aos produtores de cereais.

2.13. Os pagamentos no âmbito deste regime são o resultado da multiplicação dos seguintes valores:

- a) A taxa da ajuda, definida na legislação comunitária;
- b) O rendimento por hectare, calculado pelos Estados-Membros (numa base regional) e aprovado pela Comissão;
- c) A superfície das parcelas dedicadas à produção de cereais declarada pelo produtor.

Sistema de controlo

2.14. No âmbito do SIGC, os Estados-Membros realizam controlos administrativos de todas as declarações e controlos físicos no local de uma amostra de beneficiários seleccionados.

Constatações do Tribunal

2.15. Em relatórios anteriores o Tribunal criticou vários aspectos do regime de apoio às culturas arvenses. Os

2.11. Relativamente a este exercício, a Comissão salienta que 82,9 % dos erros materiais detectados ao nível da gestão efectuada pelos organismos pagadores dos Estados-Membros incidem sobre situações conhecidas dos serviços da Comissão e já objecto, ou a ser objecto, de correcções financeiras no âmbito de decisões de apuramento de contas do FEOGA-Garantia recentes e futuras.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

pagamentos da ajuda têm geralmente excedido as perdas sofridas pelos produtores resultantes da reforma de 1992. Os rendimentos regionais aprovados eram demasiado elevados em alguns Estados-Membros, por exemplo no caso das culturas de sementes oleaginosas (ver ponto 2.122) ⁽⁹⁾.

2.16. A auditoria realizada em 2001 detectou uma incidência material de erros que afectam estas ajudas. A maioria dos erros envolve discrepâncias entre a superfície cultivada declarada pelos produtores e a superfície verificada quando as parcelas foram medidas na presença dos auditores. Cerca de metade das discrepâncias eram de menos de 3 % da superfície declarada. (Caso estas discrepâncias sejam detectadas no decorrer de um controlo no local do SIGC, os organismos pagadores são obrigados a corrigir o pedido, mas não a impor sanções). Um número semelhante de discrepâncias dizia respeito a erros que afectavam entre 3 % e 20 % da superfície declarada. (Estas discrepâncias, nos termos dos regulamentos aplicáveis, deveriam resultar na imposição de sanções e não é provável que sejam explicadas por um simples erro por parte do produtor).

2.17. A auditoria identificou dois pagamentos com base em declarações que eram em grande parte ou completamente infundadas. O primeiro caso envolvia um pagamento injustificado de uma ajuda à produção de proteaginosas na Itália. O segundo envolvia o pagamento de uma ajuda à produção de milho na Grécia, onde, devido às informações incorrectas apresentadas pelo beneficiário e às deficiências dos sistemas de controlo do organismo pagador, não foi possível verificar a superfície cultivada. Casos deste tipo parecem ter um impacto maior nas despesas do que os erros de medição descritos anteriormente (ponto 2.16).

Resultados dos controlos realizados pelos Estados-Membros

2.18. É difícil comparar os resultados da auditoria do Tribunal com os controlos realizados nos termos do SIGC. As operações verificadas pelos Estados-Membros nos termos do SIGC incluem tanto declarações identificadas como apresentando riscos particulares como declarações seleccionadas numa base puramente aleatória. A legislação comunitária não exigia que os organismos pagadores apresentassem os dois conjuntos de resultados separadamente.

2.16. O conhecimento específico de cada caso DAS reside nas autoridades do Estado-Membro. A Comissão continuará a examinar em pormenor os factos apurados com os Estados-Membros.

Além das auditorias às despesas declaradas pelos Estados-Membros e da aplicação de correcções financeiras, se for caso disso, a Comissão também desempenha um papel activo no aperfeiçoamento dos sistemas postos em prática pelos Estados-Membros. Por exemplo, os Estados-Membros terão de adoptar, até 1 de Janeiro de 2005, sistemas de identificação geográfica destinados a reduzir os erros humanos nos pedidos apresentados e, de uma forma geral, de melhorar os sistemas de controlo respectivos.

2.17. No que respeita à Itália e à Grécia, os dois Estados-Membros aos quais o Tribunal se refere especificamente, os serviços da Comissão propuseram ou propõem a aplicação de correcções financeiras forfetárias em virtude das deficiências dos sistemas de controlo nas campanhas de comercialização em causa.

2.18. Conforme previsto no n.º 3 do artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 3887/92 e no artigo 52.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001, os Estados-Membros devem remeter à Comissão, até ao dia 31 de Março de cada ano, um relatório referente ao ano civil anterior. Entre outros aspectos, esse relatório deve apresentar os resultados das verificações efectuadas. Para o efeito, os serviços da Comissão criaram um questionário para o sector das culturas arvenses, através do qual se pede aos Estados-Membros que dêem conta, separadamente, dos resultados de casos seleccionados com base numa análise de riscos e de forma aleatória, com efeitos a partir de 2000.

Por outro lado, o n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001, aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2002, prevê que os Estados-Membros «seleccionarão aleatoriamente entre 20 % e 25 % do número mínimo de agricultores a submeter a controlos no local».

⁽⁹⁾ Relatório Especial n.º 6/2002.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.19. Não obstante, na medida em que é possível fazer uma comparação, a auditoria do Tribunal sugere que os resultados dos controlos do SIGC podem apresentar um erro global inferior ao real. Esta auditoria, com base em amostras aleatórias, indicou uma maior incidência de erros do que os resultados do SIGC, apesar de estes serem resultantes de um misto de testes aleatórios e de testes baseados numa análise de riscos. Relativamente a 2000, o ano relevante para a maioria dos pagamentos realizados no exercício FEOGA 2001, os controlos físicos do SIGC relativos a cerca de 300 000 produtores demonstraram que estes tinham sobredeclarado as superfícies cultivadas em 2,3 % (ver **quadro 2.2** e **gráficos 2.3** e **2.4**). Este valor é influenciado em grande parte pelos resultados de Itália, onde 43 % do número total de controlos do SIGC efectuados abrangiam 13 % da superfície total verificada, e conseqüentemente foram identificadas muitas declarações falsas. Nos pedidos examinados em Itália, a superfície total foi sobredeclarada em 8 %. A Grécia não apresentou resultados. O trabalho de auditoria incluiu igualmente a repetição de alguns controlos no local realizados no âmbito do SIGC. Em alguns casos, assinalou erros não identificados na análise original.

Quadro 2.2 — Ajudas «superfície» — Resultados dos controlos no local do SIGC e da teledeteção

Estado-Membro	Pedidos apresentados		Pedidos verificados				Pedidos com erros			
	Número	Área (ha)	Número	em %	Área (ha)	em %	Número	%	Área (ha)	%
Bélgica	43 058	996 646	5 255	12,20	159 584	16,01	1 084	20,60	1 376	0,90
Dinamarca	56 229	2 295 566	3 146	5,59	141 613	6,17	569	18,10	1 727	1,20
Alemanha	339 555	14 072 879	24 211	7,13	1 325 883	9,42	7 254	30,00	7 677	0,60
Grécia	(¹)	(¹)	(¹)		(¹)		(¹)		(¹)	
Espanha	453 215	17 158 323	45 682	10,08	2 311 284	13,47	12 546	27,50	52 666	2,30
França	441 404	23 376 044	28 589	6,48	1 988 947	8,51	10 247	35,80	16 105	0,80
Irlanda	130 052	4 613 819	7 086	5,45	313 336	6,79	907	12,80	8 993	2,90
Itália	604 332	7 007 936	124 239	20,56	1 459 266	20,82	20 687	16,70	120 537	8,30
Luxemburgo	2 128	121 845	188	8,83	18 692	15,34	161	85,50	271	1,40
Países Baixos	48 993	592 692	3 971	8,11	71 856	12,12	781	19,70	1 504	2,10
Áustria	131 381	2 092 652	10 810	8,23	242 305	11,58	3 899	36,10	2 028	0,80
Portugal	151 327	2 785 028	15 483	10,23	1 482 606	53,23	8 467	54,70	30 141	2,00
Finlândia	72 529	2 061 292	4 791	6,61	167 753	8,14	1 056	22,00	1 132	0,70
Suécia	63 456	2 720 038	5 389	8,49	308 588	11,34	2 422	44,90	6 138	2,00
Reino Unido	142 536	13 666 049	9 443	6,62	1 009 134	7,38	4 537	48,00	7 194	0,70
Total	2 680 195	93 560 809	288 283	10,76	11 000 847	11,76	74 617	25,90	257 489	2,30

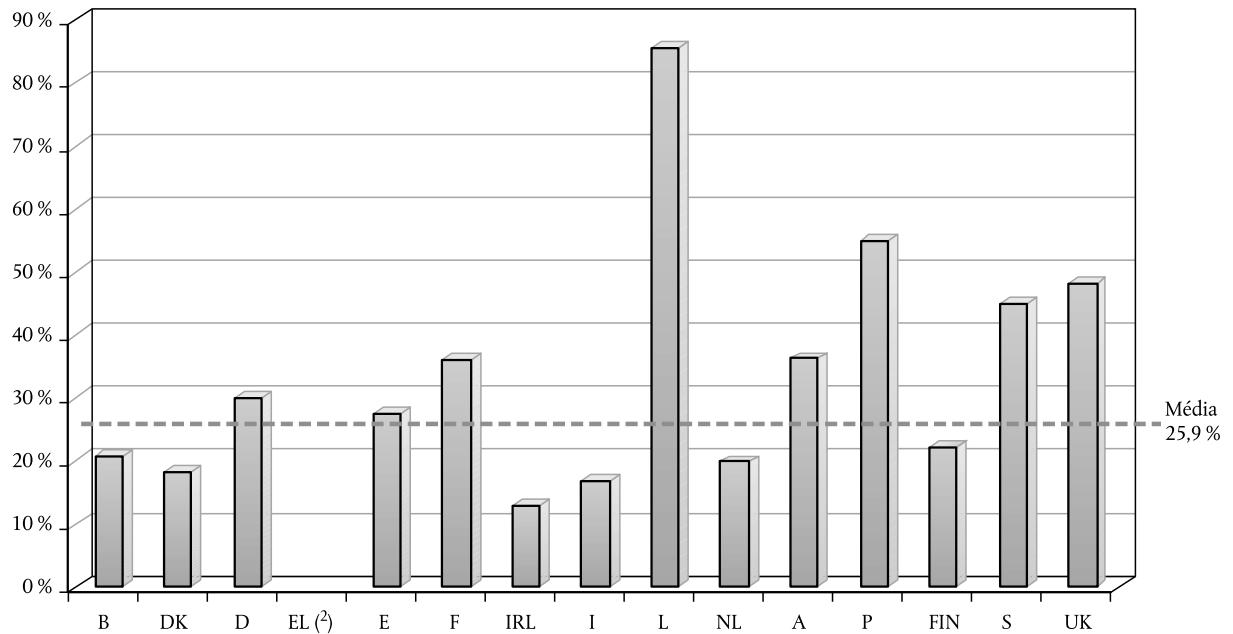
(¹) Dados não enviados à Comissão.

NB 1: A teledeteção envolve a utilização de fotografias de satélite ou aéreas para verificar a aplicação do SIGC.

NB 2: As diferenças na percentagem de erros detectada pode explicar-se tanto por diferenças no número de pedidos incorrectos apresentados como por diferenças relacionadas com a eficácia da detecção.

Fonte: DG AGRI — Estatísticas SIGC 2000.

Gráfico 2.3 — Ajudas «superfície» — Resultados dos controlos no local do SIGC: Percentagem de pedidos verificados sobredeclarados (¹)

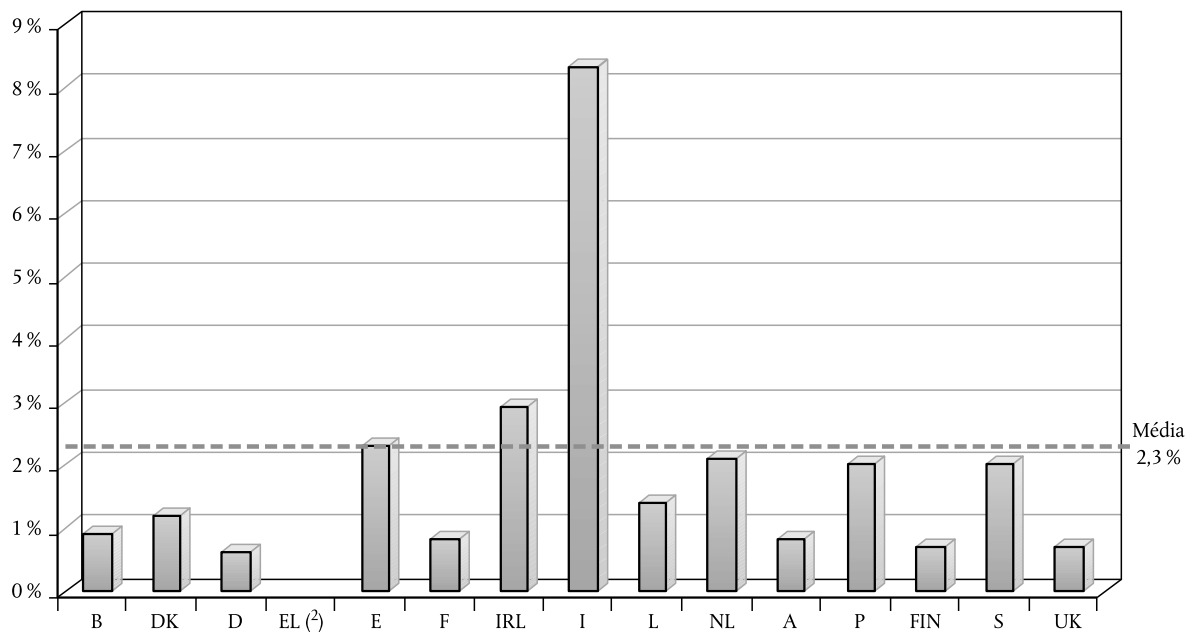


(¹) 74 617 pedidos foram sobredeclarados, ou seja 25,9% do número total de pedidos verificados pelos Estados-Membros.

(²) Grécia: dados não enviados à Comissão.

Fonte: DG AGRI — Estatísticas SIGC 2000.

Gráfico 2.4 — Ajudas «superfície» — Resultados dos controlos no local do SIGC: Média das sobredeclarações (¹) nos pedidos verificados



(¹) O total das sobredeclarações elevou-se a 257 489 ha, ou seja 2,3% da superfície total verificada pelos Estados-Membros.

(²) Grécia: dados não enviados à Comissão.

Fonte: DG AGRI — Estatísticas SIGC 2000.

Regimes de prémios «animais»

2.20. As ajudas aos produtores de gado elevaram-se a 6 824 milhões de euros em 2001, ou seja 16 % das despesas da PAC. Cerca de quatro quintos desta soma destinaram-se a ajudas aos produtores de bovinos, sendo o restante destinado à criação de ovinos e caprinos ⁽¹⁰⁾.

2.21. Normalmente, estes regimes pagam aos produtores um montante fixo por animal. O montante da ajuda depende do animal em causa (touros ou novilhos, vacas em aleitamento, etc.). Determinados regimes exigem que os produtores respeitem limites do valor de densidade das explorações, nomeadamente o regime de pagamento por extensificação.

Sistema de controlo

2.22. No âmbito do SIGC, os produtores devem manter registos exaustivos dos movimentos dos animais e marcar o gado. Os Estados-Membros devem realizar controlos administrativos e controlos no local seleccionados. Tal como no caso das ajudas «superfície», os resultados dos controlos no local apresentados pelos organismos pagadores não fazem a distinção entre os controlos aleatórios e os que se baseiam numa análise de riscos.

Constatações do Tribunal

2.23. Os erros constatados pelo Tribunal na amostra seleccionada envolviam principalmente discrepâncias entre, por um lado, os registos do produtor e, por outro, a declaração com base na qual os prémios tinham sido pagos. Os erros deste tipo mais importantes referiam-se a pagamentos efectuados nos Países Baixos e no Reino Unido. As despesas relativas aos regimes de prémios «animais» parecem estar afectadas por um nível significativo de erros.

2.22. Embora os Estados-Membros não estejam obrigados a comunicar os resultados das inspecções efectuadas da forma proposta pelo Tribunal, as acções de controlo foram, de facto, examinadas regularmente à luz da distinção entre controlo aleatório e controlo baseado numa análise de riscos, quando justificado no quadro de auditorias das despesas agrícolas efectuadas pelos serviços da Comissão, com o objectivo de garantir a representatividade da selecção dos agricultores para o controlo no local, conforme estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 3887/92. Por outro lado, a regulamentação do SIGC foi reforçada nesse aspecto pelo n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001, aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2002, que prevê que os Estados-Membros «seleccionarão aleatoriamente entre 20 % e 25 % do número mínimo de agricultores a submeter a controlos no local». Essa disposição assegura convenientemente que as conclusões das auditorias tenham uma sustentação adequada, requisito implícito na observação do Tribunal.

2.23. As auditorias das despesas agrícolas efectuadas pelos serviços da Comissão também concluíram que a qualidade dos registos efectuados pelos agricultores, incluindo nos Estados-Membros mencionados pelo Tribunal, não é satisfatória. A regulamentação do SIGC estabelece os meios de controlar e sancionar de forma proporcionada esse tipo de ocorrência. As falhas dos Estados-Membros nesse domínio são devidamente tidas em conta pela Comissão no procedimento de apuramento de contas.

⁽¹⁰⁾ Determinados criadores de gado recebem igualmente subvenções do capítulo B1-4 «Desenvolvimento rural».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.24. A auditoria de 2001 envolveu igualmente uma análise do regime de pagamento por extensificação ⁽¹¹⁾, que se elevou a um montante de 913 milhões de euros em 2001 e representou cerca de 2 % das despesas da PAC. Os pagamentos são feitos aos produtores que mantenham o número de animais por hectare dentro dos limites estabelecidos na legislação comunitária. Os resultados da auditoria em 2001 e em anos anteriores sugerem que, em geral, os pagamentos subjacentes não eram afectados de forma material por erros de legalidade e regularidade. A maioria dos produtores que receberam pagamentos no âmbito deste regime não ultrapassava o limite aplicável ao factor de densidade das explorações. Os controlos administrativos incidem sobre todos os beneficiários, no entanto, uma análise dos sistemas de controlo em seis Estados-Membros constatou que a maioria não orientava os controlos físicos selectivos para os candidatos perto do limite de elegibilidade e que apenas um tinha adoptado uma abordagem integrada de controlo de ambos os critérios (existência dos animais e superfície destinada a pastagens e à produção de culturas forrageiras).

2.25. Constataram-se lacunas específicas nos sistemas em dois Estados-Membros. Na Austria, a extensão de pastagem alpina elegível tinha sido sobrestimada em mais de 60 % em algumas áreas, com base nas informações do cadastro territorial. A introdução da fotografia aérea em 1998 deu a conhecer esta diferença, mas em 2001 apenas tinha sido aplicada em algumas áreas da Austria, tal como a região de Salzburgo. Em França, a falta de exactidão da base de dados do gado usada para calcular o factor de densidade aumentou o risco de erro, sendo agravada pelas lacunas dos controlos da superfície forrageira. Os produtores receberam o prémio com base nesta base de dados não fiável, independentemente de terem ou não solicitado especificamente a ajuda.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.24. *Em resultado das conclusões das auditorias efectuadas pelos serviços da Comissão, o novo regulamento do SIGC [(CE) n.º 2419/2001] requer explicitamente o factor de análise de riscos sugerido pelo Tribunal, com efeitos a partir de 2002.*

No que se refere ao controlo dos candidatos perto do limite de elegibilidade, não se tratava de uma disposição obrigatória antes de 2002, embora a Comissão o tivesse recomendado como boa prática de controlo. Da mesma forma, a abordagem integrada sugerida pelo Tribunal sempre foi recomendada pela regulamentação do SIGC.

2.25. *As questões levantadas pelo Tribunal relativamente à Austria e à França estão a ser investigadas pelos serviços da Comissão no quadro do procedimento de apuramento de contas.*

⁽¹¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1254/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino (JO L 160 de 26.6.1999, p. 21).

Regulamento (CE) n.º 2342/1999 da Comissão, de 28 de Outubro de 1999, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1254/1999 (JO L 281 de 4.11.1999, p. 30).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Resultados dos controlos realizados pelos Estados-Membros

2.26. Desde Janeiro de 2000, é exigido aos Estados-Membros que tenham em funcionamento um sistema de identificação e registo de bovinos, que permita aos organismos pagadores compará-lo com os pedidos de pagamento dos prémios «animais». Embora cerca de metade dos Estados-Membros não tenha cumprido este prazo, este novo instrumento começa a revelar níveis mais elevados de declarações incorrectas neste regime. O **quadro 2.3** e o **gráfico 2.5** resumem os resultados dos controlos no local relativos ao regime mais dispendioso, o prémio por vaca em aleitamento. Estes resultados demonstram, por exemplo, que em 2000 as autoridades dos Países Baixos reduziram em 18 % os pedidos seleccionados para controlos do SIGC e recusaram directamente outros 2 %.

2.26. Embora alguns Estados-Membros não tivessem ainda constituído as suas bases de identificação e registo de bovinos na data prevista de 1 de Janeiro de 2000, alguns deles puderam, porém, efectuar, em larga medida, o cruzamento informatizado de informações antes do pagamento (em 2001) dos prémios aos bovinos referentes aos pedidos de ajuda apresentados em 2000.

Os serviços da Comissão também notaram a melhoria que, em termos de meios de controlo, tem vindo a ser proporcionada, na maior parte dos Estados-Membros, por uma base em correcto funcionamento. De referir ainda que a reforma da PAC de 2000 introduziu vários regimes, novos ou bastante alterados, de prémios aos bovinos — que o novo instrumento permite controlar melhor, assumindo igualmente um papel central nas disposições em matéria de controlo da regulamentação do SIGC.

No que se refere às acções empreendidas pelas autoridades dos Países Baixos no sentido da redução dos pedidos em 2000, tal foi, possivelmente, consequência das auditorias locais efectuadas pelos serviços da Comissão às despesas agrícolas em Setembro de 1999.

Quadro 2.3 — Controlos do SIGC dos prémios por vaca em aleitamento — Resultados dos controlos no local em 2000

Estado-Membro	Número total de pedidos apresentados	Pedidos inspecionados (PI)		Pedidos recusados em parte		Pedidos totalmente recusados	
		Número	%	Número	%	Número	%
Áustria	90 224	13 188	14,62	1 021	7,74	37	0,28
Bélgica	17 493	1 952	11,16	67	3,43	4	0,20
Dinamarca ⁽¹⁾	9 732	(¹)		(¹)		(¹)	
Alemanha ⁽¹⁾	35 626	(¹)		(¹)		(¹)	
Grécia ⁽²⁾	(²)	(²)		(²)		(²)	
Espanha	74 208	8 395	11,31	633	7,54	58	0,69
França ⁽¹⁾	138 303	(¹)		(¹)		(¹)	
Irlanda	70 591	8 612	12,20	621	7,21	47	0,55
Itália ⁽³⁾	60 900	26 552	43,60	2 502	9,42	549	2,07
Luxemburgo	515	60	11,65	5	8,33	0	0,00
Países Baixos	5 496	520	9,46	94	18,08	11	2,12
Portugal	31 413	3 770	12,00	579	15,36	23	0,61
Finlândia	1 431	173	12,09	31	17,92	2	1,16
Suécia	10 816	1 274	11,78	67	5,26	9	0,71
Reino Unido	49 400	3 026	6,13	235	7,77	16	0,53
Total	596 148	67 522	11,33	5 855	8,67	756	1,12

⁽¹⁾ Dinamarca, Alemanha e França: dados enviados à Comissão em formato incompatível.

⁽²⁾ Grécia: dados não enviados à Comissão.

⁽³⁾ Itália: dados incompletos enviados à Comissão.

NB 1: As diferenças na percentagem de erros detectada pode explicar-se tanto por diferenças no número de pedidos incorrectos apresentados como por diferenças relacionadas com a eficácia da detecção.

NB 2: Um pedido é totalmente recusado quando é detectada uma diferença superior a 20 % entre o número de animais declarados e o número considerado elegível ou quando a diferença resulta de irregularidades cometidas intencionalmente.

Fonte: DG AGRI — Estatísticas SIGC 2000.

Azeite

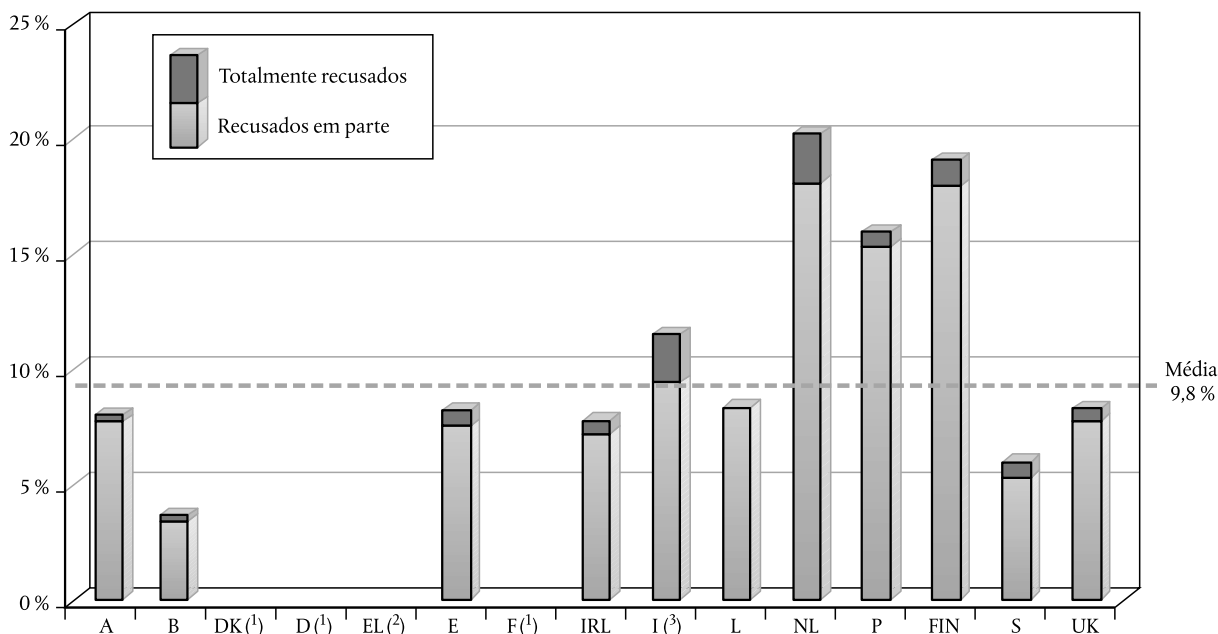
2.27. As despesas do orçamento relativas à ajuda aos produtores de azeite elevaram-se a 2 505 milhões de euros em 2001, ou seja 6 % da despesa total da PAC. Esta ajuda é paga aos produtores com base na quantidade de azeite produzida, confirmada por lagares autorizados.

Sistema de controlo

2.28. Os organismos de controlo do azeite nos Estados-Membros devem inspeccionar todos os anos 30 % dos lagares autorizados. Os Estados-Membros devem igualmente implementar um sistema de informação geográfica relativo à cultura da oliveira. As organizações dos produtores devem verificar os pedidos e garantir que, *inter alia*, estes correspondem aos registos dos lagares.

2.28. Os serviços da Comissão têm vindo a acompanhar a introdução e eficácia dos novos instrumentos de controlo referidos pelo Tribunal.

Gráfico 2.5 — Prémio por vaca em aleitamento — Percentagem de pedidos verificados que continham erros



⁽¹⁾ Dinamarca, Alemanha e França: dados enviados à Comissão em formato incompatível.

⁽²⁾ Grécia: dados não enviados à Comissão.

⁽³⁾ Itália: dados incompletos enviados à Comissão.

NB 1: As diferenças na percentagem de erros detectados pode explicar-se tanto por diferenças no número de pedidos incorrectos apresentados como por diferenças relativas à eficácia da detecção.

NB 2: Um pedido é totalmente recusado quando é detectada uma diferença superior a 20 % entre o número de animais declarados e o elegível ou quando a diferença resulta de irregularidades cometidas de forma intencional.

Constatações do Tribunal

2.29. Nos casos em que a ajuda é paga com base nas quantidades produzidas, a fiabilidade do sistema de controlo é especialmente importante. As provas relativas à exactidão das informações fornecidas por um lagar de azeite apenas podem obter-se na altura da prensagem. A auditoria das ajudas ao azeite deve portanto tomar em consideração a forma como o sistema de controlo garante a exactidão dessas informações. As lacunas verificadas em 2001 incluíam a inexistência de um cadastro olivícola na Grécia e, em Espanha, casos de lagares que prensavam as azeitonas sem dar uma oportunidade ao organismo competente de estar presente, a inexistência de um sistema de informação geográfica relativo à cultura da oliveira, e a não verificação do número previsto de lagares.

Desenvolvimento rural

2.30. As despesas relativas ao desenvolvimento rural elevaram-se a 4 364 milhões de euros em 2001, ou seja 10 % da despesa total da PAC. Os regimes mais dispendiosos envolvem o apoio às medidas agroambientais, às regiões desfavorecidas (que actualmente incluem mais de 50 % da superfície agrícola da UE) e a silvicultura. As despesas baseiam-se em planos de desenvolvimento rural definidos pelos Estados-Membros e aprovados pela Comissão.

Sistema de controlo

2.31. Não existe um sistema de controlo comum para as despesas relativas ao desenvolvimento rural. As condições impostas incluem frequentemente a adesão a «boas práticas agrícolas» e normas mínimas de impacto ambiental, de higiene e de bem-estar dos animais. No entanto, os Estados-Membros possuem uma autonomia considerável na escolha das zonas a financiar e na concepção de sistemas de controlo adequados. Vários organismos de certificação expressaram dúvidas acerca destas despesas e os organismos de certificação dos organismos pagadores em França, Portugal e na Baviera emitiram opiniões de auditoria com reservas, essencialmente no que se refere aos pagamentos relativos ao desenvolvimento rural.

2.29. *As lacunas referidas pelo Tribunal em relação a 2001 estão a ser, ou serão, tratadas no quadro do procedimento de apuramento de contas. Saliente-se, porém, que, a partir de 1 de Novembro de 1998, o cadastro olivícola foi substituído pelo sistema de informação geográfica olivícola, cuja data-limite de implantação é 1 de Novembro de 2003. No período intercalar, até à conclusão da implantação do Oligis, competirá aos Estados-Membros efectuar um maior número de inspecções no local. Os serviços da Comissão estão a acompanhar de perto a evolução da situação neste domínio.*

2.31. *A regulamentação comunitária define um quadro geral para o sistema de gestão, controlo e sanções referente às medidas de desenvolvimento rural. Todavia, atendendo à grande diversidade das medidas e organizações administrativas dos Estados-Membros, as normas de execução são definidas pelos próprios Estados-Membros, em conformidade com o princípio da subsidiariedade. Os serviços da Comissão procuraram, porém, assegurar uma certa harmonização entre os Estados-Membros, tendo-lhes sido feitas recomendações num documento de orientação. Por outro lado, as conclusões dos organismos de certificação são tidas em conta no quadro do apuramento de contas do FEOGA-Garantia.*

Constatações do Tribunal

2.32. Em 2001 a auditoria incluía uma análise específica da ajuda às regiões desfavorecidas. Esta concluiu que existem deficiências significativas nos sistemas contabilístico e de controlo. Um problema específico prende-se com o facto de as normas de uma «boa prática agrícola» estarem mal definidas ou não poderem ser verificadas.

2.33. Os pagamentos baseiam-se geralmente nas superfícies cultivadas. Todos os tipos de erro mencionados relativamente às ajudas «superfície» ocorrem igualmente nos pagamentos efectuados neste domínio, com o risco adicional de os produtores não respeitarem as condições mencionadas no ponto 2.32.

Outras despesas

2.34. Em 2001 as despesas tratadas nos pontos 2.12 a 2.33 elevaram-se a 11 543 milhões de euros, ou seja 27 % das despesas da PAC. Este montante inclui despesas relativas a actividades como a produção de algodão, o processamento de produtos agrícolas, as restituições à exportação e outras formas de intervenção no mercado.

Constatações do Tribunal: ajudas à produção de algodão

2.35. O Tribunal empreendeu uma análise específica da ajuda ao algodão, que se elevou a 733 milhões de euros em 2001, ou seja 2 % das despesas da PAC. A ajuda é paga a empresas de descaroçamento na Grécia e em Espanha na condição de ter sido pago um preço mínimo aos produtores pelas quantidades de algodão entregues. As autoridades nacionais devem implementar controlos destinados a garantir que a ajuda é paga relativamente à quantidade correcta.

2.36. Um controlo-chave é a verificação da existência de produtores e se as quantidades entregues são razoáveis. Os produtores têm a obrigação de apresentar uma declaração da superfície. As autoridades nacionais utilizam os dados das declarações da superfície para calcular, para cada produtor, o rendimento por hectare do algodão não descaroçado, o que permite investigar os rendimentos que ultrapassem os limites aceitáveis. Estes controlos, juntamente com os controlos cruzados do SIGC e os controlos no local, abordam o risco de os

2.32. *As conclusões do inquérito do Tribunal sobre as ajudas às zonas desfavorecidas serão cuidadosamente avaliadas pelos serviços da Comissão. A questão do controlo das boas práticas agrícolas é bem conhecida dos serviços, que formularam recomendações específicas sobre a matéria no documento de orientação referido no ponto 2.31.*

2.33. *Os erros ligados às superfícies também estão a ser avaliados no âmbito do apuramento de conformidade, tanto no quadro dos inquéritos gerais sobre o SIGC, como no quadro dos inquéritos específicos relativos às medidas de desenvolvimento rural.*

2.36-2.37. *A incompatibilidade da identificação das parcelas no caso do algodão na Grécia e a consequente dificuldade em confirmar as áreas das parcelas algodoeiras estão a ser objecto de um inquérito por parte dos serviços da Comissão, no quadro do procedimento de apuramento de contas. Já foram, porém, tomadas disposições regulamentares.*

O n.º 1 do artigo 9.º A e o n.º 1, alínea d), do artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho estabelecem que, até 1 de Janeiro de 2003, os sistemas de gestão e de

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

produtores subdeclararem as superfícies dedicadas ao algodão para sobredeclararem os pedidos de culturas para as quais é paga uma ajuda «superfície».

2.37. Na Grécia, em cerca de 30 % das parcelas declaradas são utilizadas referências que são incompatíveis com as do SIGC, o que torna impossível confirmar a superfície dessas parcelas. Além disso, os sistemas informáticos permitem a introdução de múltiplos números de referência para o registo individual de parcelas.

2.38. Igualmente na Grécia, não existiam instruções claras e abrangentes relativas à selecção, calendário e metodologia a aplicar aos controlos no local das declarações de superfície apresentadas pelos produtores de algodão. Por conseguinte, na campanha de comercialização 2000/2001, as declarações foram seleccionadas aleatoriamente e não com base nos riscos; os controlos foram efectuados após a colheita e muitas vezes depois de as parcelas em causa terem sido aradas; foram realizados controlos em número excepcionalmente elevado no mesmo dia e os relatórios elaborados não incluíam pormenores acerca das parcelas examinadas, da metodologia aplicada e das bases das constatações. Devido a estas deficiências, foram indicadas muito poucas discrepâncias (0,05 % do número examinado). A frequência de erro de 0,05 % contrasta com os resultados dos testes de auditoria do Tribunal relativos à exactidão das declarações da superfície em 2001/2002. Em 16,7 % das declarações verificadas, encontraram-se diferenças significativas (ultrapassando as tolerâncias nacionais) entre as superfícies declaradas e as cultivadas com algodão.

Caseína

2.39. A auditoria de 2001 incluiu uma análise específica da ajuda ao leite desnatado transformado em caseína, que se elevou a 263 milhões de euros, ou seja 0,6 % das despesas da PAC. Esta auditoria incluiu o exame de uma amostra de 107 pagamentos, que se concluiu não apresentarem erros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

controlo aplicados a certos regimes de ajudas comunitárias sejam estabelecidos de modo a permitirem, sem quaisquer problemas ou conflitos, o funcionamento conjunto do sistema integrado ou o intercâmbio de dados com este último. Os regimes de ajudas comunitárias em causa — que incluem a ajuda à produção de algodão — são estabelecidos no anexo do Regulamento (CE) n.º 495/2001 da Comissão, que altera o anexo do Regulamento (CEE) n.º 3508/92 do Conselho. Esta obrigação foi recordada a todos os Estados-Membros por carta datada de 8 de Março de 2002, tendo-lhes sido solicitada informação sobre a situação actual de cada sector produtivo envolvido.

2.38. *Os serviços da Comissão tomam nota das observações críticas do Tribunal em relação à Grécia e já tinham constatado deficiências semelhantes no quadro das auditorias que efectuaram às despesas agrícolas. Todas essas falhas dos sistemas de gestão ou controlo das autoridades nacionais serão devidamente consideradas no quadro do procedimento de apuramento de contas.*

Todavia, embora reconhecendo totalmente as graves deficiências mencionadas pelo Tribunal em relação ao controlo no local das parcelas utilizadas no cultivo do algodão — sobretudo porque reflectem, grosso modo, as anomalias regularmente relatadas pelos serviços da Comissão —, há que ter em conta que a ajuda ao algodão é paga com base nas entregas efectivas às fábricas, e não nas superfícies declaradas. Nestas circunstâncias, ao avaliarem os riscos para o Fundo na perspectiva da aplicação de consequências financeiras ao controlo deficiente das parcelas, os serviços da Comissão terão em conta a possível incidência dessas anomalias nos resultados globais, dado que outros procedimentos e acções de controlo terão, provavelmente, maior peso.

Outras constatações significativas

2.40. A constatação mais significativa nesta área foi que na Alemanha as ajudas ao arranque de vinhas estavam a ser pagas por vinhas plantadas há menos de dez anos, o que constitui uma despesa não elegível. Em França, constatou-se que um pagamento da ajuda ao tabaco ultrapassou a quota máxima.

2.40. Na sua resposta à observação do Tribunal, a Alemanha contesta-a e afirma existir ainda um programa linguístico na versão alemã do regulamento em causa. Os serviços da Comissão examinarão, portanto, este assunto com maior profundidade.

No que respeita ao tabaco e à quota máxima, os Estados-Membros podem, em certas condições, efectuar transferências. Antes de poder pronunciar-se, a Comissão necessita de examinar este assunto com maior detalhe.

*Constatações horizontais***Deduções**

2.41. A legislação comunitária insiste normalmente em que o montante total da ajuda seja pago directamente ao produtor, exportador ou empresa em causa. Tal como em anos anteriores, a auditoria demonstrou que ainda são realizadas deduções⁽¹²⁾ que ultrapassam as excepções permitidas pelos regulamentos e pela legislação. Esta situação não envolve um custo adicional para o orçamento.

2.41. A Comissão tem acompanhado com a devida atenção o respeito da cláusula de pagamento integral. Por esse motivo, foram já e estão ainda a ser feitas correcções no quadro do procedimento de apuramento de contas.

A partir do exercício financeiro de 2002, a Grécia deixou de efectuar essas deduções às ajudas e prémios da PAC nos sectores referidos pelo Tribunal.

Base de dados CATS (Clearance Audit Trail System)

2.42. A Comissão dispõe de uma base de dados que contém o conjunto das informações relativas aos pagamentos efectuados, em matéria do FEOGA-Garantia, nos quinze Estados-Membros durante o exercício anterior⁽¹³⁾. O Tribunal testou os dados relativos ao exercício de 2000, a fim de verificar a fiabilidade e veracidade dos mesmos, a coerência da data de pagamento e do exercício e a exactidão da ajuda paga. Os resultados destes testes demonstram que:

2.42. Deve sublinhar-se que a base de dados CATS contém 30 milhões de registos referentes ao exercício de 2000, contendo cada registo até 128 campos potenciais. Mesmo com recursos ilimitados, seria praticamente impossível verificar cada valor individual. A Comissão aceita ser desejável um maior controlo de qualidade dos dados da base CATS. Todavia, a necessidade desse controlo tem que ser colocada no contexto do conjunto de prioridades da Comissão. O parecer do Tribunal será tido em conta na análise de riscos da direcção responsável.

⁽¹²⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2000, pontos 2.37 e 2.40.

⁽¹³⁾ Os Estados-Membros colocam estes dados à disposição da Comissão nos termos do Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995 (JO L 158 de 8.7.1995, p. 6) e do Regulamento (CE) n.º 2390/1999 da Comissão, de 25 de Outubro de 1999 (JO L 295 de 16.11.1999, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- a) A Grécia não apresentou os dados pormenorizados que foram solicitados;
- b) A maioria dos dados dos outros Estados-Membros (com a notável excepção do Luxemburgo) apresentava inúmeras insuficiências.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) *Em Maio de 2002 a Grécia começou a enviar à Comissão os elementos pormenorizados requeridos (exercício de 2000). De referir que, no caso da Grécia, o apuramento de contas do exercício financeiro de 2000 ainda não se encontra concluído.*
- b) *O exercício de 2000 foi o primeiro em que a base CATS se encontrava totalmente operacional. Foram efectuadas centralmente aos dados da base as seguintes verificações de qualidade:*
- *completitude dos dados, por rubrica orçamental,*
 - *conciliação com as contas anuais,*
 - *completitude dos dados em relação ao quadro X,*
 - *respeito das listas de códigos.*

Conclusões gerais relativas às despesas da política agrícola comum (PAC)

2.43. A auditoria demonstrou que as declarações apresentadas pelos produtores e outros beneficiários de ajudas são afectadas por um nível significativo de erros. Embora o sistema de controlo do SIGC detecte muitos erros, verifica-se ainda um nível significativo de erros nos pagamentos realizados pelos organismos pagadores. A implementação do SIGC não está ainda concluída e os sistemas de identificação de bovinos, que deveriam estar a funcionar em Janeiro de 2000, não foram introduzidos dentro do prazo (ver pontos 2.18-2.19 e 2.26).

2.44. Os relatórios dos resultados dos controlos do SIGC necessitam ser melhorados e, especialmente, de distinguir entre os resultados dos controlos efectuados com base numa análise de riscos e os dos controlos aleatórios. A Comissão deverá voltar a realizar e verificar um certo número de controlos do SIGC numa base anual e representativa.

2.45. O desenvolvimento rural apresentava o mesmo tipo de erros que o regime de ajudas «superfície», com o risco adicional de os produtores não aplicarem as normas de boa prática agrícola previstas por estes regimes. Estas normas estão muitas vezes mal definidas ou não podem ser verificadas.

2.43. *A Comissão considera que o SIGC permite limitar, em larga medida, a incidência de erros. Por outro lado, tem vindo a aperfeiçoar continuamente o sistema de controlo, mediante a alteração dos regulamentos pertinentes e o incentivo à completa aplicação e ao desenvolvimento dos mesmos nos Estados-Membros. É o caso, por exemplo, da implantação do sistema de identificação dos bovinos e da introdução, até 1 de Janeiro de 2005, de um sistema de identificação geográfica (ver o ponto 2.16).*

2.45. *A questão do controlo das boas práticas agrícolas é conhecida dos serviços da Comissão, que formularam recomendações específicas sobre a matéria no documento de orientação referido no ponto 2.31.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.46. As ajudas pagas a quantidades produzidas que não podem ser verificadas *ex post* necessitam de um sistema de controlo rigoroso. Contudo, os principais regimes deste tipo (azeite e algodão) apresentam deficiências específicas em termos da implementação dos controlos pelos Estados-Membros (ver pontos 2.28-2.29 e 2.36-2.40).

2.47. A Comissão deverá tomar as medidas necessárias para tornar a base de dados CATS mais fiável e útil.

APURAMENTO DAS CONTAS

Introdução

2.48. No âmbito do procedimento de apuramento das contas, a Comissão decide se as despesas de implementação da PAC em que incorreram os organismos pagadores devem ser definitivamente imputadas ao orçamento comunitário. Desde 1996 a Comissão adoptou:

- a) Uma decisão anual de apuramento financeiro com base na certificação das contas dos organismos pagadores por organismos de certificação nomeados pelos Estados-Membros. Estes organismos de certificação devem fornecer uma garantia sobre a veracidade, integralidade e exactidão das contas;
- b) Decisões de conformidade quando a Comissão decide excluir do orçamento comunitário despesas que não estão em conformidade com as normas comunitárias. Estas decisões podem abranger vários exercícios do FEOGA.

Um órgão de conciliação é responsável por tentar reconciliar as posições da Comissão e dos Estados-Membros em relação a quaisquer correcções propostas sobre as quais seja solicitado o seu parecer. As correcções podem igualmente ser remetidas ao Tribunal de Justiça Europeu.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.46. *Remete-se para as respostas aos pontos 2.29 e 2.38. Os serviços da Comissão também detectaram deficiências de controlo, que são regular e sistematicamente tratadas no âmbito do procedimento de apuramento de contas por parte da Comissão.*

2.47. *De futuro, o controlo de qualidade dos dados da base CATS será intensificado por recurso a uma série de verificações, semelhantes às efectuadas pelo Tribunal. Além disso, serão incorporados sistemas de controlo de qualidade mais estritos no programa utilizado pelos Estados-Membros no envio de dados informatizados à Comissão (por exemplo, no respeitante à utilização das listas de códigos).*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.49. Os pontos seguintes incidem sobre:

- a) A decisão financeira para o exercício FEOGA 2001 ⁽¹⁴⁾,
- b) Três decisões de conformidade em relação a 1996-2000 ⁽¹⁵⁾.

2.50. A análise do Tribunal pretende responder às seguintes questões:

- a) Em relação ao apuramento financeiro:
 - i) o trabalho dos organismos de certificação, conforme é apresentado nos seus relatórios, constitui uma base adequada para o certificado que atribuem?
 - ii) os organismos pagadores corresponderam aos critérios de aprovação (incluindo em termos de segurança dos sistemas informáticos)?
 - iii) a decisão financeira da Comissão reflecte as conclusões dos organismos de certificação (nos casos em que o trabalho destes é considerado satisfatório)?
- b) Em relação às decisões de conformidade:
 - i) as correcções aplicadas nas decisões de conformidade são adequadas e bem fundamentadas?

Apuramento financeiro

2.51. O Tribunal analisou os relatórios relativos aos 10 organismos pagadores mais importantes em termos de despesas e de todos aqueles cujos certificados de alguma forma contêm reservas (ver **quadro 2.4**). O Tribunal analisou igualmente o trabalho da Comissão na preparação da decisão financeira.

⁽¹⁴⁾ Decisão 2002/461/CE da Comissão, de 12 de Junho de 2002 (JO L 160 de 18.6.2002, p. 28).

⁽¹⁵⁾ Decisão 2001/137/CE da Comissão, de 5 de Fevereiro de 2001 (JO L 50 de 21.2.2001, p. 9), Decisão 2001/557/CE da Comissão, de 11 de Julho de 2001 (JO L 200 de 25.7.2001, p. 28) e Decisão 2001/889/CE da Comissão, de 12 de Dezembro de 2001 (JO L 329 de 14.12.2001, p. 68).

Quadro 2.4 — Organismos pagadores por despesas declaradas em 2001

N.º	Estados-Membros	Organismo pagador	Montantes declarados em milhões de euros	% do total	Contas com reservas ⁽¹⁾	Contas corrigidas	Contas disjuntas ⁽²⁾
1	Itália	AGEA	5 111,74	12,19	✓	✓	
2	França	ONIC	4 147,32	9,89	✓	✓	
3	Grécia	OPEKEPE (anteriormente conhecido por GEDIDAGEP)	2 605,78	6,22	✓	✓	✓
4	Reino Unido	DEFRA (anteriormente conhecido por MAFF)	2 137,21	5,10		✓	
5	Espanha	Andalucia	1 614,06	3,85	✓		
6	Irlanda	DAF	1 533,45	3,66			
7	França	ONIOL	1 261,37	3,01			
8	Dinamarca	EU-direktoratet	1 111,73	2,65			
9	Alemanha	Bayern, Landwirtschaft	943,63	2,25			
10	Austria	AMA	939,09	2,24			
			21 405,38	51,05			
11	Espanha	Castilla — León	888,73	2,12			
12	Espanha	Castilla — La Mancha	876,00	2,09	✓	✓	
13	França	ACCT/SDE	849,67	2,03	✓		
14	França	Ofival	847,25	2,02	✓		
15	Finlândia	MMM	815,35	1,94			
16	Suécia	SJV	779,66	1,86			
17	Reino Unido	IBEA	740,23	1,77			
18	Portugal	INGA	720,83	1,72		✓	
19	Espanha	FEGA	710,38	1,69			
20	Alemanha	Niedersachsen	698,01	1,66			✓
21	Espanha	Extremadura	590,96	1,41			
22	França	CNASEA	584,57	1,39	✓		
23	Bélgica	BIRB	583,46	1,39	✓		
24	Reino Unido	SERAD	573,02	1,37			
25	França	Onilait	559,66	1,33	✓		
26	Alemanha	Hamburg-Jonas	549,24	1,31			
27	Alemanha	BLE	504,93	1,20			
28	Espanha	Aragón	458,85	1,09			
29	Alemanha	Mecklenburg-Vorpommern	401,06	0,96			
30	Alemanha	Baden-Württemberg	393,67	0,94			
31	Alemanha	Brandenburg	362,87	0,87			
32	Países Baixos	PZ	362,15	0,86			
33	Espanha	Cataluña	359,60	0,86	✓		
34	França	FIRS	359,13	0,86	✓		
35	Alemanha	Sachsen-Anhalt	358,17	0,85	✓		
36	Bélgica	Min. of Agr. — DG3	330,08	0,79			
37	Países Baixos	LASER	318,20	0,76			
38	Alemanha	Sachsen	302,80	0,72			
39	Países Baixos	HPA	297,45	0,71			
40	Alemanha	Nordrhein-Westfalen LWK Müntst	295,11	0,70			
41	Alemanha	Schleswig-Holstein	282,82	0,67			
42	Reino Unido	DARD	260,91	0,62			
43	Alemanha	Thüringen	260,19	0,62			
44	Reino Unido	NAWAD	258,72	0,62			
45	França	Oniflor	253,84	0,61	✓		
46	Itália	SAISA (anteriormente conhecido por DCCC)	249,49	0,60			
47	França	Onivins	222,22	0,53	✓		
48	Alemanha	Hessen	195,96	0,47			
49	Espanha	Canarias	195,06	0,47			
50	Alemanha	Rheinland-Pfalz	172,30	0,41			
51	França	Odeadom	166,61	0,40	✓		
52	Portugal	IFADAP	154,14	0,37	✓	✓	
53	Espanha	Valencia	139,37	0,33	✓		
54	Espanha	Navarra	128,95	0,31	✓	✓	
55	Espanha	Galicia	119,71	0,29			
56	Alemanha	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	103,24	0,25			
57	Itália	ENR	97,48	0,23			
58	Espanha	Murcia	85,13	0,20	✓		
59	Austria	BMLFUW Präs B10	64,83	0,15			
60	Espanha	País Vasco	60,92	0,15		✓	✓
61	Espanha	Asturias	57,99	0,14			
62	Espanha	Madrid	52,66	0,13	✓		
63	Espanha	La Rioja	50,32	0,12			
64	Austria	ZA Salzburg	48,60	0,12			
65	Irlanda	DMNR	48,60	0,12			
66	Países Baixos	DLG	44,23	0,11			
67	Países Baixos	PT	42,03	0,10			
68	Países Baixos	PVVE	39,23	0,09			
69	Luxemburgo	Min. Agric.	29,27	0,07	✓		
70	Espanha	Cantabria	27,46	0,07			
71	Espanha	Baleares	21,93	0,05	✓		
72	Alemanha	Bayern, Umwelt	21,38	0,05	✓	✓	
73	Reino Unido	FC	20,55	0,05			
74	Alemanha	Saarland	16,38	0,04			
75	Bélgica	Vlaamse Gemeenschap	12,08	0,03			✓
76	Alemanha	Hamburg	11,26	0,03			
77	Bélgica	Région wallonne	9,07	0,02	✓	✓	
78	França	Ofimer	7,48	0,02			
79	Espanha	FROM	6,33	0,02			
80	Alemanha	Nordrhein-Westfalen LfEJ	6,12	0,01			
81	Alemanha	Bremen	1,75	0,00			
82	Reino Unido	CCW	1,72	0,00			
83	Alemanha	Berlin	1,60	0,00			
		TOTAL	41 926,40	100,00			

⁽¹⁾ Contas com reservas emitidas pelos organismos de certificação devido a erros financeiros, restrições do âmbito ou outro tipo de reservas.

⁽²⁾ Montante disjunto da decisão financeira de Abril/Maio de 2002.

NB: Taxas de câmbio para os Estados-Membros fora da zona euro:
Dinamarca: 7,45508, Suécia: 8,98170, Reino Unido: 0,621063.

Fonte: Relatório de síntese da Comissão sobre o apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia» relativo a 2001.

Decisão financeira para 2001

2.52. A Comissão adoptou a decisão de apuramento financeiro em 12 de Junho de 2002, após o prazo de 30 de Abril definido no regulamento. A Comissão aceitou as contas dos organismos pagadores, mediante as seguintes excepções e condições:

- a) A Comissão excluiu (disjuntou) da decisão as contas de quatro organismos pagadores que correspondiam a 3 391 milhões de euros (8 %) das despesas totais declaradas. As contas da Grécia e da Vlaamse Gemeenschap (Bélgica) não foram apuradas por estes Estados-Membros não terem apresentado à Comissão os dados informatizados relativos aos pagamentos que eram necessários. Em relação ao FEGA e ao País Basco (Espanha), a Comissão solicitou informações adicionais;
- b) Como forma de sanção pelos pagamentos tardios, pela ultrapassagem dos limites de despesas e pela falta de cobrança da imposição suplementar no sector do leite nos prazos previstos, a Comissão decidiu que em 2001 tinham sido pagos adiantamentos em excesso aos Estados-Membros num montante superior a 131,4 milhões de euros, mas que Portugal tinha direito a um reembolso de 20,6 milhões de euros, no seguimento da atribuição de uma quota leiteira adicional aos Açores;
- c) A Comissão ajustou os montantes das despesas declaradas por 10 organismos pagadores, num total de 9,2 milhões de euros, com base em constatações dos organismos de certificação.

Os organismos de certificação

Atrasos na nomeação dos organismos de certificação

2.53. Dois organismos de certificação foram nomeados com atraso: o do organismo pagador grego (o terceiro mais importante na Comunidade) em 14 de Outubro de 2001, um dia antes do fim do exercício, e o do principal organismo pagador da Comunidade (AGEA-Itália) apenas em 12 de Dezembro de 2001. Os relatórios finais e os certificados tinham de ser apresentados até 10 de Fevereiro de 2002.

2.53. *A Comissão lamenta profundamente que os organismos de certificação italiano e grego não tenham sido designados mais cedo e insistirá para que o sejam em 2002.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Constatações dos organismos de certificação

2.54. Os relatórios dos organismos de certificação indicam que o nível de erros verificado nas contas dos organismos pagadores em termos de veracidade, integralidade e exactidão não ultrapassa 1 % das despesas totais declaradas. No entanto, os certificados dos organismos de certificação não garantem que os factos declarados pelos beneficiários nos pedidos de pagamento reflectem a realidade. É a este nível que as auditorias do Tribunal têm demonstrado ser mais provável ocorrerem erros. Os organismos de certificação devem apenas confirmar se os sistemas de gestão e de informação dos organismos pagadores são capazes de garantir que os pagamentos são efectuados de forma correcta.

Os organismos pagadores

Alguns organismos pagadores não cumprem os critérios de aprovação

2.55. Na Grécia, o antigo organismo pagador (Gedidagep) foi substituído pelo Opekepe em Outubro de 2001. A aprovação do novo organismo pagador em 3 de Setembro de 2001 era provisória por um ano. A aprovação definitiva depende da introdução de melhorias na estrutura e organização do organismo pagador.

2.56. O organismo de certificação de dois dos organismos pagadores franceses (Odeadom e SDE) considera que estes não correspondem aos critérios de aprovação. O principal regime da responsabilidade do SDE (prémio por vaca em aleitamento) será transferido para outro organismo pagador francês (Ofival) a partir do exercício FEOGA 2003. No entanto, o SDE continuará a ser responsável por dois regimes de importância muito reduzida, embora o organismo de certificação, a Comissão e o Tribunal sejam de opinião de que deveria deixar de ser um organismo pagador.

2.54. O objectivo do certificado não é garantir que os factos declarados pelos beneficiários nos pedidos de pagamento reflectam a realidade. Nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, a certificação proporcionada pelos certificados visa assegurar a conformidade dos pagamentos com as regras comunitárias apenas no que respeita à capacidade dos órgãos das estruturas administrativas dos organismos pagadores garantirem que essa conformidade foi controlada antes do pagamento ter sido executado. Todavia, a Comissão sublinha que não é só da auditoria financeira que depende uma garantia razoável de conformidade das despesas efectuadas com as regras aplicáveis. Com efeito, através da decisão da auditoria financeira, a Comissão aceita as contas com base em certificados e relatórios do organismo de certificação, mas tal não prejudica decisões de conformidade ulteriores com vista à recuperação das despesas que venham a ser consideradas nãoconformes com as regras comunitárias. No quadro da reforma do procedimento de apuramento de contas, incumbe aos Estados-Membros, não apenas aprovar os organismos pagadores e nomear os organismos delegados responsáveis pelo controlo, mas também implantar funções de auditoria interna. Está, portanto, previsto que a garantia razoável seja fornecida pelo conjunto das medidas descritas, introduzidas pela reforma de 1995 do procedimento de apuramento de contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.57. O organismo de certificação para o Ifadap (Portugal) considera que o organismo pagador não conseguiu cumprir vários critérios de aprovação. Segundo o organismo de certificação e a Comissão, o organismo pagador Vlaamse Gemeenschap (Bélgica) não cumpre os critérios de aprovação. A Comissão ainda não tomou medidas correctivas em nenhum destes casos. Se a Comissão considerar que um Estado-Membro não está a fazer o suficiente para melhorar a situação, pode reduzir os adiantamentos mensais ⁽¹⁶⁾.

Certificados de auditoria com reservas

2.58. Os certificados de 23 organismos pagadores continham reservas devido a dúvidas acerca da elegibilidade das despesas, a controlos internos inadequados [Grécia, Itália (AGEA) e Luxemburgo] e ao nível de erros financeiros constatados pelos organismos de certificação. Na maioria dos casos, a Comissão propôs correcções ou irá considerar os pontos em questão numa decisão de conformidade. No entanto, não propôs correcções aos erros extrapolados detectados pelos organismos de certificação relativamente aos três organismos pagadores franceses (num total de 51,5 milhões de euros) e a um organismo pagador espanhol (0,1 milhões de euros).

Segurança dos sistemas informáticos dos organismos pagadores

2.59. Os critérios de aprovação dos organismos pagadores incluem a protecção e o controlo de sistemas informáticos ⁽¹⁷⁾. No final de 1999, a Comissão lançou uma série de auditorias dos sistemas informáticos dos organismos pagadores, tomando por base o trabalho anterior dos organismos pagadores e de certificação. Oito empresas privadas de auditoria examinaram a conformidade dos sistemas de 49 organismos pagadores (que em conjunto representam cerca de 90 % das

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.57. *Para reduzir os adiantamentos mensais, a Comissão deve respeitar o disposto no artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 2040/2000, isto é, os adiantamentos mensais só podem ser reduzidos se se concluir pelo «desrespeito manifesto da regulamentação e por uma utilização manifestamente abusiva de fundos comunitários».*

No seguimento do procedimento de apuramento de 2001, os serviços da Comissão informaram as autoridades portuguesas da proposta de uma correcção financeira de 2 % (2,8 milhões de euros) das despesas do Ifadap.

Tendo em atenção a maior regionalização das competências ao nível do FEOGA na Bélgica, os serviços da Comissão estão a acompanhar de perto o processo de aprovação dos organismos pagadores alargados.

2.58. *Infelizmente, foi omitida no apuramento de contas uma correcção (de 1 milhão de euros) referente a um organismo pagador francês (CNASEA), que será aplicada no âmbito do procedimento de conformidade.*

Relativamente aos outros dois organismos pagadores franceses (Ofival e SDE) e ao organismo pagador espanhol, a Comissão considera não haver, de momento, condições para aplicar as correcções mencionadas. As correcções em causa serão propostas e examinadas em pormenor no âmbito do procedimento de conformidade.

⁽¹⁶⁾ Artigo 13.º da Decisão 94/729/CE do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, relativa à disciplina orçamental (JO L 293 de 12.11.1994, p. 14).

⁽¹⁷⁾ Ponto 6, alínea vi), do anexo do Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995 (JO L 158 de 8.7.1995, p. 6).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

despesas totais declaradas) com as orientações de segurança informática, o que representou um custo de 1,1 milhões de euros. Os sistemas de aplicação não foram analisados enquanto tal, tendo o âmbito da auditoria sido limitado a uma descrição geral dos controlos sobre a introdução e o processamento dos dados contabilísticos e analíticos. As empresas de auditoria atribuíram notas ao desempenho actual e às alterações planeadas numa escala de 0 a 5⁽¹⁸⁾ relativamente a 16 aspectos de segurança informática. O Tribunal analisou um relatório elaborado por cada uma das cinco empresas⁽¹⁹⁾. No geral, a qualidade dos relatórios é boa.

2.60. No final de 2001, tinham sido apresentados e finalizados 35 relatórios que indicam que, na sua maioria, os organismos pagadores não tinham conseguido cumprir os critérios de aprovação. Nenhum dos organismos pagadores analisados atingiu uma pontuação de «muito bom» (cinco no geral) e apenas um foi avaliado como «bom» (quatro no geral). As deficiências mais comuns eram a inexistência de planos de emergência ou, quando existiam, eram inadequados (18 organismos pagadores), sistemas de segurança informática insatisfatórios (15 organismos pagadores), políticas, normas e procedimentos deficientes (12 organismos pagadores) e política de pessoal que não aborda os aspectos da segurança informática (10 organismos pagadores).

2.61. Muitos relatórios dos organismos de certificação indicam que foi dado seguimento a estas observações. Por outro lado, segundo os relatórios, apenas nove dos 49 organismos pagadores analisados prevêem poder cumprir os critérios a curto prazo (uma pontuação de quatro ou superior). A Comissão não pretende aplicar correcções com base nas constatações da auditoria informática pois não identificou qualquer risco para o FEOGA.

Níveis dos controlos e surto de febre aftosa

2.62. Devido ao surto de febre aftosa, a maioria dos controlos exigidos nos termos do SIGC não puderam ser realizados no Reino Unido e na Irlanda, tendo muitos animais sido abatidos durante os períodos de retenção do regime. A Comissão emitiu um regulamento⁽²⁰⁾ que estabelece controlos alternativos, por exemplo o controlo cruzado entre os pedidos dos prémios e o número de animais abatidos.

2.61. A Comissão estará atenta às anomalias, de modo a melhorar os sistemas.

2.62-2.63. No que se refere ao surto de febre aftosa, a introdução do Regulamento (CE) n.º 882/2001, que derroga das disposições normais de controlo previstas no Regulamento (CEE) n.º 3887/92 que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC), tem permitido aos serviços da Comissão manterem-se plenamente informados sobre os assuntos referidos pelo Tribunal em relação à Irlanda e ao Reino Unido. Dado que os Estados-Membros em causa detectaram o carácter erróneo dos pedidos antes do pagamento, estes foram rejeitados em conformidade com os requisitos do SIGC, cujas regras também prevêem um segundo ano de exclusão.

⁽¹⁸⁾ 0 = não existente; 1 = inadequado; 2 = fraco; 3 = a melhorar; 4 = bom; 5 = muito bom.

⁽¹⁹⁾ DT — AGEA; MS — IBEA; PWC — INGA; E & Y — Oficial; AA — FEAGA.

⁽²⁰⁾ Regulamento (CE) n.º 882/2001 da Comissão, de 3 de Maio de 2001 (JO L 123 de 4.5.2001, p. 20).

2.63. Na Irlanda do Norte, as investigações baseadas nestes controlos cruzados revelaram que 103 produtores tinham pedido prémios para mais ovelhas do que as que tinham sido abatidas e que 17 deles não tinham ovelhas na exploração à data do abate. O organismo de certificação conclui que os procedimentos de controlo de qualidade relativos às inspecções de gado devem ser reavaliados. Encontrou-se uma situação semelhante na República da Irlanda (106 agricultores tinham pedido ajudas relativas a mais ovelhas do que as que possuíam à data do abate e 16 deles não possuíam ovelhas na exploração na data de abate). No caso dos produtores que não tinham quaisquer ovelhas, a única sanção prevista nos regulamentos aplicáveis é a interdição de pedir o prémio durante dois anos.

Conclusão do apuramento financeiro

2.64. De uma forma geral, o trabalho dos organismos de certificação constitui uma base adequada para os certificados que emitem, embora seja motivo de preocupação a nomeação extremamente tardia dos organismos de certificação do primeiro e terceiro organismos pagadores por ordem de importância (ver ponto 2.53). O nível geral de erros identificado a partir dos registos dos organismos pagadores pelos organismos de certificação não ultrapassa 1 % (ver ponto 2.54). No entanto, este número não representa uma avaliação dos factos declarados pelos beneficiários e que dão origem aos pagamentos. A decisão de apuramento financeiro por parte da Comissão toma em consideração as constatações dos organismos de certificação com as excepções referidas no ponto 2.58. Será dado seguimento à maioria das preocupações expressas pelos organismos de certificação no contexto das decisões de conformidade (ver ponto 2.58). O cumprimento dos critérios de aprovação em matéria de segurança informática deixa muito a desejar e alguns organismos pagadores ficam muito aquém dos critérios gerais de aprovação (ver pontos 2.56-2.58).

Decisões de conformidade

2.65. Nas suas decisões de conformidade, a Comissão utiliza correcções pontuais e forfetárias. As correcções pontuais são normalmente aplicadas a «erros» que podem ser quantificados de forma precisa — pagamentos efectuados após os prazos, pagamentos de adiantamentos não acompanhados por liquidação, pedidos excessivos, etc. A Comissão utiliza as correcções forfetárias quando as deficiências dos sistemas têm um impacto financeiro sobre o FEOGA que não é possível

2.64. *A Comissão concorda com a conclusão geral do Tribunal de que o trabalho dos organismos de certificação constitui uma base adequada para os certificados que emitem.*

A Comissão insistirá para que os organismos de certificação sejam designados a tempo. A baixa taxa de erro confirma que as estruturas administrativas dos organismos pagadores são, em geral, satisfatórias.

Os organismos pagadores que não satisfazem completamente todos os critérios gerais de aprovação são acompanhados de perto na aplicação das medidas destinadas a melhorar a situação. Todavia, é principalmente às autoridades competentes dos Estados-Membros que emitem ou retiram as aprovações dos organismos pagadores que incumbe zelar pelo respeito permanente dos critérios de aprovação [n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho e artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão].

quantificar de forma precisa. A taxa aplicada depende da avaliação da Comissão relativamente à gravidade das lacunas dos controlos. As correcções forfetárias, que constituem cerca de 90 % de todas as correcções em termos de valores, são assim mais controversas e os Estados-Membros apresentam frequentemente recurso ao organismo de conciliação.

Controlos-chave e auxiliares

2.66. As lacunas dos controlos-chave são normalmente objecto de pelo menos uma correcção forfetária de 5 %, enquanto as lacunas dos controlos auxiliares dão origem a uma correcção forfetária de 2 % (excepto se o risco para o FEOGA for nitidamente inferior). De forma a tornar mais clara a relação entre as lacunas dos sistemas e as correcções forfetárias, a unidade de Apuramento das Contas da DG AGRI começou a desenvolver definições de controlos-chave e auxiliares. No final de 2001, tinham sido tratadas oito áreas da PAC, que representam a grande maioria das despesas (restituições à exportação, culturas arvenses, prémios «animais», desenvolvimento rural, armazenagem pública, forragem seca, azeite e regime de abate de animais com mais de trinta meses ⁽²¹⁾). O Tribunal congratula-se com esta iniciativa da Comissão.

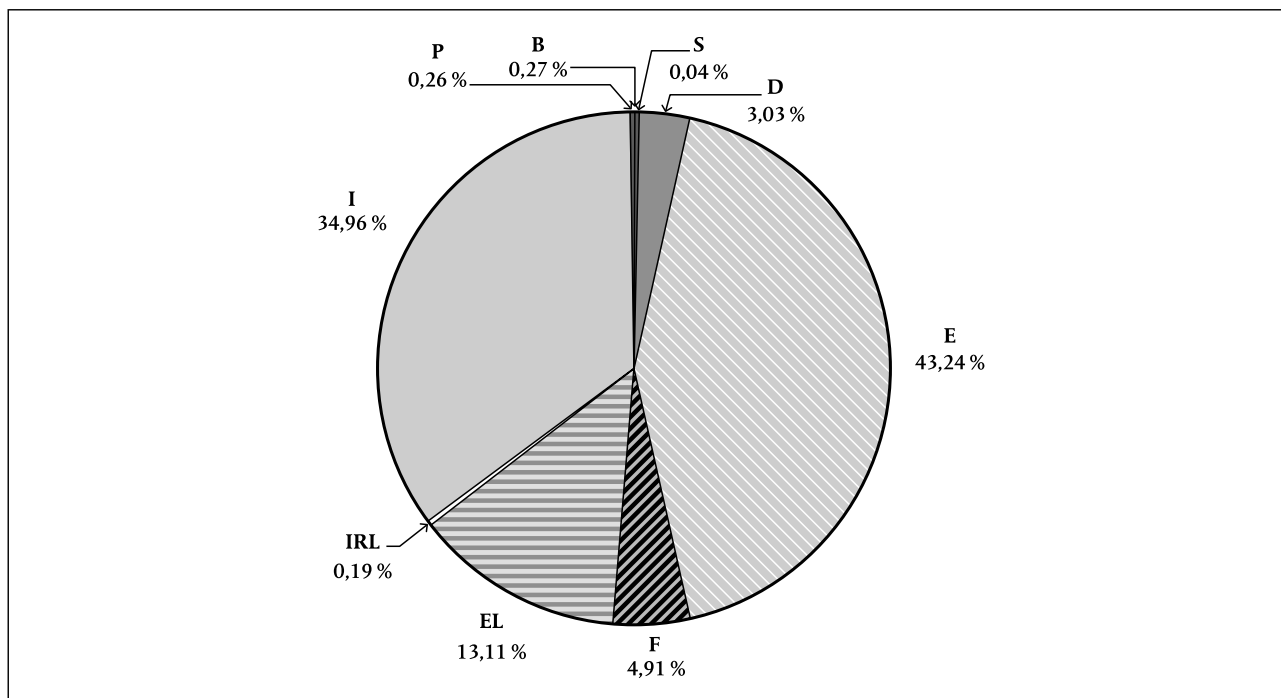
Análise das correcções efectuadas em 2001

2.67. Os **gráficos 2.6 e 2.7** apresentam a distribuição das despesas excluídas do financiamento comunitário por Estado-Membro e por mercado como resultado das decisões tomadas em 2001 relativas aos exercícios FEOGA de 1996 a 2000, que totalizam 807,2 milhões de euros. Deste montante, o Tribunal analisou correcções que se elevavam a 783 milhões de euros e concluiu que as correcções relativas a 629,3 milhões de euros tinham uma base sólida. As áreas problemáticas são comentadas em seguida.

2.66. *Em conformidade com as disposições legislativas e as directrizes que regem o procedimento de apuramento de contas, a Comissão só pode corrigir despesas em caso de risco para o orçamento comunitário. Se, depois de tomados em consideração todos os elementos (por exemplo, outras acções de controlo viáveis), se considerar o risco reduzido, aplicar-se-á uma correcção forfetária menor, ou não se aplicará mesmo qualquer correcção financeira.*

⁽²¹⁾ Estas definições encontram-se no documento AGRI 17933/2000 da Comissão.

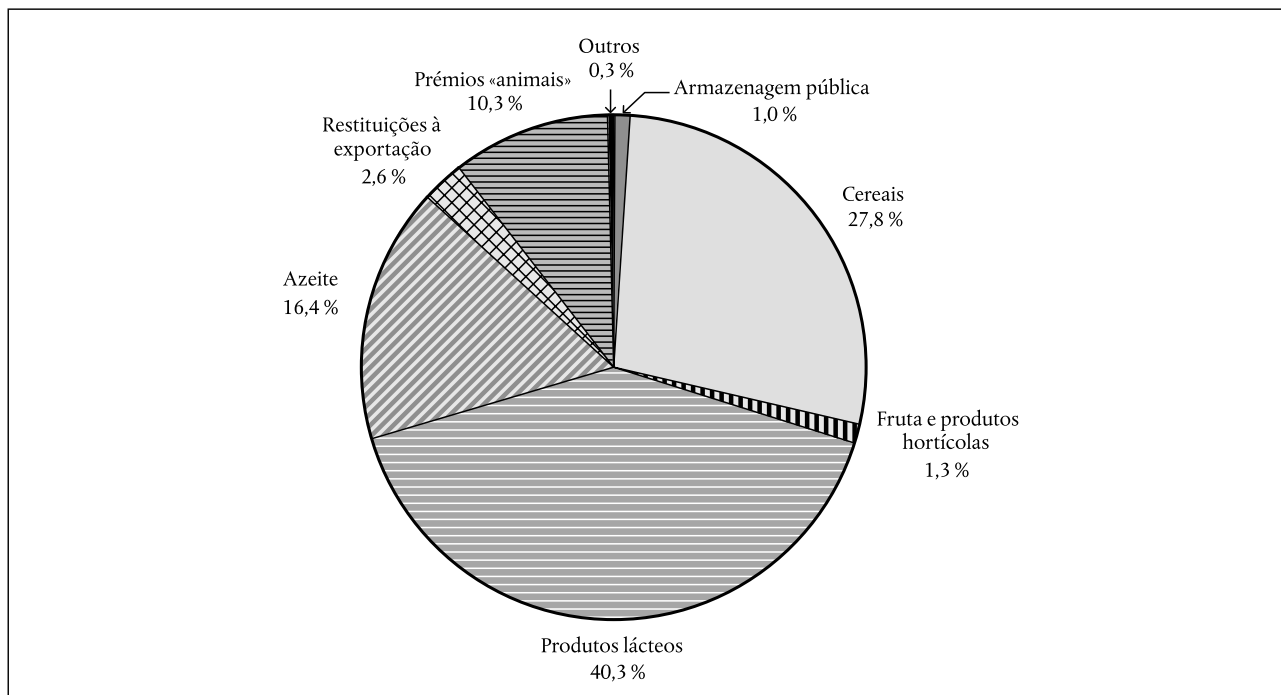
Gráfico 2.6 — Correções efectuadas no âmbito das decisões de conformidade 6, 7 e 8 por Estado-Membro



NB: No caso do Reino Unido, a correção é na realidade um reembolso de 13,2 milhões de euros.

Fonte: Decisão 2001/137/CE da Comissão, de 5 de Fevereiro de 2001 (JO L 50 de 21.2.2001, p. 9),
 Decisão 2001/557/CE da Comissão, de 11 de Julho de 2001 (JO L 200 de 25.7.2001, p. 28),
 Decisão 2001/889/CE da Comissão, de 12 de Dezembro de 2001 (JO L 329 de 14.12.2001, p. 68).

Gráfico 2.7 — Correções efectuadas no âmbito das decisões de conformidade 6, 7 e 8 por sector



Fonte: Decisão 2001/137/CE da Comissão, de 5 de Fevereiro de 2001 (JO L 50 de 21.2.2001, p. 9),
 Decisão 2001/557/CE da Comissão, de 11 de Julho de 2001 (JO L 200 de 25.7.2001, p. 28),
 Decisão 2001/889/CE da Comissão, de 12 de Dezembro de 2001 (JO L 329 de 14.12.2001, p. 68).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Correcções inadequadas — Ajuda à produção de azeite

2.68. O Tribunal analisou correcções relativas aos exercícios FEOGA 1997 e 1998 num montante de 121,9 milhões de euros referentes a azeite de um total de 132,3 milhões de euros (Grécia: 50,8 milhões de euros, Espanha: 71,1 milhões de euros).

2.69. A Comissão identificou três controlos-chave relativamente à ajuda à produção de azeite: cadastros olivícolas operacionais, ficheiros informáticos das declarações e pedidos de pagamento, e controlos dos lagares de azeite. Os relatórios das missões de auditoria realizadas pela Comissão em 1998, 1999 e 2000 na Grécia e em Espanha indicam que o cadastro olivícola e os ficheiros informáticos não estavam em funcionamento ou não eram utilizados como instrumentos de controlo. A Comissão aplicou uma correcção forfetária de 5 % para ambos os Estados-Membros relativamente aos exercícios FEOGA de 1997 e 1998, tal como tinha feito relativamente ao período de 1994 a 1996.

2.70. Na opinião do Tribunal, uma vez que dois controlos-chave continuam a não existir (deveriam ter sido implementados pelo menos há 10 anos), o risco para o FEOGA é elevado e deveria ter sido aplicada uma correcção forfetária de 10 % ou superior. O Tribunal criticou a posição da Comissão relativamente aos exercícios FEOGA de 1994 a 1996 nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 1998 e 1999.

Não aplicação de correcções

Imposição sobre o leite

2.71. Apesar de a Comissão ter identificado vários problemas na gestão do sistema de quotas leiteiras (principalmente na Grécia, em Itália e em Espanha) não foram aplicadas correcções às deficiências dos sistemas. O Tribunal reitera ⁽²²⁾ que a Comissão deverá tomar as medidas necessárias para garantir que são aplicadas correcções às deficiências dos sistemas que constituem um risco financeiro para o FEOGA.

2.69-2.70. *A situação da Grécia e da Espanha praticamente não se alterou desde a primeira aplicação de uma correcção financeira forfetária de 5 % em relação ao exercício de 1994. Os factores então tidos em conta na avaliação do risco para o Fundo (isto é, que o organismo de controlo OEEE grego funcionava satisfatoriamente e que, em Espanha, todo o azeite era vendido pelos lagares) mantiveram-se válidos para os anos seguintes a que o Tribunal se refere. Dado que as auditorias dos serviços da Comissão não revelaram a existência de um risco elevado para o Fundo, continua a considerar-se, como anteriormente, que aqueles dois aspectos limitam significativamente o risco de sobredeclaração para o Fundo.*

2.71. *A Comissão gostaria de sublinhar que muitas das deficiências detectadas na aplicação do regime das quotas leiteiras se prendem, sobretudo, com a cobrança da imposição. Essas deficiências não se relacionam directamente com a quantidade de leite declarada ao Estado-Membro e comunicada à Comissão, pelo que, em si mesmas, não afectam o montante de imposição devido à Comunidade. De qualquer forma, como o próprio Tribunal de Contas referiu anteriormente, as reduções de adiantamentos, resultantes da não cobrança da imposição pelos Estados-Membros, têm um impacto directo e imediato na redução do risco financeiro para o Fundo. Acresce que, no respeitante à aplicação incompleta do regime das quotas leiteiras, a Comissão abriu procedimentos de infracção contra a Itália (parecer motivado 97/2228) e a Espanha (parecer motivado 97/2227), por aplicação incorrecta do regime e não cobrança da imposição.*

⁽²²⁾ Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1999, ponto 2.58.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Atrasos na aplicação de correcções

Ajuda ao consumo de azeite

2.72. Foi feita uma correcção relativamente a Espanha (cinco milhões de euros) mais de quatro anos após o fim do exercício FEOGA relevante, apesar de o Estado-Membro ter sido notificado em Julho de 1999. A correcção relativa à Grécia para o período 1996-1999 não foi ainda decidida.

2.72. *Reconhece-se o lapso administrativo referido pelo Tribunal em relação à Espanha. Todavia, sublinha-se que a posição jurídica da Comissão não ficou comprometida, nem se correu o risco de que a correcção não fosse aplicada. Para evitar a repetição do sucedido, os procedimentos internos foram melhorados.*

Relativamente à Grécia, as correcções financeiras estão a aguardar a recepção dos dados solicitados às autoridades nacionais.

Algodão

2.73. As correcções relativas às despesas efectuadas durante os exercícios FEOGA 1996 e 1997 ocorreram em Julho de 2001.

2.73. *Os atrasos na aplicação de correcções financeiras às despesas ligadas ao algodão deveram-se ao facto de as autoridades gregas não terem facultado as informações adicionais. Estava prevista a integração das correcções numa decisão ad hoc de apuramento de contas muito anterior.*

Consequência financeira do limite dos 24 meses

2.74. As correcções só podem ser aplicadas retroactivamente no máximo aos dois anos que precedem uma notificação por escrito dirigida ao Estado-Membro em causa. Em Junho de 1997, a Comissão realizou um controlo das provas de chegada apresentadas por empresas fiscalizadoras autorizadas ⁽²³⁾ nos exercícios FEOGA de 1994 a 1996. As provas de chegada são documentos exigidos como prova de que mercadorias agrícolas beneficiárias de restituições à exportação foram colocadas no mercado num país terceiro. O controlo incidiu principalmente sobre a Alemanha, o maior utilizador de provas das empresas fiscalizadoras.

⁽²³⁾ Entre outras funções, as empresas fiscalizadoras desempenham serviços em nome dos compradores ou dos vendedores de mercadorias de forma a garantir que são respeitadas as especificações contratuais relativas à quantidade e qualidade das mercadorias em questão. No contexto das restituições à exportação, certificam em nome do candidato que as mercadorias foram colocadas no mercado num país terceiro correspondente à descrição, quantidade e qualidade declaradas no pedido de restituição.

2.75. As autoridades alemãs efectuaram investigações que levaram a Comissão a concluir que o sistema era gravemente deficiente e que existiam provas extensas de irregularidades. Foi aplicada uma correcção forfetária de 25 % (20,9 milhões de euros) que apenas foi notificada ao Estado-Membro em Setembro de 1997 — e, no âmbito do regulamento do Conselho em vigor, apenas podia abranger os 24 meses precedentes. Sem este limite, a Comissão poderia ter aplicado a correcção a um período maior. Por exemplo, uma correcção de 25 % para o período 1994-96 teria ascendido a 93,7 milhões de euros. A Comissão apresentou recentemente uma proposta que visa alargar este período a 36 meses.

Decisões de apuramento das contas desde 1991

2.76. O **quadro 2.5** apresenta os resultados das decisões de apuramento da Comissão relativas a 1991 e aos anos seguintes. O apuramento está concluído até 1996 (inclusive) mas ainda faltam tomar determinadas decisões de conformidade relativas aos anos seguintes. Os montantes totais recusados representam, na perspectiva da Comissão, o montante das despesas declaradas pelos Estados-Membros que, devido a irregularidades ou deficiências do sistema específicas e identificadas, não devem ser suportadas pelo orçamento comunitário.

Conclusão relativa às decisões de conformidade

2.77. As correcções realizadas em decisões de conformidade recentes são bem fundamentadas, à excepção das mencionadas nos pontos 2.69 a 2.74.

Quadro 2.5 — Correções de apuramento das contas nas decisões de conformidade (1996-2001)*(milhões de euros)*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Despesas declaradas (incluindo B1-3 7 0)	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	41 593,8
Correções nas decisões de apuramento	- 1504,1	- 788,2	- 754,7	- 307,8	- 591,9						
Correções nas decisões de conformidade	0,0	0,0	0,3	0,0	1,4	- 807,0	- 443,6	- 278,8	- 43,9	- 0,1	0,0
Montante total das correções	- 1 504,1	- 788,2	- 754,4	- 307,8	- 590,5	- 807,0	- 443,6	- 278,8	- 43,9	- 0,1	0,0
das quais:											
a) Correções por pagamentos tardios	- 10,6	- 5,6	- 20,4	- 21,1	- 14,8	- 25,2	- 27,2	- 16,3	- 15,6	0,0	0,0
b) Imposição suplementar no sector do leite	- 979,2	- 419,7	- 265,4	0,0	- 31,4	- 215	- 110,2	0,0	0,0	0,0	0,0
c) Correções resultantes da actividade da unidade de apuramento das contas	- 514,3	- 362,9	- 469,2	- 286,7	- 547,1	- 566,8	- 306,2	- 262,5	- 28,3	- 0,1	0,0
Correções da unidade de apuramento das contas em percentagem das despesas declaradas	1,6 %	1,2 %	1,4 %	0,9 %	1,5 %	1,5 %	0,7 %	0,7 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %

NB: Taxas de câmbio:

As utilizadas pela Comissão nos seus relatórios de síntese.

Montante total das correções por exercício FEOGA:

Os montantes em itálico são ainda provisionais.

Faltam ainda tomar decisões de conformidade para apurar as despesas destes exercícios FEOGA.

De forma a comparar os níveis de correção dos vários anos FEOGA, foram deduzidas as imposições suplementares no sector do leite e as sanções por pagamentos tardios pois não constituem correções resultantes dos inquéritos da unidade de apuramento.

Correções realizadas em decisões de conformidade para 1993 e 1995:

Estes montantes positivos correspondem a correções anuladas pelo Tribunal de Justiça (na Decisão de conformidade 2001/557/CE).

Fonte: Todas as decisões de apuramento das contas da Comissão, abrangendo os exercícios FEOGA 1991 a 2001, tomadas entre 1996 e 2002.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

2.78. O Tribunal analisou as informações apresentadas pela Comissão relativas às medidas tomadas para resolver os aspectos mais importantes das suas observações anteriores. Esta análise limitada, baseada em informações apresentadas pela Comissão, procurou identificar as áreas em que foram tomadas (ou não) essas medidas sem efectuar uma verificação pormenorizada da implementação das mesmas.

2.79. Este ano a análise incidiu sobre as observações relativas ao regime de apoio ao trigo duro publicadas no relatório anual relativo ao exercício de 1997 do Tribunal ⁽²⁴⁾ e sobre as observações incluídas no Relatório Especial n.º 20/2000 relativo à gestão da organização comum de mercado (OCM) do açúcar ⁽²⁵⁾.

Trigo duro

Principais conclusões do relatório do Tribunal

2.80. No início do regime, a ajuda especial ao trigo duro baseava-se na produção efectiva deste cereal e em critérios objectivos. Ao longo dos anos, a aplicação dos critérios de elegibilidade para a ajuda tornou-se menos rigorosa e mais abrangente, o que originou um aumento significativo das despesas orçamentais, que passaram de 15,4 milhões de euros em 1971 para 425,9 milhões de euros em 1993, atingindo 1 745,6 milhões de euros em 1997 ⁽²⁶⁾. A partir daí, as despesas totais (ajuda suplementar e ajuda compensatória) permaneceram estáveis em cerca de 1 700 milhões de euros por ano.

2.81. Caso a ajuda aos produtores de trigo duro tivesse sido estabelecida com base nos princípios em vigor na época para cálculo das ajudas ao milho e às sementes oleaginosas ⁽²⁷⁾, o montante total desta ajuda (ajuda suplementar e ajuda compensatória) deveria ter sido estabelecido em cerca de 250 euros/hectare, em vez de

⁽²⁴⁾ Capítulo 2, título II.

⁽²⁵⁾ JO C 50 de 15.2.2001.

⁽²⁶⁾ Este valor decompõe-se da seguinte forma:

- suplemento atribuído às zonas tradicionais e não tradicionais: 1 080,6 milhões de euros,
- ajuda por hectare normal (estimativa): 665 milhões de euros.

⁽²⁷⁾ Ajudas calculadas em função dos rendimentos médios históricos e de um montante de referência específico, com limites estabelecidos em função de superfícies de base máximas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

530 euros/hectare. Supondo que este método tivesse sido aplicado desde 1993, as despesas do orçamento da União Europeia teriam sido reduzidas em mais de 3 000 milhões de euros relativamente ao período quadrienal 1994-1997.

Posição da autoridade de quitação

2.82. Nas suas recomendações relativas à quitação pela execução do orçamento para o exercício 1997, o Conselho observou ⁽²⁸⁾ que o relatório do Tribunal incluía uma apreciação crítica das bases da regulamentação em vigor, mas que não mencionava quaisquer irregularidades na execução orçamental da regulamentação em causa relativamente ao exercício de 1997. Por fim, o Conselho congratulou-se pela avaliação do regime empreendida pela Comissão (ver pontos 2.86-2.88) e considerou que era necessário generalizar esta prática.

2.83. Na sua resolução que informa a Comissão sobre os motivos do adiamento da decisão de quitação para o exercício de 1997 ⁽²⁹⁾, o Parlamento exprimiu o seu acordo com as observações do Conselho, ao mesmo tempo que solicita às autoridades legislativa e orçamental que ponderem a hipótese de adaptar a legislação aplicável ao regime do trigo duro a fim de o tornar mais equitativo.

Medidas tomadas pela Comissão

2.84. Na Agenda 2000, publicada em Março de 1998 ⁽³⁰⁾, a Comissão propôs manter em vigor sem alterações o regime instituído em 1997. Após a publicação do relatório do Tribunal em Novembro de 1998, a Comissão não apresentou quaisquer propostas alteradas na cimeira de Berlim que decorreu em Março de 1999. Assim, sem uma proposta específica da Comissão, o acordo global relativo às orientações políticas e financeiras da Agenda 2000, feito em Berlim em 26 de Março de 1999, entre outros aspectos, duplicou a superfície de base atribuída a Portugal para a cultura do trigo duro, que passou de 59 000 a 118 000 hectares ⁽³¹⁾. O

⁽²⁸⁾ Documento do Conselho de 19 de Fevereiro de 1999 (referência 5911/99).

⁽²⁹⁾ Resolução que informa a Comissão sobre os motivos do adiamento da decisão de quitação pela execução do Orçamento Geral da União Europeia para o exercício de 1997, anexo, ponto 28 (JO C 279 de 1.10.1999, p. 125).

⁽³⁰⁾ COM(1998) 158 final de 18.3.1998, p. 35.

⁽³¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1251/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999 (JO L 160 de 26.6.1999, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

custo suplementar para a Comunidade estima-se em 20 milhões de euros por ano ⁽³²⁾.

2.85. Em 1998, a Comissão encomendou um estudo sobre a avaliação da política comunitária do trigo duro desde a reforma da Política Agrícola Comum de 1992. O relatório final foi comunicado à Comissão em Dezembro de 1999 ⁽³³⁾.

2.86. A principal conclusão deste relatório é que os objectivos fixados para a política agrícola em matéria de trigo duro na altura da reforma de 1992 foram, de forma global, atingidos. Contudo, o relatório precisa que:

- a) A reforma de 1992 não permitiu reduzir o custo orçamental da política comunitária relativa ao trigo duro;
- b) O mercado interno do trigo duro foi reequilibrado, mas a qualidade diminuiu e uma parte crescente da produção foi utilizada na alimentação animal. Uma vez que esta pode ser assegurada por outros cereais, subvencionados em muito menor escala, são desta forma «desperdiçados» todos os anos cerca de 150 milhões de euros de ajudas comunitárias;
- c) Em 1999, o preço internacional do trigo duro europeu estava próximo do mundial, mas os preços constatados no interior da União Europeia registaram grandes oscilações;
- d) O objectivo de compensar a perda de rendimentos previsível foi em grande parte atingido; para manter os rendimentos dos produtores, a ajuda total por hectare podia ter sido reduzida em mais de 100 euros/hectare; a economia potencial teria representado mais de 300 milhões de euros por ano.

2.87. As principais recomendações formuladas no relatório de avaliação são as seguintes:

- a) Diminuir a taxa de ajuda utilizada no cálculo do suplemento ao trigo duro;

⁽³²⁾ Em 2000/2001, apenas foram apresentados pedidos relativos a 52 917 hectares dos 59 000 hectares suplementares atribuídos, o que representa uma despesa suplementar de 18,2 milhões de euros. Em 2001/2002, foram apresentados pedidos relativos a todas as superfícies suplementares atribuídas.

⁽³³⁾ Este relatório está disponível no site internet da Comissão, no seguinte endereço: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/bledur/full %5Ffr.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/bledur/full%5Ffr.pdf).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) Melhorar a qualidade do trigo duro produzido na União;
- c) Permitir um ajustamento entre a produção comunitária de trigo duro e a procura;
- d) Alinhar o regime de ajuda ao trigo duro pelo das outras culturas arvenses.

2.88. Desde a publicação do relatório do Tribunal em 1998, o regime de ajuda ao trigo duro não registou qualquer evolução.

Conclusão

2.89. O relatório de avaliação da Comissão confirmou a principal conclusão do Tribunal, a saber que o suplemento ao trigo duro ultrapassa largamente o montante necessário para manter os rendimentos dos produtores. As conclusões e recomendações formuladas anteriormente pelas instituições comunitárias permanecem válidas. O Tribunal estima que, relativamente ao período quadrienal 1998-2001, poderiam mais uma vez ter sido realizadas economias significativas caso o sistema tivesse sido alterado.

2.89. *No quadro da revisão intercalar, a Comissão transmitiu, em Julho de 2002, ao Conselho e ao Parlamento as suas recomendações para uma nova política agrícola comum. Relativamente ao trigo duro, e em conformidade com a análise sectorial do Tribunal de Contas e a avaliação efectuada por peritos independentes, a Comissão propõe-se reduzir a ajuda suplementar específica a 250 euros/ha nas zonas tradicionais e abolir totalmente o regime de ajudas nas zonas não tradicionais.*

Para melhorar a produção de trigo duro de qualidade é proposta a introdução de uma ajuda específica de 15 euros/t para o trigo duro vendido à indústria no âmbito de contratos que garantam o respeito de certas características qualitativas.

*A gestão da OCM do açúcar pela Comissão***Principais observações do Tribunal**

2.90. No seu Relatório Especial n.º 20/2000 ⁽³⁴⁾ o Tribunal concluiu que existiam deficiências de ordem estratégica na qualidade das propostas, decisões e acções da Comissão relativamente ao açúcar, e que o permanente custo elevado para os consumidores, bem como a produção excedente, na UE não tinham sido resolvidos nas renovações sucessivas da organização comum de

⁽³⁴⁾ Relatório Especial n.º 20/2000 relativo à gestão da organização comum de mercado do açúcar (JO C 50 de 15.2.2001).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

mercado do açúcar. O Tribunal observou que existiam várias alternativas que a Comissão deveria ter em consideração na sua futura proposta de reforma do regime.

Acompanhamento efectuado pelo Tribunal

2.91. Embora o relatório tenha sido discutido no Intergrupo Afectação dos solos e política alimentar do Parlamento e no grupo de trabalho do Conselho sobre as finanças da agricultura (Agrifin), não foram efectuadas referências ao relatório no contexto do procedimento de quitação. Após o relatório do Tribunal, o Conselho adoptou um novo regulamento ⁽³⁵⁾ para que o regime de quotas fosse aplicado a partir de Julho de 2001, baseado numa proposta da Comissão ⁽³⁶⁾.

2.92. Tendo em conta as observações formuladas no Relatório Especial relativas à preparação pela Comissão de propostas legislativas anteriores, o objectivo do Tribunal ao efectuar este acompanhamento é avaliar a validade da proposta da Comissão e, em especial, as explicações dadas pela Comissão ao legislador e ao público relativamente à base e justificação desta proposta.

Medidas tomadas pela Comissão

Incertezas significativas relativamente a questões técnicas

2.93. Em Março de 1999, a Comissão deu início a um estudo externo de avaliação como preparação para as suas propostas relativas à renovação das quotas de açúcar em 2001. A avaliação deveria estar terminada em Janeiro de 2000, mas finalmente apenas foi publicada em Fevereiro de 2001. Embora a Comissão tenha definido as respectivas competências, considerou que a qualidade do relatório era deficiente em vários aspectos-chave: concepção da avaliação, análise, validade das conclusões e utilidade das recomendações, e afirmou que o relatório tinha muito pouca utilidade para os serviços implicados.

2.94. A Comissão reconheceu na exposição de motivos da proposta que: «Actualmente, subsistem ainda incertezas significativas quanto a questões técnicas, que afectariam qualquer alteração radical do regime do

2.93-2.94. *Na preparação da sua proposta COM (2000) 604, a Comissão apoiou-se em três fontes de informação:*

- *resultados da avaliação que lançara em princípios de 1999,*
- *análises de âmbito mais limitado que efectuara anteriormente,*
- *numerosos estudos independentes sobre a situação do sector açucareiro, bem como, por outro lado, o relatório especial do Tribunal de Contas.*

Apesar da preparação da proposta, o conjunto das informações disponíveis não se revelou totalmente satisfatório. Com efeito, a realização da avaliação solicitada pela Comissão defrontou-se com dificuldades e produziu resultados decepcionantes (embora não negligenciáveis) em relação às expectativas. Essa avaliação não produziu, nomeadamente, uma síntese apropriada das informações disponíveis, que são esparsas e, por vezes, contraditórias.

⁽³⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de Junho de 2001 (JO L 178 de 30.6.2001, p. 1).

⁽³⁶⁾ COM(2000) 604 final de 4.10.2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

açúcar. Além disso, o regime existente e qualquer alteração do mesmo devem ser cuidadosamente examinados quanto ao seu impacto [...]. Uma reforma global [...] exigirá uma revisão tanto do sistema de quotas como do nível dos preços de intervenção». Tendo em conta que foi decidido em 1995 ⁽³⁷⁾ que o regime do açúcar terminaria em Junho de 2001, a Comissão deveria ter garantido que esta informação essencial estava disponível a tempo de preparar as suas propostas de Outubro de 2000.

Apresentação incompleta do mercado da UE

2.95. Na exposição de motivos, a Comissão apresentou um quadro intitulado «Evolução do mercado de açúcar na CE» que apresentava o abastecimento da UE na campanha de comercialização 1999/2000 como sendo de apenas 14,3 milhões de toneladas. Este valor representa apenas o açúcar produzido a partir de beterraba sacarina e cana de açúcar plantadas na UE, ignorando os 1,8 milhões de toneladas de açúcar produzidas na UE a partir de açúcar bruto de cana importado principalmente dos países ACP.

2.96. No entanto, estas importações são parte integrante do abastecimento de açúcar da UE, uma vez que a Comunidade tem obrigações jurídicas ilimitadas — nomeadamente o Protocolo relativo ao Açúcar de 1975 — que impõem a compra deste açúcar, e beneficiam das mesmas garantias de intervenção e de restituição à exportação em vigor na organização comum de mercado que se aplicam ao açúcar de beterraba e de cana cultivadas na UE. Ao excluir estas importações dá-se a impressão errada de que o açúcar importado não faz parte do abastecimento comunitário. De facto, a maioria do açúcar importado é consumido na UE — dando continuidade aos acordos de abastecimento tradicionais do Reino Unido, Portugal e Finlândia anteriores à adesão — e uma quantidade equivalente de açúcar de beterraba e de cana produzidas na UE é exportada com subvenções.

2.95-2.96. A Comissão considerou ser necessário tratar separadamente o excedente de produção de açúcar comunitário e as importações preferenciais originárias dos países ACP e da Índia, visto que estas últimas estão sujeitas a condicionamentos diferentes, que justificam um tratamento distinto. Com efeito, qualquer variação das quotas de produção comunitárias tem efeitos ao nível dos produtores europeus, mas não na obrigação de importação de açúcar no âmbito do regime preferencial. Atentos os objectivos da OCM no sector do açúcar, importa analisar, antes de mais, o impacto de qualquer reforma nos produtores comunitários. Por outro lado, pode ser exportada sem restrições OMC uma quantidade de açúcar de 1,6 milhões de toneladas, equivalente às importações dos países ACP e da Índia, pelo que a Comissão não a considera na estimativa de abastecimento da Comunidade.

Nessas condições, a Comissão apresentou objectivamente a situação e focalizou a sua análise nas quantidades de açúcar que constituem um problema para o mercado comunitário. De referir, a esse propósito, que as informações pertinentes relativas às importações preferenciais de açúcar figuram claramente na proposta. A exposição de motivos precisa o regime jurídico das mesmas e o financiamento comunitário da exportação de uma quantidade equivalente de açúcar branco e o anexo da ficha financeira menciona, sem ambiguidades, a tonelagem em causa e o custo orçamental de tais exportações.

⁽³⁷⁾ N.º 5 do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981 (JO L 177 de 1.7.1981, p. 4), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1101/95 do Conselho, de 24 de Abril de 1995 (JO L 110 de 17.5.1995, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.97. O quadro comparava estes valores de abastecimento *parcial* (ou seja, excluindo o abastecimento das importações) com o consumo *total* na UE (*incluindo* o consumo das importações) e chegava portanto ao valor de 1,5 milhões de toneladas de excedente de produção da UE relativamente ao consumo interno. Contudo, no texto principal da exposição de motivos a Comissão apenas referia um «excedente estrutural» de 0,23 milhões de toneladas, sendo esta a quantidade em que o excedente de produção da UE iria provavelmente ultrapassar os limites da OMC (Organização Mundial do Comércio) para as exportações subvencionadas.

2.98. Na realidade, o abastecimento garantido anualmente pela organização comum de mercado da UE ultrapassa o seu consumo em mais de 3 milhões de toneladas de açúcar, valores confirmados pela Comissão na resposta ao Relatório Especial do Tribunal. A maioria deste excedente é escoado através das exportações subvencionadas, o que representou um custo líquido para o orçamento da agricultura comunitária de 700 milhões de euros em 2000 ⁽³⁸⁾. Devido a este impacto no orçamento comunitário, a existência e a importância do excedente são elementos importantes a ter em conta em qualquer decisão relativa à renovação das quotas do açúcar. Nenhuma das informações da Comissão esclarecia como é que uma redução das quotas para 11 milhões de toneladas permitiria continuar a satisfazer as necessidades internas da UE e efectuar uma economia orçamental de cerca de 700 milhões de euros em restituições à exportação.

Informações incompletas

2.99. A Comissão afirmou que a supressão proposta da ajuda à armazenagem «reduziria as despesas em 300 milhões de euros». Porém, a Comissão não mencionou, no texto principal ou no anexo relativo aos custos de armazenagem, que esta proposta resultaria igualmente numa perda equivalente de rendimentos da quotização de armazenagem. Da mesma forma, não foi avaliado o efeito provável desta medida na indústria do

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.97. *O quadro não tem em conta nem as importações, nem as exportações.*

2.98. *O custo das importações preferenciais deve ser colocado numa perspectiva alargada ao conjunto das relações internacionais.*

2.99. *A Comissão elaborou a ficha financeira correspondente à proposta de alteração da organização comum de mercado no sector do açúcar segundo o método regularmente estabelecido. No anexo acima referido figuram informações pormenorizadas sobre a evolução previsível das despesas e dos recursos próprios, incluindo a directamente decorrente da supressão do regime de perequação das despesas de armazenagem.*

⁽³⁸⁾ A OCM do açúcar paga as restituições à exportação dos primeiros 1,6 milhões de toneladas do excedente. Este valor corresponde à exportação de uma quantidade de açúcar branco equivalente ao açúcar de cana importado no âmbito de acordos preferenciais. Acima deste montante, o custo das restituições à exportação é recuperado da indústria do açúcar sob a forma de uma quotização de produção.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

açúcar. A importância dessa análise é confirmada pelos comentários do Comité de Agricultura do Parlamento Europeu ⁽³⁹⁾ e do Comité Económico e Social ⁽⁴⁰⁾ sobre este assunto.

2.100. Os cálculos da Comissão do valor líquido das economias resultantes das propostas em relação ao regime existente incluíam elementos não relacionados com as propostas. Em vez do valor líquido apresentado pela Comissão de 241 milhões de euros, o Tribunal calcula que as economias líquidas anuais sejam de 134 milhões de euros. Vários Estados-Membros salientaram estes erros à Comissão em Novembro de 2000 ⁽⁴¹⁾. A importância dos erros deveria ter levado a Comissão a emitir uma corrigenda à exposição de motivos e à ficha financeira.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Atendendo às dúvidas surgidas, há que reconhecer que as explicações fornecidas no documento COM(2000) 604 podiam ter sido mais desenvolvidas. A Comissão forneceu explicações complementares no quadro das discussões a que o Tribunal se refere com o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social.

2.100. *A Comissão e o Tribunal recorrem a abordagens diferentes no estabelecimento do custo líquido. Para assegurar um máximo de transparência, a Comissão apresentou, no anexo da ficha financeira, o método de estimativa das despesas e receitas associadas aos diversos instrumentos do novo regime em 2002 e 2003, estabelecendo um paralelismo com o que fora fixado no anteprojecto de orçamento de 2001 para o regime em vigor. No seu cálculo conducente a uma poupança de 130 milhões de euros, o Tribunal comparou as despesas e/ou receitas previsíveis para os anos 2002 e 2003, no regime alterado e no regime não alterado.*

De referir que as medidas propostas teriam, de qualquer forma, sido necessárias. Com efeito, os cálculos do Tribunal indicam que as mesmas geram, apesar de tudo, uma poupança anual considerável.

⁽³⁹⁾ Relatório do Comité da Agricultura e Desenvolvimento Rural, PE 286.396 de 28 de Fevereiro de 2001: «[...] é inconcebível a supressão de um mecanismo-chave para a estabilização do mercado do açúcar que provou o seu valor durante 30 anos sem apresentar provas de que este é ineficaz e sem ter calculado os efeitos da sua supressão nas várias partes envolvidas».

⁽⁴⁰⁾ Parecer do Comité Económico e Social, CES 1423/2000 de 30 de Novembro de 2000: «[...] o Comité lamenta verificar que as alterações propostas pela Comissão relativas à armazenagem não foram objecto de um estudo de impacto. Fica igualmente surpreendido por disposições que foram consideradas de máxima importância em regulamentos anteriores serem agora subitamente descritas como desnecessárias sem que a Comissão se esforce por justificar esta mudança de opinião».

⁽⁴¹⁾ Documento n.º 8270/01 do Conselho de 10 de Maio de 2001: Relatório da reunião Agrifin de 16 de Novembro de 2000 relativa à proposta de regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar — implicações financeiras, secção II.4: Observações específicas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Consideração insuficiente das alternativas

2.101. Na exposição de motivos consideram-se apenas brevemente outras opções de reforma. Foram apresentadas três opções simples, assumindo todas elas a continuação dos sistemas de quotas e de restituições à exportação existentes. Estas opções propunham o seguinte: um corte pontual de 25 % nos preços (o modelo da Agenda 2000), uma redução progressiva dos preços e a continuação dos preços existentes. As duas primeiras foram eliminadas com base nos custos orçamentais, estimados em 1 125 milhões de euros por ano.

2.102. O Tribunal examinou o cálculo efectuado pela Comissão do custo de compensação (1 125 milhões de euros) e constatou que este se baseava no preço de intervenção para o açúcar branco, e não nos preços pagos aos produtores pela beterraba sacarina e pela cana de açúcar. Além disso, não tinha em consideração os efeitos das quotizações de produção, nem as economias orçamentais respeitantes às restituições à exportação causadas directamente pelos cortes nos preços. A Comissão informou posteriormente o Tribunal de que este valor deveria ser entendido como valor indicativo da importância da perda global em todo o sector do açúcar. Não deveria, portanto, ter sido apresentado como uma estimativa do custo orçamental, em termos de compensação aos produtores, da aplicação do modelo da Agenda 2000.

Conclusão

2.103. A Comissão não conseguiu preparar a tempo os estudos necessários para as propostas de Outubro de 2000 e as informações de apoio apresentadas estavam incompletas em alguns aspectos e não demonstravam o excedente real de açúcar da Comunidade. Não foi efectuada uma avaliação do impacto provável sobre a indústria do açúcar da proposta de acabar com os reembolsos à armazenagem. As alternativas às disposições em vigor não foram consideradas de forma adequada e os custos atribuídos ao modelo da Agenda 2000 foram calculados a partir de uma base incorrecta e, portanto, sobreavaliados.

2.101-2.102. *O regime de quotas terminava em Junho de 2001 e tornava-se necessário renová-lo. Ora, tal como a Comissão indicou claramente, existem numerosos factores de incerteza. Alguns estão ligados à necessidade de informações complementares por parte da Comissão, enquanto outros escapam à sua competência (novas negociações agrícolas no âmbito da OMC, futuro alargamento). Não podendo entrar-se em análises aprofundadas, pretendeu-se mostrar algumas características e consequências imediatas de determinadas alternativas, das mais frequentemente perspectivadas.*

A esse propósito, o montante de 1 125 milhões de euros indicado na exposição de motivos visava simplesmente mostrar que o custo orçamental de uma baixa do preço de intervenção podia atingir uma ordem de grandeza considerável, no que respeita às compensações a todo o sector. Um estudo mais pormenorizado teria tido de basear-se em hipóteses que, para serem credíveis, teriam exigido o tipo de informação requerido pela Comissão, para poder perspectivar uma reforma mais fundamental. É um facto que a Comissão devia ter sido mais clara e indicado explicitamente que o montante mencionado (1 125 milhões de euros) constituía, apenas, uma ordem de grandeza aproximada, correspondente a 50 % das perdas possíveis em todo o sector açucareiro.

2.103. *A Comissão forneceu ao legislador todas as informações pertinentes e úteis para as decisões a tomar. Essas informações provinham, nomeadamente, da avaliação efectuada no início de 1999 e do acompanhamento, pela Comissão, da evolução do mercado (2.93-2.94). Além disso, a ficha financeira, regularmente elaborada em apoio da proposta, continha as informações orçamentais requeridas. Num anexo à ficha financeira apenso à proposta eram fornecidas estimativas das receitas e despesas associadas aos diferentes instrumentos do regime em 2002 e 2003 (ver pontos 2.100 a 2.102). A Comissão considera que o Conselho adoptou o regulamento com total conhecimento de causa.*

Em relação à questão específica do excedente de açúcar no mercado comunitário, a problemática do açúcar produzido na União Europeia foi separada da problemática das importações preferenciais. Finalmente, as alternativas ao regime actual não puderam ser aprofundadas porque tal teria exigido a formulação de hipóteses difíceis de justificar sem informações complementares.

PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES FORMULADAS NOS RELATÓRIOS ESPECIAIS

2.104. Os pontos que se seguem apresentam uma síntese das principais observações formuladas nos relatórios especiais consagrados a diferentes domínios do FEOGA-Garantia, adoptados pelo Tribunal após o relatório anual relativo ao exercício de 2000, e que deverão ser tomados em consideração no procedimento de quitação.

Boa gestão financeira da organização comum de mercado no sector das bananas ⁽⁴²⁾

2.105. As bananas constituem o segundo mercado mundial de frutas, a seguir ao dos citrinos. Em 1993 foi criada uma organização comum de mercado (OCM) neste sector, cujo objectivo fundamental consistia em harmonizar e estabilizar o mercado por meio de diversas medidas de ajuda, bem como limitar as importações pela instauração de um contingente pautal.

2.106. O objectivo principal da auditoria consistiu em examinar o modo como os objectivos da OCM foram definidos pelo Conselho e realizados pela Comissão e como as medidas de execução foram geridas pelos Estados-Membros e acompanhadas pela Comissão.

Medidas financiadas pela UE

2.107. A imprecisão de determinados textos de aplicação de base conduziu a dificuldades de execução da OCM: deficiências das informações necessárias para o cálculo da ajuda; inobservância das regras aplicáveis às organizações de produtores; pedidos de ajuda compensatória para quantidades apresentadas para comercialização pelos produtores, mas que, posteriormente, não foram aceites pelos compradores.

2.108. Certos produtores beneficiaram de auxílios financeiros nacionais suplementares, de que a Comissão não teve conhecimento prévio. Além disso, a documentação justificativa dos pagamentos da ajuda era insuficiente.

2.107. O pormenor na definição e quantificação dos objectivos é comparável com o das outras OCM (organizações comuns de mercado) e será objecto de exame aprofundado quando do exercício de avaliação da OCM, previsto para 2004 [artigo 32.º do Regulamento (CEE) n.º 404/93].

A Comissão considera que os mecanismos de cálculo da ajuda compensatória estão claramente definidos no artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 404/93.

A Comissão considera que deu respostas eficazes aos problemas de gestão surgidos nos Estados-Membros, pela adopção de acções de correcção imediatas.

2.108. A Comissão irá chamar a atenção das autoridades nacionais em questão para o regime de auxílios nacionais mencionado pelo Tribunal, para que se pronunciem quanto à respectiva compatibilidade com o mercado comum, nos termos do artigo 87.º do Tratado.

As insuficiências referidas pelo Tribunal quanto à documentação comprovativa dos pagamentos da ajuda compensatória tinham já sido identificadas pela Comissão e são objecto de acompanhamento, no âmbito da liquidação de contas.

⁽⁴²⁾ Relatório Especial n.º 7/2002 (JO C 294 de 28.11.2002).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.109. O prémio à cessação definitiva da cultura de bananas teve um impacto limitado.

Medidas de regulação do mercado

2.110. A diferença entre os preços mundiais e os preços comunitários resulta na situação designada por «rendas de quota».

2.111. O sistema de contingentes pautais introduzido inicialmente pela OCM conduz a um regime de importação complexo, bem como a uma situação de permanente inobservância das regras da Organização Mundial do Comércio (OMC).

2.112. Más práticas aduaneiras e importações fraudulentas ao nível dos Estados-Membros causaram riscos para a gestão eficaz do contingente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.109. *A ajuda para o arranque constituía uma medida pontual (1993 e 1994), ligada à transição para a organização comum de mercado. A acção visava, nomeadamente, oferecer uma oportunidade de saída do sector a produtores que se encontram em situações muito específicas e limitadas.*

2.110. *A diferença em relação a outros mercados representativos (exemplo: EUA) não se deve apenas à renda de quota, mas também a outros elementos, como o afastamento das zonas de produção, os custos de distribuição, a qualidade do produto e os direitos aduaneiros.*

Será, além disso, instaurado um regime puramente pautal, o mais tardar a partir de 1 de Janeiro de 2006 [n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (CEE) n.º 404/93, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 216/2001] e existe uma renda de quota em todos os regimes de contingente pautal.

2.111. *O regime de importação estabelecido em 1993 sucedia a uma situação anterior extremamente heterogénea, devido à presença de 12 regimes de importação nacionais diferentes. Esse regime visava assegurar um acesso equitativo ao mercado comunitário a uma pluralidade de origens e operadores, tendo em conta a situação dos diferentes intervenientes no sistema de importação (por exemplo, a dos países ACP produtores que têm relações estreitas com certos países da UE).*

O sistema actualmente existente atingiu uma estabilidade considerável. É extremamente apreciado, devido à sua simplicidade, pelos países terceiros produtores, bem como pelos demais parceiros comerciais da UE.

2.112. *A Comissão tem consciência das deficiências dos Estados-Membros na aplicação da legislação comunitária em matéria de verificação física da massa líquida de bananas importadas. Na reunião do Comité do Código Aduaneiro de 17 de Maio de 2002 os serviços da Comissão recordaram aos Estados-Membros as obrigações que lhes incumbiam, em conformidade com a legislação comunitária e insistiram na importância das referidas obrigações. A Comissão irá assegurar o acompanhamento desta questão no Comité Aduaneiro, a fim de obter uma aplicação plena e correcta da legislação comunitária.*

As fraudes no regime de importação foram detectadas pela Comissão. É de referir que essa descoberta foi possível graças ao facto de as importações estarem sujeitas a um regime de certificado. A Comissão adoptou imediatamente o Regulamento (CE) n.º 1632/2000, para introduzir um procedimento de controlo cruzado da emissão e utilização dos certificados, para atalhar qualquer eventual continuação dessas fraudes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Evolução e avaliação

2.113. Depois de estabelecer um dispositivo transitório, a Comissão orientou-se para um sistema exclusivamente pautal a partir de 2006. Nessa ocasião, tinha a intenção de manter uma protecção adequada dos produtores da UE e dos países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), sem alterar os volumes importados e minimizando o impacto a nível dos preços.

2.114. Espera-se que a Comissão apresente uma avaliação global da OCM no final de 2004. Essa avaliação deverá permitir uma visão de conjunto das consequências da introdução da OCM e do grau de concretização dos seus objectivos iniciais.

Conclusões e recomendações

2.115. As medidas tomadas para alcançar os objectivos da OCM apresentam insuficiências; alguns objectivos não foram alcançados e certas medidas tiveram efeitos imprevistos e indesejados. Os prémios ao arranque e as culturas de substituição foram pouco ou nada utilizados. Determinadas lacunas metodológicas no cálculo dos preços de referência e dos preços na produção resultaram em pagamentos indevidos de ajuda compensatória e em correcções financeiras. O benefício da renda de quota retirado do sistema de contingente pautal pelas empresas multinacionais presentes no mercado é cerca de duas a três vezes superior ao apoio concedido aos produtores da UE e dos países ACP⁽⁴³⁾.

⁽⁴³⁾ Os valores indicados pela Comissão na sua resposta referem-se à taxa da renda de quota de 200 euros por tonelada calculada em comparação com a taxa de ajuda compensatória ao rendimento de 383 euros por tonelada para o exercício 2000. Os cálculos do Tribunal baseiam-se no valor total da renda de quota em relação à quota de 2 553 000 toneladas que é de cerca de 511 milhões de euros. Isto representa cerca de duas a três vezes a despesa relativa à ajuda compensatória ao rendimento em 1999 e 2000.

2.113. O dispositivo transitório actualmente em vigor visa, efectivamente, preservar o acesso equitativo ao mercado dos produtores da UE e dos países ACP, antes da instauração de um regime puramente pautal, em 1 de Janeiro de 2006, o mais tardar. No entanto, no que se refere aos volumes das importações, a partir de 1 de Janeiro de 2002 teve lugar uma transferência de 100 000 toneladas do contingente C (bananas ACP) para o contingente B (aberto a todas as origens), seguidamente à entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2587/2001.

2.114. A Comissão compartilha com o Tribunal a exigência de atribuir grande importância ao exercício de avaliação previsto para 2004, no que respeita às diferentes vertentes da OCM e dos seus objectivos.

2.115. A Comissão considera que:

- a) Os objectivos fundamentais da OCM foram atingidos em grande medida e, em especial, a fusão de diversos mercados nacionais num só mercado único, o equilíbrio quantitativo do abastecimento do mercado, um nível de preços equitativo para os consumidores e para os produtores comunitários e ACP. No âmbito de um mercado mundial dominado pelas multinacionais, o mercado comunitário continuou a ser um mercado diversificado e pluralista, tanto no que se refere às origens das bananas, como aos operadores comerciais;
- b) A ajuda para o arranque constituía uma medida pontual (1993 e 1994), ligada à transição para a organização comum de mercado. A acção visava, nomeadamente, oferecer uma oportunidade de saída do sector para produtores que se encontram em situações muito específicas e limitadas;
- c) Os mecanismos de cálculo da ajuda compensatória são claramente definidos pela legislação comunitária em vigor [artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 404/93 e Regulamento (CEE) n.º 1858/93]. A Comissão identificou as insuficiências da aplicação da legislação comunitária, sendo estas objecto de acompanhamento, no âmbito da liquidação de contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- d) *E, por último, no que respeita à comparação entre a renda de quota e o apoio aos produtores UE e ACP, a Comissão constata que:*
- *as bananas-dólar representam uma quantidade igual a 3,5 vezes a quantidade das bananas produzidas na Comunidade (idem para os ACP),*
 - *os produtores comunitários recebem uma ajuda compensatória que atingiu, em 2000, um montante igual a 1,9 vezes a renda de quota teórica estimada para as bananas-dólar,*
 - *os produtores das bananas de origens ACP dispõem, para lá do contributo a título da assistência técnica, de um regime preferencial particularmente vantajoso (um contingente pautal exclusivamente reservado, o direito de importação nulo dentro de todas as quotas e com uma redução de 300 euros exterior às quotas),*
 - *a existência de contingentes pautais e, necessariamente, duma renda de contingente, facilita também o escoamento das bananas comunitárias e ACP e constitui um lucro indirecto para os produtores dessas origens.*

2.116. A vulnerabilidade dos produtores nas suas organizações merece mais atenção. Além disso, o regime de importação previsto pela OCM revelou-se vulnerável às irregularidades, tendo sido observadas deficiências significativas nos controlos à importação.

2.116. *A Comissão identificou as deficiências da aplicação nos Estados-Membros da legislação relativa às organizações de produtores e isso é objecto de acompanhamento, no âmbito da liquidação de contas.*

Além disso, a Comissão adoptou diversas medidas destinadas a melhorar a situação de tesouraria dos produtores.

Falta ainda melhorar os procedimentos aduaneiros de importação ao nível dos Estados-Membros, tendo a Comissão salientado esse ponto junto dos Estados-Membros, na reunião do Comité do Código Aduaneiro de 17 de Maio de 2002. A Comissão continuará a insistir junto dos Estados-Membros para chegar a uma solução definitiva do problema.

2.117. Como a Comissão se comprometeu a proceder à primeira avaliação de envergadura cerca de 2004, é de verificar o cumprimento do calendário e ainda que seja designadamente incluída a avaliação da sinergia entre as diversas formas de apoio ao sector das bananas.

2.117. *A Comissão compartilha com o Tribunal a exigência de atribuir grande importância ao exercício de avaliação previsto para 2004, no que respeita às diferentes vertentes da OCM. A Comissão zelará por que o calendário estabelecido seja respeitado.*

Gestão pela Comissão do regime comunitário de ajuda no sector das sementes oleaginosas

2.118. No seu Relatório Especial n.º 6/2002 (44), O Tribunal examinou a gestão da organização comum de mercado (OCM) aplicável às sementes oleaginosas, bem como a aplicação do regime das sementes oleaginosas produzidas em terras retiradas da produção.

2.119. Durante o período 1993-1999, as despesas orçamentais anuais relativas às sementes oleaginosas atingiram cerca de 2 700 milhões de euros, ou seja aproximadamente 15 % das despesas comunitárias afectadas às culturas arvenses.

2.120. Em 1991, a Comunidade procedeu a uma reforma radical da OCM e substituiu a ajuda à produção paga à indústria pela trituração de sementes por uma ajuda baseada na superfície paga directamente aos produtores. O nível de ajuda era uma função do rendimento histórico da região e dependia da evolução dos preços mundiais.

2.121. A reforma Agenda 2000 introduziu, a partir de 2002/2003, o mesmo nível de ajuda para os cereais, as sementes oleaginosas e as terras retiradas da produção.

2.122. Apesar das elevadas despesas orçamentais, a Comissão não efectuou qualquer avaliação da reforma de 1991. Aceitou planos de regionalização que continham rendimentos históricos sobreavaliados. Relativamente ao período 1992/1993 a 1999/2000, as ajudas pagas em consequência deste facto e não recuperáveis (45) ultrapassam em 474,7 milhões de euros as definidas pela regulamentação comunitária. Os cálculos anuais do nível da ajuda efectuados pela Comissão originaram despesas orçamentais suplementares não recuperáveis de 366 milhões de euros no período 1992/1993 a 1999/2000. Em dois dos cinco Estados-Membros visitados, as penalidades por incumprimento das condições previstas no regime de retirada de terras para fins industriais não foram correctamente aplicadas.

(44) JO C 254 de 22.10.2002.

(45) Como as despesas suplementares mencionadas resultam de decisões da Comissão, a sua recuperação junto dos Estados-Membros ou dos beneficiários já não é possível, tendo em conta os princípios jurídicos que são a protecção da confiança legítima e a segurança jurídica.

2.122. *Só recentemente foi feita uma avaliação exaustiva por consultores independentes, pois tornava-se necessário analisar o sector das oleaginosas em conexão com o sector dos cereais, ao qual a reforma da PAC de 1992 se aplicou plenamente a partir de 1995.*

A Comissão não pretende solicitar aos Estados-Membros em causa que alterem os seus planos de regionalização, dado que, depois das discussões ao nível do Conselho, esses planos constituíram um elemento básico para a conclusão da Agenda 2000. A Comissão agiu em conformidade com as regras estabelecidas pelo Conselho.

A Comissão não partilha das conclusões do Tribunal sobre os casos relativos ao modo de cálculo das ajudas, pois considera ter respeitado a regulamentação estabelecida pelo Conselho. Não está, portanto, de acordo com as conclusões do Tribunal sobre a existência de um sobrecusto orçamental hipoteticamente resultante de um cálculo baseado em erros de aplicação da regulamentação. Com a Agenda 2000, o sistema criticado foi substituído.

As deficiências do sistema de penalidades a que se refere o Tribunal são do conhecimento dos serviços da Comissão, que asseguram um acompanhamento apropriado no quadro do procedimento de apuramento de contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.123. A Comissão devia estudar a oportunidade de proceder ao ajustamento dos rendimentos médios históricos que são sobreavaliados em certos planos de regionalização e devia examinar a possibilidade de recuperar as ajudas pagas indevidamente. O Tribunal recomenda que sejam estabelecidos objectivos claros e quantificados e que a Comissão reavalie a ajuda concedida às culturas que poderiam ser praticadas no lugar das sementes oleaginosas.

Regime de prémios e de pagamento por extensificação (RPE) aplicável na organização comum de mercado no sector da carne de bovino

2.124. No Relatório Especial n.º 5/2002 ⁽⁴⁶⁾ O Tribunal analisou o regime do pagamento por extensificação (RPE), um pagamento directo aos produtores de bovinos efectuado no âmbito da organização comum de mercado no sector da carne de bovino, que se destina a incentivar a produção extensiva de carne de bovino de uma forma sustentável que respeite o ambiente e a reduzir os excedentes da produção. A auditoria tinha como objectivo analisar em que medida o RPE incentivou a criação extensiva de gado na UE e examinar a aplicação do regime no âmbito da reforma da Agenda 2000. O RPE coexiste com ajudas agroambientais e compensatórias com disposições semelhantes relativas ao factor de densidade.

2.125. O Tribunal constatou que o RPE teve pouco impacto na produção extensiva de carne de bovino de forma sustentável e que respeite o ambiente, em especial antes da reforma de 2000, e que a Comissão não dispunha de informações suficientes relativas à eficácia e eficiência do regime. Um resultado importante do RPE foi o apoio aos rendimentos dos produtores que praticavam a produção extensiva. A concessão de pagamentos por cabeça encoraja os produtores a aumentarem ao máximo a sua produção dentro dos limites do factor de densidade para, desta forma, receberem montantes mais elevados.

2.126. Constataram-se deficiências na execução do regime em todos os Estados-Membros visitados (Áustria, Espanha, França, Irlanda e Reino Unido).

2.127. O Tribunal recomenda que a Comissão avalie a eficácia e a eficiência do RPE, bem como a sua coerência com outros regimes, tais como os pagamentos compensatórios e as ajudas agroambientais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.123. A Comissão não pretende solicitar aos Estados-Membros em causa que alterem os seus planos de regionalização, dado que, depois das discussões ao nível do Conselho, esses planos foram incluídos na Agenda 2000. A Comissão agiu em conformidade com as regras estabelecidas pelo Conselho.

O objectivo de equilíbrio do mercado é um conceito bem conhecido, cujo conteúdo evolui em função da situação do mercado (equilíbrio entre a oferta e a procura). A necessidade de reavaliar as ajudas aos outros sectores será estudada no quadro da revisão intercalar da Agenda 2000.

2.125-2.127. A Comissão tem planeada e realizará em 2004/2005 uma revisão da OCM da carne de bovino e analisará o impacto dos diversos instrumentos sectoriais previstos, nomeadamente o do novo regime do prémio à extensificação introduzido pela Agenda 2000.

Mais genericamente, o exame das questões levantadas pelo Tribunal cabe na análise efectuada com vista à elaboração da proposta de revisão intercalar da Agenda 2000, tendo em vista, por um lado, limitar a obrigação de produzir para beneficiar dos prémios e, por outro, o reforço da ecocondicionalidade.

A coerência das medidas agro-ambientais, das indemnizações compensatórias e do regime de apoio à extensificação é garantida por disposições claras constantes do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, que estabelece normas de execução explícitas sobre a ajuda à extensificação. A coerência também é assegurada pelo facto de os órgãos de execução dos Estados-Membros estarem a utilizar os mesmos instrumentos de controlo.

⁽⁴⁶⁾ JO C 290 de 25.11.2002.

CAPÍTULO 3

Acções estruturais

3.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	3.1-3.2
Análise da gestão orçamental	3.3-3.24
Introdução	3.3
Execução das dotações	3.4-3.15
Dotações de autorização: utilização de quase 100 %	3.6-3.10
Dotações de pagamento: taxa de execução em queda há três anos	3.11-3.15
Análise dos comentários da Comissão relativos à gestão financeira	3.16-3.19
Conclusões e recomendações	3.20-3.24
Execução das programações	3.25-3.45
Introdução	3.25-3.26
Períodos até 1999: atrasos nos encerramentos e concentração dos pedidos de pagamento do saldo	3.27-3.29
Período 2000-2006: melhorias limitadas em relação aos objectivos	3.30-3.34
Informações existentes sobre os Fundos Estruturais: falta de visão global	3.35-3.39
Conclusões e recomendações	3.40-3.45
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	3.46-3.82
Introdução	3.46-3.47
Períodos anteriores a 1994	3.48-3.55
Procedimentos de encerramento ainda inadaptados	3.48-3.52
Anulações automáticas raramente aplicadas	3.53-3.55
Intervenções do período 1994-1999	3.56-3.64
Progressos ainda a fazer no dispositivo de controlo	3.56-3.58
Erros persistentes nos pagamentos intermédios	3.59-3.61
Pagamentos excessivos nos encerramentos (objectivo n.º 2 1994-1996 e Fundo de Coesão)	3.62-3.64
Intervenções do período 2000-2006	3.65-3.78
Aplicação ainda limitada dos dispositivos de controlo	3.65-3.72
Autorizações: obrigações jurídicas não registadas nas contas	3.73
Pagamentos: despesas inelegíveis	3.74-3.78
Conclusões e recomendações	3.79-3.82

Seguimento dado às observações anteriores	3.83-3.104
Relatório especial n.º 18/98 sobre as acções comunitárias de incentivo à constituição de sociedades mistas no sector da pesca	3.83-3.93
Introdução	3.83-3.84
Novos procedimentos de acompanhamento e controlo	3.85-3.89
Um ficheiro das frotas reestruturado mas ainda não fiável	3.86-3.87
Um novo sistema de acompanhamento das ajudas, por navio, ainda não operacional	3.88
Controlos no local menos frequentes	3.89
Novas disposições regulamentares adequadas	3.90-3.91
Acompanhamento satisfatório das anomalias	3.92
Conclusões e recomendações	3.93
Seguimento dado às observações da DAS	3.94-3.104
FEDER e Fundo de Coesão: montantes de recuperações por vezes limitados	3.94-3.102
DAS 1998	3.94-3.98
DAS 1999	3.99-3.102
FSE	3.103
Conclusões e recomendações	3.104
Principais observações dos relatórios especiais	3.105-3.119
Relatório especial n.º 3/2002 relativo à iniciativa comunitária «Emprego-Integra»	3.105-3.113
Relatório especial n.º 4/2002 sobre acções locais em prol do emprego	3.114-3.119

INTRODUÇÃO

3.1. O presente capítulo é dedicado às acções estruturais. Este capítulo trata da execução do Fundo de Coesão e dos quatro Fundos Estruturais (FE): Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Orientação (FEOGA-Orientação) e Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP).

3.2. Estas acções estão inscritas na rubrica 2 das perspectivas financeiras que, relativamente ao período 2000-2006, tem previstas dotações num montante total de 213 000 milhões de euros ⁽¹⁾.

ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTAL

Introdução

3.3. A gestão das acções estruturais efectua-se segundo uma programação plurianual. Cada intervenção ⁽²⁾ está dotada de um plano financeiro indicativo que prevê a contribuição comunitária e a contrapartida do Estado-Membro. As contribuições das acções estruturais são autorizadas por fracções anuais e pagas sob a forma de adiantamentos, de pagamentos por conta e de pagamentos intermédios e finais.

Execução das dotações

3.4. Relativamente ao conjunto do orçamento comunitário, a execução das acções estruturais representou 40,5 % das autorizações registadas, (41 166 milhões de euros) e 28,7 % dos pagamentos efectuados (22 455,8 milhões de euros).

3.5. O **quadro 3.1** apresenta a execução das dotações das acções estruturais. Os **quadros 3.2** e **3.3** apresentam, em pormenor, a execução das dotações da subsecção B2 do orçamento («Acções estruturais, despesas estruturais e de coesão, mecanismo financeiro, outras acções agrícolas e regionais, transportes e pesca») ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Trata-se de 195 000 milhões de euros para os Fundos Estruturais e de 18 000 milhões de euros para o Fundo de Coesão.

⁽²⁾ Projecto, no caso do Fundo de Coesão, e programa ou documento único de programação (DOCUP), no caso dos Fundos Estruturais.

⁽³⁾ Os títulos B2-5 a B2-9 da subsecção B2 do orçamento não dizem respeito às acções estruturais.

Quadro 3.1 — Evolução e execução do orçamento relativo a 2001

(milhões de euros)

Rubrica das perspectivas financeiras: 2. Acções estruturais						
	Total rubrica		Fundos Estruturais		Fundo de Coesão	
	Dotações de autorização	Dotações de pagamento	Dotações de autorização	Dotações de pagamento	Dotações de autorização	Dotações de pagamento
Limite das perspectivas financeiras	32 720,0		30 005,0		2 715,0	
Evolução do orçamento						
Dotações iniciais ⁽¹⁾	32 720,0	31 572,4	30 005,0	28 712,4	2 715,0	2 860,0
Dotações definitivas disponíveis ⁽²⁾	41 362,5	32 994,8	38 233,9	29 834,8	3 128,5	3 160,0
Execução do orçamento						
Dotações utilizadas	41 166,0	22 455,8	38 040,7	20 472,4	3 125,2	1 983,4
% das dotações definitivas disponíveis	99,5	68,1	99,5	68,6	99,9	62,8
Dotações transitadas para 2002	175,2	0,1	171,9	0,1	3,3	0,0
% das dotações definitivas disponíveis	0,4	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0
Dotações anuladas	21,3	10 538,9	21,3	9 362,3	0,0	1 176,6
% das dotações definitivas disponíveis	0,1	31,9	0,1	31,4	0,0	37,2

⁽¹⁾ Orçamento aprovado definitivamente pelo Parlamento Europeu em 14 de Dezembro de 2000 (JO L 56 de 26.2.2001).⁽²⁾ Dotações orçamentais alteradas após tomada em consideração dos orçamentos rectificativos e suplementares e das transferências, incluindo as dotações transitadas de 2000, as dotações provenientes de receitas resultantes da participação de terceiros e de outras receitas correspondentes a um destino determinado assim como as dotações reconstituídas.

Para mais informações relativas à execução orçamental consultar os gráficos III e IV do anexo I do presente relatório.

Fonte: Conta de gestão relativa ao exercício de 2001.

Quadro 3.2 — Execução orçamental das acções e dos Fundos Estruturais no exercício de 2001

(milhões de euros)

	Referência orçamento	Dotações				Total dotações disponíveis (c) + (d) + (e)	Execução das dotações disponíveis	Taxa de execução das dotações disponíveis (%)	Dotações transitadas para o exercício de 2002	Dotações anuladas no final do exercício		
		Orçamento inicial	Orçamento definitivo após ORS e transferências	Dotações transitadas do exercício anterior	Outras dotações adicionais					Montante (f) - (g) - (i)	% (j)/(f)	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h) = (g)/(f)	(i)	(j)	(k)	
A	Objectivo n.º 1	B2-1 0	20 832,0	20 832,0	5 374,8	0,2	26 207,0	26 202,9	100,0	3,9	0,1	0,0
	Objectivo n.º 2	B2-1 1	3 613,0	3 613,0	2 648,7	3,4	6 265,1	6 263,6	100,0	1,5	0,0	0,0
	Objectivo n.º 3	B2-1 2	3 575,0	3 575,0	187,8		3 762,8	3 762,3	100,0		0,5	0,0
	Outras acções estruturais (extra O1)	B2-1 3	164,0	164,0	14,0		178,0	173,4	97,4		0,0	0,0
	Iniciativas comunitárias	B2-1 4	1 683,0	1 607,3			1 607,3	1 433,8	89,2	161,8	11,6	0,7
	Acções inovadoras e assistência técnica	B2-1 6	138,0	213,7		0,1	213,8	204,7	95,7	0,1	9,1	4,2
	Subtotal «Fundos Estruturais»	B2-1	30 005,0	30 005,0	8 225,3	3,6	38 233,9	38 040,7	99,5	171,9	21,3	0,1
	Fundo de Coesão	B2-3	2 715,0	2 715,0	413,5		3 128,5	3 125,2	99,9	3,3	0,0	0,0
Total		32 720,0	32 720,0	8 638,8	3,6	41 362,5	41 166,0	99,5	175,2	21,3	0,1	
P	Objectivo n.º 1	B2-1 0	18 745,2	18 535,5	1 020,0	0,1	19 555,6	13 789,4	70,5	0,1	5 766,1	29,5
	Objectivo n.º 2	B2-1 1	4 323,2	4 323,2	150,0		4 473,2	3 137,9	70,1		1 335,3	29,9
	Objectivo n.º 3	B2-1 2	3 205,4	3 205,4			3 205,4	1 630,3	50,9		1 575,1	49,1
	Outras acções estruturais (extra O1)	B2-1 3	463,5	463,5			463,5	115,6	24,9		347,9	75,1
	Iniciativas comunitárias	B2-1 4	1 745,4	1 907,4			1 907,4	1 701,4	89,2		206,0	10,8
	Acções inovadoras e assistência técnica	B2-1 6	229,7	229,7		0,1	229,8	97,9	42,6	0,1	131,9	57,4
	Subtotal «Fundos Estruturais»	B2-1	28 712,4	28 664,7	1 170,0	0,1	29 834,8	20 472,4	68,6	0,1	9 362,3	31,4
	Fundo de Coesão	B2-3	2 860,0	2 860,0	300,0		3 160,0	1 983,4	62,8		1 176,6	37,2
Total		31 572,4	31 524,7	1 470,0	0,1	32 994,8	22 455,8	68,1	0,1	10 538,9	31,9	

Fonte: Sincom e conta de gestão.

NB: A = autorizações; P = pagamentos.

Quadro 3.3 — Execução orçamental pormenorizada dos Fundos Estruturais durante o exercício de 2001

(milhões de euros)

Rubrica orçamental	Designação	Autorizações			Pagamentos		
		Dotações disponíveis	Execução	%	Dotações disponíveis	Execução	%
B2-1 0 0	Objectivo n.º 1 — FEOGA-Orientação	3 220,0	3 219,8	100,0	1 822,5	1 273,8	69,9
B2-1 0 1	Objectivo n.º 1 — IFOP	385,2	385,1	100,0	306,8	154,9	50,5
B2-1 0 2	Objectivo n.º 1 — FEDER	15 684,8	15 682,9	100,0	9 554,4	6 934,7	72,6
B2-1 0 3	Objectivo n.º 1 — FSE	6 710,9	6 709,1	100,0	3 360,6	2 707,8	80,6
B2-1 0 4	Objectivo n.º 1 — PEACE	206,0	206,0	100,0	104,0	37,2	35,7
B2-1 0 5	Objectivo n.º 1 — Conclusão dos programas anteriores	0,2	0,0	0,0	4 407,2	2 681,1	60,8
Total capítulo B2-1 0: Objectivo n.º 1		26 207,0	26 202,9	100,0	19 555,6	13 789,4	70,5
B2-1 1 0	Objectivo n.º 2 — FEDER	5 598,3	5 596,7	100,0	2 164,1	1 562,0	72,2
B2-1 1 1	Objectivo n.º 2 — FSE	663,5	663,5	100,0	445,1	168,2	37,8
B2-1 1 2	Objectivo n.º 2 — Conclusão dos programas anteriores	3,4	3,4	100,0	1 864,0	1 407,6	75,5
Total capítulo B2-1 1: Objectivo n.º 2		6 265,1	6 263,6	100,0	4 473,2	3 137,9	70,1
B2-1 2 0	Objectivo n.º 3 — FSE	3 762,8	3 762,3	100,0	2 447,1	1 346,5	55,0
B2-1 2 1	Objectivo n.º 3 — Conclusão dos programas anteriores	0,0	0,0	0,0	758,3	283,8	37,4
Total capítulo B2-1 2: Objectivo n.º 3		3 762,8	3 762,3	100,0	3 205,4	1 630,3	50,9
B2-1 3 0	IFOP (extra objectivo n.º 1)	178,0	173,4	97,4	112,4	37,0	32,9
B2-1 3 1	Conclusão dos programas anteriores — IFOP	0,0	0,0	0,0	20,0	9,2	46,1
B2-1 3 2	Conclusão dos programas anteriores — FEOGA-Orientação	0,0	0,0	0,0	331,1	69,4	21,0
Total capítulo B2-1 3: Outras acções estruturais (extra objectivo n.º 1)		178,0	173,4	97,4	463,5	115,6	24,9
B2-1 4 0	Leader	329,6	271,3	82,3	132,5	82,0	61,8
B2-1 4 1	Interreg	703,7	594,3	84,5	200,9	82,9	41,3
B2-1 4 2	EQUAL	464,6	458,8	98,8	208,2	208,1	100,0
B2-1 4 3	URBAN	109,4	109,4	100,0	50,9	43,0	84,5
B2-1 4 4	Conclusão dos programas anteriores	0,0	0,0	0,0	1 314,8	1 285,4	97,8
Total capítulo B2-1 4: Iniciativas comunitárias		1 607,3	1 433,8	89,2	1 907,4	1 701,4	89,2
B2-1 6 0	Acções inovadoras e assistência técnica — FEOGA-Orientação	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	0,0
B2-1 6 1	Acções inovadoras e assistência técnica — IFOP	1,1	1,1	99,9	2,2	0,8	34,2
B2-1 6 2	Acções inovadoras e assistência técnica — FEDER	171,0	166,6	97,4	60,9	10,5	17,2
B2-1 6 3	Acções inovadoras e assistência técnica — FSE	40,3	35,8	88,9	30,0	7,6	25,4
B2-1 6 4	Conclusão dos programas anteriores	1,4	1,2	84,3	132,0	79,0	59,8
Total capítulo B2-1 6: Acções inovadoras e assistência técnica		213,8	204,7	95,7	229,8	97,9	42,6
Total «Fundos Estruturais»		38 233,9	38 040,7	99,5	29 834,8	20 472,4	68,6

Dotações de autorização: utilização de quase 100 %

3.6. O exercício de 2000 tinha sido caracterizado por uma taxa de execução de 58 % das dotações disponíveis, bem como por um elevado recurso à transição de dotações (8 639 milhões de euros). Em 2001 esta tendência inverteu-se. Foram utilizados quase 100 % das dotações disponíveis (38 234 milhões de euros para os Fundos Estruturais e 3 129 milhões de euros para o Fundo de Coesão). Por conseguinte, a transição de dotações para o exercício de 2002 (175 milhões de euros) pôde ser sensivelmente inferior às dotações transitadas para o exercício de 2001.

3.7. A preocupação com uma execução orçamental máxima estava especialmente presente em 2001, pois, a partir deste exercício, quaisquer dotações não utilizadas não poderiam voltar a ser inscritas em exercícios ulteriores⁽⁴⁾. Por consequência, no caso de certos programas⁽⁵⁾ cuja autorização se revelava impossível durante o exercício, as dotações foram utilizadas para outras intervenções⁽⁶⁾. Por outro lado, certas intervenções abrangidas pelas transições de dotações de 2000 para 2001 beneficiaram da autorização de duas fracções anuais nas dotações de um mesmo exercício.

3.8. No seguimento de decisões demasiado tardias, certas autorizações tiveram de transitar para o exercício seguinte (ver ponto 3.73), enquanto outras apenas puderam ser registadas nos últimos dias do ano. Por exemplo, sete intervenções do Interreg III foram adoptadas em 31 de Dezembro de 2001. No caso do Fundo de Coesão, a maioria dos projectos foi aprovada pela Comissão em Dezembro, tal como aconteceu em 2000. Com efeito, o prazo necessário para o procedimento de aprovação foi muito superior ao prazo de três meses previsto pelo Regulamento (CE) n.º 1164/94 (n.º 6 do artigo 10.º).

3.7. As decisões para alterar os programas foram tomadas com o acordo do Estado-Membro em causa. A Comissão deseja recordar que a repartição indicativa das dotações foi feita por Estado-Membro e não por programa. Esta repartição permite afectar ou reafectar as dotações, tendo por única obrigação o respeito do perfil nacional.

No que diz respeito à autorização de duas fracções anuais sobre as dotações de um mesmo exercício, estes transportes foram decididos no âmbito do Regulamento Financeiro e aplicam-se a uma fracção do ano precedente, que se acrescenta à fracção do ano em curso.

3.8. Tendo em conta a apresentação tardia destes programas Interreg, a sua aprovação no final do ano pode ser considerada satisfatória. Para os projectos ligados ao Fundo de Coesão algumas propostas prontas para adopção foram recebidas mesmo no último trimestre, embora a Comissão tenha pedido aos Estados-Membros que adiantassem ao máximo os seus planos de transmissão de pedidos.

⁽⁴⁾ Acordo Interinstitucional, de 6 de Maio de 1999, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental (JO C 172 de 18.6.1999, p. 1).

⁽⁵⁾ Nomeadamente, Interreg e Urban a favor das acções inovadoras e de assistência técnica.

⁽⁶⁾ Por exemplo, as fracções relativas a 2001 dos programas Interreg para Grécia-Itália (9,96 milhões de euros) e Archimed (6,8 milhões) foram utilizadas temporariamente para os programas Itália-Eslovénia (1,5 milhões), Mediterrâneo Ocidental (6,92 milhões) e Grécia-Bulgária (8,34 milhões).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.9. O Tribunal deseja além disso lembrar ⁽⁷⁾ as consequências que um sistema que segue o modelo de repartição anual das dotações previstas pelas perspectivas financeiras tem para a gestão das autorizações. Esta situação implica que as obrigações jurídicas contratadas pela Comunidade não estejam integralmente inscritas nas contas quando da adopção das intervenções, mas que o sejam progressivamente, por fracção anual (ver ponto 9.14). Por analogia, os planos financeiros de cada intervenção devem igualmente tornar-se compatíveis com as fracções anuais das perspectivas financeiras. Por este motivo, cerca de 240 planos financeiros relativos às intervenções do período 2000-2006 necessitaram de actualizações que determinaram custos administrativos.

3.10. Resulta daí uma situação onde a inscrição contabilística não corresponde à obrigação jurídica, tal como os planos financeiros não são representativos das previsões reais da evolução das intervenções, nem por medida, nem globalmente. Por outro lado, estas previsões não estão disponíveis através de outras fontes.

Dotações de pagamento: taxa de execução em queda há três anos

3.11. As dotações de pagamento disponíveis, que se elevavam a 29 835 milhões de euros para os Fundos Estruturais e a 3 160 milhões de euros para o Fundo de Coesão, tiveram uma taxa de execução de 69 % ⁽⁸⁾ e 63 % respectivamente. Esta taxa de execução situa-se no nível mais baixo desde 1999 e confirma a tendência decrescente iniciada nesse exercício.

3.12. A fraca execução das dotações de pagamento explica-se pelos atrasos na realização da programação 2000-2006 e na apresentação e liquidação das despesas para os períodos de programação anteriores. Esta

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.9. Como nos anos anteriores, o Tribunal põe em causa as autorizações por fracções anuais previstas por disposições financeiras do regulamento geral sobre os Fundos estruturais. A Comissão teve já oportunidade, na sua resposta ao relatório do Tribunal sobre o exercício de 1999 (pontos 3.21-3.22), de chamar a atenção para o interesse de que podem revestir-se tais autorizações. Como este regulamento foi aprovado em 1999 pelo Conselho, após parecer conforme do Parlamento Europeu, abrangerá todo o período 2000-2006 e as autorizações efectuar-se-ão obrigatoriamente por fracções anuais no decorrer do período vindouro, em conformidade com as perspectivas financeiras adoptadas pelos dois ramos da autoridade orçamental.

A actualização dos planos financeiros foi feita no âmbito do Acordo Interinstitucional (ponto 17).

3.10. O desfasamento temporal entre a inscrição contabilística e a obrigação jurídica decorre directamente do quadro regulamentar e financeiro. A progressão das intervenções no terreno pode ser medida para cada um dos programas pelos indicadores de acompanhamento. Os Estados-Membros expõem estes elementos de avaliação no relatório anual. É preciso assinalar, além disso, que os planos financeiros das intervenções não comportam qualquer programação financeira a nível das medidas e que estas constam do complemento de programação com uma dotação plurianual.

3.11-3.15. Em 2001, a Comissão honrou a quase totalidade dos pedidos de pagamentos que lhe foram apresentados pelos Estados-Membros.

Os anos de 2000 e 2001 foram não apenas os dois primeiros anos do novo período de programação, mas também os dois últimos anos de execução financeira do período 1994-1999. Além de um resto por liquidar (RAL) a título do orçamento comunitário de cerca de 10 % da dotação para esse período, existia, no final de 1999, um RAL «escondido», ou seja, a diferença entre os adiantamentos pagos aos Estados-Membros e as despesas que estes tinham realmente efectuado nessa data. Os serviços a todos os diversos níveis dos Estados-Membros concentraram-se na conclusão dos programas do antigo período e demoraram a lançar os programas do novo período.

⁽⁷⁾ Ver a este respeito o ponto 4.5 do relatório especial n.º 16/98 e o ponto 3.132 do relatório anual relativo ao exercício de 2000.

⁽⁸⁾ Quase três quartos relativos ao período 2000-2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

subutilização afecta a quase totalidade das rubricas orçamentais relativas às acções estruturais, tanto para o período de programação 2000-2006 como para a conclusão dos programas anteriores.

3.13. A reduzida utilização das dotações está na origem da anulação de todo o saldo não utilizado, a saber 10 539 milhões de euros ⁽⁹⁾, incluindo 1 470 milhões de euros ⁽¹⁰⁾ transitados do exercício anterior. Foi aliás este último elemento que levou a Comissão a renunciar a qualquer transição de dotações para o exercício de 2002 ⁽¹¹⁾.

3.14. Apesar da criação, juntamente com os Estados-Membros, de um sistema de previsão dos pedidos de pagamento ⁽¹²⁾, a estimativa das dotações de pagamento necessárias permanece pouco fiável. Além disso, sempre que as informações disponíveis puderam alterar esta estimativa, não se tomam em consideração para actualizar as previsões orçamentais (carta rectificativa, orçamento rectificativo e suplementar) ⁽¹³⁾. Nestas condições, como para as dotações de autorização, a previsão orçamental em dotações de pagamento continua a permanecer dissociada da evolução do processo de adopção das intervenções e do seu progresso.

3.15. No que diz respeito à repartição dos pagamentos ao longo do exercício, os pagamentos relativos aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão efectuados em Dezembro representavam cerca de 30 % do total, um aumento sensível em relação ao exercício anterior (onde esta taxa era de cerca de 20 %). Para o período de programação 2000-2006, estas percentagens eram nitidamente superiores, em especial no que toca ao objectivo n.º 1 e às iniciativas comunitárias, onde respectivamente mais de 40 % e de 51 % dos pagamentos foram realizados em Dezembro.

⁽⁹⁾ Trata-se de 9 362,4 milhões de euros (31 % das dotações disponíveis) para os Fundos Estruturais e de 1 176,6 milhões de euros para o Fundo de Coesão (37 % das dotações disponíveis).

⁽¹⁰⁾ Cerca de 80 % relativos aos Fundos Estruturais.

⁽¹¹⁾ O montante de 0,1 milhões de euros que figura nos quadros 3.1 e 3.2 refere-se às dotações de reafectação (artigo 27.º do Regulamento Financeiro). Ver igualmente a conta de gestão, volume II, página 687.

⁽¹²⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, resposta da Comissão ao ponto 3.13.

⁽¹³⁾ Além disso, os documentos de trabalho elaborados pela Comissão no quadro dos anteprojectos de orçamento não dão qualquer indicação relativa à forma como estas estimativas são efectuadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A subexecução mencionada pelo Tribunal explica-se também por um desnível particularmente importante entre as previsões dos Estados-Membros e a sua execução, enquanto a Comissão e a autoridade orçamental tinham inscrito dotações num montante inferior ao total dos pedidos dos Estados-Membros.

A título de exemplo, no que diz respeito ao FEDER (7,8 mil milhões de desnível entre previsão e execução), três Estados-Membros apenas explicam 84 % deste desnível, enquanto dois Estados-Membros explicam dois terços do mesmo. No que diz respeito ao Fundo de Coesão (1,7 mil milhões de desnível entre previsão e execução), um Estado-Membro explica dois terços deste desnível.

Se a Comissão não apresentou um anteprojecto de orçamento rectificativo para evitar o recurso inútil a recursos próprios quando constatou o subconsumo das dotações de pagamento, foi porque acreditou nas previsões dos Estados-Membros tanto mais porquanto estas últimas deixavam mesmo pressagiar dotações insuficientes.

A Comissão salienta a dificuldade do exercício de previsão apesar da instauração de um sistema destinado a levar os Estados-Membros a comunicar previsões dos seus pedidos de pagamento. Ao nível do Estado-Membro, a multiplicidade dos agentes descentralizados acrescenta-se o facto de o ritmo dos pagamentos no terreno comportar um grau não negligenciável de incerteza, atendendo a que os pagamentos são efectuados com base nas despesas apresentadas pelos beneficiários, sobre os projectos cujo estado de adiantamento é sujeito a muitos factores externos. Ao seu nível, a Comissão não dispõe ainda de informações históricas sobre o ritmo dos pagamentos segundo o novo regime dos pagamentos que, doravante, se baseia no reembolso das despesas efectivas em vez da liquidação de adiantamentos. Por conseguinte, não é nada fácil prever a execução orçamental das dotações de pagamento.

A Comissão vai estudar de modo aprofundado as causas dos desníveis relativamente às previsões. A Comissão pediu aos Estados-Membros para melhorarem a qualidade das suas previsões estabelecendo-as por programa e comunicando-as por via electrónica.

A fim de evitar uma concentração de consumo das dotações no final do ano, o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 introduziu a obrigação de uma apresentação agrupada dos pedidos de pagamentos três vezes por ano, sendo a última o mais tardar em 31 de Outubro. Mas, em 2001, os Estados-Membros não respeitaram esta nova obrigação.

Análise dos comentários da Comissão relativos à gestão financeira

3.16. As informações relativas à análise da gestão financeira apresentadas pela Comissão na conta de gestão de 2001 ⁽¹⁴⁾ são mais completas do que nos anos anteriores, mas são ainda necessárias melhorias em relação aos objectivos fixados. Em especial, a Comissão não apresenta informações sobre os resultados concretos das despesas das acções estruturais em relação aos seus objectivos nem para o período actual nem para os períodos anteriores. Porém, o Regulamento Financeiro prevê que a conta de gestão dê informações precisas sobre a realização dos princípios de boa gestão financeira ⁽¹⁵⁾. Da mesma forma, a Comissão não apresenta, relativamente às autorizações por liquidar dos períodos anteriores a 1994, valores para cada problema, o que teria impedido o encerramento destes processos (nomeadamente no que diz respeito a casos de suspensão por motivos de ordem judicial e aos montantes correspondentes).

3.17. No que diz respeito às intervenções do período 1994-1999, não são apresentados pormenores sobre as autorizações por liquidar. A Comissão indica apenas, relativamente às intervenções do objectivo n.º 2 do período 1994-1996, o número de processos encerrados e isto apenas no que diz respeito às partes das intervenções co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, apesar de quase todas estas intervenções (72 em 73) serem financiadas por vários fundos (FEDER-FSE).

3.18. Em comparação com o exercício anterior, a Comissão suprimiu as rubricas «lições a tirar». No entanto, as lacunas observadas nos últimos exercícios, de carácter estrutural, exigiram uma análise muito mais aprofundada. Isto na óptica de propor em tempo útil melhorias para o futuro relativamente aos quadros financeiros e orçamentais (perspectivas financeiras, procedimentos de elaboração das previsões de dotações) bem como às disposições de programação e de gestão dos regulamentos das acções estruturais.

3.19. Teria sido igualmente útil que a Comissão tivesse analisado as suas próprias responsabilidades no que diz respeito aos atrasos no procedimento de programação, às lacunas nas previsões das dotações e à concentração de operações no fim do exercício. Além disso, a Comissão não explica de forma satisfatória o motivo porque,

3.16. *As informações mencionadas pelo Tribunal não estão ainda disponíveis para os períodos 1994-1999 e 2000-2006. Todavia, uma série de elementos de informação constam dos relatórios anuais por programas, do relatório anual sobre os Fundos estruturais e da avaliação intercalar ex-post, bem como do relatório sobre a análise das despesas dos Fundos estruturais.*

Através destes documentos, a autoridade orçamental é regularmente informada da execução, da evolução, dos resultados e do impacto das acções.

3.18. *No que diz respeito à supressão da coluna «ensinamentos a tirar», a Comissão considera que não existe perda de informação porque o pormenor das análises continua a constar da conta de gestão.*

3.19. *A Comissão tenciona apresentar informações mais pormenorizadas sobre as previsões das dotações e sobre a concentração de operações em final de exercício na próxima conta de gestão. A apresentação de um orçamento rectificativo e suplementar que intervenha perto do final do exercício só pode ter um carácter excepcional, por exemplo, para*

⁽¹⁴⁾ Volume I da conta de gestão de 2001 — Análise da gestão financeira.

⁽¹⁵⁾ Artigos 2.º e 80.º do Regulamento Financeiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

tendo já identificado uma situação generalizada de não utilização das dotações de pagamento, não recorreu à apresentação de um anteprojecto de orçamento rectificativo e suplementar, que teria evitado recorrer inutilmente aos recursos próprios num montante total de 15 000 milhões de euros (resultado do exercício).

Conclusões e recomendações

3.20. A autorização contabilística é registada muito depois de as obrigações jurídicas terem sido contraídas e os planos financeiros das intervenções não correspondem às previsões reais das mesmas (ver pontos 3.9-3.10). Por consequência, a situação registada nas contas orçamentais permanece dissociada da situação das intervenções.

3.21. Por outro lado, a execução das dotações de pagamento, em constante queda nos últimos três exercícios, é sintomática de um sistema de previsão pouco fiável, apesar das melhorias do quadro regulamentar (ver pontos 3.11-3.14).

3.22. O Tribunal verifica, além disso, uma concentração das operações no final do exercício. Trata-se nomeadamente, no caso das autorizações, de projectos do Fundo de Coesão (ver ponto 3.8). Uma concentração deste tipo é geral no caso das dotações de pagamento onde a fraca execução das dotações em 2001 faz temer uma acumulação dos pedidos de pagamento no futuro (ver ponto 3.15).

3.23. O Tribunal recomenda uma melhor distribuição das operações orçamentais ao longo do exercício. Isto constitui uma garantia suplementar da aplicação rigorosa das disposições regulamentares, evitando assim a adopção de decisões em prazos curtos, num momento em que a eventualidade de anulações de dotações pode constituir um elemento de pressão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

cobrir necessidades pontuais e de um montante limitado. Neste período do ano, enquanto o procedimento orçamental para o exercício seguinte está prestes a concluir-se, parece difícil debater e decidir ajustamentos para o exercício em curso das dotações em função de uma subexecução previsível.

3.20. *O desfazamento temporal entre a inscrição contabilística e a obrigação jurídica decorre directamente do quadro regulamentar e financeiro.*

3.21. *A subexecução explica-se, em grande parte, pelo atraso na adopção dos programas que se estendeu por 2000 e 2001. Mas explica-se também por um desnível particularmente importante entre as previsões dos Estados-Membros e a respectiva execução. A Comissão vai estudar de modo aprofundado as causas destes erros de previsão. A Comissão pediu aos Estados-Membros que melhorassem a qualidade das suas previsões.*

3.22 e 3.23. *A concentração das autorizações em Dezembro está associada à aprovação tardia das decisões no final do ano. Para evitar a concentração de pagamentos no final do ano, o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 introduziu a obrigatoriedade de apresentação agrupada dos pedidos de pagamentos três vezes por ano, sendo a última em 31 de Outubro o mais tardar. Em 2001, os Estados-Membros não respeitaram esta obrigação.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.24. O Tribunal recomenda ainda que a Comissão e os Estados-Membros adoptem disposições úteis a fim de que as previsões orçamentais consigam traduzir melhor as necessidades reais.

EXECUÇÃO DAS PROGRAMAÇÕES

Introdução

3.25. A gestão das acções estruturais está repartida por diferentes períodos de programação que têm como referência as perspectivas financeiras. Além disso, entre os diferentes períodos, foram realizados ajustamentos no quadro regulamentar.

3.26. O Tribunal realizou verificações relativas ao novo período de programação 2000-2006 de que dará conta posteriormente de forma mais completa. Pareceu-lhe ainda assim útil ilustrar desde já certas constatações.

Períodos até 1999: atrasos nos encerramentos e concentração dos pedidos de pagamento do saldo

3.27. No final do ano de 2001, os montantes por liquidar relativos aos períodos anteriores a 1994 elevavam-se a 532 milhões de euros para o conjunto dos Fundos Estruturais, equivalente a cerca de metade dos montantes correspondentes em 31 de Dezembro de 2000.

3.28. Os atrasos nos encerramentos resultam principalmente do facto de a Comissão, no seguimento dos resultados dos seus próprios controlos bem como dos do Tribunal, não ter tomado em tempo útil as medidas necessárias. Assim, no momento do encerramento das intervenções, viu-se confrontada, por vezes dez anos após os controlos, com inúmeros problemas cuja solução pode implicar longas discussões com os Estados-Membros. Trata-se por exemplo da necessidade de completar a documentação comprovativa, de determinar os eventuais erros ou irregularidades ou de identificar com precisão as operações suspensas por motivos de ordem judicial (ver igualmente os pontos 3.48-3.52).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.24. Os Estados-Membros no âmbito da parceria e do princípio de subsidiariedade devem assumir o acompanhamento e a gestão dos seus programas. O escalonamento das despesas nem sempre pode ser programado pela Comissão, atendendo a que é concedida aos Estados-Membros uma grande latitude na gestão. Todavia, a Comissão esforça-se por melhorar as suas previsões (ver resposta aos pontos 3.11 a 3.15).

3.27-3.28. Foi realizado um progresso claramente mensurável no que diz respeito ao encerramento dos processos relativos aos períodos anteriores a 1994. Esses encerramentos exigem numerosos recursos, pelo que a Comissão concede meios importantes a esta tarefa.

O RAL em 30 de Junho de 2002 eleva-se a 370 milhões de euros, ou seja, 0,6 % da dotação do período 1989-1993. Deveria ser reduzido no final de 2002 a alguns processos que não podem ser encerrados antes da conclusão de procedimentos judiciais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.29. No que diz respeito ao período de programação 1994-1999, os montantes por liquidar elevavam-se no final do exercício a 16 707 milhões de euros. Sendo as despesas elegíveis até 31 de Dezembro de 2001 ⁽¹⁶⁾, todas as intervenções deveriam normalmente ser encerradas em 2002 ou 2003.

Período 2000-2006: melhorias limitadas em relação aos objectivos

3.30. Um dos principais objectivos do novo quadro regulamentar ⁽¹⁷⁾ era a aceleração e a simplificação dos procedimentos de programação. Todavia, o exercício de programação, que se desenvolve em várias etapas sucessivas ⁽¹⁸⁾, revelou-se particularmente difícil de gerir. Caracterizou-se por uma falta de clareza na partilha das responsabilidades entre a Comissão e os Estados-Membros, bem como pela ausência de um quadro de programação preciso e definido antecipadamente. Foram necessárias longas negociações entre os Estados-Membros e a Comissão ⁽¹⁹⁾, sem que no entanto o

⁽¹⁶⁾ Este prazo não se aplica a 73 intervenções relativas ao subperíodo 1994-1996 do objectivo n.º 2. No caso destas 73 intervenções, nove não tinham sido encerradas em 31 de Dezembro de 2001 no domínio do FSE (35,2 milhões de euros) e 44 estavam por encerrar no domínio do FEDER (540,5 milhões de euros).

⁽¹⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1). O novo quadro regulamentar para o período 2000-2006 prevê, para cada intervenção:

- que a contribuição comunitária total seja distribuída por ano, com base em planos financeiros compatíveis com as perspectivas financeiras aplicáveis,
- que a primeira autorização seja efectuada quando da adopção da decisão correspondente,
- que a autorização das fracções posteriores se efectue automaticamente a 30 de Abril de cada ano.

⁽¹⁸⁾ Planos, quadro comunitário de apoio, documento único de programação, programas operacionais, complementos de programação.

⁽¹⁹⁾ No seu parecer n.º 10/98 relativo a determinadas propostas de regulamentos respeitantes à Agenda 2000, parte relativa às propostas de regulamentos dos Fundos Estruturais, pontos 4.1 a 4.7 «Procedimento de programação», o Tribunal põe em causa a utilidade real das diversas etapas da programação onde apenas o último documento da cadeia, o complemento de programação, aplica a estratégia e os eixos prioritários da intervenção e contém os elementos pormenorizados a nível das medidas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.29. Partindo de um resto por liquidar (RAL) para 1994-1999, de 41,2 mil milhões no final de 1999, os esforços da Comissão permitiram reduzi-lo, no final de 2001, a um montante de cerca de 17 mil milhões. Em conformidade com os prazos e textos regulamentares é de esperar que cerca de 50 % deste RAL seja liquidado em 2002, 45 % em 2003 e que restem 5 % para casos de suspensão de projectos por razões judiciais.

3.30. A programação foi complicada por maiores exigências destinadas a garantir a conformidade das intervenções com a regulamentação e a melhorar a sua qualidade. Assim, a Comissão insistiu, como condição prévia à aprovação de programas, no estabelecimento das listas e processos exigidos pelas directivas Natura 2000. Fez igualmente inserir, em cada programa, uma lista dos regimes de auxílios estatais a que se recorreria e as informações sobre as medidas adoptadas para controlar os casos de acumulação. A estas exigências regulamentares acrescentou-se a procura de uma maior qualidade na programação através, por exemplo, de uma maior integração dos resultados da avaliação ex-ante, da tomada em conta das prioridades horizontais da Comissão (emprego, desenvolvimento sustentável, inovação e sociedade da informação, e igualdade de oportunidades) e, para o FSE, da estratégia europeia de emprego, da especial atenção concedida à definição de indicadores de acompanhamento associados a objectivos quantificados e da fixação de critérios para atribuição da reserva de eficácia. A Comissão deu igualmente uma especial atenção à fiabilidade das estruturas instauradas para gerir as intervenções.

É certo que grande número de matérias a negociar e a respectiva complexidade representaram uma sobrecarga de trabalho considerável para todos os parceiros, incluindo a Comissão, e isto apesar dos esforços que esta desenvolveu para o enquadrar. A Comissão publicou assim, em intenção dos Estados-Membros, orientações sobre o conteúdo das intervenções, um Vade-Mécum sobre os procedimentos de programação e documentos de trabalho que incidem nomeadamente sobre a avaliação ex ante, os indicadores e a reserva de eficácia. A Comissão elaborou igualmente, para utilização pelo seu pessoal, guias sobre a programação do FSE, sobre os mandatos de negociação, etc.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

quadro operacional das intervenções pudesse ser completamente definido.

3.31. A Comissão precisou o seu papel em matéria de verificação da conformidade dos complementos de programação apenas em Outubro de 2001. Assim, os pagamentos intermédios aos Estados-Membros puderam ser desbloqueados, mas com a contrapartida de um acordo que consistia em limitar as verificações da Comissão aos aspectos formais e de coerência dos planos financeiros. Finalmente, em vez de simplificar a programação dos Fundos Estruturais, criou-se um novo procedimento, o que acentuou os atrasos e gerou dificuldades de interpretação. A complexidade dos procedimentos é igualmente confirmada pela revisão das intervenções que se revelou igualmente longa.

3.32. A estes problemas de procedimentos de programação, juntaram-se a complexidade dos textos regulamentares relativos às despesas e as constantes incertezas quanto à interpretação de certos elementos fundamentais como a elegibilidade de certas despesas, as taxas de co-financiamento dos investimentos geradores de receitas ou a definição do beneficiário final (ver pontos 3.74-3.78).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

No plano prático, surgiu uma falta de clareza na partilha das responsabilidades aquando do tratamento dos complementos de programação (ver ponto seguinte). Relativamente ao resto, as negociações decorreram numa base de parceria. A limitação das negociações ao nível estratégico, sem entrar no pormenor das medidas específicas, estava prevista pela regulamentação, embora se tenha revelado difícil de executar.

3.31. *O regulamento previa a transmissão dos complementos de programação à Comissão para informação, mas também como condição prévia de pedidos de pagamento interdiário. A Comissão reconhece que lhe foi necessário tempo para encontrar a solução descrita pelo Tribunal, a fim de desbloquear a situação sem criar uma incerteza jurídica para a sequência da execução dos programas.*

É prematuro tirar conclusões sobre a questão da redução da carga, ou não, dos procedimentos pela instituição do complemento de programação. Com efeito, as possibilidades de alteração dos programas que este novo instrumento proporciona deveriam permitir acelerar o ajustamento das intervenções às realidades no terreno.

3.32. *O Regulamento (CE) n.º 1685/2000 da Comissão, de 28 de Julho de 2000, clarificou a elegibilidade das categorias de despesa para as quais é necessário um tratamento comum à UE. As fontes da despesa e o calendário de inclusão das mesmas nas declarações intercalares de despesa destinadas à Comissão para pedir o reembolso foram debatidos com os Estados-Membros na gestão do Fundo estrutural e nos comités de gestão, em 2001. Em Setembro desse mesmo ano, a Comissão enviou aos Estados-Membros uma nota que continha orientações sobre os problemas debatidos. Essa nota indica claramente que os pagamentos efectuados pelos «beneficiários finais» que gerem regimes de ajuda ou programas que beneficiam de mais financiamentos devem ser subvencionados pela despesa por projectos no terreno antes de a despesa ser declarada à Comissão. Esta medida destina-se a evitar a necessidade de recuperar pagamentos antecipados de ajuda aos promotores de projectos que não são utilizados. Em Julho de 2002, a DG REGIO apresentou uma nota de orientação sobre o financiamento de projectos de infra-estruturas geradoras de rendimentos ao Comité do Desenvolvimento e Reversão das Regiões. Esta nota também será brevemente concluída e enviada aos Estados-Membros.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.33. A determinação das zonas elegíveis para as intervenções do objectivo n.º 2 constitui um exemplo das dificuldades no arranque da fase de programação. A lista adoptada, com atraso, pela Comissão visa zonas que não correspondem necessariamente a uma classificação estatística ou administrativa das regiões em causa. O resultado foram zonas e áreas elegíveis muito dispersas e artificiais, o que deu origem a dificuldades práticas na definição das acções. A estas dificuldades acresce a sobreposição geográfica: as intervenções do objectivo n.º 2 sobrepõem-se às do objectivo n.º 3, o que originou atrasos suplementares na definição e gestão das acções no terreno.

3.34. Estas diferentes razões explicam o facto de ter sido excedido, de modo geral e substancial, o prazo regulamentar para a adopção das intervenções que só puderam ser aprovadas pela Comissão, na sua quase totalidade, no final do exercício de 2001. Foi ainda durante este exercício que foi aprovado cerca de um terço das intervenções do objectivo n.º 1, tal como a quase totalidade das intervenções relativas ao objectivo n.º 2, bem como as primeiras iniciativas comunitárias⁽²⁰⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.33. *Os procedimentos previstos pelo regulamento para a determinação das zonas elegíveis para o objectivo n.º 2 impunham três etapas: em primeiro lugar, a Comissão, com base nos critérios definidos no regulamento, estabelece limites superiores máximos de população; em seguida, o Estado-Membro propõe uma lista das zonas nacionais que correspondem aos critérios também eles definidos no regulamento; por último, a Comissão estabelece a lista definitiva em estreita coordenação com o Estado-Membro. Este método de zonagem conferiu uma maior flexibilidade aos Estados-Membros, conformemente ao princípio de subsidiariedade. Mas, acrescentando-se à complexidade das negociações sobre o conteúdo dos programas, tornou a programação do objectivo n.º 2 mais demorada do que teria sido de desejar.*

A Comissão chamou já a atenção para o carácter fragmentado da zonagem para o objectivo n.º 2 no segundo relatório sobre a coesão económica e social. Nesse relatório, a Comissão evoca igualmente a possibilidade de, de futuro, deixar a zonagem do objectivo n.º 2 mais à responsabilidade dos Estados-Membros.

A execução paralela de programas do objectivo n.º 3 nas zonas abrangidas pelo objectivo n.º 2 é prevista pelo regulamento, o qual só exige programas integrados que abranjam todas as intervenções dos Fundos estruturais para as regiões do objectivo n.º 1.

3.34. *A importância do trabalho a realizar nas negociações era dificilmente compatível com o prazo de cinco meses. O não respeito desse prazo, sendo lamentável, sobretudo para os objectivos n.º 1 e n.º 2, foi, em parte, o preço pago pela procura de qualidade na programação.*

No que diz respeito às iniciativas comunitárias, a adopção dos programas deste tipo já em 2000 estava praticamente excluída por causa da obrigação imposta pelo regulamento de consultar o Parlamento e os comités dos Fundos estruturais sobre as orientações antes de lançar o processo de programação. Atendendo às etapas preliminares requeridas, o tempo tomado pela programação não foi excessivamente longo.

⁽²⁰⁾ As intervenções adoptadas dizem respeito a Interreg (54 intervenções), Urban (70 intervenções), Leader (56 intervenções) e Equal (17 intervenções).

Informações existentes sobre os Fundos Estruturais: falta de visão global

3.35. O Tribunal tinha assinalado no passado que o acompanhamento da execução dos Fundos Estruturais era penoso, devido à falta de informações actualizadas e fiáveis, quer materiais quer financeiras, e a todos os níveis de gestão (comunitário, nacional e regional) ⁽²¹⁾. Aliás, foi esta constatação que levou o Conselho, no quadro da quitação de 1999, a solicitar uma solução para este problema ⁽²²⁾.

3.36. No plano das informações financeiras, as últimas informações globais disponíveis para o período 1994-1999 referem-se ainda à execução orçamental em 31 de Dezembro de 1999 ⁽²³⁾. O relatório anual relativo ao exercício de 2000 sobre os Fundos Estruturais ⁽²⁴⁾ não apresenta qualquer dado numérico relativo ao período 1994-1999 e apenas faz alguns comentários esporádicos sobre a execução das intervenções nos Estados-Membros. Para o período 2000-2006, o relatório anual 2000 limita-se a apresentar informações sobre a execução das autorizações e dos pagamentos.

3.35. *No que diz respeito aos períodos precedentes (anteriores a 2000), não havia, com efeito, qualquer base comum de dados para o conjunto dos Fundos estruturais.*

Todavia, no final de 2001, uma base comum de dados chamada SFC (Structural Funds Common System) estava operacional e era utilizada pelas quatro DG responsáveis pelos Fundos estruturais. Contém quadros do Vade-Mécum dos Fundos estruturais discriminando os recursos por objectivo, Fundo, Estado-Membro e quadro comunitário de apoio (QCA).

Além disso, ao adoptar o Regulamento (CE) n.º 438/2001, a Comissão definiu as informações que os Estados-Membros devem deter sobre as operações individuais.

No que diz respeito ao adiantamento real das intervenções no terreno, está previsto que os relatórios anuais forneçam informações sobre os indicadores físicos adoptados.

3.36. *Relativamente ao período 1994-1999, atendendo a que a quase totalidade das dotações de autorização e 75 % das dotações de pagamento tinham sido utilizados no final de 1999, a Comissão não considera necessário fornecer números pormenorizados sobre esse período. O relatório anual 2000 relativo ao período 2000-2006 apresenta em anexo a execução financeira por objectivo/Estado-Membro/Fundo, mas também a execução orçamental do ano em dotações de autorização e de pagamento (anexo 3) para os três objectivos, o instrumento financeiro de orientação da pesca (IFOP) extra objectivo n.º 1 e as iniciativas comunitárias, bem como para as acções inovadoras e a assistência técnica.*

⁽²¹⁾ Ver relatório especial n.º 16/98, pontos 2.5, 4.1 e 4.7 e relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 3.25 a 3.27.

⁽²²⁾ Recomendação do Conselho, de 12 de Março de 2001, sobre a quitação a dar à Comissão sobre a execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 1999, ponto 2 do capítulo 3.

⁽²³⁾ Décimo primeiro, relatório anual da Comissão sobre os Fundos Estruturais (1999) [COM(2000) 698 final de 13.11.2000].

⁽²⁴⁾ Décimo segundo relatório anual sobre os Fundos Estruturais (2000) [COM(2001) 539 final de 3.10.2001].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.37. No que diz respeito às informações não orçamentais, a Comissão e os Estados-Membros tomaram várias iniciativas com vista a melhorar a situação no quadro da programação 2000-2006 ⁽²⁵⁾. Não obstante, estão ainda por realizar melhorias importantes. Por consequência, no fim de 2001, o progresso real das intervenções no terreno, a tipologia dos projectos co-financiados bem como os resultados continuavam a ser mal conhecidos. A compartimentação da gestão das acções estruturais entre diferentes serviços da Comissão continuava a tornar difícil o conhecimento da situação global. Além disso, a base de dados comum para os Fundos Estruturais, destinada a permitir o intercâmbio informático de dados não estava ainda operacional quando da negociação dos programas. No final de 2001 continuavam a faltar algumas informações, nomeadamente no que se refere ao IFOP.

3.38. No que diz respeito às intervenções propriamente ditas, os relatórios anuais apresentados pelos Estados-Membros constituem o instrumento de acompanhamento privilegiado ⁽²⁶⁾, e estão previstas melhorias para o novo período 2000-2006. Estes relatórios devem de agora em diante ser apresentados anualmente a 30 de Junho. O facto de já não estarem ligados ao encerramento de cada fracção anual permitirá em princípio informações regulares. A situação do ano de programação 1999, relativamente ao qual os relatórios apenas estarão disponíveis no momento do encerramento, em 2002 ou 2003, não deverá repetir-se. É necessário contudo salientar que a maioria dos relatórios que se referem ao ano 2000 foi apresentada fora do prazo.

3.39. As novas disposições prevêem igualmente que estes relatórios apresentem, entre outros elementos, o estado de adiantamento dos eixos prioritários e das medidas para cada um dos fundos, relativamente aos seus objectivos específicos. No entanto, relativamente ao primeiro ano completo de execução da maioria das intervenções, a Comissão optou, em concertação com os Estados-Membros, por uma apresentação simplificada destes relatórios, acordando nomeadamente uma derrogação à obrigação de apresentar uma quantificação dos indicadores físicos, de resultado e de impacto.

⁽²⁵⁾ A Comissão publicou nomeadamente listas de exemplos de indicadores e estabeleceu uma repartição por domínio de intervenção; definiu a natureza das informações a colocar à sua disposição relativas às operações e criou sistemas informáticos de troca de dados. Os Estados-Membros começaram a desenvolver novos sistemas informáticos com vista a melhorar a gestão das intervenções e fazer face às novas exigências regulamentares.

⁽²⁶⁾ Artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.37. *A Comissão refere-se à sua resposta ao ponto 3.35. No que diz respeito às informações não orçamentais, o relatório 2000 concentrou-se na apresentação da execução da programação 2000-2006.*

As informações sobre o IFOP serão completadas em 2002.

3.38. *Os relatórios anuais de execução do ano de 2000 deviam ser transmitidos à Comissão o mais tardar em 30 de Junho de 2001. Certos envios atrasaram-se a nível dos Estados-Membros. Isto ficou a dever-se ao facto de o ano de 2000 ter sido, para a maior parte dos novos programas, o ano da sua adopção e da instauração dos respectivos comités de acompanhamento, o que provocou uma fraca execução no terreno.*

3.39. *Uma apreciação da qualidade destas informações não podia ser feita com base nos relatórios de execução de 2000, disponíveis em 2001. Com efeito, estes primeiros relatórios nem sempre comportam uma quantificação dos indicadores físicos, uma vez que se referem ao período de arranque das intervenções e de execução dos sistemas de gestão a nível nacional e regional. Ainda que a elegibilidade das despesas seja retroactiva à data de apresentação dos planos, a adopção tardia das intervenções, bem como dos complementos de programação que definem os indicadores, tornou difícil a recolha de dados físicos em 2000 pelas autoridades de gestão. Os relatórios anuais de 2001 devem remediar esta fraqueza.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Conclusões e recomendações

3.40. Contrariamente ao seu objectivo, a programação do período 2000-2006 não beneficiou de procedimentos mais rápidos e mais simples em comparação com o passado. Constataram-se atrasos importantes e a todos os níveis.

3.41. Esta situação explica-se em geral pela persistência de incertezas quanto às responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros e por textos regulamentares que permanecem complexos em matéria de programação, de gestão e de contabilização das despesas (ver pontos 3.30-3.34). O Tribunal recomenda desde já que se tomem as medidas necessárias a fim de preparar atempadamente um quadro adequado para as programações futuras, nomeadamente no âmbito do próximo alargamento.

3.42. Se os dados orçamentais não permitem apreciar a realidade no terreno, é no entanto possível pôr-se a questão de saber se uma limitada execução orçamental nos últimos três anos não é indicadora de atrasos de execução. No entanto, continuam a não estar disponíveis informações fiáveis sobre o estado de adiantamento das intervenções (ver pontos 3.35-3.39).

3.43. O Tribunal reitera a necessidade de dispor de dados que lhe permitam conhecer a situação actualizada das intervenções no terreno e ter uma visão global da gestão das acções estruturais. Para este fim, é necessário colocar em funcionamento os meios de acompanhamento já previstos na legislação. Daí resultaria igualmente a possibilidade de a Comissão melhorar a qualidade das informações apresentadas nos documentos relativos à execução orçamental (ver pontos 3.16-3.19).

3.44. O facto de os problemas identificados durante os controlos permanecerem em suspenso no momento do encerramento, vários anos depois, constitui uma das causas de atraso na liquidação dos pagamentos (ver ponto 3.28).

3.40. *A Comissão refere-se às suas respostas aos comentários do Tribunal que constam dos pontos 3.30 a 3.34.*

3.41. *Além das suas respostas aos pontos 3.30 a 3.34, a Comissão refere-se ao Regulamento (CE) n.º 438/2001, que clarificou as exigências que devem ser satisfeitas pelos sistemas de gestão e de controlo.*

Por iniciativa da Comissão, está em curso uma reflexão sobre a simplificação dos procedimentos de programação no futuro (ver também a resposta ao ponto 3.34). A Comissão deseja que o calendário de adopção dos textos pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho permita uma negociação dos programas antes do início do período previsto para a sua execução. Os instrumentos de pré-adesão estão a preparar os novos Estados aderentes para a programação e a gestão das intervenções dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão.

3.42. *A Comissão refere-se às suas respostas aos pontos 3.30 a 3.34. A fraca execução dos pagamentos a título das intervenções do período 2000-2006, em 2000 e 2001, ficou a dever-se principalmente ao seu arranque tardio. Para os programas para os quais as autorizações foram concedidas em 2000, a Comissão disporá das informações exactas sobre a taxa de execução no início do ano de 2003, após a primeira aplicação da regra da anulação automática no ano «n + 2».*

3.43. *A Comissão refere-se aos instrumentos de acompanhamento evocados nas suas respostas aos pontos 3.35 a 3.39.*

3.44-3.45. *Um progresso que pode ser claramente avaliado foi feito no que diz respeito ao encerramento dos processos relativos aos períodos anteriores a 1994. Estes encerramentos necessitam de numerosos recursos; a Comissão concede meios importantes a esta tarefa (ver a resposta aos pontos 3.27 e 3.28).*

3.45. A Comissão deverá tomar, em tempo útil, as medidas necessárias no seguimento dos resultados dos seus próprios controlos bem como dos do Tribunal. Isto evitaria ter de resolver problemas susceptíveis de implicar longas discussões com os Estados-Membros e permitiria igualmente, sendo caso disso, dar indicações úteis ao conjunto dos Estados-Membros.

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Introdução

3.46. O Tribunal prosseguiu em 2001 a avaliação dos procedimentos relativos ao encerramento das intervenções no quadro das acções estruturais bem como dos sistemas de controlo dos Estados-Membros para as intervenções do período 1994-1999⁽²⁷⁾. Deu-se início a um exame dos sistemas de gestão e de controlo para o período 2000-2006⁽²⁸⁾. O Tribunal examinou igualmente a legalidade e regularidade das operações individuais de autorização e de pagamento a nível da Comissão⁽²⁹⁾. Foi examinada uma selecção⁽³⁰⁾ de pagamentos intermédios⁽³¹⁾ e de encerramentos⁽³²⁾ nos Estados-Membros.

⁽²⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 2064/97 da Comissão, de 15 de Outubro de 1997, que estabelece normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho no que respeita ao controlo financeiro, pelos Estados-Membros, das operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais (JO L 290 de 23.10.1997, p. 1).

⁽²⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 438/2001 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 aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções no quadro dos Fundos Estruturais (JO L 63 de 3.3.2001, p. 21).

⁽²⁹⁾ As amostras ao nível da Comissão eram compostas por 91 autorizações e 146 pagamentos do exercício, bem como por 213 autorizações anteriores ainda por liquidar no fim de 2001.

⁽³⁰⁾ As operações examinadas no local incluíam:

- treze pagamentos intermédios do período 1994-1999 em seis Estados-Membros (Alemanha, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido),
- seis intervenções encerradas em cinco Estados-Membros (Dinamarca, Alemanha, Espanha, Irlanda e Luxemburgo),
- doze pagamentos intermédios do período 2000-2006 em nove Estados-Membros (Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha, Finlândia, França, Itália, Áustria e Portugal).

⁽³¹⁾ Pagamentos intermédios do período 1994-1999, ver ponto 3.59.
Pagamentos intermédios do período 2000-2006, ver ponto 3.74.

⁽³²⁾ Encerramentos: intervenções cujo saldo final foi objecto de um pagamento ou de uma ordem de cobrança.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.47. As observações relativas à fiabilidade das contas comunitárias e à reforma do controlo interno da Comissão, bem como as observações de carácter geral sobre a legalidade e a regularidade das operações são apresentadas no capítulo 9 do presente relatório. As observações específicas sobre os sistemas analisados, bem como sobre a legalidade e a regularidade das operações relativas às acções estruturais que deles dependem são apresentadas nos pontos seguintes.

*Períodos anteriores a 1994***Procedimentos de encerramento ainda inadaptados**

3.48. Os procedimentos de encerramento ainda aplicados em 2001 continuam a não permitir obter uma garantia razoável sobre a legalidade e a regularidade das despesas apresentadas no quadro de uma intervenção. Os procedimentos de instrução dos pedidos de pagamento final assumiam sempre a forma de consultas entre serviços, sem que as responsabilidades respectivas sofressem qualquer alteração em relação ao período anterior. Estes procedimentos visam antes de mais verificar se as anomalias pontuais detectadas por ocasião de eventuais controlos anteriores no local foram resolvidas. O acompanhamento destas observações de controlo continuou a apoiar-se em diversas bases de dados criadas sem coordenação, não podendo a base única anunciada pela Comissão estar operacional antes de 2002 ⁽³³⁾. Tal como no passado, a Comissão não submeteu as intervenções a encerrar a uma selecção aleatória ou a uma análise de risco com vista a proceder a controlos aprofundados.

3.49. Os controlos efectuados pelo Tribunal a 15 intervenções encerradas em 2001 (três FEDER, onze FSE, uma FEOGA-Orientação) demonstram a realidade dos riscos ligados à insuficiência de controlo específico e de acompanhamento regular por parte da Comissão e confirmam as observações feitas anteriormente nesta matéria.

3.48. O objectivo da Comissão consiste em ter uma segurança razoável aquando do encerramento no que diz respeito às despesas declaradas para co-financiamento e tem trabalhado para estabelecer procedimentos que permitirão atingir este objectivo para o encerramento dos programas de 1994-1999, que ocorrerá a partir de 2002. É difícil atingir o mesmo nível de garantia para os programas anteriores a 1994 porque as exigências legais dos Estados-Membros eram menos rigorosas e não era exigida qualquer declaração independente de validade. A Comissão considera, no entanto, que teria sido inadequado alterar a afectação de responsabilidades para encerramento. É correcto que tenha havido poucos controlos no local relativamente aos programas anteriores a 1994 no ano de 2001. Ao fixar prioridades para as suas actividades de auditoria, a Comissão focalizou os seus esforços em especial na preparação do encerramento do período de programação 1994-1999 [tendo, por conseguinte em conta comentários feitos pelo Tribunal relativamente à necessidade de avaliação de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 no relatório anual relativo ao ano financeiro de 2000, ver pontos 3.47 e 3.56] e relativamente aos sistemas instaurados para gestão e controlo do período de programação 2000-2006. A nova aplicação (Sysaudit) para planeamento e acompanhamento das auditorias da Comissão relativamente aos Fundos estruturais está actualmente a ser testada e entrará em breve em funções.

3.49. O acompanhamento de muitos casos tem sido complicado por circunstâncias específicas dos processos.

⁽³³⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 2000, resposta da Comissão ao ponto 3.70.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.50. Esta insuficiência de acompanhamento é ilustrada pelo exame de 11 processos do FSE relativos a Portugal cuja maioria fora suspensa durante um longo período a título de presunção de uma irregularidade (artigo 7.º da Decisão 83/673/CEE de 22 de Dezembro de 1983). Porém, quer o Estado-Membro quer a Comissão dispunham já, um ou dois anos mais cedo, de todas as informações que teriam permitido proceder ao encerramento e nomeadamente à anulação do montante não utilizado. No caso relativo ao FEOGA-Orientação ⁽³⁴⁾, o encerramento ocorreu três anos após a informação necessária ter sido recebida pela Comissão, apesar de uma decisão de Maio de 1998 com instruções para encerrar o PO de imediato.

3.51. Os controlos realizados pela Comissão durante o programa não são explorados de forma sistemática. No mesmo caso do FEOGA-Orientação, a Comissão realizou uma auditoria no local em 1996, mas não elaborou um relatório de missão nem transmitiu quaisquer conclusões ao Estado-Membro. No caso de um DOCUP relativo ao FEDER ⁽³⁵⁾, controlado no local pela Comissão em 1995, o Estado-Membro apenas foi notificado de uma parte das constatações em 1997. Nestes dois casos, a inexistência de uma análise das constatações e, sendo caso disso, dos comentários do Estado-Membro (DOCUP FEDER), não permite a sua tomada em consideração quando do cálculo da contribuição definitiva do Fundo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.50. *No que diz respeito aos processos FSE, a existência dos prazos de tratamento avançados pelo Tribunal resulta das seguintes circunstâncias:*

- foram observados prazos bastante importantes entre a conclusão destes procedimentos e a notificação deste facto à Comissão pelas autoridades nacionais competentes,
- as consultas necessárias antes da alteração de determinadas decisões de participação dos Fundos comunitários — na sequência dos resultados dos inquéritos comunicados à Comissão — foram atrasadas pela complexidade dos processos constituídos por um importante número de organismos (entidades) ou pela implicação de uma mesma entidade em processos distintos.

O encerramento do programa operacional relativo ao FEOGA, secção Orientação, ocorreu após a Comissão ter analisado a informação necessária para calcular o montante exacto das correcções financeiras relativas aos programas geridos pela mesma administração.

3.51. *A Comissão concorda que no caso do FEOGA, secção Orientação, não tinha sido projectado qualquer relatório de missão formal. Este caso deverá ser considerado um caso isolado.*

Para o DOCUP FEDER mencionado, todas as observações consideradas pertinentes na sequência das consultas dos diversos serviços foram comunicadas às autoridades francesas.

A Comissão não deixou de deduzir dos montantes declarados pelas autoridades francesas todas as despesas consideradas não elegíveis na sequência dos controlos em causa.

O processo de controlo não continha traços relativos à análise das respostas fornecidas pelo Estado-Membro. A Comissão tomará medidas para melhorar, no futuro, a documentação de acompanhamento dos controlos.

⁽³⁴⁾ PO regional 92. DE.06.016 Sachsen.

⁽³⁵⁾ DOCUP do objectivo n.º 1 Guyane 1990-1993.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.52. As declarações de despesas e os relatórios de execução ⁽³⁶⁾ nem sempre contêm informações suficientes. No caso do PO relativo ao FEOGA-Orientação, como relatório final as autoridades regionais apenas apresentaram um quadro resumindo os pagamentos efectuados aos beneficiários. No caso do FEDER, os relatórios de execução não indicam claramente em todos os casos os montantes efectivamente pagos aos beneficiários finais. No caso do DOCUP já mencionado, a Comissão liquidou o saldo sem verificar que, no caso de pagamentos em espécie, a modulação das taxas da ajuda determina um financiamento em excesso a favor do Estado-Membro. Embora não seja formalmente exigido pelos regulamentos, estes relatórios devem igualmente conter mais informações, tais como pormenores das verificações efectuadas de forma a garantir a legalidade e regularidade das despesas declaradas.

Anulações automáticas raramente aplicadas

3.53. No final de 2001 subsistiam ainda 549 processos abertos, que representavam 532,5 milhões de euros de autorizações por liquidar (dos quais 119 do FEDER no valor de 377,1 milhões de euros, 380 do FSE no valor de 117,3 milhões de euros, 34 do FEOGA-Orientação no valor de 31,4 milhões de euros e 16 do IFOP no valor de 6,7 milhões de euros).

3.54. O Regulamento (CE) n.º 1260/1999 prevê a anulação automática, o mais tardar em 30 de Setembro de 2001, dos montantes autorizados para as intervenções decididas antes de 1994 que não tenham sido objecto de um pedido de pagamento definitivo até 31 de Março de 2001 (excepto no caso das operações ou programas que sejam objecto de suspensão por motivo judicial). A Comissão apenas realizou quatro anulações automáticas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.52. O Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho não especifica a informação precisa que tem de ser contida dos relatórios sobre a implantação e o desenvolvimento, mas, no que diz respeito aos relatórios finais do período 1994-1999, a Comissão estabeleceu um documento de orientação para garantir que a informação necessária será incluída. Além disso, as directrizes sobre o encerramento dos programas 1994-1999 requerem especificamente a informação sobre os montantes efectivamente transferidos para os beneficiários finais. Por último, nos termos do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a informação relativa às verificações levadas a efeito terá de ser dada como parte das especificações de encerramento. O relatório final do programa operacional relativo ao FEOGA, secção Orientação, foi apresentado pelo Estado-Membro nos termos do artigo 2.º e do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1844/94 de 27 de Julho de 1994, relativo às regras de execução financeira da contribuição concedida pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção Orientação, apresentadas no âmbito das acções comuns definidas pelo Regulamento (CEE) n.º 866/90 do Conselho. A Comissão considera que a apresentação do relatório respeita as condições da legislação aplicável.

No que diz respeito à observação sobre o saldo pago ao Estado-Membro pelo DOCUP FEDER, este foi calculado com base nas modalidades internas aplicadas nesse período.

3.53-3.55. A Comissão esforça-se por encerrar os processos anteriores a 1994 tão rapidamente quanto possível, tendo em conta dificuldades específicas para uma maioria dos casos tais como procedimentos judiciais em curso ou suspensões a título de uma presunção de irregularidade.

⁽³⁶⁾ Exigidos pelo n.º 1 do artigo 25.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.55. O Tribunal examinou uma amostra de 140 autorizações ainda em aberto no final de 2001 e constatou que 24 processos deveriam ter originado uma anulação automática. Além disso, a Comissão não conseguiu apresentar sete processos (quatro do FEDER e três do FSE). Com base nestas constatações, o Tribunal estima que 11 % dos 532,5 milhões de euros de autorizações ainda em aberto em 31 de Dezembro deveriam ter sido objecto de anulações automáticas em 30 de Setembro de 2001 (ver ponto 9.34).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.55. Os casos de anulação automática identificados pelo Tribunal para o FEDER incluem quatro processos não fornecidos e cinco outros processos. Entre os quatro processos não fornecidos, para os quais a anulação a liquidar totaliza 4,2 milhões de euros, dois referem-se a contratos de assistência técnica, um diz respeito a um programa integrado mediterrânico e um diz respeito a um projecto de apoio transitório. Para três dos cinco processos apresentados, os Estados-Membros não tinham, efectivamente, transmitido o seu pedido de saldo antes de 31 de Março de 2001, bem como não tinham invocado casos de suspensão por motivos judiciais. A Comissão vem analisando os documentos transmitidos subsequentemente pelos Estados-Membros, a fim de proceder aos encerramentos em conformidade com as disposições regulamentares. Para os outros dois processos, a Comissão considera que os pedidos de pagamento final dos Estados-Membros foram recebidos antes de 31 de Março de 2001, ainda que num caso este pedido não tenha sido acompanhado do relatório final e, noutro caso, este pedido tenha sido posteriormente alterado pelo Estado-Membro. Por conseguinte, não pode ser aplicada uma anulação automática.

No que diz respeito ao FSE, os seis processos identificados pelo Tribunal estão em vias de regularização

Para uma das duas autorizações da DG FISH retidas pelo Tribunal, o pedido de pagamento chegou à Comissão antes de 31 de Março de 2001. Para o outro caso, atendendo ao intercâmbio de correio entre o beneficiário e a Comissão destinado a determinar o montante a pagar, a Comissão decidiu não anular o montante do saldo em 30 de Setembro de 2001.

*Intervenções do período 1994-1999***Progressos ainda a fazer no dispositivo de controlo**

3.56. O relatório especial n.º 10/2001 ⁽³⁷⁾ bem como a DAS 2000 ⁽³⁸⁾ trataram da aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 ⁽³⁹⁾. Apesar dos esforços envidados pela Comissão e pelos Estados-Membros, verificou-se o seguinte:

3.56. A Comissão recorda que da adopção do regulamento para a frente, tem providenciado orientação pormenorizada sobre as exigências fundamentais, principalmente no manual de auditoria dos Fundos estruturais, e tem respondido sistematicamente às questões de interpretação. Enquanto a

⁽³⁷⁾ 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.

⁽³⁸⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000, pontos 3.44-3.56.

⁽³⁹⁾ O Regulamento (CE) n.º 2064/97 prevê que os Estados-Membros avaliem a eficiência dos sistemas de gestão e de controlo instalados e examinem declarações de despesas, seleccionadas após uma análise de risco, efectuadas aos vários níveis em causa. Os controlos no local, efectuados antes do encerramento de cada forma de intervenção, incidirão sobre pelo menos 5 % da despesa total elegível, seleccionada com base numa amostra representativa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- a) Uma limitada avaliação pela Comissão da aplicação do regulamento pelos Estados-Membros;
- b) Dificuldades de interpretação e inexistência de orientações claras por parte da Comissão, necessárias para um controlo eficaz das intervenções;
- c) Aplicação tardia e parcial por parte dos Estados-Membros.

3.57. As verificações efectuadas pelo Tribunal, no âmbito da DAS 2001, em dez intervenções repartidas por seis Estados-Membros (Alemanha, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido) mostram que a execução do Regulamento (CE) n.º 2064/97 nos Estados-Membros começou a melhorar se bem que ainda sejam necessários progressos substanciais. A Comissão efectuou ao longo do exercício uma série de visitas no local, na maioria dos casos no âmbito do FEDER. Os resultados destes controlos, que confirmaram as constatações do Tribunal, foram transmitidos pela Comissão aos Estados-Membros em causa, acompanhados de recomendações. Foram reunidos num documento de trabalho apresentado em Setembro de 2001. Este documento tinha como objectivo especificar os anos a controlar, a constituição das amostras, a definição da despesa controlada, bem como o conteúdo dos relatórios. Além disso, a DG REGIO coordenou os trabalhos dos diferentes serviços da Comissão no que diz respeito a este regulamento, embora subsistam algumas diferenças na abordagem dos controlos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

implantação e o desenvolvimento do regulamento têm sido seriamente retardados num pequeno número de Estados-Membros, e existem instâncias de aplicação incorrecta de determinadas medidas, muitos Estados-Membros têm desenvolvido esforços sérios e efectivos para estabelecerem sistemas de controlo que estejam de acordo com as principais medidas estabelecidas. Enquanto a avaliação da aplicação do regulamento até 2000 foi levada a efeito principalmente com base em relatórios fornecidos pelos Estados-Membros e em reuniões de coordenação anuais, a Comissão tem subsequentemente levado a efeito sistemas de auditoria pormenorizados em todos os Estados-Membros.

3.57. *Todos os serviços dos Fundos estruturais têm focalizado os seus esforços de auditoria nos sistemas nacionais requeridos nos termos do Regulamento (CE) n.º 2064/97. O trabalho tem sido coordenado pela DG REGIO com os outros serviços dos Fundos estruturais ao longo do ano, e a metodologia estabelecida para o inquérito de auditoria para o FEDER tem sido amplamente seguida pelos outros serviços. Para o FEDER, foram levadas a efeito 25 missões de auditoria; para o FSE, 11; para o FEOGA, secção Orientação, 14 no decorrer do segundo semestre e mais 13 missões sobre o mesmo assunto durante o primeiro semestre de 2002; e, relativamente ao IFOP, foram efectuadas 5 missões de auditoria. Os resultados destas auditorias conjuntamente com recomendações foram estabelecidos em relatórios comunicados aos Estados-Membros. Em alguns casos, foram também enviadas cartas aos Estados-Membros notificando-os imediatamente de constatações urgentes. Em muitos casos, as fragilidades identificadas eram semelhantes às previamente detectadas pelo Tribunal. Com base nas constatações intercalares dos inquéritos de auditoria, uma nota informativa abrangendo 11 questões diversas relacionadas com a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 foi apresentada em Setembro de 2001 ao Comité para o Desenvolvimento e Reconversão das Regiões e a outros comités dos Fundos estruturais. A partir do acompanhamento deste trabalho de auditoria a Comissão estabeleceu que os Estados-Membros desenvolveram esforços significativos para acompanhar as recomendações e para corrigir os erros verificados na aplicação do regulamento. É este, por exemplo, o caso, no que diz respeito ao FEDER, de determinadas regiões de dois Estados-Membros referidos pelo Tribunal (Itália e Alemanha).*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.58. Está ainda por determinar o impacto destas iniciativas, nomeadamente na resolução dos problemas substanciais de carácter contínuo (por exemplo, definição da despesa controlada, composição das amostras, análise dos riscos, fraca cobertura das despesas dos anos 1994 a 1997). Caso estas lacunas não sejam corrigidas rapidamente, corre-se o risco de existirem atrasos e de não se detectarem erros no momento dos encerramentos das intervenções que devem ter lugar a partir de meados de 2002.

Erros persistentes nos pagamentos intermédios

3.59. Os controlos efectuados pelo Tribunal a 13 pagamentos nos mesmos seis Estados-Membros (ver ponto 3.57) indicam a persistência de erros (em nove destes pagamentos) nas declarações que dão origem a pagamentos intermédios para as intervenções do período 1994-1999. Os erros substantivos de legalidade e regularidade que afectam directamente os montantes das operações subjacentes situam-se, na sua maioria, a nível dos beneficiários finais. Os erros mais frequentes que põem em causa a elegibilidade das despesas são de natureza semelhante aos constatados anteriormente, a saber, acções não relacionadas com o programa em causa ⁽⁴⁰⁾, receitas geradas pelos projectos não incluídas nas contas ⁽⁴¹⁾, montantes estimados de despesas ainda não efectuadas ⁽⁴²⁾, incumprimento de uma cláusula de criação de emprego ⁽⁴³⁾ e despesas não justificadas ⁽⁴⁴⁾.

3.60. Os erros de tipo formal são igualmente comparáveis aos dos exercícios anteriores, a saber, ao nível da Comissão, o incumprimento do prazo de dois meses para efectuar um pagamento após a recepção de um pedido aceitável e, ao nível dos beneficiários, a apresentação de despesas pré-fixadas sem justificações suficientes ⁽⁴⁵⁾, informações insuficientes relativas à compra de um terreno ⁽⁴⁶⁾ e documentação incompleta relativa a despesas ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁰⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para Industrial South Wales, 1997-1999; PO do objectivo n.º 2 para a Catalunha, 1997-1999.

⁽⁴¹⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para Greater Manchester, 1997-1999; PO do objectivo n.º 1 para Infrastrutture Aeroportuali, 1996-1999; PO do objectivo n.º 2 para a Catalunha, 1997-1999.

⁽⁴²⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para Nordrhein-Westfalen, 1997-1999; PO do objectivo n.º 1 para Infrastrutture Aeroportuali, 1996-1999; DOCUP do objectivo n.º 5b) para Poitou-Charentes, 1994-1999.

⁽⁴³⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para Greater Manchester, 1997-1999.

⁽⁴⁴⁾ PO do objectivo n.º 2 para a Catalunha, 1997-1999; DOCUP do objectivo n.º 2 para Industrial South Wales, 1997-1999.

⁽⁴⁵⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para a Irlanda do Norte, 1997-1999.

⁽⁴⁶⁾ FC Portugal, tratamento de águas de Setúbal.

⁽⁴⁷⁾ PO do objectivo n.º 1 para Infrastrutture Aeroportuali, 1996-1999.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.58. Os resultados da actividade de auditoria da Comissão são já visíveis, e o trabalho adicional de controlo tem sido levado a efeito nos Estados-Membros como resultado das recomendações feitas com o objectivo de assegurar que haverá uma base adequada para o encerramento e, em especial, para as constatações de encerramento pelo organismo independente nos termos do artigo 8.º do regulamento. Na sequência de recepção do requerimento de encerramento, a Comissão verificará que as insuficiências materiais identificadas no seu trabalho de auditoria têm sido satisfatoriamente tratadas antes do pagamento do balanço final.

3.59. Tendo em conta a data de recepção pela Comissão das informações do Tribunal sobre os casos individuais, a Comissão não pôde obter o conjunto das respostas dos Estados-Membros. A Comissão procederá à análise de todas as respostas e compromete-se a proceder a todas as correcções necessárias.

Relativamente a um dos casos citados, o Estado-Membro e a Comissão não partilham o parecer do Tribunal segundo o qual a cláusula de criação de emprego não foi respeitada, uma vez que esta cláusula não era de aplicação no projecto em questão, que tinha transitado do período de programação anterior para o período 1997-1999, excepcionalmente, com uma comparticipação de Fundos específica. Para todos os outros projectos da medida sujeita a auditoria pelo Tribunal, a cláusula de criação de emprego foi respeitada.

3.60. A Comissão reconhece que algumas situações de atraso nos pagamentos conduziram a uma ultrapassagem do prazo de dois meses. Estas situações são, em geral, imputáveis à sobrecarga de trabalho excepcional verificada durante o período de sobreposição entre o encerramento do período 1994-1999 e o início do período 2000-2006 a nível dos serviços da Comissão.

A Comissão procedeu a um controlo sobre o projecto que é alvo da observação do Tribunal relativa à informação insuficiente quanto à aquisição de um terreno. As observações do Tribunal serão objecto de um acompanhamento no contexto deste controlo.

As respostas dos Estados-Membros relativas aos outros erros formais indicados pelo Tribunal serão alvo de análise imediatamente após a sua recepção.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.61. A persistência das anomalias constatadas nas declarações em apoio dos pedidos de pagamento intermédios mostra que o risco de impacto no orçamento comunitário continua a ser importante, quer pelo pagamento prematuro de pagamentos por conta, quer, tendo em conta a insuficiência dos controlos exercidos quando do encerramento, pelo pagamento de saldos excessivos⁽⁴⁸⁾.

Pagamentos excessivos nos encerramentos (objectivo n.º 2 1994-1996 e Fundo de Coesão)

3.62. A Comissão procedeu em 2001 ao encerramento de 53 intervenções do período 1994-1996 do objectivo n.º 2 (das quais 16 do FEDER e 37 do FSE). No final de 2001 restam ainda 53 intervenções em aberto, representando 575 milhões de euros de autorizações por liquidar (das quais 44 do FEDER no valor de 540 milhões de euros e nove do FSE no valor de 35 milhões de euros). Os procedimentos de encerramento aplicados às intervenções do período 1994-1996 do objectivo n.º 2 e aos projectos do Fundo de Coesão são substancialmente idênticos aos do período anterior. As observações do ponto 3.48 aplicam-se portanto igualmente a esta categoria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.61. *No que diz respeito aos pagamentos intercalares, tal como a Comissão indicou previamente, qualquer impacto no orçamento comunitário seria limitado e transitório porque o efeito dar-se-ia na programação do pagamento adiantado e não no montante e porque toda e qualquer anomalia pode ser rectificada aquando do encerramento final.*

Para o período 1994-1999, solicita-se aos Estados-Membros que antes do encerramento tomem medidas para assegurar que todas as despesas não elegíveis foram excluídas e para providenciarem uma declaração por um organismo independente para esse efeito.

Para o encerramento dos programas que terá lugar de 2002 em diante, a Comissão instaurou procedimentos destinados a assegurar uma garantia razoável de que as despesas não elegíveis não serão sujeitas a co-financiamento. Além disso, as auditorias de encerramento serão levadas a efeito com base numa selecção de programas para verificar a viabilidade da informação providenciada pelo Estado-Membro aquando do encerramento e para identificar e excluir todas as despesas irregulares.

3.62. *Para o FEDER, a Comissão levou a efeito auditorias de encerramento com base numa selecção de programas do objectivo n.º 2 para o período 1994-1996 durante a primeira metade de 2002. O objectivo das auditorias consiste em verificar a pertinência das declarações de despesas apresentadas pelas autoridades nacionais e em introduzir correcções financeiras sempre que necessário. Em primeiro lugar, foram submetidos a auditoria seis programas, estando as conclusões a ser estabelecidas. A Comissão determinará então se o objectivo do trabalho de auditoria deverá ser prorrogado.*

⁽⁴⁸⁾ Conforme o Tribunal indicou nos seus relatórios anteriores de apoio à declaração de fiabilidade, os erros detectados nas declarações de despesas não afectam necessariamente em si mesmo os pagamentos efectuados pela Comissão. De facto, caso as despesas declaradas ultrapassem o limite exigido, o nível das despesas elegíveis após dedução dos erros pode ainda justificar o pagamento do adiantamento ou do saldo da fracção em causa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.63. O Regulamento (CE) n.º 2064/97, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2406/98 ⁽⁴⁹⁾ dispensa na realidade as intervenções do período 1994-1996 da declaração de validade que atesta a aplicação dos controlos previstos. No entanto, não dispensa a aplicação a estas intervenções dos controlos mínimos de 5 % das despesas elegíveis (esta taxa pode ser reduzida no caso das intervenções aprovadas antes da entrada em vigor do regulamento), aplicáveis ao conjunto do período 1994-1999. Não obstante, a Comissão encerrou as intervenções do período 1994-1996 sem verificar se estes controlos tinham sido efectuados.

3.64. O Tribunal realizou controlos aprofundados, em quatro Estados-Membros (Dinamarca, Espanha, Irlanda e Luxemburgo), ao nível de um subprograma relativamente a três intervenções do FEDER, bem como a dois projectos do Fundo de Coesão. Estes trabalhos mostram que os Estados-Membros aplicaram muito parcialmente os controlos previstos para o FEDER (ver ponto 3.63) e que, na maioria dos casos, subsistem erros importantes nas declarações finais de despesas que afectam os pagamentos do orçamento comunitário, tal como se constatou nos anos anteriores ⁽⁵⁰⁾:

a) No caso das intervenções do FEDER, identificaram-se despesas inelegíveis da ordem de 83 % ⁽⁵¹⁾, 9,3 % ⁽⁵²⁾ e 19 % ⁽⁵³⁾ das despesas declaradas, que resultaram em pagamentos excessivos pelo Fundo, relativamente aos três subprogramas controlados, de respectivamente 29,8, de 0,4 e de 1,5 milhões de euros;

⁽⁴⁹⁾ JO L 298 de 7.11.1998, p. 15.

⁽⁵⁰⁾ Ver relatórios anuais relativos aos exercícios de 1997 (ponto 8.80), 1998 (pontos 3.29-3.30), 1999 (pontos 3.49-3.52) e 2000 (ponto 3.39).

⁽⁵¹⁾ PO do objectivo n.º 2 para Madrid 1994-1996: despesas de construção e de equipamento universitários, inelegíveis no âmbito de um subprograma de apoio à investigação.

⁽⁵²⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para o Luxemburgo 1994-1996: projectos realizados fora do período de elegibilidade, despesas inelegíveis por natureza, não recuperação de ajudas indevidas.

⁽⁵³⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para Nordjylland DK 1994-1996: despesas inelegíveis por natureza, despesas de construção de estabelecimentos escolares inelegíveis no âmbito do objectivo n.º 2, projecto não elegível no quadro do programa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.63. *Para programas para os quais a data-limite de autorização era 31 de Dezembro de 1996 ou uma data anterior, a Comissão não requereu sistematicamente uma garantia sobre os controlos levados a efeito pelas autoridades nacionais quer nos termos do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 quer nos termos do Regulamento (CE) n.º 2064/97 como condição prévia de encerramento, atendendo a que o artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97 que requer uma especificação de encerramento por um organismo independente não é aplicável. Todavia, a informação sobre os controlos é incluída nos relatórios finais de implementação para o período 1994-1999. As auditorias actualmente em curso sobre um exemplar do objectivo n.º 2 dos programas de 1994-1996 fornecerão uma base para determinar se os controlos efectuados pelos Estados-Membros foram adequados.*

3.64.

a) *Para o primeiro programa referido pelo Tribunal, a Comissão efectuou também uma auditoria de encerramento e identificou determinadas irregularidades adicionais, estando já em contacto com o Estado-Membro em causa relativamente à correcção de certos assuntos identificados pelo Tribunal, e dará também agora seguimento às suas próprias conclusões de auditoria. Contudo, existem outras observações do Tribunal que requerem ainda informação por parte do Estado-Membro antes que a Comissão possa confirmar a percentagem de erro detectada pelo Tribunal.*

Para os dois outros programas referidos pelo Tribunal, os Estados-Membros abrangidos contestaram parcialmente as observações do Tribunal e, portanto, a percentagem de erro pode ser reduzida. A Comissão levará a efeito uma análise caso a caso das respostas dos Estados-Membros e procederá às recuperações necessárias.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

b) No caso dos projectos do Fundo de Coesão, as despesas inelegíveis representam respectivamente 1,7 % ⁽⁵⁴⁾ e 2,6 % ⁽⁵⁵⁾ dos montantes declarados; no primeiro caso, conduz a um pagamento excessivo pelo Fundo de 7,7 milhões de euros para o conjunto do projecto; no segundo caso, uma declaração que excede em 11,4 % o limite estabelecido não tem incidência no montante pago.

b) O primeiro caso mencionado pelo Tribunal refere-se a uma situação de aparente infracção das disposições comunitárias em matéria de contratos públicos que é contestada pelo Estado-Membro. A Comissão procederá à análise pormenorizada deste caso para determinar a validade dos argumentos apresentados pelo Estado-Membro.

Para o segundo caso, as observações do Tribunal só foram parcialmente aceites pelo Estado-Membro. A Comissão seguirá o caso mas, em virtude da sua mencionada declaração, não será necessário proceder a uma recuperação.

*Intervenções do período 2000-2006***Aplicação ainda limitada dos dispositivos de controlo**

Introdução

3.65. O Regulamento (CE) n.º 438/2001 especifica as obrigações das autoridades de gestão ⁽⁵⁶⁾, das autoridades de pagamento ⁽⁵⁷⁾ e dos organismos intermediários ⁽⁵⁸⁾ no que diz respeito à definição e repartição das funções no seu interior, à eficácia dos sistemas de verificação da realidade das despesas e à existência de uma pista de controlo. Prevê igualmente as modalidades de certificação das despesas e o âmbito dos controlos a que os Estados-Membros devem proceder. Nos termos do Regulamento (CE) n.º 2064/97, os controlos no local devem cobrir pelo menos 5 % das despesas elegíveis distribuídas por todo o período, e permitir comprovar o bom funcionamento dos sistemas de gestão e controlo, bem como examinar as declarações de despesas, na base de uma análise de risco, efectuadas aos vários

⁽⁵⁴⁾ FC Espanha Autopista Rias Baixas: incumprimento das directivas em matéria de contratos públicos.

⁽⁵⁵⁾ FC Irlanda N4 Collooney/Sligo: despesas fora do período elegível, não contabilização da venda de um terreno, inclusão de trabalhos anexos.

⁽⁵⁶⁾ Autoridade de gestão: autoridade ou organismo designado pelo Estado-Membro para gerir uma intervenção; responsável pela eficácia e regularidade da gestão.

⁽⁵⁷⁾ Autoridade de pagamento: organismo ou autoridade designada pelo Estado-Membro para elaborar e apresentar os pedidos de pagamento e receber os pagamentos da Comissão.

⁽⁵⁸⁾ Organismo intermediário: qualquer organismo que actue sob a responsabilidade das autoridades de gestão ou de pagamento ou realize tarefas por conta destas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

níveis em causa. O Tribunal verificou a aplicação do Regulamento (CE) n.º 438/2001 relativamente a 12 intervenções junto de nove Estados-Membros ⁽⁵⁹⁾.

Papel da Comissão

3.66. Com vista a assegurar-se de que os sistemas de gestão e de controlo estão de acordo com as normas exigidas pela regulamentação, a Comissão deve examinar regularmente o funcionamento destes sistemas, para o que são necessárias visitas no local. No entanto, as DG REGIO e FISH efectuaram um número limitado de visitas em 2001, a DG EMPL efectuou uma, não tendo a DG AGRI realizado nenhuma. Como resultado, a Comissão não dispôs em 2001 de garantias suficientes sobre a fiabilidade destes sistemas.

3.66. O Regulamento (CE) n.º 438/2001 entrou em vigor em Março de 2001. De acordo com o disposto no artigo 5.º, uma descrição de sistemas deveria ter sido comunicadas antes do final do mês de Junho de 2001, mas a maior parte dos Estados-Membros apenas as comunicaram no decorrer do quarto trimestre desse ano.

A principal razão pela qual não mais dos novos programas foram sujeitos a auditoria no local foi a atribuição de recursos a outras prioridades para o trabalho de auditoria em 2001-2002, nomeadamente as preparações dos Estados-Membros para o encerramento dos programas de 1994-1999. As auditorias no local dos sistemas instaurados pelos programas actuais continuarão nos próximos anos. Entretanto, todos os sistemas têm sido verificados utilizando-se as descrições apresentadas ao abrigo do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 e quaisquer preocupações serão verificadas. Em geral, a Comissão é incentivada pelos resultados das verificações no local dos novos sistemas indicando que os requerimentos mais exigentes estabelecidos e a maior actividade de auditoria vêm conduzindo a uma melhoria dos padrões.

A DG REGIO efectuou 29 auditorias preventivas em 2001 relativamente à gestão e aos sistemas de controlo estabelecidos pelos Estados-Membros ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 438/2001. Em meados de 2002, a DG REGIO tinha verificado no local 31 % dos sistemas de gestão e controlo para os programas 2000-2006 dos objectivos n.º 1 e n.º 2.

Em 2001, quatro programas foram controlados pela DG FISH e durante o primeiro semestre de 2002 foram controlados quatro outros programas. Isto equivale a 50 % dos programas exclusivamente IFOP e a 16 % de todos os programas com participação do IFOP.

A DG EMPL levou a efeito uma auditoria de sistemas para o novo período (Dinamarca) em (Dezembro de) 2001. No final de 2002, a DG planeia ter abrangido 34 % dos programas 2000-2006 do objectivo n.º 3 e 17 % de todos os programas com participação do FSE para esse período. O número planeado de auditorias preventivas para 2001 da DG EMPL

⁽⁵⁹⁾ Alemanha (FEDER e FSE), Áustria (FSE), Bélgica (FSE), Espanha (IFOP), Finlândia (FEDER), França (FSE), Grécia (FEDER e FEOGA-Orientação), Itália (FSE) e Portugal (FEDER e FSE).

relativamente a uma primeira avaliação das descrições dos sistemas de gestão e controlo [artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001] teve de ser reduzido principalmente devido a descrições que faltavam ou a transmissões tardias dessas descrições. Daí resultou que apenas uma missão de auditoria preventiva foi levada a efeito em 2001. Este tipo de missão constituirá a maior parte dos controlos em 2002.

Além das razões acima mencionadas, a DG AGRI não foi ainda capaz de dar início à auditoria do FEOGA, secção Orientação, nos novos programas devido aos recursos humanos limitados disponíveis para os controlos do FEOGA, secção Orientação, e à necessidade de manter o nível adequado de controlos em outros sectores de risco. A sua intenção é pedir assistência a uma empresa de auditoria privada para levar a efeito esta tarefa.

Aplicação do regulamento pelos Estados-Membros

Sistemas de controlo das autoridades de gestão e dos organismos intermédios

3.67. Em determinados Estados-Membros ⁽⁶⁰⁾ os procedimentos de controlo da realidade e elegibilidade das despesas apresentam deficiências, nomeadamente a inexistência de controlo de facturas pagas ou de documentos equivalentes. Por consequência, a declaração de despesas é estabelecida sem verificar se as despesas foram efectivamente realizadas (ver ponto 3.77).

3.68. Num Estado-Membro ⁽⁶¹⁾, tinham sido apresentadas as primeiras declarações de despesas antes de ter sido efectuado qualquer controlo no local. Em dois outros Estados-Membros ⁽⁶²⁾, os relatórios dos gestores continuavam a não indicar as verificações efectuadas no local. Por fim, num Estado-Membro ⁽⁶³⁾ não havia uma pista de auditoria, pois as despesas declaradas não correspondiam aos pagamentos feitos às autoridades regionais nem aos pagamentos destas aos promotores de projectos (ver ponto 3.77).

3.67. *Nas suas auditorias, a Comissão chamou já a atenção dos Estados-Membros para a importância da gestão de projectos no local e de uma verificação minuciosa e oportuna das declarações de despesas na origem contra facturas e outros documentos de apoio como sendo o modo fundamental de assegurar pagamentos regulares. Os artigos 4.º, 7.º e 9.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001 tornam explícita a importância crucial deste trabalho.*

3.68. *Como resultado das actividades da Comissão, todas as autoridades do programa devem encontrar-se agora sem dúvidas quanto às exigências relativas às verificações no local [artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001], ao registo de visitas de gestão (artigo 4.º) e a uma pista de auditoria suficiente (artigo 7.º e anexo I). A Comissão continuará a sua verificação dos sistemas de gestão e controlo e do seu funcionamento e tomará as medidas adequadas sempre que forem detectadas deficiências.*

Tendo em conta a data de recepção das informações do Tribunal sobre os casos individuais, a Comissão não pôde obter o conjunto das respostas dos Estados-Membros.

⁽⁶⁰⁾ Alemanha (FEDER e FSE), Espanha (IFOP), Finlândia (FEDER) e Portugal (FSE).

⁽⁶¹⁾ Portugal (FEDER).

⁽⁶²⁾ Espanha (IFOP) e Grécia (FEDER).

⁽⁶³⁾ França (FSE).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Autoridades de pagamento

3.69. Determinadas autoridades de pagamento ⁽⁶⁴⁾ não aplicaram procedimentos adequados que lhes permitam verificar se as declarações de despesas apenas incluem despesas elegíveis. Os certificados de despesas recolhem os dados registados nos sistemas de informação pelas autoridades de gestão ou pelos organismos intermédios, limitando-se as autoridades de pagamento a verificar se são coerentes com as declarações ou certificados parciais transmitidos por estes (ver ponto 3.77).

3.70. Em determinados casos, estas autoridades de pagamento previram efectuar controlos mas ainda não definiram linhas de orientação e listas de verificação para os realizar ⁽⁶⁵⁾ ou, nos casos em que a metodologia já está definida, não estava ainda a ser aplicada em 2001 ⁽⁶⁶⁾.

3.71. Em dois Estados-Membros ⁽⁶⁷⁾, os organismos intermédios exercem o papel da autoridade de pagamento relativamente às medidas aplicadas no território ou no sector de actividade da sua competência, estabelecendo certificados parciais de despesas. Neste caso, é frequente a autoridade de pagamento designada ter apenas um conhecimento limitado dos sistemas destes organismos, e as possibilidades de efectuar controlos do seu funcionamento são limitadas. Num outro Estado-Membro ⁽⁶³⁾, a entidade que certifica as despesas a nível regional não dispõe da independência exigida relativamente ao gestor orçamental que autoriza os pagamentos.

Controlos por sondagem

3.72. No final de 2001, os meios e procedimentos necessários à realização de controlos por sondagem não eram integralmente aplicados em nenhum dos nove Estados-Membros visitados e não tinha sido efectuado qualquer controlo relativo ao mínimo de 5 % durante todo o período.

3.69. *Antes de certificar as despesas declaradas à Comissão para pagamento da contribuição dos Fundos estruturais, a autoridade de pagamento deve adquirir uma garantia razoável da exactidão, regularidade e elegibilidade das exigências subjacentes. As auditorias da Comissão detectaram igualmente algumas inadequações no trabalho de determinadas autoridades de pagamento. Estas foram seguidas e, em alguns casos, ocorreram já melhorias. A Comissão manterá os seus esforços para assegurar que o processo de certificação permite estabelecer uma base segura para efectuar pagamentos intermédios em todos os Estados-Membros.*

3.70. *Nas suas auditorias, a Comissão identificou igualmente atrasos em determinados casos no estabelecimento de sistemas operacionais de controlo e tomou medidas para remediar este facto.*

3.71. *Nos casos de atribuição de determinadas funções da autoridade de pagamento a organismos intermediários, a Comissão insistiu em acordos formais entre organismos intermediários e a autoridade de pagamento que rege os procedimentos, sistemas e declarações. Sempre que as questões da independência do organismo de certificação surgiram, a Comissão requereu uma separação adequada das funções.*

No que diz respeito à situação específica levantada pelo Tribunal em França (nota de pé-de-página 63), a falta de independência da instância de certificação das despesas deve ser matizada à leitura dos regulamentos comunitários e dos termos da circular do primeiro-ministro de 15 de Julho de 2002 que estabelece melhorias do dispositivo de gestão, de acompanhamento e de controlo dos programas co-financiados pelos Fundos estruturais.

3.72. *As medidas do Regulamento 438/2001 relativas às verificações por amostra de despesas são essencialmente as mesmas do Regulamento (CE) n.º 2064/97 e, em muitos Estados-Membros, as estruturas instauradas para uma regulamentação antecipada continuarão a operar no novo período. Porque os Estados-Membros têm de assegurar que todos os controlos necessários têm sido levados a efeito para permitir o encerramento dos programas de 1994-1999, é por essa razão que as verificações por amostras de operações do actual período de programação têm tido um arranque lento.*

⁽⁶⁴⁾ Espanha (IFOP), Finlândia (FEDER), França (FSE), Grécia (FEDER e FEOGA-Orientação) e Portugal (FEDER e FSE).

⁽⁶⁵⁾ Grécia (FEOGA-Orientação e FEDER).

⁽⁶⁶⁾ Portugal (FEDER e FSE).

⁽⁶⁷⁾ Espanha (IFOP) e Finlândia (FEDER).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Autorizações: obrigações jurídicas não registadas nas contas

3.73. Tal como em 1999 e 2000 ⁽⁶⁸⁾, embora numa dimensão substancialmente inferior, algumas decisões não foram objecto de autorizações orçamentais (ver ponto 9.13). O Tribunal lembra que a autorização orçamental concomitante ao compromisso legal é uma obrigação imposta pelo artigo 36.º do Regulamento Financeiro e não poderá submeter-se a considerações técnicas. O Tribunal lembra igualmente que a transição de dotações efectuada para cobrir estas decisões não corresponde às condições definidas pelo n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro, que prevê a transição nos casos de processos praticamente concluídos em 31 de Dezembro e não nos casos de compromissos legais já registados nessa data.

Pagamentos: despesas inelegíveis

3.74. Os pagamentos efectuados em 2001 relativamente ao período 2000-2006 correspondem, por um lado, ao pagamento por conta de 7 % sobre as últimas intervenções decididas em 2001 e sobre as decididas no final de 2000 que não tinham beneficiado disso e, por outro lado, aos primeiros reembolsos de despesas efectuadas, baseados nas declarações de despesas certificadas pelos Estados-Membros.

3.75. O Regulamento (CE) n.º 1260/1999 indica que os pagamentos intermédios são calculados ao nível das medidas contidas no plano de financiamento da intervenção. Não existindo linhas de orientação na matéria, os serviços responsáveis pela gestão dos diferentes Fundos aplicaram métodos divergentes em 2001 quando a taxa efectiva de co-financiamento aplicada pelo Estado-Membro não coincidia com a taxa prevista. Uns aplicaram a taxa efectiva e outros a taxa prevista.

3.73. O Tribunal destaca que as autorizações jurídicas foram concluídas sem que a autorização orçamental correspondente tenha sido efectuada. Trata-se de um resultado de práticas diversas no processo de adopção dos programas.

Nestas circunstâncias, é normal que tais autorizações ainda não autorizadas na contabilidade sejam incluídas entre as autorizações extra balanço.

A partir do momento em que determinadas autorizações jurídicas deixaram de estar cobertas por autorizações orçamentais no final do exercício, as únicas alternativas aos transportes de dotações teriam consistido em deixar as autorizações jurídicas não abrangidas pelas autorizações orçamentais — o que teria sido inaceitável — ou em proceder a uma revisão das perspectivas financeiras.

3.75. A Comissão especificou as modalidades de cálculo dos pagamentos intermediários na Primavera de 2002 e, mais especificamente, a necessidade de respeitar as taxas por medidas previstas no plano de financiamento da intervenção aquando de cada pagamento. Todavia, estas modalidades são actualmente alvo de uma reanálise.

⁽⁶⁸⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 3.41 e 8.17, e relatório anual relativo ao exercício de 2000, pontos 3.28 e 9.16.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.76. As verificações efectuadas pelo Tribunal tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros (ver ponto 3.46) sobre os pagamentos intermédios mostraram que existiam despesas inelegíveis em determinadas declarações. Tendo em conta a natureza do reembolso das despesas incorridas dos pagamentos intermédios, estas despesas inelegíveis têm uma repercussão directa no orçamento comunitário, proporcional à taxa de co-financiamento aplicada.

3.77. No âmbito das 12 intervenções controladas (ver ponto 3.65), o Tribunal identificou sete em que havia erros de tipo comparável aos constatados no âmbito do período anterior, a saber: projectos inteira ou parcialmente inelegíveis⁽⁶⁹⁾, despesas inelegíveis por natureza⁽⁷⁰⁾, despesas injustificadas ou não suficientemente justificadas⁽⁷¹⁾, sobreavaliação de despesas gerais⁽⁷²⁾, não contabilização de receitas⁽⁷³⁾, despesas ainda não efectuadas⁽⁷⁴⁾ e incumprimento de obrigações em matéria de contratos públicos⁽⁷⁰⁾.

3.78. No caso de um PO do FEDER espanhol, a Comissão, após constatar uma diferença entre o montante apresentado na declaração de despesas relativa a uma medida e o apresentado no relatório de execução elaborado posteriormente, obteve a confirmação por parte das autoridades nacionais de que o montante inferior apresentado no relatório estava correcto, pois os principais projectos da medida tinham sido identificados como inelegíveis. Apesar disso, a Comissão calculou o montante a pagar com base na declaração e procedeu por isso a um pagamento indevido de 1,4 milhões de euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.76. *A autoridade de pagamento designada pelo Estado-Membro deve assegurar que as despesas que certifica à Comissão são elegíveis. Para os casos específicos identificados pelo Tribunal, a Comissão tomará as medidas necessárias para recuperar os montantes que considera não elegíveis. No âmbito das suas actividades de auditoria (ver resposta ao ponto 3.66), a Comissão vem verificando o funcionamento efectivo das autoridades de pagamento, nomeadamente no que diz respeito à certificação das despesas e à sua conformidade com o Regulamento (CE) n.º 438/2001. Se forem detectadas deficiências, a Comissão tomará as medidas oportunas em aplicação dos artigos 38.º e 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999. É de notar que o Regulamento (CE) n.º 438/2001 entrou em vigor em Março de 2001 e que os resultados das suas disposições não foram necessariamente visíveis para todas as despesas apresentadas pelos Estados-Membros.*

3.77. *A Comissão ainda não completou a análise das respostas recebidas dos Estados-Membros, mas faz notar que existem, entre os casos mencionados pelo Tribunal, observações que não foram aceites pelos Estados-Membros.*

As situações mencionadas pelo Tribunal indicam que existem ainda deficiências nos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros. A Comissão vem completando as suas primeiras auditorias dos sistemas instaurados pelos Estados-Membros em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 438/2001, a fim de assegurar a fiabilidade dos principais elementos requeridos.

3.78. *O montante pago em excesso foi deduzido do pagamento efectuado ao Estado-Membro em Abril de 2002. Assim, a Comissão fez questão de assinalar ao Estado-Membro a necessidade de assegurar a coerência entre os dados financeiros do relatório anual e as declarações das despesas.*

⁽⁶⁹⁾ DOCUP FEDER do objectivo n.º 2 para a Baixa Saxónia e DOCUP IFOP extra objectivo n.º 1, em Espanha.

⁽⁷⁰⁾ PO FEDER do objectivo n.º 1 Competitividade, na Grécia.

⁽⁷¹⁾ DOCUP FEDER do objectivo n.º 2 para a Baixa Saxónia, PO FEDER do objectivo n.º 1 para o Algarve e DOCUP FSE do objectivo n.º 3 para França.

⁽⁷²⁾ PO FSE do objectivo n.º 1 Educação para Portugal e DOCUP FSE do objectivo n.º 3 para França.

⁽⁷³⁾ DOCUP FSE do objectivo n.º 3 para França.

⁽⁷⁴⁾ DOCUP FEDER do objectivo n.º 2 para a Baixa Saxónia e DOCUP FEDER do objectivo n.º 2 para Southern Finland.

Conclusões e recomendações

3.79. As intervenções dos períodos anteriores a 1994 não foram regidas por sistemas de gestão e controlo eficazes, tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros. Os procedimentos de encerramento destas intervenções não foram alterados em 2001. Por consequência, a Comissão não dispõe de informações suficientemente fiáveis. Além disso, não compensa esta lacuna através dos seus próprios controlos, de forma a confirmar a legalidade e regularidade das despesas apresentadas quando do encerramento destas intervenções (ver pontos 3.48-3.52).

3.80. Os pagamentos intermédios relativos ao período 1994-1999 permanecem afectados pela persistência de erros nas declarações de despesas apresentadas pelos Estados-Membros (ver pontos 3.59-3.61). Esta situação repercute-se no encerramento das intervenções do objectivo n.º 2 para 1994-1996 onde o Tribunal constata regularmente níveis elevados de despesas ilegíveis. Não existindo controlos suficientes por parte dos Estados-Membros e da Comissão, estas anomalias traduzem-se no pagamento indevido de fundos comunitários (ver pontos 3.62-3.64).

3.81. Os controlos a que os Estados-Membros devem proceder antes da conclusão de cada forma de intervenção do período 1994-1999 constituem um elemento essencial da fiabilidade dos seus sistemas bem como da regularidade dos pedidos de pagamento. Apesar de certas melhorias tendo em vista uma aplicação homogénea das disposições, os sistemas de controlo não permitem ainda garantir que as declarações finais de despesas se apoiam em controlos suficientemente rigorosos e fiáveis. Considerando os encerramentos a ocorrer a partir de 2002, a Comissão deve desde já intensificar as suas iniciativas, incluindo garantir uma melhor coordenação da actividade dos seus serviços responsáveis pelas diferentes acções estruturais (ver pontos 3.56-3.58).

3.79. O quadro jurídico para gestão e controlo dos programas anteriores a 1994 não era tão rigoroso como o que é aplicável aos programas que serão encerrados a partir de 2002. Atendendo a estas limitações, a Comissão esforçou-se por aplicar procedimentos de encerramento que assegurem que as irregularidades identificadas têm sido satisfatoriamente abordadas. A Comissão não levou a efeito um pleno inquérito de auditoria relacionado com o encerramento dos programas anteriores a 1994, porque foi dada prioridade à preparação para o encerramento dos programas muitos mais significativos de 1994-1999 e à revisão dos sistemas para a gestão financeira e controlo do período de programação 2000-2006.

3.80. Para o objectivo n.º 2 dos programas 1994-1996, a Comissão está a proceder à auditoria de uma amostra de programas encerrados e elaborará as consequências adequadas. Para o encerramento de todos os outros programas do período 1994-1999, para os quais existe uma exigência de afirmação de encerramento por um organismo independente, a Comissão estabeleceu procedimentos de encerramento que garantam uma segurança razoável de que apenas as despesas regulares são tomadas em conta para determinação de co-financiamento. Além disso, uma selecção de programas encerrados será sujeita a auditoria de modo a verificar-se a fiabilidade da informação com base na qual o encerramento teve lugar e eliminar quaisquer despesas irregulares identificadas mediante recuperação de montantes indevidos pagos aos Estados-Membros.

3.81. A Comissão empreendeu um programa muito substancial de actividade de auditoria em 2001 a fim de obter garantia relativamente à implantação e ao desenvolvimento do Regulamento (CE) n.º 2064/97 pelos Estados-Membros. Como resultado das recomendações pormenorizadas comunicadas aos organismos abrangidos, têm sido desenvolvidos esforços significativos pelos Estados-Membros com o objectivo de completarem o trabalho necessário de controlo em linha com as exigências do regulamento que precede o encerramento. A Comissão assegurará que todas as deficiências materiais serão adequadamente tratadas antes do encerramento. Manterá igualmente e desenvolverá a coordenação efectiva entre os serviços dos Fundos estruturais que têm operado relativamente à preparação do encerramento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.82. As disposições regulamentares de gestão e de controlo previstas para o período 2000-2006 foram reforçadas. Contudo, a sua aplicação sofre já de um atraso importante, as estruturas não estão ainda todas operacionais e o controlo independente das operações efectuadas não começou (ver pontos 3.67-3.72). O Tribunal detectou, nos pagamentos intermédios, a presença de despesas inelegíveis do mesmo tipo das existentes nos períodos anteriores, o que indica que as regras aplicáveis não são suficientemente conhecidas por todos os intervenientes (ver pontos 3.74-3.78). A Comissão deverá portanto esforçar-se por terminar o mais cedo possível as suas verificações nos Estados-Membros e assegurar-se de que as normas de controlo e as regras de elegibilidade, bem como as sanções por incumprimento, sejam divulgadas e compreendidas a todos os níveis (ver ponto 3.66).

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Relatório especial n.º 18/98 sobre as acções comunitárias de incentivo à constituição de sociedades mistas no sector da pesca

Introdução

3.83. O regime das sociedades mistas foi instaurado em 1990 pelo Conselho a fim de contribuir para a redução da frota de pesca comunitária através da reorientação dos navios de pesca nas águas territoriais de países terceiros.

3.84. As principais observações do Tribunal diziam respeito às insuficiências dos procedimentos de acompanhamento e de controlo e à existência de anomalias ao nível de vários projectos susceptíveis de originar recuperações. O Conselho, na sua recomendação sobre a quitação para o exercício de 1997, sublinhava a necessidade de uma gestão mais rigorosa e exigia a recuperação de todos os montantes pagos indevidamente.

Novos procedimentos de acompanhamento e controlo

3.85. Nas suas respostas ao relatório do Tribunal, a Comissão indicava que tinha tomado ou iria tomar medidas com vista a melhorar o ficheiro das frotas, a desenvolver um ficheiro informático de acompanhamento das ajudas por navio e a intensificar os controlos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.82. *Apesar do atraso no estabelecimento dos sistemas para irem ao encontro dos padrões elevados, os Estados-Membros têm actualmente desenvolvido esforços significativos para instaurar as estruturas necessárias e estão melhor informados das exigências e melhor preparados para satisfazê-las do que o estavam anteriormente. Aquando dos seus sistemas de auditorias e sistemas e verificações de descrições de sistemas, a Comissão tem-se focalizado nos controlos necessários para assegurar despesas pertinentes, regulares e elegíveis a partir da base bottom up. Continuará a auditoria destes sistemas nos anos futuros, concedendo a prioridade aos programas ainda não abrangidos e ao Fundo de Coesão, para o qual foram agora estabelecidas exigências semelhantes no Regulamento (CE) n.º 1386/2002 de 29 de Julho de 2002.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Um ficheiro das frotas reestruturado mas ainda não fiável

3.86. O sistema de gestão do ficheiro das frotas foi sujeito a modificações importantes, tanto ao nível da aplicação informática como do procedimento de registo das informações transmitidas pelos Estados-Membros. Desde Fevereiro de 2001, este sistema permite que estes conheçam em tempo real os dados que lhes dizem respeito e procedam às alterações necessárias em caso de divergência com as informações que possuem.

3.87. Contudo, a análise dos dados do ficheiro das frotas revelou problemas de exaustividade e de qualidade dos dados individuais nomeadamente ao nível dos principais parâmetros de gestão da capacidade que são a tonelagem e a potência. Em particular, foram postas em evidência incoerências com os dados globais transmitidos pelas autoridades nacionais no âmbito do programa de orientação plurianual. Além disso, a definição actual da potência motor é inadequada na medida em que se refere à que é garantida pelos construtores e não à que é realmente desenvolvida.

Um novo sistema de acompanhamento das ajudas, por navio, ainda não operacional

3.88. Para o período 1984-1994, a Comissão fez um esforço considerável para criar uma base de dados reunindo as principais características das ajudas atribuídas. As anomalias assim detectadas foram acompanhadas individualmente e mais de metade do montante das infracções presumidas foi já recuperada. No que toca ao período recente, o sistema Infosys deve permitir identificar as ajudas comunitárias por navio. Este sistema ainda não estava totalmente operacional em Setembro de 2001.

3.87. *A Comissão considera que o recurso ao novo software no que diz respeito ao registo da frota permite aos Estados-Membros apresentar dados exaustivos e corrigi-los em qualquer altura pelo que eventuais discrepâncias podem e devem ser rectificadas prontamente pelos Estados-Membros.*

A Comissão é da opinião de que a arqueação bruta, tal como definida pelo Regulamento (CE) n.º 2930/86, constitui o indicador de maior confiança da arqueação de um navio que pode ser utilizado. No final de 2003, quando tiver sido levada a cabo a sua implementação, a UE disporá, pela primeira vez, de dados relativos à arqueação das frotas dos Estados-Membros expressos de modo homogéneo.

No que diz respeito às medidas e certificação da potência motor, a Comissão tomou uma série de iniciativas para a melhorar, sobretudo atendendo às dificuldades técnicas levantadas pelos Estados-Membros que, até agora, têm posto obstáculos a uma solução definitiva que justificaria uma revisão substancial das normas comunitárias.

3.88. *Para os períodos 1994-1999 e 2000-2006, os Estados-Membros são obrigados, em virtude dos Regulamentos (CE) n.º 1796/95 e (CE) n.º 366/2001, a fornecer um relatório anual pormenorizado sobre as ajudas concedidas. Este relatório contém indicadores financeiros e técnicos sobre os projectos financiados. Uma vez que o sistema informático Infosys não está ainda perfeitamente operacional, os dados fornecidos pelos Estados-Membros são actualmente tratados manualmente, o que permite um acompanhamento razoável das ajudas e da sua conformidade às regulamentações em vigor, nomeadamente no âmbito de uma análise cruzada com os dados do ficheiro «frota».*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Controlos no local menos frequentes

3.89. Após ter procedido ao controlo de 18 projectos (30 navios) no local, durante o ano de 1998, ou seja antes da publicação do relatório do Tribunal, a Comissão apenas realizou seis durante os 31 meses seguintes (período de 1 de Janeiro de 1999 a 31 de Julho de 2001), metade dos quais deu lugar a observações que poderiam determinar a recuperação das ajudas. A intensificação anunciada dos controlos no local pela Comissão, na sua resposta ao relatório especial, não continuou, apesar da frequência das anomalias constatadas.

Novas disposições regulamentares adequadas

3.90. Desde o relatório do Tribunal, os textos regulamentares sofreram várias alterações. Apenas foram examinadas as disposições actualmente em vigor ⁽⁷⁵⁾.

3.91. No que diz respeito às condições de intervenção, quase todas as insuficiências salientadas no relatório deram lugar a novas disposições regulamentares. A única excepção refere-se à supressão dos meios alternativos ao pagamento das subvenções em capital, que o Tribunal desejava ver encorajar. A natureza das informações que devem ser apresentadas pelos Estados-Membros, deveria permitir à Comissão proceder a um controlo sistemático, com base em documentos, da conformidade com a essência da regulamentação. As novas disposições respondem largamente às lacunas salientadas pelo Tribunal. Contudo, entraram em vigor muito recentemente, não permitindo formular uma opinião sobre a sua aplicação.

3.89. Assim que a Comissão foi informada das anomalias identificadas pelo Tribunal, decidiu levar a efeito um elevado número de controlos no local.

No que diz respeito a seis projectos mencionados pelo Tribunal, é de notar que, para os três projectos que foram alvo de observações, a participação financeira foi suprimida num caso e reduzida nos dois outros casos.

Em seguida, com o objectivo de melhorar a relação custo-eficácia dos controlos e tendo em conta as características dos projectos da sociedade mista, os serviços da Comissão concederam a prioridade à verificação sobre peças, constituindo um grupo operacional que, até à data, procedeu à análise de 44 projectos.

⁽⁷⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 2792/1999 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1999, que define os critérios e condições das acções estruturais no sector das pescas (JO L 337 de 30.12.1999, p. 10) e Regulamento (CE) n.º 366/2001 da Comissão, de 22 de Fevereiro de 2001, relativo às regras de execução das acções definidas pelo Regulamento (CE) n.º 2792/1999 do Conselho (JO L 55 de 24.2.2001, p. 3).

Acompanhamento satisfatório das anomalias

3.92. A análise destes processos mostra que a Comissão tratou cada um dos 19 casos citados no relatório do Tribunal com a devida atenção. Os trabalhos levaram-na, em nove projectos, a confirmar a existência de irregularidades ⁽⁷⁶⁾ e a iniciar os procedimentos necessários para, quando fosse caso disso, recuperar as somas indevidas ⁽⁷⁷⁾ e, nos outros dez casos, a concluir ou manter a opinião de que não se justifica dar seguimento.

Conclusões e recomendações

3.93. Foram introduzidas melhorias na regulamentação e no mecanismo de acompanhamento da medida «sociedades mistas». Os diferentes casos individuais de anomalias constatadas foram igualmente devidamente tratados. No entanto, a reforma do sistema de gestão do registo comunitário da frota de pesca não permitiu até ao presente resolver as insuficiências deste em termos de exaustividade, coerência e fiabilidade dos indicadores de capacidade. A Comissão deverá portanto reforçar a qualidade deste registo tendo em vista o seu papel principal na definição e gestão das políticas comunitárias da pesca (ver pontos 3.86-3.87).

3.93. *Na sequência das substanciais alterações dos procedimentos e comunicações entre os Estados-Membros e a Comissão, na gestão dos dados relativos às frotas, foram introduzidas melhorias consideráveis no ficheiro. Todavia, estas melhorias não puderam evitar que alguns Estados-Membros não tenham preenchido, regular e completamente, as suas obrigações, o que, por vezes, afectou a fiabilidade da base de dados. Além disso, foi dado início a processos de infracção contra determinados Estados-Membros. Por último, no âmbito da reforma da política comum da pesca (PCP), a proposta da Comissão prevê sanções reforçadas (penalidades, quotas e esforços de pesca).*

Seguimento dado às observações da DAS

FEDER e Fundo de Coesão: montantes de recuperações por vezes limitados

DAS 1998

3.94. No seu relatório anual relativo ao exercício de 2000, o Tribunal assinalava que a Comissão não tinha dado um seguimento adequado a certos erros substantivos salientados no quadro da DAS 1998, tratando-se nomeadamente de cinco programas do FEDER encerrados em 1998, relativamente aos quais o Tribunal estimava ter existido um pagamento excessivo no valor de 47,5 milhões de euros ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ Num montante global mínimo de 1,3 milhões de euros.

⁽⁷⁷⁾ 900 000 euros foram já recuperados.

⁽⁷⁸⁾ Pontos 3.113 e 3.115.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.95. Em um dos casos ⁽⁷⁹⁾, relativamente ao qual não tinha sido efectuado qualquer acompanhamento, a Comissão iniciou, em Junho de 2001, o procedimento de correcção financeira informando o Estado-Membro da eventualidade da recuperação de 19,4 milhões de euros, montante avaliado pelo Tribunal. Desde então, embora o Estado-Membro não tenha respondido dentro do prazo fixado de dois meses, não foi emitida qualquer ordem de cobrança.

3.96. Em um caso ⁽⁸⁰⁾ em que o procedimento de correcção financeira tinha sido iniciado em Setembro de 2000, a Comissão recebeu os últimos comentários do Estado-Membro em Junho de 2001. O Tribunal estima que o montante pago em excesso, inicialmente avaliado em 13,9 milhões de euros, pode ser reduzido, com base nos documentos comprovativos entretanto apresentados, para 9,9 milhões de euros. No entanto, a Comissão não deu seguimento e não foi estabelecido qualquer montante a recuperar.

3.97. Nos três casos ⁽⁸¹⁾ em que a Comissão previa correcções financeiras (num montante de 10,9 milhões de euros), os procedimentos que originaram a emissão de ordens de cobrança duraram mais de 16 meses. Além disso, a Comissão limitou os montantes a recuperar às despesas inelégíveis relativas exclusivamente aos projectos controlados pelo Tribunal. Não procedeu a verificações complementares nem aplicou as constatações ao conjunto das despesas potencialmente afectadas. Daí resulta que os montantes a recuperar se elevem a 4,10 milhões de euros contra os 12,5 milhões de euros estimados pelo Tribunal.

3.98. Além disso, num dos três casos ⁽⁸²⁾, o subprograma controlado comporta igualmente um financiamento em excesso a favor do Estado-Membro de 1,6 milhões de euros, devido ao facto de a Comissão ter pago a contribuição do FEDER à taxa inicialmente prevista, ainda que a execução demonstre uma taxa de financiamento inferior a 9 %. A Comissão não recupera

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.95. *O Estado-Membro abrangido forneceu novos elementos de modo a reexaminar o caso após a expiração da data-limite. Considerando a importância do caso, a Comissão concordou com esta prorrogação. O caso pode ser agora concluído, com uma recuperação a efectuar para a qual o montante não foi ainda definitivamente fixado.*

3.96. *A Comissão está actualmente a preparar uma decisão à luz de informações pormenorizadas recebidas dos Estados-Membros. Estas informações possuem um impacto sobre o cálculo extrapolativo mas, actualmente, não é possível fornecer um valor final. Todavia, a avaliação última será provavelmente da ordem de 9,9 milhões de euros.*

3.97. *Até recentemente, a Comissão encontrou dificuldades, com o pessoal de auditoria e com os recursos disponíveis, em aprofundar inquéritos em casos de erro detectados pelo Tribunal bem como em levar a efeito o seu próprio programa de auditoria. Com recursos humanos adicionais, a situação tornou-se agora significativamente melhor.*

No que diz respeito às diferenças entre os montantes, o valor para a recuperação efectuado pela Comissão diz respeito aos custos de projecto considerados não elegíveis na sequência da conclusão do procedimento de análise com o Estado-Membro, enquanto o valor do Tribunal era uma estimativa.

3.98. *No caso visado pelo Tribunal, a Comissão utilizou aquando do encerramento as modalidades internas aplicadas durante esse período. Após análise das observações do Tribunal, bem como dos elementos enviados pelo Estado-Membro, a Comissão emitiu uma ordem de recuperação de 700 515 euros.*

⁽⁷⁹⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para Nordrhein-Westfalen 1992-1993.

⁽⁸⁰⁾ PO do objectivo n.º 1 Turismo para a Irlanda 1989-1993.

⁽⁸¹⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para Pays-de-la-Loire 1992-1993; programas integrados mediterrâneos para Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PIM PACA); PO do objectivo n.º 1 para Martinica 1989-1993.

⁽⁸²⁾ DOCUP do objectivo n.º 2 para Pays-de-la-Loire 1992-1993.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

este pagamento excessivo. O Tribunal estima que o pagamento de uma contribuição superior ao montante efectivamente devido aos beneficiários finais transgride os princípios impostos pelo Regulamento (CEE) n.º 2052/88 ⁽⁸³⁾.

DAS 1999

3.99. O Tribunal verificou se a Comissão tinha dado um seguimento adequado aos casos de erros substantivos, que necessitam de uma acção da Comissão, assinalados no quadro da DAS 1999, relativos a 12 intervenções do FEDER e a quatro projectos do Fundo de Coesão.

3.100. No que diz respeito às intervenções e projectos não encerrados, as medidas tomadas pela Comissão revelam ser satisfatórias em oito casos ⁽⁸⁴⁾, tendo sido efectuadas as correcções das despesas declaradas. Em seis casos ⁽⁸⁵⁾, as medidas tomadas pela Comissão ainda não conduziram a um resultado. Em um destes casos ⁽⁸⁶⁾, a Comissão procedeu, ainda assim, a vários pagamentos a favor do programa em causa.

3.100. *A Comissão salienta, relativamente aos seis casos para os quais é indicado que as atitudes empreendidas não tinham ainda conduzido a um final, aquando da análise do Tribunal, que se trata de casos complexos, por razões de diferenças significativas entre os factos constatados pelo Tribunal e as alegações dos Estados-Membros, das situações de interpretação das disposições de aplicação do FEDER ou de não conformidade com as políticas comunitárias, o que exige contactos com as autoridades nacionais e os beneficiários abrangidos pelos Estados-Membros e consultas interserviços no âmbito da Comissão antes de dar um eventual início aos procedimentos destinados às correcções financeiras. Até ao presente, três desses seis casos foram já regulamentados pela Comissão, sendo-o os três outros também dentro de breves prazos.*

A Comissão considera que não existe uma base suficiente para suspender os pagamentos intermediários dos programas relativos aos quais existem verificações ainda em curso. No entanto, a Comissão velará por que, antes da aceitação do pedido pelo Estado-Membro do pagamento do saldo final das formas de intervenção, todos os casos de erro sejam resolvidos, ocasião em que tomará as medidas adequadas para recuperar os montantes incorrectamente recebidos.

⁽⁸³⁾ Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185 de 15.7.1988, p. 9).

⁽⁸⁴⁾ PO do objectivo n.º 1 para Thüringen 1994-1999; PO do objectivo n.º 1 para Mecklenburg-Vorpommern 1994-1999; PO do objectivo n.º 1 para Sachsen 1994-1999; Projecto piloto IDAN/METT — Nordrhein-Westfalen; PO do objectivo n.º 1 para as Canárias 1994-1999; DOCUP do objectivo n.º 5b) para a Bretanha 1994-1999; FC Irlanda Lough Ree Catchment; PO do objectivo n.º 1 para Attica 1994-1999.

⁽⁸⁵⁾ PO do objectivo n.º 1 para a Macedónia Central 1994-1999; PO Infra-estrutura Científica 1994-1999; PO do objectivo n.º 1 para Valência 1994-1999; PO do objectivo n.º 2 para Madrid 1997-1999; FC Espanha Digue de Botafoc; FC Espanha Resíduos sólidos para a Galiza.

⁽⁸⁶⁾ PO do objectivo n.º 2 para Madrid 1997-1999.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.101. No caso de um programa do FEDER encerrado ⁽⁸⁷⁾, relativamente ao qual o Tribunal avalia a incidência dos erros nos pagamentos comunitários em 1,3 milhões de euros, a Comissão começou a tomar medidas em relação ao Estado-Membro em Julho de 2001. No entanto, ainda não houve resultados e não se deu início a qualquer procedimento de recuperação.

3.102. Relativamente a um projecto do Fundo de Coesão encerrado em 1999, tinham sido salientadas pelo Tribunal ⁽⁸⁸⁾ várias questões quanto à taxa de financiamento atribuída, à contabilização das receitas, à repartição das despesas, à disponibilidade das informações contabilísticas e à elegibilidade de certas despesas. A Comissão admitiu a existência de riscos elevados e introduziu, na regulamentação aplicável a partir de 2000, novas obrigações relativas ao pagamento do saldo e reforçou o seu próprio dispositivo de controlo.

FSE

3.103. Quando da DAS 1999 relativa ao Fundo Social, o Tribunal tinha salientado 11 erros substantivos referentes a casos de despesas ou acções inelegíveis ⁽⁸⁹⁾. Relativamente a estes erros, a Comissão iniciou entretanto procedimentos de correcção, exceptuando um caso ⁽⁹⁰⁾ relativo a um projecto no âmbito da medida «igualdade de oportunidades entre homens e mulheres» de um programa operacional. O Tribunal mantém a opinião de que as despesas relativas a este projecto, num montante de 1,16 milhões de euros, não são elegíveis uma vez que, contrariamente aos objectivos da medida, o promotor não organizou cursos específicos, tendo financiado participantes em diferentes cursos de carácter geral sem documentar os critérios de selecção pertinentes.

Conclusões e recomendações

3.104. O Tribunal constata que, de uma forma geral, o seguimento dado pela Comissão às observações formuladas a partir da DAS 1999 foi realizado com mais diligência do que no caso das DAS anteriores (ver pontos 3.99-3.103). Não obstante, embora as observações do Tribunal revelem frequentemente deficiências na gestão e no controlo que são comuns a vários programas, a Comissão raramente procede a investigações

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.101. Este caso diz respeito a um programa do período 1992-1993. Devido à antiguidade do programa e à complexidade do caso, o inquérito junto do Estado-Membro levou mais tempo do que é normal. Actualmente, a Comissão chegou a uma posição final sobre este caso, que foi comunicada ao Estado-Membro. As consequências financeiras resultantes da análise da Comissão são semelhantes às indicadas pelo Tribunal.

3.102. A Comissão aceitou que o tipo especial de estrutura de projecto desse origem a dificuldades na verificação da elegibilidade da despesa, embora não existisse qualquer impacto financeiro neste caso específico. Para o período 2000-2006, as medidas de controlo do regulamento do Conselho foram reforçadas e adoptado o regulamento da Comissão que estabelece normas pormenorizadas sobre a gestão financeira e o controlo.

3.103. A Comissão considera ainda que não foi cometido qualquer erro no que diz respeito à elegibilidade de todo o projecto mencionado pelo Tribunal e que, como consequência, não foi necessário aplicar qualquer correcção. O promotor forneceu à Comissão explicações que mostram que «o projecto tal como inicialmente submetido e operado, foi ao encontro do objectivo de proporcionar formação vocacional em áreas em que homens e mulheres estão subrepresentados e, como tal, foi claramente elegível para financiamento nos termos da prioridade 3 (pistas para igualdade de oportunidades entre homens e mulheres) e não constituiu uma utilização inadequada das oportunidades idênticas de financiamento».

3.104. No decorrer dos últimos anos, tem sido difícil para a Comissão, com o pessoal e os recursos disponíveis, alargar os inquéritos e os casos de erro detectados pelo Tribunal, bem como levar a efeito o seu próprio programa de auditoria. Com os recursos humanos adicionais, a situação melhorou agora significativamente.

⁽⁸⁷⁾ PO do objectivo n.º 2 para Fife 1989-1991.

⁽⁸⁸⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 3.50.

⁽⁸⁹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 3.44.

⁽⁹⁰⁾ Projecto 989592UK3 (Reino Unido).

para além das amostras necessariamente limitadas examinadas pelo Tribunal. Nomeadamente, no que toca às intervenções encerradas, a Comissão deverá avaliar a incidência dos erros no conjunto da intervenção e não se limitar a recuperar os financiamentos indevidos relativos unicamente aos casos individuais não contestados.

PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DOS RELATÓRIOS ESPECIAIS

Relatório especial n.º 3/2002 relativo à iniciativa comunitária «Emprego-Integra»

3.105. A iniciativa «Integra» foi lançada em 1996 como uma nova vertente, a quarta, da iniciativa comunitária (IC) «Emprego e desenvolvimento dos recursos humanos» ⁽⁹¹⁾ para o período de programação 1997-1999. Entre 1994 e 1997 «Integra» fez parte da iniciativa Horizon, mas a importância que o Parlamento Europeu e o Conselho atribuem ao problema das pessoas excluídas do mercado de trabalho levou ao seu reconhecimento como uma questão independente. Foram disponibilizadas dotações num montante de 418 milhões de euros e os Estados-Membros inicialmente seleccionaram aproximadamente 1 000 projectos para serem implementados no período 1997-1999.

3.106. O objectivo global da auditoria do Tribunal consistia em verificar se:

- a) Os procedimentos de selecção utilizados para escolher os promotores e os projectos garantiam que estes eram inovadores e se dirigiam às pessoas em maior risco de exclusão do mercado de trabalho;

3.106. *A Comissão considera que, relativamente aos objectivos prosseguidos pela iniciativa Integra, colocam-se, inevitavelmente, diversas questões metodológicas quanto aos instrumentos que permitem atingir os fins em vista. Os fenómenos de exclusão são complexos e multifactoriais. Como o demonstrou um grande número de avaliações, a eficácia das intervenções não é fácil de apreciar, uma vez que os indicadores se revelam frequentemente insuficientes.*

⁽⁹¹⁾ Esta IC foi lançada em 15 de Junho de 1994, em conformidade com o artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos diferentes Fundos Estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374 de 31.12.1988, p. 1), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho (JO L 193 de 31.7.1993, p. 20). Inicialmente tinha três vertentes: Now, Youthstart e Horizon.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) A experiência adquirida e os ensinamentos obtidos eram avaliados e acompanhados de uma forma sistemática, coerente e comparável;
- c) O acompanhamento e a difusão eram efectuados de forma eficaz e utilizados na criação de novos modelos para combater a exclusão do mercado de trabalho.

3.107. A Comissão não forneceu definições explícitas dos principais termos utilizados nas linhas directrizes nem da população de cada grupo-alvo, não tendo igualmente estabelecido uma lista de prioridades/problemas. Não existiam quaisquer marcos ou critérios de referência quer ao nível da Comissão quer dos Estados-Membros e, por conseguinte, é difícil avaliar em que momento e de que forma os projectos foram inovadores e susceptíveis de terem um valor acrescentado ou de melhorarem ou alterarem as abordagens existentes.

3.108. Não há elementos comprovativos de que o financiamento tenha sido orientado para concentrações específicas de grupos-alvo, como as áreas urbanas desfavorecidas, de forma a que a distribuição dos fundos de «Integra» fosse a forma mais eficiente de adquirir conhecimentos acerca do grupo-alvo e sobre a sua inserção no mercado de trabalho.

3.109. A experiência adquirida e os ensinamentos obtidos não foram avaliados e acompanhados de uma forma sistemática, coerente e comparável quer ao nível da Comissão quer dos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.107. A Comissão não procurou adoptar uma definição precisa e rígida de grupos-alvo diversos dos nomeados na comunicação aos Estados-Membros e isto tendo em conta as diversas situações que se registam nos vários Estados-Membros. Os conceitos e as definições podem variar de um Estado-Membro para outro e uma definição pormenorizada imposta pela Comissão arriscava-se a limitar a acção dos Estados-Membros.

Além disso, a selecção dos projectos a participar na iniciativa Integra era da competência dos comités de selecção estabelecidos em cada Estado-Membro pela autoridade de gestão para a referida iniciativa. A interpretação exacta da inovação, em cada Estado-Membro, foi da responsabilidade do comité de selecção.

No que diz respeito à outra iniciativa, Equal ⁽¹⁾, a Comissão forneceu uma série de definições claras e exaustivas baseadas na tipologia que emergiu da avaliação de Employment (Emprego). Todavia, apesar dessa definição, a avaliação do carácter inovador de um projecto é da competência exclusiva dos comités de selecção dos projectos que avaliam, nomeadamente, em função do seu conhecimento in loco e do contexto local.

3.108. A exigência com base na qual os projectos deviam ser propostos pelos promotores que operavam directamente com os grupos-alvo incluiu uma concentração automática do esforço nas zonas em que tais grupos estavam maioritariamente presentes. Os problemas específicos das zonas urbanas desfavorecidas foram, também esses, encarados de modo pormenorizado pelos programas da iniciativa comunitária Urban.

3.109. No que diz respeito à avaliação e aos ensinamentos a retirar, no período compreendido entre Agosto de 1998 e Janeiro de 2000, foi efectuada uma avaliação intercalar à escala comunitária, enquanto uma avaliação ex post da iniciativa Employment (Emprego) ocorrerá em 2002 e em 2003.

⁽¹⁾ A iniciativa comunitária Equal, que diz respeito à cooperação transfronteiriça, destina-se a promover novos meios para combater todas as formas de discriminação e desigualdade no mercado do trabalho, durante o período de programação 2000-2006 (JO C 127 de 5.5.2000, p. 2).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.110. A Comissão e os Estados-Membros não utilizaram indicadores para descrever as situações iniciais dos vários grupos-alvo incluídos na iniciativa. Se o tivessem feito poderiam ter formulado critérios claros, unificados e quantificáveis e criado um quadro de referência em relação ao qual se poderia avaliar a iniciativa «Integra».

3.111. Não foram encontradas provas de que a difusão estava organizada de forma sistemática e eficaz e era utilizada na criação de novos modelos para combater a exclusão do mercado de trabalho dos diferentes grupos-alvo.

3.112. Não foram encontradas provas em nenhum dos Estados-Membros visitados da organização da difusão sistemática de boas práticas, quer ao nível nacional quer transnacional. Existiam mais indícios dessa difusão tanto ao nível dos promotores como ao nível local/regional. Contudo, essa difusão não estava organizada de forma sistemática e os contactos entre promotores e a articulação com as autoridades locais e outros promotores parecem ter sido os factores mais importantes.

No que diz respeito ao acesso da iniciativa, foi realizado um trabalho considerável pela Comissão e pelos Estados-Membros, a fim de retirar as lições das experiências adquiridas, nomeadamente através:

- *de uma série de publicações,*
- *da abertura aos públicos de diversas centenas de descrições de boas práticas, através da web,*
- *de reuniões regulares de grupos de trabalho a nível europeu,*
- *e da organização de diversas conferências.*

3.110. *A Comissão salienta a importância do trabalho sobre os indicadores actualmente em curso no âmbito do processo «Inclusão» (na sequência das Cimeiras de Lisboa e Nice). Este exercício demonstra claramente a dificuldade que representa o estabelecimento de indicadores harmonizados susceptíveis de clarificar as situações de exclusão.*

3.111. *Em 1997, a Comissão produziu um guia intitulado «Guia de impacto para os promotores do projecto emprego». O guia contém uma série de métodos para a divulgação dos resultados de um projecto ⁽²⁾. Este guia foi seguido, em 1999, por um «Guia das actividades de relações públicas para promotores de projecto», destinado a permitir que projectos de iniciativa comunitária desfrutem plenamente do seu potencial através de uma comunicação eficaz ⁽³⁾. No que diz respeito à divulgação e à integração aplicadas à Integra, os novos conhecimentos em matéria de luta contra a exclusão do mercado de trabalho foram substancialmente divulgados a nível comunitário, nacional e local através de publicações e de sítios web.*

3.112. *O sítio web da Comissão (<http://europa.eu.int/comm/equal>) contém as publicações acima mencionadas e muitas outras que fornecem exemplos de boas práticas, e é livremente acessível a todos que tomem decisões no mercado do trabalho da UE. A maior parte das comunicações efectuadas pela Comissão foram impressas e distribuídas em larga escala em toda a União.*

Os acontecimentos organizados aos níveis nacional e europeu, a incorporação sistemática das aquisições nos programas que

⁽²⁾ CE-V/7-97-003-XX-C, p. 32, 1997.

⁽³⁾ P. 28, 1999.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.113. A iniciativa «Integra» sensibilizou a opinião pública para os grupos excluídos. No entanto, não é possível concluir de forma válida em que medida a iniciativa «Integra» proporcionou novos conhecimentos sobre a forma de promover medidas para combater a exclusão do mercado de trabalho dos diferentes grupos-alvo e se esses conhecimentos têm sido divulgados de forma eficaz junto dos responsáveis pelas decisões políticas.

Relatório especial n.º 4/2002 sobre acções locais em prol do emprego

3.114. A política de emprego local promove a criação de empregos à escala local ⁽⁹²⁾ e abrange uma vasta área e tipologia de acções e actividades: algumas são relativas à Estratégia Europeia de Emprego (EEE), que coordena as políticas nacionais de emprego dos Estados-Membros, outras são financiadas ao abrigo do Fundo Social Europeu (FSE), gerido pela Comissão em parceria com os Estados-Membros, e outras ainda são directamente geridas pela Comissão. Embora cada uma destas vertentes derive de uma base jurídica distinta e tenha os seus objectivos próprios específicos, todas elas abordam o objectivo comum global de promover uma estratégia local de emprego relativa à criação de postos de trabalho. As áreas divergem igualmente no que diz respeito à atribuição de responsabilidade pelo seu sucesso, como é o caso dos programas operacionais do FSE, relativamente aos quais os Estados-Membros partilham a responsabilidade ao abrigo do princípio da subsidiariedade, e das acções inovadoras e preparatórias, pelas quais a Comissão assume total responsabilidade. No período de 1994 a 1999, a Comissão estimou que o emprego local representou aproximadamente 10 % do total dos Fundos do FSE, ou seja 5 000 milhões de euros de um total global de aproximadamente 20 455 milhões de euros dos Fundos Estruturais gastos no desenvolvimento local ⁽⁹³⁾.

tomaram o lugar de Integra (nomeadamente a iniciativa Equal), constituem outros tantos índices da intensa actividade de animação dos programas. No plano estrito da transnacionalidade, diversas publicações, disponíveis na web, descrevem as aquisições desta cooperação.

3.113. *A avaliação final da eficácia da iniciativa Integra na prossecução dos seus objectivos não pode ser antecipada antes de ter recebido ou analisado os relatórios finais da Comissão e dos Estados-Membros (previstos para Junho de 2002), e mesmo antes da publicação da avaliação ex post a efectuar em 2003.*

3.114. *A Comissão preparar-se-á para a criação de um contexto mais favorável para a ocupação a nível local graças aos vários instrumentos disponíveis neste sector, partindo do pressuposto que a eficácia na aplicação e desenvolvimento de uma política nesta matéria pode ser incrementada alargando a base das pessoas e das instituições associadas. A Comissão deve ter em conta os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, bem como o método aberto de cooperação definido em Lisboa, que se revestem de especial importância no sector do desenvolvimento local, nomeadamente através do respeito pleno dos acordos de carácter administrativo e constitucional dos Estados-Membros.*

⁽⁹²⁾ Segundo pilar (espírito empresarial) da Decisão 2001/63/CE do Conselho, de 19 de Janeiro de 2001, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2001 (JO L 22 de 24.1.2001, p. 18).

⁽⁹³⁾ SEC(1994) 2199 da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.115. Apesar de o Tratado prever uma estratégia coordenada, não estabelece qualquer base juridicamente vinculativa para uma política europeia de emprego propriamente dita. Assim, a definição das prioridades e acções em matéria de emprego, incluindo a importância atribuída às acções locais de emprego em cada Estado-Membro, permanece uma prerrogativa exclusiva dos governos nacionais.

3.116. A auditoria do Tribunal examinou as funções de formulação de políticas e de recolha de informações da Comissão (DG Emprego) na área do emprego local, bem como a gestão de projectos inovadores por parte da Comissão que esta financiava directamente no período de 1994 a 2001. Foram igualmente visitados no local alguns projectos locais de emprego em seis Estados-Membros (Alemanha, Espanha, França, Áustria, Finlândia e Reino Unido).

3.117. Não existia uma definição do desenvolvimento da política comunitária em matéria de acções locais de emprego e um plano de desenvolvimento claro e pormenorizado relativo ao âmbito e à aplicação da política nos Estados-Membros. Além disso, a Comissão não dispunha de informações suficientes, de forma a poder desempenhar a sua função de apoio e de coordenação.

3.118. No caso de uma amostra de acções inovadoras e preparatórias em matéria de emprego local, directamente financiadas pela Comissão, os procedimentos de gestão financeira da Comissão não tinham sido suficientemente rígidos em alguns casos. Além disso, existiu um certo grau de sobreposição entre as várias acções inovadoras e a autorização tardia de alguns projectos, o que não garantiu uma boa relação custo/eficácia para essas acções.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.117. *Como é óbvio, a Comissão reconhece a necessidade de melhorar a formulação da política comunitária na matéria*

Todavia, tendo em conta a grande variedade de actividades e, sobretudo, de situações existentes nos Estados-Membros individualmente considerados (dimensão, competência, recursos a nível infra-regional), uma única definição à escala comunitária para uma iniciativa política em matéria de emprego não seria funcional nem desejável, nem se incluiria no contexto do regulamento FSE nem da estratégia europeia de emprego (EEE); tal definição não foi, até agora, adoptada por nenhum outro organismo internacional, tal como o programa LEED da OCDE. A Comissão proporciona orientações e promove o intercâmbio de experiências para a inclusão de medidas inovadoras e preparatórias, incluindo para os próprios agentes locais, tal como consta da sua comunicação de Novembro de 2001 sobre o emprego local.

3.118. *A Comissão concorda com as recomendações de carácter geral do Tribunal sobre a necessidade de racionalizar o apoio financeiro e de melhorar os procedimentos de gestão financeira relativamente às iniciativas inerentes ao emprego a nível local, no âmbito de medidas inovadoras e preparatórias. A Comissão procurará dar execução a estas linhas orçamentais de modo óptimo, contando com os recursos humanos disponíveis.*

No que diz respeito à «autorização tardia» de alguns projectos, os problemas técnicos a nível dos promotores retardaram, por vezes, a assinatura dos acordos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.119. A auditoria identificou igualmente dificuldades e obstáculos à execução eficaz das acções locais de emprego nos Estados-Membros. Por exemplo, a aplicação das disposições relativas a pequenas subvenções no âmbito do FSE, através das quais é delegada aos organismos intermediários a responsabilidade pela atribuição da assistência aos beneficiários finais, resultou em atrasos significativos e complexidades administrativas em alguns Estados-Membros, tendo dois deles (Alemanha e Áustria) adiado a sua participação neste mecanismo inovador. Em segundo lugar, a proibição em alguns Estados-Membros de realizar pagamentos por conta aos beneficiários finais nos sectores local e de solidariedade social, devido a restrições administrativas nacionais, apresenta igualmente obstáculos ao progresso das acções locais de emprego.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.119. *Relativamente a subvenções modestas, os aspectos complexos e as restrições correctamente identificadas pelo Tribunal deveriam ser resolvidas individualmente com os Estados-Membros ou com as autoridades individuais de gestão abrangidas. A Comissão recomendou uma maior simplificação neste domínio mas não possui autoridade sobre os mecanismos nacionais nem sobre os acordos de carácter administrativo.*

CAPÍTULO 4

Políticas internas

4.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	4.1-4.2
Análise da gestão orçamental	4.3-4.9
Execução orçamental e perspectivas financeiras	4.3-4.4
Análise da conta de gestão	4.5-4.7
Análise das transições de dotações não automáticas	4.8-4.9
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	4.10-4.51
Objectivos e âmbito da auditoria	4.10
Análise de sistemas das redes transeuropeias de transporte (RTE-T)	4.11-4.36
Natureza das despesas e abordagem da auditoria	4.11-4.17
Definição insuficiente dos trabalhos e elegibilidade das despesas	4.18-4.20
Aplicação parcial do manual de procedimentos oficial, separação inadequada das funções e insuficiência dos meios informáticos fornecidos para as acções em matéria de RTE-T	4.21-4.23
Deficiências na execução dos controlos-chave	4.24-4.26
A auditoria permite obter a garantia de que as operações são legais e regulares excepto no que se refere aos estudos	4.27-4.30
Reforço necessário do dispositivo jurídico e de controlo para o programa relativo às RTE-T	4.31-4.36
Continuação da análise de sistemas do quinto programa-quadro	4.37-4.51
Natureza das despesas e abordagem da auditoria	4.37-4.40
Nível elevado de pagamentos indevidos principalmente pelo facto de os beneficiários não respeitarem as disposições contratuais	4.41-4.43
A auditoria permite concluir que o nível de garantia que pode ser dado quanto à legalidade e regularidade das operações ao nível do beneficiário é muito preocupante	4.44-4.46
Necessidade de uma simplificação do sistema de reembolso das despesas e da introdução de mecanismos de penalização mais eficazes	4.47-4.51
Análise das auditorias efectuadas pela Comissão nos domínios das políticas internas e da investigação	4.52-4.61
Diminuição do número de auditorias concluídas	4.52-4.56
Apesar da intensificação das actividades de auditoria no domínio da investigação, o objectivo de 10 % ainda não foi atingido	4.57-4.61

Seguimento dado às observações anteriores	4.62-4.63
Gestão directa pela DG Emprego	4.62-4.63
Síntese do relatório especial n.º 2/2002 relativo aos programas Sócrates e «Juventude para a Europa»	4.64-4.72
Deficiências de concepção	4.66-4.69
Atrasos e insuficiências na execução	4.70-4.72
Recomendações	4.73-4.77

INTRODUÇÃO

4.1. As políticas internas da União Europeia incidem em especial na realização e no desenvolvimento do mercado único. Cobrem quatro subsecções completas do orçamento e várias rubricas de uma outra subsecção:

- a) Formação, juventude, cultura, audiovisual, informação e outras acções sociais (subsecção B3);
- b) Energia, controlo de segurança nuclear da Euratom e ambiente (subsecção B4);
- c) Protecção dos consumidores, mercado interno, indústria e redes transeuropeias (subsecção B5);
- d) Investigação e desenvolvimento tecnológico (subsecção B 6);
- e) Outras acções agrícolas, outras acções regionais, transportes e outras acções no domínio da pesca e do mar (títulos B2-5 a B2-9 da subsecção B2), bem como o artigo B1-3 8 2 (acções de informação relativas à política agrícola comum — incluídas anteriormente no número B2-5 1 2 2).

4.2. A responsabilidade da execução das políticas internas e da gestão do orçamento correspondente reparte-se por 13 Direcções-Gerais (DG), em especial as DG Investigação (RTD), Energia e Transportes (TREN) e Sociedade da Informação (INFSO) no que se refere à gestão das dotações.

ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTAL

Execução orçamental e perspectivas financeiras

4.3. O **quadro 4.1** apresenta uma visão global da execução orçamental para o exercício de 2001 em comparação com o limiar das perspectivas financeiras. Os **quadros 4.2 e 4.3** apresentam uma recapitulação da utilização das dotações disponíveis durante o exercício de 2001.

Quadro 4.1 — Evolução e execução do orçamento de 2001 — Comparação com o limiar das perspectivas financeiras*(milhões de euros)*

Rubrica das perspectivas financeiras: políticas internas										
	Total políticas internas		Do qual							
			Investigação e desenvolvimento tecnológico (B6)		Consumidores, mercado interno, mercado do emprego, RTE (B5)		Educação, juventude, cultura, informação e acções sociais (B3)		Outras = energia, ambiente e acções agrícolas (B4 e parte de B2)	
	DA	DP	DA	DP	DA	DP	DA	DP	DA	DP
Limiar das perspectivas financeiras	6 272,0									
Evolução do orçamento										
Dotações iniciais ⁽¹⁾	6 232,2 ⁽⁴⁾	5 854,8 ⁽⁴⁾	3 920,0	3 610,0	1 068,5	1 036,8	810,3	762,7	283,6	390,8
Dotações definitivas disponíveis ⁽²⁾	7 178,2 ⁽⁴⁾	6 485,4 ⁽⁴⁾	4 497,6	3 865,6	1 171,6	1 100,6	1 017,0	1 051,8	472,0	444,3
Execução do orçamento										
Dotações utilizadas ⁽³⁾	6 703,3	5 303,1	4 183,7	3 195,9	1 119,7	865,8	966,0	880,6	433,9	360,7
% das dotações definitivas disponíveis	93,4	81,8	93,0	82,7	95,6	78,7	95,0	83,7	91,9	81,2
Dotações transitadas para o exercício de 2002	315,1	707,4	269,3	432,9	8,6	155,3	32,5	97,4	4,7	21,9
% das dotações definitivas disponíveis	4,4	10,9	6,0	11,2	0,7	14,1	3,2	9,3	1,0	4,9
Dotações anuladas	159,9 ⁽⁴⁾	474,9 ⁽⁴⁾	44,7	236,8	43,3	79,5	18,6	73,8	33,4	61,7
% das dotações definitivas disponíveis	2,2	7,3	1,0	6,1	3,7	7,2	1,8	7,0	7,1	13,9

⁽¹⁾ Orçamento definitivo adoptado pelo Parlamento Europeu em 14 de Dezembro de 2000 (JO L 56 de 26.2.2001) incluindo as dotações provisionais da rubrica 3 inscritas no capítulo B0-4 0.

⁽²⁾ Dotações orçamentais tal como foram alteradas, tendo em conta os orçamentos rectificativos e suplementares e transferências, incluindo as dotações transitadas de 2000, a reafecção de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas.

⁽³⁾ Dotações utilizadas, incluindo as dotações transitadas de 2000, a reafecção de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas.

⁽⁴⁾ Incluindo o capítulo B0-4 0 (reserva).

NB: DA = Dotações de autorização; DP = Dotações de pagamento.

Fonte: Contas de gestão das Comunidades Europeias — Volume II, tomo I [SEC(2002) 404-FR].

Quadro 4.2 — Evolução e execução do orçamento de 2001, repartido por subsecção

(milhões de euros)

Subsecção do orçamento	Designação	Dotações de autorização							
		Orçamento inicial ⁽¹⁾	Orçamento definitivo após ORS e transferências ⁽²⁾	Dotações suplementares, como transferências de 2000, reafecção de receitas, etc. ⁽³⁾	Orçamento definitivo após ORS e transferências e dotações suplementares ⁽⁴⁾ (d) + (e)	Dotações utilizadas, mas excluindo dotações transitadas de 2000, reafecção de receitas, etc. ⁽⁵⁾	Dotações utilizadas, mas incluindo dotações transitadas de 2000, reafecção de receitas, etc. ⁽⁶⁾	Dotações transitadas para o exercício 2002	Dotações anuladas no final do exercício
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)
Total B2	Outras acções estruturais	119,8	155,8	0,0	155,9	140,3	140,3	1,0	14,6
Total B3	Formação, juventude e acções sociais	810,3	880,3	136,8	1 017,0	938,7	966,0	32,5	18,6
Total B4	Energia, Euratom e ambiente	163,8	168,7	147,5	316,2	158,1	293,6	3,8	18,8
Total B5	Consumidores, mercado interno, indústria e redes transeuropeias	1 068,5	1 105,0	66,5	1 171,6	1 074,7	1 119,7	8,6	43,3
Total B6	Investigação e desenvolvimento tecnológico	3 920,0	3 987,6	510,0	4 497,6	4 158,8	4 183,7	269,3	44,7
B0-4 0	Dotações provisionais = reserva	149,7	19,9		19,9				19,9
	TOTAL	6 232,2	6 317,4	860,9	7 178,2	6 470,6	6 703,3	315,1	159,9
					Dotações de pagamento				
Total B2	Outras acções estruturais	199,6	199,6	0,9	200,4	152,6	152,7	12,1	35,6
Total B3	Formação, juventude e acções sociais	762,7	840,3	211,5	1 051,8	865,7	880,6	97,4	73,8
Total B4	Energia, Euratom e ambiente	191,2	206,6	37,4	243,9	186,7	208,0	9,8	26,1
Total B5	Consumidores, mercado interno, indústria e redes transeuropeias	1 036,8	1 066,3	34,3	1 100,6	855,7	865,8	155,3	79,5
Total B6	Investigação e desenvolvimento tecnológico	3 610,0	3 334,2	531,4	3 865,6	3 192,8	3 195,9	432,9	236,8
B0-4 0	Dotações provisionais = reserva	54,6	23,0		23,0				23,0
	TOTAL	5 854,8	5 669,9	815,5	6 485,4	5 253,4	5 303,1	707,4	474,9

⁽¹⁾ Orçamento definitivo adoptado pelo Parlamento Europeu em 14 de Dezembro de 2000 (JO L 56 de 26.2.2001), incluindo as dotações provisionais relevantes da rubrica 3 inscrita no capítulo B0-4 0.

⁽²⁾ Dotações orçamentais tal como foram alteradas, tendo em conta os orçamentos rectificativos e suplementares e transferências, excluindo as dotações transitadas de 2000, a reafecção de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas — ver volume II, coluna 3 do quadro «Composição e evolução das dotações de autorização» e também a coluna 3 do quadro «Composição e evolução das dotações de pagamento».

⁽³⁾ Dotações transitadas de 2000, reafecção de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas — ver volume II, coluna 8 do quadro «Composição e evolução das dotações de autorização» e também a coluna 17 do quadro «Composição e evolução das dotações de pagamento».

⁽⁴⁾ Dotações orçamentais alteradas tendo em conta os orçamentos rectificativos e suplementares e transferências, incluindo as dotações transitadas de 2000, a reafecção de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas — ver volume II, coluna 9 do quadro «Composição e evolução das dotações de autorização» e também a coluna 18 do quadro «Composição e evolução das dotações de pagamento».

⁽⁵⁾ Dotações utilizadas, excluindo as dotações transitadas de 2000, reafecção de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas — ver volume II, coluna 2 do quadro «Execução das dotações de autorização» e a coluna 17 do quadro «Execução das dotações de pagamento».

⁽⁶⁾ Dotações utilizadas, incluindo as dotações transitadas de 2000, reafecção de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas — ver volume II, coluna 5 do quadro «Execução das dotações de autorização» e a coluna 20 do quadro «Execução das dotações de pagamento».

Fonte: Contas de gestão das Comunidades Europeias — Volume II, tomo I [SEC(2002) 404-FR].

Quadro 4.3 — Evolução e execução do orçamento de 2001, por título

(milhões de euros)

Título/ subsecção do orçamento	Designação	Dotações de autorização					Dotações de pagamento				
		Orçamento inicial ⁽¹⁾	Orçamento definitivo após ORS, transferências e dotações suplementares ⁽²⁾	Dotações utilizadas ⁽³⁾	Taxa de execução do orçamento inicial (%)	Taxa de execução do orçamento definitivo (%)	Orçamento inicial ⁽¹⁾	Orçamento definitivo após ORS, transferências e dotações suplementares ⁽²⁾	Dotações utilizadas ⁽³⁾	Taxa de execução do orçamento inicial (%)	Taxa de execução do orçamento definitivo (%)
B2-5	Outras acções agrícolas	53,6	53,6	49,8	93,0	92,9	107,5	107,5	79,2	73,7	73,7
B2-6	Outras acções regionais	15,0	15,0	15,0	100,0	100,0	15,0	15,9	15,2	101,3	95,8
B2-7	Transportes	25,2	25,2	23,1	91,8	91,8	21,3	21,3	14,5	68,2	68,2
B2-9	Outras acções no domínio da pesca e do mar	26,1	62,1	52,4	201,1	84,4	55,8	55,8	43,8	78,5	78,5
	Total B2	119,8	155,9	140,3	117,1	90,0	199,6	200,4	152,7	76,5	76,2
B3-1	Educação, formação profissional e política da juventude	491,3	605,4	582,2	118,5	96,2	427,8	657,5	567,6	132,7	86,3
B3-2	Cultura e audiovisual	120,1	141,8	130,9	109,0	92,3	109,8	138,9	97,1	88,5	69,9
B3-3	Informação e comunicação	86,6	114,7	104,3	120,5	90,9	91,4	110,5	93,5	102,3	84,6
B3-4	Dimensão social e emprego	112,4	155,1	148,6	132,2	95,8	133,7	145,0	122,4	91,6	84,4
	Total B3	810,3	1 017,0	966,0	119,2	95,0	762,7	1 051,8	880,6	115,5	83,7
B4-1	Energia	33,8	65,5	62,6	185,1	95,6	33,0	44,3	34,6	104,8	78,1
B4-2	Salvaguardas nucleares da Euratom	17,7	18,0	17,7	99,9	98,4	17,3	19,2	17,6	101,6	91,5
B4-3	Ambiente	112,3	232,8	213,4	190,0	91,7	140,9	180,4	155,8	110,6	86,4
	Total B4	163,8	316,2	293,6	179,2	92,9	191,2	243,9	208,0	108,8	85,3
B5-1	Política dos consumidores e protecção da sua saúde	22,5	22,9	21,2	94,3	92,6	20,0	20,3	19,1	95,3	93,9
B5-2	Auxílios à reconstrução	1,3	3,3	3,3	258,6	99,9	1,3	3,3	3,3	258,6	99,9
B5-3	Mercado interno	144,3	157,1	142,3	98,6	90,5	159,9	167,8	126,7	79,3	75,5
B5-4	Indústria	p.m.	p.m.	n.d.	n.d.	n.d.	p.m.	p.m.	n.d.	n.d.	n.d.
B5-5	Mercado de trabalho e inovação tecnológica	119,6	144,8	133,1	111,2	91,9	122,8	143,6	111,0	90,4	77,3
B5-6	Informações estatísticas	32,6	36,5	35,2	107,9	96,3	31,0	36,2	32,6	105,0	90,1
B5-7	Redes transeuropeias	650,6	665,8	655,2	100,7	98,4	595,2	605,4	482,1	81,0	79,6
B5-8	Espaço de liberdade, de segurança e de justiça	92,6	136,1	125,1	135,1	91,9	101,8	117,8	85,6	84,1	72,7
B5-9	Luta contra a fraude	5,0	5,0	4,4	87,3	87,3	4,8	6,2	5,5	115,5	89,4
	Total B5	1 068,5	1 171,6	1 119,7	104,8	95,6	1 036,8	1 100,6	865,8	83,5	78,7
B6-1	CCI — Pessoal e meios de execução	209,3	255,6	252,5	120,7	98,8	211,2	250,6	243,2	115,1	97,1
B6-2	CCI — Dotações operacionais directas — Apoio científico e técnico às políticas comunitárias — Programa-quadro CE 1998-2002	29,6	55,1	28,9	97,5	52,4	32,3	43,7	30,4	94,3	69,6
B6-3	CCI — Dotações operacionais directas — Programa-quadro CEEA 1998-2002	10,8	18,5	11,0	102,3	59,8	12,0	15,8	12,4	103,1	78,5
B6-4	CCI — Acções directas — Conclusão dos programas comuns e complementares anteriores e outras actividades do CCI	p.m.	114,5	19,3	n.d.	16,9	1,5	101,6	18,2	1 213,8	17,9
B6-5	Acções indirectas (acções a custos repartidos)...Conclusão de acções anteriores...	p.m.	296,6	163,7	n.d.	55,2	693,5	1 087,7	672,8	97,0	61,9
B6-6	Acções indirectas (acções a custos repartidos)...Quinto Programa-quadro 1998-2002	3 670,3	3 757,4	3 708,2	101,0	98,7	2 659,5	2 366,2	2 218,9	83,4	93,8
	Total B6	3 920,0	4 497,6	4 183,7	106,7	93,0	3 610,0	3 865,6	3 195,9	88,5	82,7
B0-4 0	Dotações provisionais = reserva	149,7	19,9				54,6	23,0			
	TOTAL	6 232,2	7 178,2	6 703,3	107,6	93,4	5 854,8	6 485,4	5 303,1	90,6	81,8

⁽¹⁾ Orçamento definitivo adoptado pelo Parlamento Europeu em 14 de Dezembro de 2000 (JO L 56 de 26.2.2001).⁽²⁾ Dotações orçamentais tal como foram alteradas, tendo em conta os orçamentos rectificativos e suplementares e transferências, incluindo as dotações transitadas de 2000, a reafecção de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas.⁽³⁾ Dotações utilizadas, incluindo as dotações transitadas de 2000, a reafecção de receitas e receitas disponíveis graças à participação de terceiros, outras receitas específicas e dotações reconstituídas.

NB: p.m. = pro memoria; n.d. = não disponível.

Fonte: Contas de gestão das Comunidades Europeias — Volume II; tomo I — SEC(2002) 404-FR.

4.4. As políticas internas representam um volume global de 7 178,2 milhões de euros de dotações de autorização definitivas e de 6 485,4 milhões de euros de dotações de pagamento definitivas (ver **quadros 4.2 e 4.3**). O **quadro 4.1** mostra que as dotações de autorização disponíveis excederam largamente (em mais de 14 %) o limiar das perspectivas financeiras. A maior parte destas dotações de autorização e de pagamento (respectivamente 4 497,6 milhões de euros e 3 865,6 milhões de euros) destina-se à investigação e ao desenvolvimento tecnológico, a maior parte do qual (3 757,4 milhões de euros e 2 366,2 milhões de euros, respectivamente) é afectada a acções indirectas co-financiadas no âmbito do quinto programa-quadro. Os montantes relacionados com as redes transeuropeias (RTE) elevavam-se respectivamente a 665,8 milhões de euros e 605,4 milhões de euros para as dotações de autorização e de pagamento.

Análise da conta de gestão (1)

4.5. Relativamente ao documento apresentado para o encerramento das contas de 2000, a conta de gestão relativa a 2001 (2) apresentava, de um modo geral, novas melhorias, tanto na forma como no conteúdo. Porém, continua a haver uma falta de informações importantes relativas à gestão destas rubricas orçamentais.

4.5. A Comissão regozija-se com a afirmação do Tribunal segundo a qual o relatório de gestão financeira de 2001 voltou a melhorar em geral na forma como no conteúdo.

A Comissão pré-seleccionou para uma análise mais aprofundada as rubricas orçamentais e os programas mais importantes (34 na rubrica 3 e 30 na rubrica 4, entre outros). Os critérios de selecção tiveram em conta tanto o volume das dotações orçamentais como a percepção quanto à importância política do programa.

Esta análise abrange não apenas as variações entre as dotações orçamentais finais e o orçamento inicial adoptado pelo Parlamento ou o nível da utilização das dotações, mas também o «resultado» das despesas.

(1) O Tribunal examinou as informações apresentadas pela Comissão no volume 1 da conta de gestão. O objectivo deste volume é apresentar comentários relativos à gestão orçamental do exercício e, em especial, dar explicações sobre as variações entre as dotações inscritas no orçamento inicial e as dotações finalmente disponíveis bem como entre estas últimas e as dotações utilizadas. Este exame não tinha o objectivo de fornecer qualquer garantia quanto à fiabilidade do conteúdo do documento em causa, mas visava antes identificar as diferenças significativas que não foram objecto de qualquer explicação e identificar quaisquer explicações susceptíveis de induzir o leitor em erro.

(2) SEC(2002) 404-FR.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.6. O **quadro 4.3**, revela uma fraca taxa de execução orçamental das dotações de autorização e de pagamento definitivas incluídas nos títulos B6-2, B6-3, B6-4 e B6-5. Contudo, o documento da Comissão não dá qualquer explicação quanto a esta situação.

4.7. Além disso, o documento da Comissão não inclui quaisquer informações sobre a rubrica orçamental B5-2 (auxílios à reconstrução), por exemplo, no qual as dotações de autorização e de pagamento definitivas representavam mais do dobro das dotações inscritas no orçamento inicial.

Análise das transições de dotações não automáticas

4.8. Nos últimos dois anos (2000-2001 e 2001-2002), as transições não automáticas de dotações de autorização, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro, foram relativamente elevadas para as rubricas orçamentais relacionadas com a educação, a política da juventude e a cultura (números B3-1 0 0 0 e B3-2 0 0 8) bem como para o número B5-3 0 0 2 A (Funcionamento

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.6. No respeitante às dotações do CCI (B6-2, B6-3 e B6-4), convém distinguir duas componentes:

- relativamente às dotações institucionais do programa-quadro (que representam 62 % das dotações de autorização e 71 % das dotações de pagamento), as taxas de execução das autorizações e dos pagamentos são, respectivamente, de 98 % e 94 %,
- em contrapartida, relativamente às receitas consignadas necessárias para a execução das acções com custos repartidos e outras actividades competitivas (que representam 38 % das dotações de autorização e 29 % das dotações de pagamento), as dotações de autorização e de pagamento são fixadas aquando da cobrança das receitas, ao passo que a execução se prolonga normalmente por vários anos.

O título B6-5, relativo à conclusão das acções indirectas com custos repartidos dos antigos programas-quadro, inclui uma rubrica de receitas de terceiros provenientes dos acordos de associação ao quinto programa-quadro que representa 99,4 % das dotações de autorização e 34,7 % das dotações de pagamento.

Em termos de dotações de autorização, a disponibilização dos fundos, incerta e por vezes tardia, apenas permitiu parcialmente um alto nível de execução.

A execução das dotações de pagamento está incompleta por razões estruturais. As dotações de pagamento relativas às contribuições dos países terceiros não são calculadas com base nas necessidades anuais, mas, pelo contrário, são fixadas a nível das dotações de autorização à medida das contribuições, embora a respectiva execução ocorra normalmente ao longo de vários anos, tal como para as outras acções de investigação.

4.8. Globalmente, no domínio da educação e da cultura (B-3), as transições de 2000 para 2001, primeiro ano de aplicação de quatro programas dos quais três haviam sido adoptados apenas no decurso do ano, só representaram 2,6 % das dotações disponíveis; as transições de 2001 para 2002 apenas representaram 1,2 % das dotações disponíveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

e desenvolvimento do mercado interno, nomeadamente no domínio da notificação, da certificação e da aproximação sectorial — despesas de gestão administrativa). As transições dos números incluídos na subsecção B3 deviam-se principalmente à decisão tardia relativa aos novos programas Sócrates, Cultura 2000 e «Política da Juventude». Conforme está sintetizado no **quadro 4.4**, verificou-se igualmente um aumento das transições no caso do número B5-7 2 1 0 [Redes para a transferência de dados entre administrações (IDA)].

4.9. Identificaram-se frequentes transições não automáticas de dotações de pagamento correspondentes ao artigo B5-7 1 0 (Apoio financeiro às infra-estruturas energéticas; RTE-T) no período 1999-2000 e 2001-2002 e ao artigo B5-8 1 0 (Fundo Europeu para os Refugiados) nos últimos dois anos. No caso das acções em matéria de infra-estruturas energéticas, o valor total das 55 autorizações cuja data de vencimento tinha expirado no fim de 2001, elevava-se a 23,7 milhões de euros. Pelo contrário, a totalidade das dotações de pagamento para 2001 representava apenas 18,0 milhões de euros. Devido a dificuldades ligadas à gestão contratual das subvenções, 3,6 milhões de euros foram transitados para 2002 (ver *quadro 4.4*). A Comissão não pôde utilizar estas dotações antes do final do exercício orçamental devido à afectação tardia das dotações de pagamento às rubricas orçamentais, à assinatura tardia dos contratos e a atrasos de pagamento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- Relativamente à rubrica B3-1 0 0 0, as transições de 2000 para 2001 (2,5 milhões de euros) explicam-se principalmente pelo prazo necessário para finalizar um convite à apresentação de propostas no domínio das línguas minoritárias; as transições de 2001 para 2002 apenas representaram 0,5 milhões de euros.
- Relativamente à rubrica B3-2 0 0 8, as transições de 2000 para 2001 (10,5 milhões de euros) explicam-se largamente por causa da adopção tardia da nova base jurídica; as transições de 2001 para 2002 apenas representaram 0,5 milhões de euros.

No respeitante à rubrica B5-3 0 0 2 A, o montante que foi objecto de uma transição de dotações (112 900 euros — isto é, 10 % da dotação da rubrica) destinava-se a financiar dois dossiers prontos, mas que não puderam ser objecto da emissão das ordens de pagamento em Dezembro de 2001. A transição de dotações nesta rubrica orçamental não é estrutural.

Quanto à rubrica B5-7 2 1 0, a transição de um montante de 1 428 235 euros (isto é, 6,1 % da dotação de 2001) referia-se a um dossier que havia recebido um parecer favorável do CCCC no início de Dezembro, mas relativamente ao qual a finalização do compromisso jurídico não pôde ter lugar antes de 31 de Dezembro.

4.9. No respeitante ao artigo B5-7 1 0, a introdução de um novo modelo de contrato com vista a proteger melhor os interesses financeiros da Comissão (garantia bancária no valor do montante do pagamento de adiantamentos) implicou a assinatura tardia destes contratos. Por este facto, a Comissão não esteve em condições de efectuar a totalidade dos pagamentos de adiantamentos relativos aos contratos RTE-E.

A adopção tardia da base jurídica que cria o FER (Fundo Europeu para os Refugiados — artigos B5-8 1 0 e B5-8 1 1, base jurídica adoptada em 28 de Setembro de 2000) obrigou à transição da totalidade das dotações de pagamento do exercício 2000 para 2001. Durante o exercício de 2001, nem todos os Estados-Membros estiveram em condições de esgotar o pagamento do primeiro adiantamento, sendo assim necessário uma nova transição de uma parte das dotações 2001 para o exercício 2002.

Quadro 4.4 — Artigos orçamentais com frequentes transições não automáticas

(1 000 euros)

Dotações de autorização										
Artigo/número	Descrição	1999			2000			2001		
		Autorizadas	Transitadas para 2000		Autorizadas	Transitadas para 2001		Autorizadas	Transitadas para 2002	
			Montante	%		Montante	%		Montante	%
B3-1 0 0 0	Acções preparatórias de cooperação nos domínios da educação e da política da juventude	(¹)	(¹)	—	3 426,5	2 512,8	73,3	5 910,0	454,0	7,7
B3-1 0 0 1	Sócrates	(¹)	(¹)	—	231 840,0	1 913,6	0,8	239 306,0	3 330,1	1,4
B3-1 0 2 1	Leonardo Da Vinci	140 393,0	1 851,9	1,3	138 230,0	619,9	0,4	142 397,0	579,1	0,4
B3-2 0 0 8	Programa-quadro para a cultura	—	—	—	35 843,0	10 521,7	29,4	31 580,0	527,6	1,7
B5-3 0 0 2 A	Funcionamento e desenvolvimento do mercado interno, nomeadamente no domínio da notificação, da certificação e da aproximação sectorial — despesas de gestão administrativa	—	—	—	1 215,0	99,0	8,1	1 093,5	112,9	10,3
B5-6 0 0	Política de informação estatística relacionada com os Estados terceiros	32 525,0	172,8	0,5	30 481,5	87,9	0,3	30 183,1	77,3	0,3
B5-7 2 1 0	Redes para a transferência de dados entre administrações (IDA)	(¹)	(¹)	—	22 371,0	275,2	1,2	23 516,0	1 428,2	6,1
B5-7 2 1 1	Redes para as estatísticas intracomunitárias (Edicom)	10 950,0	1 459,0	13,3	(¹)	(¹)	—	9 370,0	149,2	1,6
B6-6 1 1 1	Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos — despesas operacionais	529 500,0	1 106,0	0,2	542 222,0	262,0	0,0	604 158,0	941,2	0,2
B6-6 1 4 1	Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável (CE) — despesas operacionais	(¹)	(¹)	—	235 077,0	1 467,3	0,6	276 386,0	5 137,8	1,9

Dotações de pagamento

Artigo	Descrição	1999			2000			2001		
		Autorizadas	Transitadas para 2000		Autorizadas	Transitadas para 2001		Autorizadas	Transitadas para 2002	
			Montante	%		Montante	%		Montante	%
B5-7 1 0	Apoio financeiro às infra-estruturas energéticas	16 000,0	4 550,0	28,4	(¹)	(¹)	—	18 000,0	3 591,0	20,0
B5-8 1 0	Fundo Europeu para os Refugiados	—	—	—	16 280,0	1 746,0	10,7	47 090,0	6 337,7	13,5

(¹) Não há transições para o próximo exercício.

Fonte: Comissão; SEC(2000) 481; SEC(2000) 449; C(2002) 1055.

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Objectivos e âmbito da auditoria

4.10. Os objectivos da auditoria DAS relativa ao exercício de 2001 efectuada no domínio orçamental das políticas internas (PI) eram os seguintes:

- contribuir para a declaração de fiabilidade do Tribunal relativa ao orçamento geral 2001 (ver capítulo 9 do presente relatório anual) coligindo informações probatórias relevantes e suficientes sobre a fiabilidade das contas encerradas em 31 de Dezembro de 2001 e a legalidade e regularidade das operações subjacentes ao nível da Comissão, incluindo uma avaliação da reforma do sistema de controlo interno da Comissão,
- proceder a uma análise de sistemas das redes transeuropeias de transporte (RTE-T) (ver pontos 4.11-4.36) e a um acompanhamento da análise de sistemas DAS 2000⁽³⁾ relativa ao quinto programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico da Comunidade Europeia (quinto PQ) (ver pontos 4.37-4.51).

Análise de sistemas das redes transeuropeias de transporte (RTE-T)

Natureza das despesas e abordagem da auditoria

4.11. O sistema de gestão das RTE-T, cuja responsabilidade cabe à DG TREN é, em termos de valor, o principal sistema de gestão nos domínios das políticas internas fora do âmbito da investigação. No orçamento geral 2001, a rubrica orçamental relativa à rede transeuropeia de transporte (B5-7 0 0) corresponde a dotações de autorização e de pagamento no valor de 575 milhões de euros e de 525 milhões de euros respectivamente (99,5 % dos quais se destinam às dotações operacionais).

⁽³⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.12. As acções no domínio das RTE-T são auxílios ⁽⁴⁾ que podem tomar uma ou várias das seguintes formas:

- co-financiamento de estudos (incluindo estudos preparatórios, de viabilidade e de avaliação bem como de outras acções de assistência técnica),
- bonificações de juro cuja duração não pode, em geral, exceder cinco anos,
- contribuições para prémios de garantias,
- subvenções directas para os investimentos em casos devidamente justificados,
- participações no capital de risco.

4.13. De acordo com as estatísticas da Comissão, 803 acções RTE-T foram financiadas entre 1995 e 2001, beneficiando de uma contribuição comunitária de 2 987 milhões de euros. Os estudos e as subvenções directas para os investimentos, que se elevam respectivamente a 1 331 milhões de euros e 1 417 milhões de euros, constituem a maior parte das acções RTE-T financiadas, seguidas das bonificações de juro, que representam um financiamento total de 239 milhões de euros.

4.14. As acções RTE-T são executadas no âmbito de decisões da Comissão acompanhadas ou não de contratos. Nos dois casos, o montante máximo da ajuda comunitária é fixado com base numa estimativa das despesas elegíveis. Os contratos celebrados com os beneficiários finais representam menos de 6,5 % das acções RTE-T, ou seja 16 % das dotações de autorização. As decisões da Comissão devem ser comunicadas directamente aos beneficiários e aos Estados-Membros, devendo mencionar sempre a autoridade responsável pela execução, o destinatário e o beneficiário final da ajuda. Embora esteja previsto pelo artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2236/95 do Conselho, verificaram-se 13 casos em que as decisões da Comissão foram notificadas só aos Estados-Membros e não aos beneficiários finais.

4.14. *A Comissão declara que a partir de 2002 as decisões serão igualmente notificadas ao beneficiário.*

⁽⁴⁾ Independentemente do regime de intervenção escolhido, a contribuição comunitária máxima é fixada em 10 % do custo total do investimento (incluindo estudos), salvo para as acções RTE-T relativas à localização e navegação por satélite «Galileo» (excepto os estudos), para as quais a contribuição comunitária poderá atingir um máximo de 20 % a partir de 2003. Para os estudos relacionados com projectos, incluindo estudos preparatórios, de viabilidade e de avaliação bem como outras medidas de apoio técnico, a contribuição comunitária não deverá exceder 50 % do custo total do estudo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.15. Os pagamentos relativos às acções RTE-T são efectuados como:

- adiantamentos que não podem exceder 40 % da contribuição comunitária máxima para as ajudas directas e 50 % para os estudos,
- pagamentos intermédios, quando se puder provar que os custos reais das acções RTE-T atingiram no mínimo 70 % do montante total das estimativas de custos elegíveis, e
- um pagamento final, quando a acção tiver sido devidamente executada.

4.16. Para as bonificações de juro, os pagamentos repartem-se segundo um calendário definido na decisão da Comissão correspondente e podem ser efectuados em um ou vários pagamentos. Os adiantamentos e os pagamentos intermédios não podem exceder 95 % da contribuição comunitária máxima concedida.

4.17. A auditoria do sistema RTE-T foi efectuada com base numa avaliação da sua concepção e numa verificação do seu funcionamento coerente, contínuo e eficaz. Para o efeito, procedeu-se a uma descrição dos procedimentos administrativos e de controlo tal como se apresentavam em Dezembro de 2001, efectuaram-se testes de conformidade com vista a verificar a exactidão da descrição e testes dos controlos-chave com base numa amostra de 32 acções RTE-T (que cobrem 39 % do montante das dotações de pagamento de 2001). Efectuaram-se testes de controlo e de conformidade ao nível da Comissão para o conjunto da amostragem, tendo os pagamentos baseados nas declarações de despesas sido igualmente controlados ao nível dos beneficiários finais.

Definição insuficiente dos trabalhos e elegibilidade das despesas

4.18. A definição das despesas elegíveis e inelegíveis fornecida na base jurídica e nas decisões da Comissão não é suficientemente precisa para determinar as despesas reais efectuadas pelo beneficiário. A definição das despesas elegíveis difere conforme se tratar de acções RTE-T ou de projectos de infra-estrutura semelhantes co-financiados a título das acções estruturais e a utilização de taxas de financiamento diferentes envolve o risco de que os beneficiários aumentem demasiado o financiamento imputando indevidamente custos aos estudos:

4.18. *No glossário do Comité de Apoio Financeiro RTE figuram indicações mais detalhadas sobre a elegibilidade dos custos. No que se refere mais especificamente aos estudos, os formulários de pedidos contêm desde 2000 informações sobre os custos internos e externos. Em 2002, o texto-tipo de decisão da Comissão relativa às RTE-T para os estudos e os projectos foi profundamente alterado. Inspirado pela decisão relativa ao Fundo de Coesão, fornece informações adicionais sobre os custos elegíveis e tem em conta as observações do Tribunal de Contas. O texto revisto será aplicável a partir de 2002.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- o Regulamento (CE) n.º 2236/95, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1655/1999 e o anexo II de todas as decisões da Comissão que se lhe aplicam especificam simplesmente que os custos directos não incluindo o IVA incorridos nesta acção, bem como os custos indirectos em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites são considerados como elegíveis. Existe ainda um glossário adoptado pelo comité responsável pelo apoio financeiro às RTE que, no entanto, não é juridicamente vinculativo,
- os estudos e as subvenções directas para os investimentos co-financiadas através das RTE-T relacionam-se frequentemente com medidas da maior envergadura em matéria de infra-estrutura semelhantes às financiadas pelas acções estruturais. Todavia, estes programas definem de forma muito mais precisa a elegibilidade das despesas. Além disso, as categorias de despesas não elegíveis para o financiamento no âmbito das acções estruturais (tais como as despesas de representação, os encargos de juro ou as despesas de pessoal relativas aos funcionários nacionais) são consideradas como elegíveis a título das RTE-T,
- a aplicação de taxas de financiamento comunitário diferentes (até 50 % das despesas elegíveis relacionados com o projecto para os estudos, contra um máximo de 10 % das despesas elegíveis para as subvenções directas para os projectos de infra-estrutura) pode determinar o risco de que os custos associados à construção das infra-estruturas sejam imputados aos estudos.

Além disso, não se prevê qualquer anexo técnico pormenorizado que defina os trabalhos que devem ser efectuados no âmbito das acções RTE-T, excepto para as acções executadas no âmbito de contratos.

4.19. Na falta de orientações precisas, os beneficiários finais podem ter interpretações diferentes sobre a elegibilidade das despesas relativas ao projecto. A ausência de formulários-tipo de declaração das despesas complica ainda mais o exame e a avaliação das declarações e dificulta aos Estados-Membros o exercício das suas responsabilidades em matéria de controlo. Demonstrou-se igualmente que os agentes da Comissão, por ocasião dos seus controlos no local, apreciam a elegibilidade das despesas caso a caso.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os exemplos citados pelo Tribunal de Contas não são elegíveis de acordo com o glossário e, regra geral, são sempre excluídos quando figuram numa declaração.

No que se refere aos estudos, o risco mencionado pelo Tribunal pode existir. Não obstante, os pedidos devem em geral ser devidamente justificados e são objecto de um exame completo, tanto técnico como financeiro, a fim de minimizar o risco de declaração de valores excessivos ou de uma afectação incorrecta dos custos.

A Comissão comprometeu-se em definir mais claramente os custos elegíveis e em descrever melhor os trabalhos abrangidos por uma decisão. Contudo, a Comissão tem igualmente a firme intenção de fazer com que o mecanismo de financiamento das RTE-T continue a ser o mais simples possível.

4.19. *No quadro do exame geral dos procedimentos RTE-T, a DG TREN debruçar-se-á sobre a possibilidade de elaborar um formulário-tipo de declaração de custos mais detalhado e baseado no formulário de pedido de pagamento existente.*

Todavia, a ausência de declaração de custos-tipo não tem qualquer incidência na capacidade dos Estados-Membros para exercerem as suas responsabilidades em conformidade com o artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 2236/95.

É evidente que, durante os controlos no terreno, o juízo sobre a elegibilidade de custos específicos, ligados a determinadas acções no quadro de um projecto, deve ocorrer caso a caso, observando ao mesmo tempo os critérios gerais de elegibilidade de custos e os princípios do glossário RTE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.20. Além disso, tanto o regulamento como os contratos ou anexos das decisões da Comissão incluem disposições (por exemplo a duração do período de co-financiamento para cada acção) que podem dar lugar a diferentes interpretações⁽⁵⁾. Algumas exigências (por exemplo em matéria de publicidade do co-financiamento comunitário) variam conforme a relação de direito (isto é, decisões da Comissão ou contratos) que existe entre a Comissão e o beneficiário final. Tais diferenças não se justificam em princípio. Esta situação contribui para tornar o programa inutilmente complexo.

Aplicação parcial do manual de procedimentos oficial, separação inadequada das funções e insuficiência dos meios informáticos fornecidos para as acções em matéria de RTE-T

4.21. Os procedimentos administrativos e financeiros oficialmente aprovados da DG TREN não são sempre seguidos no âmbito do programa RTE-T. Em seu lugar, é utilizada uma descrição não oficial e menos pormenorizada dos processos RTE-T para a gestão deste programa, o que não está em conformidade com as normas de controlo interno da Comissão⁽⁶⁾.

4.22. No que se refere à avaliação e ao acompanhamento, a separação das funções é inadequada na medida em que os agentes que avaliam as propostas são igualmente responsáveis pelo acompanhamento dos projectos aprovados. Apenas as propostas relativas à gestão do tráfico rodoviário são avaliadas por dois peritos externos que elaboram uma «ficha de avaliação do projecto», que é em seguida examinada pelo funcionário responsável pelo programa. O Tribunal constatou igualmente que a avaliação e o acompanhamento de projectos apresentados por alguns Estados-Membros eram confiados a peritos nacionais destacados por estes mesmos Estados-Membros, o que pode determinar um eventual conflito de interesses.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.20. O texto revisto da decisão da Comissão estabelece, desde 2002, datas fixas para o início e o encerramento da execução das acções financiadas.

No caso em que o Estado-Membro, a autoridade de execução, o destinatário e o beneficiário final são notificados da decisão da Comissão, a relação jurídica com o beneficiário final é idêntica, quer exista ou não um contrato em complemento a uma decisão da Comissão. A Comissão reconhece todavia que as disposições relativas a certos aspectos, tal como a publicidade podem ser mais precisas nos contratos do que nas suas decisões.

4.21. Em 2001 os procedimentos RTE-T ainda não tinham sido completamente integrados no manual oficial dos procedimentos administrativos e financeiros da DG TREN. Os procedimentos em vigor desde a adopção da base jurídica da RTE-T em 1995 continuam a ser aplicados. A segunda revisão do manual deve estar completada em finais de 2002 e a nova edição inclui os procedimentos aplicáveis ao programa RTE-T.

4.22. A Comissão confirma que os responsáveis geográficos desempenham um papel importante em termos da avaliação das propostas e do acompanhamento dos projectos. No entanto, no que se refere ao processo de selecção, a proposta preliminar do responsável geográfico de apoio a um estudo/projecto é sujeita a consultas aprofundadas no âmbito dos serviços da Comissão, antes de se tornar numa proposta final. As práticas em vigor na gestão do tráfico rodoviário serão examinadas, por forma a determinar se podem ser alargadas a outros modos de transporte.

Nem sempre se pode evitar que os peritos nacionais destacados procedam à avaliação e ao acompanhamento de projectos que são apresentados pelos seus próprios Estados-Membros. É verdade que esta situação não é inteiramente satisfatória, embora a supervisão exercida pela hierarquia deva limitar os riscos.

⁽⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 2236/95 do Conselho, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1655/1999: é o caso, por exemplo, quando se utilizam expressões como «em geral», «em regra geral», «indicativo», «em casos devidamente justificados» ou «adequado» sem identificar quando as excepções à regra devem ser aceites.

⁽⁶⁾ DG Orçamento — Serviço financeiro central, «Normas de controlo interno nos serviços da Comissão» (2 de Fevereiro de 2001): ponto 15 «Documentação relativa aos procedimentos», p. 18.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.23. O sistema informático central da DG TREN, que tem um interface com SINCOM desde o início de 2002, ainda não é utilizado no âmbito do programa RTE-T. Existem três bases de dados diferentes (que fornecem informações relativas às propostas, à avaliação e ao acompanhamento dos projectos) cuja utilização permite elaborar estatísticas sobre a execução do programa. Estas três bases de dados são incompletas, contêm informações por vezes idênticas e são desprovidas de algumas funções de base (tais como relatórios intercalares e finais, avaliações técnicas e financeiras relacionadas com estudos ou declarações de despesas e datas de vencimento). Além disso, não foi possível harmonizar as informações contidas na base de dados relativas às estatísticas sobre os pagamentos com SINCOM, o que põe em causa a sua fiabilidade.

Deficiências na execução dos controlos-chave

4.24. Alguns testes relativos aos controlos-chave operacionais revelaram que alguns funcionaram mal. Em especial, identificaram-se deficiências nos seguintes domínios:

- aceitação de propostas recebidas após a data de vencimento ⁽⁷⁾,
- funcionamento do processo de avaliação, e
- autorização de pagamentos baseados em declarações de despesas no caso de estudos relativamente aos quais tinham sido declaradas despesas inelegíveis pelos beneficiários finais e aceites pela Comissão na sequência de controlos no local.

4.25. Além disso, foram autorizados e efectuados pela Comissão pagamentos intermédios e finais, embora algumas condições prévias específicas necessárias para considerar a acção como terminada ou bem encaminhada não tenham sido satisfeitas no momento da autorização. Por exemplo, não existiam relatórios e/ou

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.23. *As três bases de dados mencionadas pelo Tribunal de Contas fornecem informações sobre as propostas, a avaliação e o acompanhamento dos projectos. Constituem, portanto, aplicações locais específicas para objectivos diferentes. A operação destinada a integrar o programa RTE-T no sistema central de gestão de projectos da DG TREN está em curso. A primeira fase do processo de integração estará operacional no final de 2002.*

4.24. *Em certos casos, o prazo final oficial para aceitação de propostas é alargado, quer através de correspondência oficial com os Estados-Membros, quer aquando de reuniões do Comité de Apoio Financeiro RTE-T.*

Esta flexibilidade pontual em matéria de aceitação das propostas fora de prazo está associada em grande medida ao facto de o planeamento e calendários orçamentais dos Estados-Membros serem diferentes. Cada pedido de aceitação apresentado fora do prazo é cuidadosamente examinado e o acordo só é dado se o caso for plenamente justificado.

Ver ponto 4.22 a propósito do processo de avaliação.

Com base nas provas fornecidas pelos beneficiários finais e controladas pela Comissão, esta considera que não foi aceite qualquer custo não inelegível, que tenha uma incidência sobre o montante final pago. A Comissão examinará os casos assinalados pelo Tribunal de Contas.

4.25. *A obrigação de os Estados-Membros anexarem estimativas ao processo de pedido final foi introduzida na decisão RTE-T em 1995, apenas em relação aos estudos. Só o novo texto revisto e proposto recentemente alarga esta obrigação às obras.*

⁽⁷⁾ Além disso, a data de recepção não é sistematicamente registada. Assim, é praticamente impossível determinar se a verificação deste critério de elegibilidade é efectuada correctamente ou não.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

avaliações técnicas dos Estados-Membros em 12 dos 19 casos embora fossem previstas pelo n.º 1 do artigo 2.º do anexo II das decisões da Comissão. Em tais casos, os pagamentos não foram imputados no exercício orçamental correcto.

4.26. Além disso, a documentação relativa aos controlos efectuados não era sempre adequada. Existiam formulários de avaliação, aprovações técnicas e formulários de autorização para os pagamentos e as autorizações (ficha CECOF) que por vezes não estavam datados e assinados ou que faltavam mesmo no processo.

A auditoria permite obter a garantia de que as operações são legais e regulares, excepto no que se refere aos estudos

4.27. Apesar destas insuficiências em matéria de controlo interno, a auditoria conclui que o sistema é globalmente fiável e que a legalidade e regularidade das operações é garantida, excepto no que se refere às questões levantadas no ponto 4.29.

4.28. Embora todas as autorizações auditadas sejam consideradas legais e regulares, o Tribunal observou o seguinte:

- as propostas não foram sempre apresentadas nos prazos fixados pela Comissão, e
- em alguns casos, o processo de avaliação não estava devidamente documentado.

4.29. As operações de pagamento eram legais e regulares à excepção dos estudos, tendo sido identificados, em cinco dos sete estudos inspeccionados no local, pagamentos indevidos ligados à imputação de custos não elegíveis correspondentes a trabalhos de construção de infra-estruturas. No caso das subvenções directas para os investimentos, a auditoria revelou que, apesar do risco de sobredeclaração dos custos pelos

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Admite-se que, num certo número de casos, tenham sido autorizados pagamentos antes da recepção formal dos relatórios requeridos, em virtude de existirem provas alternativas que demonstravam que as acções tinham progredido suficientemente. Estas provas podem decorrer, por exemplo, de uma visita no terreno efectuada pelo responsável geográfico. A Comissão concorda que, em termos formais, os relatórios deveriam ter sido recebidos antes da autorização de pagamento e, conseqüentemente, o manual dos procedimentos administrativos e financeiros que está a ser elaborado para o programa RTE-T, sublinhará a necessidade de que os relatórios sejam recebidos antes de se proceder aos pagamentos.

4.26. A Comissão regista a observação do Tribunal de Contas. A publicação do manual dos procedimentos administrativos e financeiros actualizado será acompanhada do reforço da documentação oficial sobre os controlos efectuados e o arquivo de todos os documentos.

4.28. Nestes casos, foi acordada uma prorrogação como indicado no ponto 4.24.

Os diferentes formulários de avaliação de cada projecto, que foram introduzidos em meados de 2000, contribuirão no futuro para a existência de uma documentação adequada do processo de avaliação pelos serviços da Comissão.

4.29. Nos cinco casos mencionados pelo Tribunal de Contas, a interpretação da Comissão quanto à definição dos custos elegíveis para os «estudos» é diferente da do Tribunal de Contas.

A alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 2236/95 relativo às RTE-T estabelece que a participação financeira da Comunidade pode assumir a forma de

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

beneficiários finais, é pouco provável que a declaração de despesas inelegíveis para as subvenções directas para os investimentos determine um pagamento excessivo da parte da Comissão. Isto fica-se a dever em especial:

- à limitação da contribuição comunitária a 10 % do total dos custos de investimento,
- ao montante geralmente mais elevado das despesas reais dos projectos em relação ao inicialmente previsto no orçamento, se bem que esteja prevista no contrato ou na decisão da Comissão uma contribuição comunitária máxima.

Além disso, não foram respeitadas algumas exigências para a execução de alguns pagamentos finais. Por consequência, estes pagamentos foram imputados a um exercício orçamental indevido.

4.30. Por outro lado, o programa RTE-T não é executado de modo rigoroso, na medida em que os beneficiários não estão sujeitos às mesmas regras e em que algumas disposições ambíguas podem dar lugar a diferentes interpretações.

Reforço necessário do dispositivo jurídico e de controlo para o programa relativo às RTE-T

4.31. A Comissão deverá esforçar-se por uma execução homogénea do programa RTE-T aplicando as mesmas disposições a todos os beneficiários no conjunto dos Estados-Membros. Deverá consolidar-se o quadro jurídico do programa RTE-T a fim de reforçar a protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Na ausência de contratos com os beneficiários finais, os Estados-Membros podem recorrer a um sistema de cartas de consignação dos trabalhos com base num quadro definido pela Comissão. Este sistema, que implica uma aceitação escrita do beneficiário, definiria as modalidades da ajuda e sensibilizaria assim os beneficiários para as exigências específicas a respeitar quando da execução da acção.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

co-financiamento de estudos relativos aos projectos, incluindo estudos preparatórios, de viabilidade e de avaliação, bem como de outras medidas de apoio técnico a esses estudos. No âmbito das medidas de apoio técnico, foram consideradas todas as fases preparatórias relativas à preparação técnica, ambiental e geológica de projectos de grandes dimensões.

Os estudos de desenvolvimento para as aplicações de gestão do tráfico ou os trabalhos preparatórios de construção, ligados à exploração do estaleiro, à construção de túneis de ensaio, à perfuração e aos estudos geotécnicos são considerados como medidas de apoio técnico elegíveis, que podem beneficiar do auxílio financeiro comunitário até 50 %. Estas fases preliminares de construção comportam o elemento de risco mais elevado de um projecto e são necessárias para a concessão de autorização de construção. É evidente que a fronteira entre os trabalhos preparatórios de construção e os trabalhos de construção propriamente ditos nem sempre é fácil de definir. Consequentemente, na maior parte dos casos, os funcionários da Comissão efectuem uma visita no terreno, a fim de determinar caso a caso se a classificação dos custos como preparatórios, efectuada pelos beneficiários, é aceitável.

Como indicado no ponto 4.25, foi estabelecido, com base em provas alternativas, que as acções tinham progredido suficientemente para que o pagamento pudesse ser autorizado.

4.30. *É aplicável a mesma base jurídica e o mesmo texto da decisão a todos os beneficiários que recebem um auxílio financeiro a título de RTE-T. Para evitar problemas de interpretação, a Comissão elaborará um manual para os utilizadores do RTE-T, inspirado no manual sobre o Fundo de Coesão.*

4.31. *O novo texto da decisão da Comissão prevê disposições mais estritas e completa o quadro jurídico existente.*

O serviço jurídico da Comissão formulou um parecer, no qual declara que não é necessário celebrar contratos em complemento das decisões da Comissão. As decisões da Comissão devem ser notificadas directamente, tanto ao Estado-Membro, como aos beneficiários nacionais, em conformidade com o artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2236/95. No entanto, a Comissão reconhece que até ao fim de 2001, só era notificado o Estado-Membro e que o Estado-Membro informava o beneficiário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.32. Convida-se igualmente a Comissão a elaborar e implementar disposições mais precisas em matéria de despesas elegíveis. Para o efeito, as disposições existentes aplicadas a projectos de infra-estrutura semelhantes co-financiados a título das acções estruturais poderiam ser utilizadas como base. A definição das despesas elegíveis deveria, em especial, distinguir claramente as despesas elegíveis relativas aos estudos (em particular as associadas à exploração do terreno e aos trabalhos de construção preparatórios). A Comissão deverá igualmente fornecer formulários-tipo para as declarações de despesa. Devem evitar-se expressões ambíguas ao formular a base jurídica e/ou as disposições contratuais.

4.33. Embora já tenham sido efectuados controlos no local pelos agentes da Comissão responsáveis pelo acompanhamento das acções RTE-T, recomenda-se contudo que estes controlos sejam completados por auditorias financeiras e técnicas *ex post* (efectuadas, se necessário, pela DG TREN ou por peritos externos).

4.34. A fim de respeitar as normas de controlo interno da Comissão, convida-se igualmente a DG TREN a aplicar os procedimentos aprovados pelo seu director-geral e a modificá-los se necessário a fim de ter em conta os procedimentos de gestão do programa RTE-T em vigor. Seria conveniente em seguida actualizar os procedimentos operacionais.

4.35. A DG TREN deverá aplicar rigorosamente os critérios de elegibilidade adoptados para as propostas (em especial as datas de recepção), consolidar o processo de avaliação recorrendo mais a peritos externos e documentar adequadamente todos os controlos efectuados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.32. Como indicado no ponto 4.18, o texto-tipo da decisão RTE-T da Comissão para os estudos e os projectos foi profundamente alterado a partir de 2002 e contém actualmente informações adicionais sobre os custos elegíveis.

Como explicado no ponto 4.29, o n.º 1, alínea a), do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 2236/95 estabelece que a assistência comunitária pode assumir a forma de um co-financiamento de estudos relativos aos projectos, incluindo estudos preparatórios, de viabilidade e de avaliação, bem como de outras medias de apoio técnico a esses estudos.

A Comissão estudará a possibilidade de elaborar um formulário tipo de declaração de custos mais pormenorizado, como indicado no ponto 4.19.

4.33. O controlo financeiro e as visitas de verificação técnica no terreno durante a fase de encerramento dos projectos constituem práticas no domínio do programa RTE-T que são levadas a cabo com dificuldade. Em geral, os controlos são efectuados pelos serviços responsáveis da Comissão. O recurso a peritos externos só se verificou nalguns casos excepcionais. Com a entrada em vigor, no início de 2002, de um contrato-quadro que abrange as actividades de assistência técnica, em que se incluem as disposições específicas para as auditorias de projectos RTE-T, é provável que a utilização de recursos externos seja acentuada.

Em conformidade com a recomendação do Tribunal de Contas, a célula de auditoria financeira central da DG TREN incluirá uma amostra de acções RTE-T no seu programa de auditoria para os anos 2002-2003.

4.34. Como indicado no ponto 4.21, a revisão do manual está em curso e a nova edição incluirá os procedimentos aplicáveis ao programa RTE-T.

4.35. Como indicado no ponto 4.24, as recepções tardias de propostas são justificadas pelas prorrogações adequadas.

No que se refere ao processo de avaliação, o recurso mais frequente a avaliadores externos constitui uma questão sensível por razões de confidencialidade. São necessárias novos debates e consultas aprofundadas (em que serão incluídos os Estados-Membros).

A integração dos procedimentos de RTE-T no manual dos procedimentos oficial definirá de forma mais precisa as exigências ligadas a uma documentação adequada dos controlos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.36. Dever-se-á proceder o mais rapidamente possível a uma migração das bases de dados actuais para o sistema informático central da DG TREN, tendo em conta as exigências específicas das RTE-T. Entretanto, devem encontrar-se soluções quanto à forma de desempenhar as funções-chave em matéria de gestão de propostas, de contratos e/ou de projectos, não ainda integrados nos sistemas informáticos actuais ou apenas em parte.

Continuação da análise de sistemas do quinto programa-quadro

Natureza das despesas e abordagem da auditoria

4.37. As actividades de investigação financiadas a título da parte comunitária (CE) do quinto programa-quadro consistem essencialmente em acções indirectas (cerca de 93 % do orçamento) executadas no âmbito de contratos celebrados com terceiros co-financiados pelo orçamento comunitário. As rubricas orçamentais correspondentes aos quatro programas temáticos e aos três programas horizontais (acções indirectas) da parte comunitária do quinto programa-quadro correspondem a dotações de pagamento do orçamento 2001 de um valor de 2 366 milhões de euros, o que representa mais de 60 % das dotações de pagamento afectadas à subsecção B6 — Investigação e desenvolvimento tecnológico.

4.38. A parte comunitária do quinto programa-quadro é executada por cinco DG do domínio da investigação (Investigação, Sociedade da Informação, Energia e Transportes, Empresa e Pesca). De acordo com as estatísticas que forneceu, a Comissão celebrou, antes do final de Dezembro de 2001, 11 836 contratos para acções indirectas de IDT a título do quinto programa-quadro, elevando-se a contribuição comunitária a 10 974 milhões de euros.

4.39. No contexto da DAS 2001, o Tribunal prosseguiu e desenvolveu a sua análise do sistema de gestão e de controlo do quinto programa-quadro da Comunidade Europeia para actividades de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (IDT). Enquanto a avaliação específica no âmbito da DAS, no último relatório anual ⁽³⁾, tinha como objectivo uma avaliação qualitativa dos pontos fortes e fracos do controlo interno da Comissão, este ano o principal objectivo da auditoria foi formular conclusões quanto à legalidade e regularidade das operações subjacentes ao nível do beneficiário final.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.36. *Como precisado no ponto 4.23, está em curso a integração das RTE-T no sistema central de gestão dos projectos da DG TREN.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.40. No total, foi inspeccionada ao nível do beneficiário final uma amostra de 19 contratos relativos a acções indirectas de IDT, cujos pagamentos se baseavam em declarações de despesas autorizadas em 2001. Esta amostra, que cobria todos os programas e a maioria das DG, devia permitir retirar importantes conclusões. Os contratos seleccionados (todos incluídos na amostra seleccionada para a análise de sistemas do quinto programa-quadro comunicado no último ano) representam uma contribuição comunitária de cerca de 73,3 milhões de euros.

Nível elevado de pagamentos indevidos principalmente pelo facto de os beneficiários não respeitarem as disposições contratuais

4.41. Para os programas-quadro de investigação, as contribuições financeiras são concedidas na base de declarações de despesas realmente efectuadas, devidamente justificadas e necessárias para a realização da acção indirecta de IDT. A auditoria permitiu concluir que no conjunto dos 19 contratos examinados, os custos tinham sido declarados em excesso pelo beneficiário ou que este não tinha podido justificar as despesas declaradas. No caso da amostra auditada, verificou-se que as declarações de despesas auditadas apresentavam uma elevada taxa de sobredeclarações, o que determinou um montante equivalente de pagamentos indevidos por parte da Comissão.

4.42. Estas sobredeclarações são essencialmente devidas ao facto de os beneficiários não respeitarem as suas obrigações contratuais relativas ao reembolso das despesas. Verificou-se em especial que:

- os documentos justificativos (tais como as fichas de registos do tempo para as despesas de pessoal) das despesas efectuadas ou não existiam ou eram inadequados,
- o método de cálculo das despesas de pessoal e das despesas gerais (para os beneficiários que participam na modalidade «Custos totais — despesas gerais reais») era incorrecto,
- o beneficiário facturou montantes previsionais em vez dos custos reais ou dos custos salariais médios que se desviavam sensivelmente dos custos reais, e
- o beneficiário declarou despesas inelegíveis (tais como o IVA ou despesas de subcontratação não aprovadas pela Comissão) ou transferiu uma parte das dotações de uma categoria de despesas para outra ou de um contratante para outro sem autorização prévia da Comissão.

4.41. *A Comissão admite a presença de erros nas declarações de custos de beneficiários examinadas pelo Tribunal de Contas. A Comissão continua a intensificar os seus esforços no sentido de reduzir estes erros, quer na implementação do quinto programa-quadro, quer tendo em vista o sexto programa-quadro (ver as respostas aos pontos 4.47-4.50).*

4.42. *O Tribunal de Contas identificou os principais sectores em que os beneficiários encontram dificuldades para aplicarem correcta e integralmente os contratos ao abrigo do quinto programa-quadro. A Comissão reconhece que algumas destas dificuldades conduziram a erros.*

A Comissão tomou e continuará a tomar iniciativas para sensibilizar os contratantes com vista à redução do número significativo de erros devidos a uma má compreensão e a erros de interpretação das condições contratuais por parte dos beneficiários.

Mais precisamente:

- *a Comissão reconhece a necessidade, apontada pelo Tribunal, do registo do tempo (ou registo de presenças). A documentação alternativa que preenche as condições contratuais deve ser tomada em consideração,*
- *o método de cálculo dos custos com o pessoal e das despesas gerais foi aplicado de forma incorrecta nalguns casos,*
- *os contratos prevêm a imputação das taxas orçamentadas e não as dos custos reais, devendo esta afectação ser corrigida, se necessário, na declaração final de custos. No que se refere à escolha por parte dos contratantes entre a utilização de custos salariais reais e os custos salariais*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A maior parte destas irregularidades só podem ser detectadas efectuando uma auditoria nas instalações do contratante.

4.43. Em três casos, os pagamentos indevidos foram causados por erros administrativos incorridos na Comissão (utilização de uma taxa de câmbio incorrecta, erros na codificação das declarações de despesas nos sistemas informáticos, aceitação de despesas fora do período de elegibilidade ou de categorias de despesas não previstas no contrato e assinatura de contratos relativos a actividades inelegíveis) que deveriam ter sido evitados ou detectados, e posteriormente corrigidos, pelo sistema de controlo interno das DG em causa.

A auditoria permite concluir que o nível de garantia que pode ser dado quanto à legalidade e regularidade das operações ao nível do beneficiário é muito preocupante

4.44. Detectou-se um número importante de erros nos pagamentos baseados em declarações de despesas para as acções indirectas de IDT do quinto programa-quadro contabilizadas durante o exercício, devido principalmente a uma sobredeclaração das despesas pelos beneficiários finais. Com base na amostra auditada, não se verificou uma melhoria global comparativamente ao programa-quadro anterior⁽⁸⁾.

4.45. Com base na auditoria do sistema de gestão da Comissão (que cobre essencialmente as partes do sistema desde a apresentação das propostas ao pagamento dos adiantamentos), o Tribunal concluiu no seu relatório anual relativo ao exercício de 2000 que «os procedimentos de controlo interno existentes só permitem obter uma garantia limitada»⁽⁹⁾. A continuação e intensificação dos trabalhos de auditoria relativos aos pagamentos baseados nas declarações de despesas permitiram constatar que o nível de erros era suficientemente

RESPOSTAS DA COMISSÃO

médios, só um diferencial significativo constitui erro. A Comissão insiste sobre o facto de a importância de um diferencial entre as taxas médias e as taxas reais só poder ser apreciada caso a caso. A avaliação da importância deve ter em consideração a estrutura das categorias de custo com o pessoal do beneficiário e deve ter em vista o objectivo de simplificação. Quando apresentam as suas declarações de custos, os participantes não são obrigados a indicar, nem a utilização de taxas orçamentadas nem as de taxas médias.

4.43. Os casos de pagamento em excesso ligados a um erro administrativo com o impacto financeiro, identificados pelo Tribunal de Contas, foram rectificadas e foram tomadas as medidas adequadas para ajustar os montantes em questão.

4.44. A Comissão concorda que a declaração de custos excessivos continua a ser uma questão importante. Os primeiros relatórios de auditoria estabelecidos numa escala muito maior estarão disponíveis no final de 2002 e permitirão chegar a novas conclusões.

4.45. Na sequência da auditoria do seu sistema realizada pelo Tribunal de Contas em 2000, bem como no quadro da reforma financeira em curso, a Comissão já introduziu melhorias em vários aspectos dos seus mecanismos de controlo interno.

O actual sistema de custeio é incontestavelmente complexo e foi proposta uma nova abordagem simplificada no sexto programa-quadro (ver pontos 4.47-4.50). As sanções existem mas serão igualmente reforçadas (ver ponto 4.51). Simultaneamente, envidaram-se esforços importantes no sentido da clarificação e da comunicação, bem como para aumentar sensivelmente o âmbito de aplicação dos controlos no

⁽⁸⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999.

⁽⁹⁾ De acordo com os serviços da Comissão, um contratante susceptível de ser auditado é um contratante que participa num contrato em curso e que tenha apresentado no mínimo uma declaração de despesas registada nas bases de dados centrais das DG em causa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

elevado para suscitar sérias preocupações quanto à fiabilidade dos controlos efectuados pela Comissão em matéria de prevenção ou detecção e de correcção das sobredeclarações pelos beneficiários finais. O sistema actual de reembolso das despesas, que se articula à volta de três eixos principais, isto é custos adicionais (Additional Cost — AC), custos totais — despesas gerais reais (Full Cost — FC) e custos totais — despesas gerais imputadas a uma taxa fixa (Full Cost Flat Rate — FF), e que inclui 10 categorias diferentes de custos directos, indirectos e de coordenação, é demasiado complexo para poder ser controlado eficazmente pelos serviços da Comissão. Um número limitado de auditorias financeiras *ex post* (com o objectivo de controlar um máximo de 10 % dos contratantes durante o quinto programa-quadro) por ou por conta da Comissão (ver ponto 4.60) e a ausência de penalizações contratuais não têm um carácter suficientemente dissuasivo para que os beneficiários deixem de sobreavaliar as suas despesas reais.

4.46. Além disso, no caso do sistema AC, que prevê o reembolso integral das despesas declaradas, apenas as despesas adicionais às despesas recorrentes devem ser documentadas e justificadas à Comissão. No caso dos contratantes cobertos por este sistema (essencialmente universidades e organismos públicos de investigação sem um sistema de contabilidade analítica apropriado), é impossível, por definição, qualquer verificação da existência e do nível do co-financiamento das acções indirectas de IDT (acções a custos repartidos).

Necessidade de uma simplificação do sistema de reembolso das despesas e da introdução de mecanismos de penalização mais eficazes

4.47. A fim de reduzir o risco de os beneficiários finais declararem, intencionalmente ou não, despesas não elegíveis e de permitir uma gestão financeira mais rigorosa e mais eficaz das acções indirectas de IDT pelos serviços da Comissão, recomenda-se uma simplificação em profundidade do sistema de reembolso das despesas no sexto programa-quadro (2002 a 2006). O sistema em três eixos (AC, FC e FF) deverá ser substituído por um sistema único e as 10 categorias de despesas deverão ser reduzidas a três (isto é despesas de pessoal, custos de coordenação e custos específicos) com uma utilização de taxas forfetárias consideravelmente alargada:

— as despesas de pessoal para os agentes directamente empregados pelo beneficiário e que executam

RESPOSTAS DA COMISSÃO

terreno junto dos contratantes do quinto programa-quadro, com vista a instaurar um sistema de recuperação mais eficaz dos montantes pagos em excesso, esforços esses que serão intensificados, tendo em conta os resultados apresentados pelo Tribunal de Contas.

4.46. *O sistema de custos adicionais baseia-se nas disposições expressas da base jurídica e oferece meios técnicos às entidades públicas que não disponham de sistemas contabilísticos complexos, comparáveis aos das empresas privadas. A justificação e verificação do co-financiamento destes contratantes está portanto excluída por definição, por disposição expressa do legislador.*

4.47. *A proposta do Tribunal de Contas tem a vantagem de uma real simplificação, conferindo ao mesmo tempo segurança jurídica e financeira, tanto à Comunidade, como aos contratantes. Foi proposta aos serviços da Comissão no quadro da elaboração das regras de participação e difusão dos resultados do sexto programa-quadro de IDT para o período 2002-2006. Esta proposta de uma metodologia nova e única para o cálculo dos custos totais reais, sem uma componente forfetária, suscitou a oposição do Conselho e do Parlamento Europeu.*

Assim, para o Conselho, se de facto este novo método é mais simples e mais seguro do que os utilizados no quinto programa-quadro de IDT, apresenta igualmente as desvantagens significativas pelo facto de constituir um travão à autonomia e à flexibilidade dos participantes, por um lado, e de

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

trabalhos científicos e técnicos deverão dar lugar a pedidos de reembolso baseados nos custos reais (remuneração bruta e encargos correspondentes) incorridos e necessários para o projecto, com base num número médio de horas produtivas negociado antes da assinatura do contrato,

- os custos de coordenação (que cobrem a coordenação administrativa e financeira das acções indirectas de IDT), as despesas de viagem e de estadia, os produtos consumíveis, as despesas de informática e todos os custos indirectos deverão constituir um montante forfetário,
- os outros custos específicos importantes, cobririam custos pormenorizados tais como a subcontratação, os equipamentos duradouros comprados ou utilizados especificamente para as acções indirectas ou protecção dos conhecimentos. Contudo, tendo em conta o seu carácter excepcional, devem ser negociados e claramente especificados no contrato.

4.48. Um sistema de reembolso das despesas tão simplificado permitiria que todas as partes envolvidas no contrato melhorassem a planificação. Seria igualmente a base de uma certificação externa mais eficaz e mais rentável das declarações de despesas [como recomendou o Tribunal no seu relatório especial n.º 17/98 relativo ao quarto programa-quadro «Joule-Thermie» ⁽¹⁰⁾].

4.49. Uma outra solução possível seria que a Comissão negociasse contribuições proporcionais ao valor para actividades específicas no âmbito de uma acção indirecta de IDT, em especial quando os resultados científicos e tecnológicos puderem ser claramente definidos. Na sequência desta abordagem, poderia ser paga uma contribuição financeira comunitária pré-estabelecida por actividade a partir da aprovação da conclusão dos trabalhos ou das prestações previstas no contrato.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

ser financeiramente «injusto» a nível de cada participante (= contribuição financeira da Comunidade semelhante face a esforços idênticos), em comparação com os métodos utilizados no quinto programa-quadro de IDT, por outro.

Consequentemente, o Conselho e o Parlamento Europeu estabeleceram claramente que este novo método não poderia ser o único susceptível de ser utilizado pelos participantes que apresentam custos totais, mas poderia eventualmente coexistir com um método de custos totais reais sem uma componente forfetária e assente num controlo expost.

Os serviços da Comissão vêem-se assim na obrigação de considerar opções de simplificação diferentes das recomendadas pelo Tribunal de Contas.

4.48. *No que se refere à certificação dos comprovativos das despesas, tanto na proposta da Comissão como nos textos relevantes do Conselho e do Parlamento Europeu está claramente indicado que os custos dos participantes numa acção indirecta deverão ser certificados por um auditor externo ou, no que se refere às entidades públicas, por um oficial público competente e independente (artigo 14.º das regras de participação e difusão dos resultados do sexto programa-quadro). A experiência dos projectos-piloto das DG INFSO, DG ENTR e DG RTD neste domínio será tida em consideração.*

4.49. *Embora a Comissão mencionasse explicitamente na sua proposta alterada de 10 de Janeiro de 2002 o possível recurso à noção de valor por actividades, só pretendia fazer recurso a esta em casos muito específicos e muito raros e sujeitos à discricção do gestor orçamental, quando este último o considerasse como pertinente e adequado.*

Sobre este ponto, o texto adoptado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu sobre as regras de participação e difusão dos resultados menciona explicitamente que o recurso ao valor por actividade só poderá verificar-se com o acordo dos participantes (n.º 2 do artigo 14.º), e interrogação ao princípio geral dos custos reais.

⁽¹⁰⁾ JO C 356 de 20.11.1998.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.50. Como o Tribunal recomendou no seu relatório especial n.º 9/99 relativo ao programa «FAIR»⁽¹¹⁾ (que cobre um dos programas específicos do quarto programa-quadro), os contratos-tipo para acções indirectas de IDT deviam prever uma responsabilidade conjunta e solidária ilimitada dos participantes relativamente à utilização da contribuição financeira da Comunidade (à excepção de participantes como as universidades públicas que não podem ser, por razões de carácter jurídico, solidariamente responsáveis).

4.51. Finalmente, como o relatório anual relativo ao exercício de 2000 indica, solicita-se que a Comissão proteja os interesses financeiros da Comunidade impondo as penalizações previstas no Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho⁽¹²⁾. Para além da recuperação das vantagens indevidamente obtidas, estas penalizações devem incluir medidas administrativas e penalidades proporcionais a fim de serem simultaneamente eficazes e dissuasivas. Estas penalizações poderão ser definidas em contratos-tipo ou introduzidas por meio de uma regra sectorial específica.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.50. O princípio da responsabilidade solidária ilimitada dos participantes era explicitamente mencionado no artigo 13.º da proposta alterada da Comissão de 10 de Janeiro de 2002 relativa às regras de participação e difusão dos resultados.

Deve notar-se que o carácter ilimitado foi suprimido a pedido do Conselho e do Parlamento Europeu.

No entanto, no texto adoptado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, o princípio de responsabilidade solidária foi retomado no artigo 13.º, apesar de não estar expressamente mencionado.

Além disso, o texto define as condições de eficácia desta responsabilidade, distinguindo os instrumentos e as situações.

4.51. A referência ao Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, presente na proposta da Comissão, é retomada igualmente no texto adoptado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu no artigo 19.º das regras de participação e difusão dos resultados. Além disso, os contratos-tipo estabelecerão, quando apropriado, as sanções evocadas pelo Tribunal de Contas, na ausência, por agora, de regras sectoriais.

Além disso, a um nível mais geral, o plano de acção da Comissão para 2001-2003 sobre a luta contra a fraude [COM(2001) 254 final] prevê a preparação de uma iniciativa destinada a integrar as medidas administrativas e as sanções no domínio das despesas directas. Esta iniciativa deveria fornecer a possibilidade de aplicar medidas administrativas e sanções no domínio das despesas directas. Esta iniciativa coloca várias questões jurídicas, nomeadamente no que se refere ao âmbito de novas regras e aos aspectos processuais⁽¹⁾, que a Comissão está a examinar.

No quadro das acções 73 (conselhos em matéria de contratos), 74 (base de dados para os contratos) e 94 (legislação e gestão dos contratos «imunes à fraude») do livro branco sobre a reforma da Comissão, está em curso um processo de revisão dos contratos, por forma a incluir cláusulas claras de protecção dos interesses financeiros das Comunidades (cláusulas-tipo relativas aos controlos e às sanções, destinadas a melhorar a sua eficácia).

⁽¹¹⁾ JO C 92 de 30.3.2000.

⁽¹²⁾ JO L 312 de 18.12.1995, p. 1.

⁽¹⁾ Ver igualmente o relatório anual da Comissão para 2001 sobre a luta contra a fraude [COM(2002) 348 final].

ANÁLISE DAS AUDITORIAS EFECTUADAS PELA COMISSÃO NOS DOMÍNIOS DAS POLÍTICAS INTERNAS E DA INVESTIGAÇÃO

Diminuição do número de auditorias concluídas

4.52. Uma comparação das informações recebidas pelas 13 DG associadas às políticas internas revela que o número de auditorias concluídas em 2001 (392) diminuiu em relação ao ano anterior (537) (ver **quadro 4.5**). O quadro mostra que o número de contratos auditados passou de 872 para 892 e que o valor destes contratos aumentou mais de 50 %.

4.53. Contudo, excluindo o reforço, efectuado pela DG Justiça e Assuntos Internos (JAI), do controlo interno dos seus programas de formação, de intercâmbio e de cooperação (artigo B5-8 2 0), que não são auditorias *ex post* dos contratos, o número de contratos auditados para as outras DG diminuiu em média 28 %. Aparte a DG JAI, o número de auditorias concluídas e o número de auditorias efectuadas por ou por conta da DG INFSO aumentou 50 % entre 2000 e 2001. O aumento global do valor dos contratos auditados deveu-se essencialmente ao aumento do número de auditorias efectuadas pela DG TREN, que aumentou de 209 milhões de euros para 1 066 milhões de euros (ver **quadro 4.5**).

4.54. Verificou-se uma diminuição considerável do número de auditorias concluídas e do número de contratos auditados, em especial para a DG Educação e Cultura (DG EAC). Considerando que esta última DG tem mais de 20 000 contratos abertos e tendo em conta os resultados significativos dos controlos do Tribunal no caso dos programas Sócrates e «Juventude para a Europa» (ver pontos 4.64-4.72), a auditoria de apenas 12 contratos em 2001 (contra 172 contratos em 2000) é insuficiente.

4.55. Segundo a Comissão, o montante efectivo a recuperar como resultado das auditorias efectuadas em 2000 estimava-se em 25,5 milhões de euros. Excluindo as acções veterinárias e fitossanitárias geridas pela DG SANCO, os montantes a recuperar aumentaram consideravelmente, passando de 10,4 milhões de euros para 16,2 milhões de euros (ver **quadros 4.5 e 4.6**). Esta situação deve-se essencialmente à intensificação das

4.52. *Tomando em conta todos os indicadores apresentados, a Comissão considera que há uma estabilidade global da sua actividade de auditoria.*

4.53. *Segundo a Comissão, factores conjunturais podem explicar variações importantes de um ano para o outro relativamente a uma DG específica.*

4.54. *Relativamente à DG EAC, a diminuição das auditorias efectuadas em 2001 relativamente às de 2000 explica-se pela reorientação dos recursos de auditoria da DG para a função de auditoria interna, nos termos da reforma administrativa da Comissão. A DG EAC concluiu em finais de 2001 contratos-quadro com três firmas de auditoria, por forma a aumentar significativamente o número dos seus controlos junto dos beneficiários e dos intermediários eventualmente envolvidos. Com efeito, apenas no primeiro semestre de 2002, cerca de uma centena de auditorias foram objecto de contrato com essas sociedades.*

4.55. *O volume do montante pendente envolvido está relacionado com o aumento dos esforços de auditoria que se traduzem num aumento de montantes recuperáveis em 2001.*

Quadro 4.5 — Auditorias concluídas pela Comissão em 2000 e 2001 ⁽¹⁾

(milhões de euros)

Direcção-Geral	Número de auditorias concluídas		Número de contratos examinados		Número de contratos abertos		Valor dos contratos examinados		Valor dos contratos abertos		Montantes a recuperar ou reduções de montantes a pagar na sequência das auditorias	
	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001
AGRI — Agricultura	4	4	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾	550	387	12,29	12,94	73,66	69,40	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾
EAC — Educação e Cultura	106	11	172	12	25 306	20 165	56,29	1,87	654,04	670,56	0,92 ⁽⁹⁾	0,44
EMPL — Emprego e Assuntos Sociais	13 ⁽²⁾	14	24 ⁽²⁾	36	1 742 ⁽²⁾	1 697	7,35 ⁽²⁾ ⁽³⁾	8,15 ⁽³⁾	114,77 ⁽²⁾ ⁽³⁾	125,64 ⁽³⁾	0,10 ⁽²⁾	0,65
TREN — Energia e Transportes	35	21	93	55	4 774	2 996	209,17	1 025,86	1 656,20 ⁽³⁾	2 124,65 ⁽³⁾	1,28 ⁽⁹⁾	1,67 ⁽⁹⁾
ENTR — Empresa	8	2	37	12	746	2 857	53,60	3,75	181,10	451,86	0,15	0,21
ENV — Ambiente	30	31	40	39	2 505	2 345	12,56	21,47	295,12	308,44	0,10	0,78
FISH — Pescas	5	4	13	19	188	211	7,04	4,51	194,53	125,80	0,03	0,05
⁽⁸⁾	3	4	9	13	13	22	27,60	35,40	95,84	91,01	—	0,02
JAI — Justiça e Assuntos Internos	64 ⁽⁵⁾	5	65 ⁽⁶⁾	269 ⁽⁷⁾	713	754	4,26 ⁽⁵⁾	1,78	31,95	30,87	0,45	0,06
SANCO — Saúde e Protecção dos Consumidores	8	12	18	25	978	712	3,03	5,65	85,48	93,26	0,05	0,21
⁽⁴⁾	10	14	12	14	n.a.	n.a.	96,65	109,21	⁽⁷⁾	⁽⁷⁾	15,03 ⁽⁹⁾	10,18
INFSO — Sociedade da Informação	25	38	66	99	4 765 ⁽²⁾	4 502	40,09	66,60	1 481,60 ⁽²⁾ ⁽³⁾	1 657,80 ⁽³⁾	2,00 ⁽²⁾	5,17
MARKT — Mercado Interno	1	0	1	0	175	268	⁽⁶⁾	0,00	8,79	8,54	0,00	0,00
RTD — Investigação	220	232	317	299	11 358	14 441	820,20	699,80	3 387,00	4 302,00	5,30	6,90
TAXUD — Fiscalidade e União Aduaneira	5	0	5	0	164	57	0,58	0,00	44,10	33,84	0,04 ⁽²⁾	0,00
TOTAL	537	392	872	892	52 518	50 660	1 350,71	1 996,99	8 123,08	10 093,67	25,45	26,34

⁽¹⁾ Definições utilizadas no quadro:

— Número de auditorias concluídas: número de auditorias financeiras que deram lugar à elaboração de um relatório final durante o exercício.

— Número de contratos abertos: número de contratos assinados durante o exercício que ainda não foram concluídos, mais o número de contratos abertos no início do exercício e que não foram concluídos durante o exercício. O termo «contrato» refere-se simultaneamente a contratos (quer se trate de acções a custos repartidos ou de contratos adjudicados na sequência de um concurso público) e a subvenções (nos casos em que foi assinado um acordo de financiamento). Um «contrato concluído» é um contrato cujas disposições foram executadas, relativamente ao qual foram realizados todos os controlos financeiros e técnicos e foi efectuado o pagamento final.

— Valor dos contratos auditados: valor da participação do contratante auditado nos contratos que foram objecto de controlos no local.

— Montante a recuperar: montante considerado recuperável na sequência de controlos no local, tendo essa recuperação sido confirmada nos relatórios de auditoria.

⁽²⁾ Ver o relatório anual relativo ao exercício de 2000, quadro 4.3a. Em alguns casos, os dados foram posteriormente alterados.

⁽³⁾ Apenas a participação da Comissão.

⁽⁴⁾ Acções veterinárias e fitossanitárias. O montante dos contratos auditados corresponde aqui aos pedidos de reembolso dos Estados-Membros.

⁽⁵⁾ No quadro preparado para o exercício de 2000, o número de «auditorias concluídas» incluía os processos em que se tinha efectuado uma verificação final dos documentos de apoio apresentados na fase do pagamento final.

⁽⁶⁾ Não indicado ou não disponível.

⁽⁷⁾ Inclui a análise feita pela auditoria interna aos sistemas de controlo interno aplicados na rubrica orçamental B5-8 2 0 auditada por amostragem (265 contratos).

⁽⁸⁾ Acções de controlo no sector da pesca. O termo «contrato» refere-se aqui ao programa de um Estado-Membro; o valor dos contratos auditados refere-se aqui ao montante dos elementos de um programa que foram auditados; o valor dos contratos abertos corresponde neste caso preciso ao montante total das acções plurianuais para todos os Estados-Membros.

⁽⁹⁾ Os montantes a recuperar são apenas indicativos.

Fonte: Comissão.

Quadro 4.6 — Situação em matéria de recuperação

(1 000 euros)

Direcção-Geral	Montantes a recuperar ou reduções do montante a pagar na sequência das auditorias ⁽¹⁾	Situação real em matéria de recuperação até 31.12.2001					
	2000	Montantes deduzidos de pagamentos a efectuar	Montantes realmente recuperados na sequência de uma ordem de cobrança	Montantes ainda não recuperados; ordem de cobrança emitida mas reembolso em suspenso	Montantes ainda não recuperados; ordem de cobrança ainda não emitida ou ajustamento ainda em suspenso	Montantes não recuperáveis	TOTAL
AGRI — Agricultura	⁽²⁾	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
EAC — Educação e Cultura	920,00	20,00	250,00	480,00	170,00	—	920,00
EMPL — Emprego e Assuntos Sociais	100,64 ⁽⁵⁾	—	23,89	—	74,74	2,01	100,64
TREN — Energia e Transportes	1 280,72 ⁽⁴⁾	77,02	14,44	—	1 074,42	—	1 165,88
ENTR — Empresa	153,00	152,16	—	0,96	—	—	153,12
ENV — Ambiente	100,00	29,95	25,52	12,79	39,39	—	107,65
FISH — Pescas	33,50	33,50	—	—	—	—	33,50
JAI — Justiça e Assuntos Internos	452,00	400,00	—	—	—	53,00	453,00
SANCO — Saúde e Protecção dos Consumidores	49,00	49,00	—	—	—	—	49,00
⁽³⁾	15 025,00 ⁽⁴⁾	15 602,00	—	—	—	—	15 602,00
INFSO — Sociedade da Informação	2 000,00 ⁽⁵⁾	—	500,84	1 270,37	197,18	—	1 968,39
RTD — Investigação	5 300,00	2 640,49	575,39	926,11	1 080,92	54,72	5 277,63
TAXUD — Fiscalidade e União Aduaneira	38,71 ⁽⁵⁾	—	36,90	—	1,81	—	38,71
TOTAL	25 452,57	19 004,12	1 426,98	2 690,23	2 638,46	109,73	25 869,52

⁽¹⁾ Com base nos dados comunicados pelos serviços da Comissão; ver relatório anual relativo ao exercício de 2000, quadro 4.3a.

⁽²⁾ Não indicado.

⁽³⁾ Acções veterinárias e fitossanitárias.

⁽⁴⁾ Os montantes recuperáveis são apenas indicativos.

⁽⁵⁾ Alterado pelos serviços da Comissão.

NB: n.d. = não disponível.

Fonte: Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

actividades de auditoria das cinco DG Investigação responsáveis pela gestão dos programas-quadro no domínio da investigação, que representam montantes a recuperar de um valor de 14 milhões de euros (ver pontos 4.57-4.60). No caso da DG INFSO, em especial, os montantes a recuperar aumentaram significativamente, passando de 2,0 milhões de euros para 5,2 milhões de euros. Quanto às acções veterinárias e fitossanitárias geridas pela DG SANCO, os montantes a recuperar diminuíram, passando de 15,0 milhões de euros em 2000 para 10,2 milhões de euros em 2001.

4.56. Contudo, mais de 5,3 milhões de euros (ou seja mais de 20 % do montante apurado como recuperável no final de 2000) não tinham ainda sido recuperados em 31 de Dezembro de 2001. As DG RTD, INFSO e TREN, em especial, tinham ainda montantes consideráveis a recuperar (ver **quadro 4.6**).

Apesar da intensificação das actividades de auditoria no domínio da investigação, o objectivo de 10 % ainda não foi atingido

4.57. Desde 1999, as cinco DG Investigação (RTD, INFSO, TREN, ENTR e FISH) responsáveis pela execução dos programas-quadro de IDT intensificaram consideravelmente as suas actividades de auditoria financeira *ex post* dos beneficiários finais, como fora sugerido pelo Tribunal no seu relatório anual relativo ao exercício de 1998 ⁽¹³⁾. O objectivo global definido pelas DG Investigação é controlar 10 % dos contratantes ⁽¹⁴⁾ durante um programa-quadro de IDT. Para o efeito, e dado o número limitado de recursos humanos, a Comissão assinou um contrato-quadro com um gabinete de auditoria externo. O exame dos relatórios mostra uma nítida melhoria no que se refere ao tempo necessário para a sua produção e exploração, que foi reduzido, em média, de 23 a cinco meses durante o período 1999-2001. Esta situação facilita a adopção de medidas de ajustamento quando necessário.

4.56. Em geral, cerca de 80 % dos montantes recuperáveis foram cobrados. A principal razão na área da investigação para o saldo pendente é de que ainda não tinham chegado, em 31 de Dezembro de 2001, as declarações de custos em confronto com as quais se efectuarão os ajustamentos. A Comissão melhorou os seus procedimentos de cobrança, estando em curso acções de acompanhamento intensas e melhoradas para cobrar todos os saldos pendentes. No futuro, no respeitante a acções indirectas de IDT do quinto programa-quadro, as cobranças podem ser efectuadas mediante compensação com outros contratos de acções indirectas de IDT assinados com o mesmo beneficiário.

4.57. A Comissão regozija-se com a afirmação do Tribunal segundo a qual o número médio de meses necessários para encerrar uma auditoria baixou de 23 em 1999 para cinco meses em 2001. A referida redução é, por si, um indicador positivo dos esforços da Comissão.

⁽¹³⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1998, ponto 4.19 e resposta da Comissão a este ponto.

⁽¹⁴⁾ Resposta escrita da Comissão ao ponto 4.3 do questionário de 21 de Dezembro de 2001 da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu. Ver igualmente o relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1999. Resposta da Comissão ao ponto 4.23.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.58. Em 2001, a DG RTD (que gere cerca de dois terços dos contratos em matéria de acções indirectas de IDT) concluiu 232 auditorias relativas a 299 contratos para acções indirectas de IDT no âmbito do quarto programa-quadro (ver **quadro 4.7**). Mais de 94 % destes controlos foram efectuados por um auditor externo.

4.59. De acordo com a DG RTD, os pagamentos indevidos de um montante acumulado de 6,3 milhões de euros deviam ter sido reembolsados à Comissão (ver **quadro 4.8**). A taxa de sobredeclaração apurada com base nas auditorias da DG RTD aumentou de 4,8 % das despesas auditadas em 1999 para 8,7 % em 2001. Para este mesmo período, a taxa de ajustamento a favor dos contratantes passou de 0,2 % para 1,9 %. O Tribunal observa que, contrariamente à intenção expressa pela

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.58. *As firmas de auditoria agem como subcontratantes para com a Comissão. A Comissão tem a responsabilidade final em todos os casos. Ver também ponto 4.61.*

4.59. *A Comissão assinala que as taxas de 2001 traduzem a sua nova estratégia de auditoria mais global. Actualmente, a Comissão considera que não é adequado medir os avanços no domínio da auditoria com base nos esforços para a redução das taxas de declarações excessivas.*

Quadro 4.7 — DG Investigação (RTD) — Estatísticas sobre os relatórios de auditoria examinados e análise do período global de auditoria

1999

Tipo	Número de relatórios de auditoria examinados	Período desde o início da auditoria à apresentação do relatório (meses)		Período desde a apresentação do relatório à avaliação final (meses)		Período total desde o início da auditoria até à avaliação final (meses)	
		Informações disponíveis para o número de auditorias	Média (meses)	Informações disponíveis para o número de auditorias	Média (meses)	Informações disponíveis para o número de auditorias	Média (meses)
Interna ⁽¹⁾	21	9	8,7	10	8,4	21	25,4
Externa ⁽²⁾	25	17	13,6	20	11,7	24	21,2
Total	46 ⁽³⁾	26	11,9	30	10,6	45	23,1

2001

Tipo	Número de relatórios de auditoria examinados	Período desde o início da auditoria à apresentação do relatório (meses)		Período desde a apresentação do relatório à avaliação final (meses)		Período total desde o início da auditoria até à avaliação final (meses)	
		Informações disponíveis para o número de auditorias	Média (meses)	Informações disponíveis para o número de auditorias	Média (meses)	Informações disponíveis para o número de auditorias	Média (meses)
Interna ⁽¹⁾	13	8	2,3	11	1,7	9	5,2
Externa ⁽²⁾	219	217	3,8	218	0,9	217	4,7
Total	232 ⁽⁴⁾	225	3,7	229	1,0	226	4,7

⁽¹⁾ Efectuada pelos serviços da DG Investigação.

⁽²⁾ Efectuada por empresas de auditoria externas.

⁽³⁾ Amostra significativa do número total de relatórios de auditoria (74).

⁽⁴⁾ Número total de relatórios de auditoria.

Fonte: Análises efectuadas pelo Tribunal com base em informações fornecidas pela Comissão.

Quadro 4.8 — DG Investigação — Quadros recapitulativos das auditorias e dos ajustamentos ⁽¹⁾

(1 000 euros)

1999

	Número total de auditorias	Auditorias não incluídas na análise ⁽²⁾	Número de auditorias analisadas	Montante total auditado	Ajustamentos a favor da UE					Ajustamentos a favor dos contratantes					Sem ajustamento		
					Número de auditorias	% das auditorias ⁽³⁾	Montante auditado	Ajustamento	Taxa de ajustamento em relação ao montante auditado	Número de auditorias	% das auditorias ⁽³⁾	Montante auditado	Ajustamento	Taxa de ajustamento em relação ao montante auditado	Número de auditorias	% das auditorias ⁽³⁾	Montante auditado
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]	[15]	[16]	[17]
Auditorias internas	21	5	16	12 053,7	12	75,0 %	3 995,8	544,6	13,6 %	2	12,5 %	432,6	7,2	1,7 %	2	12,5 %	7 625,3
Auditorias externas	25	10	15	9 419,7	10	66,7 %	7 300,3	491,5	6,7 %	2	13,3 %	1 117,6	31,5	2,8 %	3	20,0 %	1 001,8
Total	46	15	31	21 473,5	22	71,0 %	11 296,2	1 036,2	9,2 %	4	71,0 %	1 550,3	38,7	2,5 %	5	16,1 %	8 627,0
					Taxa dos ajustamentos a favor da UE em relação ao montante total auditado				4,8 %	Taxa dos ajustamentos a favor dos contratantes em relação ao montante total auditado				0,2 %			

⁽¹⁾ O ajustamento considerado no âmbito da elaboração do presente quadro é o ajustamento global para a auditoria e não o que corresponde aos diferentes projectos auditados.

⁽²⁾ Refere-se às auditorias que não exigem uma análise das declarações de despesa.

⁽³⁾ Para além do número de auditorias indicado na coluna [3].

2001

	Número total de auditorias	Auditorias não incluídas na análise ⁽²⁾	Número de auditorias analisadas	Montante total auditado	Ajustamentos a favor da UE ⁽¹⁾					Ajustamentos a favor dos contratantes ⁽¹⁾					Sem ajustamento ⁽¹⁾		
					Número de auditorias	% das auditorias ⁽³⁾	Montante auditado	Ajustamento	Taxa de ajustamento em relação ao montante auditado	Número de auditorias	% das auditorias ⁽³⁾	Montante auditado	Ajustamento	Taxa de ajustamento em relação ao montante auditado	Número de auditorias	% das auditorias ⁽³⁾	Montante auditado
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]	[15]	[16]	[17]
Auditorias internas	13	2	11	4 223,2	5	45,5 %	2 212,2	448,1	20,3 %	1	9,1 %	372,9	59,3	15,9 %	6	54,5 %	1 638,1
Auditorias externas	219	3	216	68 346,7	150	69,4 %	46 275,1	5 861,4	12,7 %	59	27,3 %	16 431,4	1 306,8	8,0 %	29	13,4 %	5 640,2
Total	232	5	227	72 569,9	155	68,3 %	48 487,3	6 309,5	13,0 %	60	26,4 %	16 804,3	1 366,1	8,1 %	35	15,4 %	7 278,3
					Taxa dos ajustamentos a favor da UE em relação ao montante total auditado				8,7 %	Taxa dos ajustamentos a favor dos contratantes em relação ao montante total auditado				1,9 %			

⁽¹⁾ O ajustamento considerado no âmbito da elaboração do presente quadro é o ajustamento global para a auditoria e não o que corresponde aos diferentes projectos auditados. Como as auditorias geralmente cobrem vários projectos, são possíveis diferentes tipos de ajustamento dentro da mesma auditoria (ajustamento a favor da UE, ajustamento a favor do contratante, sem ajustamento). Para evitar duplicação dos montantes auditados, nas auditorias em que se verificaram diferentes ajustamentos ou em que não houve ajustamentos, os montantes foram repartidos por projecto. Pela mesma razão, a soma do número de auditorias das colunas [5], [10] e [15] não corresponde ao total indicado na coluna [3]. Para obter o valor correcto, há que deduzir o número de auditorias em que foram efectuados diferentes ajustamentos.

⁽²⁾ Refere-se a auditorias de quatro projectos de fusão e uma auditoria da associação de bolsieiros Marie Curie.

⁽³⁾ Para além do número de auditorias indicado na coluna [3].

Fonte: Análises efectuadas pelo Tribunal com base em informações fornecidas pela Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comissão nas suas respostas ao relatório anual relativo ao exercício de 1999 ⁽¹⁵⁾, os esforços de controlo que empreendeu não conduziram a uma redução da taxa de sobredeclaração mas a uma melhor identificação dos montantes sobredeclarados.

4.60. Por outro lado, o Tribunal verificou que o objectivo definido pelas cinco DG Investigação, de proceder ao controlo de 10 % dos contratantes durante o quinto programa-quadro de investigação, será difícil de atingir apesar do aumento significativo das auditorias efectuadas. De acordo com os dados fornecidos pela DG RTD, o número de controlos efectuados em 2001 e 2000 era respectivamente de 9,2 % e 8,5 % da população de contratantes susceptível de ser auditada ⁽¹⁶⁾. Convém igualmente notar que a definição utilizada pela Comissão relativa à população susceptível de ser auditada resulta num controlo das acções indirectas de IDT ou das declarações de despesas nitidamente inferior a 10 %.

4.61. Por outro lado, o contrato-quadro assinado com o gabinete de auditoria externo prevê que os resultados da auditoria comunicados à Comissão devem ser aceites pelo beneficiário auditado. O Tribunal verificou que, para avaliar os resultados da auditoria, a Comissão se baseava exclusivamente nos documentos de trabalho e nos relatórios do gabinete de auditoria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.60. *A Comissão considera que estará em condições de alcançar o objectivo de auditar 10 % dos contratantes. Embora o período de autorização para o quinto programa-quadro termine no final de 2002, as actividades de auditoria continuarão para além dessa data dado que muitas declarações de custo do programa-quadro apenas serão apresentadas mais tarde.*

A projecção para 2002 relativa à DG IDT prevê o encerramento de cerca de 280 auditorias. Assim sendo, a DG IDT aproxima-se do seu alvo.

4.61. *O contrato-quadro assinado com as empresas externas de auditoria exige que «serão discutidas com a organização objecto de auditoria as correcções efectuadas... se a organização objecto de auditoria discordar, ... o contratante obterá uma declaração escrita... e junta-la-á ao relatório de auditoria». Tal não significa que é dado sempre o acordo aos relatórios de auditoria.*

Nos termos do contrato-quadro, há uma estrutura de coordenação que apoia a rede global de auditores que executam cada uma das auditorias. Esta estrutura de coordenação encontra-se em estreito contacto com os serviços da Comissão, garantindo um processo de auditoria harmonizado entre os Estados-Membros, bem como a conformidade com as normas de auditoria da Comissão fixadas no contrato. Os auditores da Comissão, ao rever os projectos de relatórios de auditoria, verificam para cada auditoria a aceitação por parte da firma de auditoria externa das normas profissionais e das directrizes e manuais de auditoria da Comissão.

⁽¹⁵⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, resposta da Comissão ao ponto 4.37.

⁽¹⁶⁾ A população de contratantes susceptíveis de serem auditados são os contratantes que participam num contrato em curso e que tenham apresentado no mínimo uma declaração de despesas registada nas bases de dados centrais das DG em causa.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Gestão directa pela DG Emprego

4.62. O Tribunal observara no passado ⁽¹⁷⁾ que a gestão no seio da DG Emprego se caracterizava, em especial, pelas seguintes insuficiências: falta de harmonização dos procedimentos, falta de avaliação da situação financeira do contratante, falta de provas de que o montante dos pedidos de ajuda foi controlado; falta de orientações para os relatórios a fornecer; falta de uma garantia financeira quando do pagamento de adiantamentos importantes.

4.63. Na sequência destas observações, a Comissão elaborou um *vademecum* das subvenções e a DG Emprego desenvolveu procedimentos e orientações para a gestão directa, nas quais inclui normas para as declarações financeiras a fornecer. Todavia, subsistem algumas lacunas: a situação financeira dos contratantes não é examinada sistematicamente; os controlos efectuados aos pedidos de ajuda não são documentados; não existem orientações para os relatórios de execução intermédios e finais que os contratantes devem apresentar.

SÍNTESE DO RELATÓRIO ESPECIAL N.º 2/2002 RELATIVO AOS PROGRAMAS SOCRATES E «JUVENTUDE PARA A EUROPA» ⁽¹⁸⁾

4.64. Para o período 1995-1999, os programas Sócrates e «Juventude para a Europa» beneficiaram de uma dotação orçamental de 920 milhões de euros e de 126 milhões de euros respectivamente. Estes programas contribuíram para o reforço da cooperação entre universidades da União Europeia e dos outros países participantes e permitiram a realização de acções de intercâmbio multicultural a favor da juventude.

4.62-4.63. A Comissão prossegue os seus esforços com o fim de resolver as deficiências assinaladas pelo Tribunal no domínio da gestão directa, sublinhando a existência nos seus serviços e, mais especificamente, na DG Emprego:

- de uma política activa de formação em matéria financeira, de uma ampla difusão de informação aos gestores financeiros apoiada numa tecnologia web e num acesso a diferentes bases de dados que permitem aos comités de avaliação criados por ocasião de cada concurso/convite à apresentação de propostas avaliar a solidez financeira de um beneficiário/contratante potencial,
- de redes de gestores financeiros animados pela unidade financeira da DG Emprego responsáveis pelo aprofundamento de determinados temas específicos, bem como pelo estabelecimento dos procedimentos e das linhas directrizes harmonizadas para o conjunto dos serviços dos gestores orçamentais da Direcção-Geral. Os temas abordados pelo Tribunal no seu ponto 4.63 são objecto de discussões nestas redes criadas no âmbito da reforma financeira da Comissão.

4.64-4.65. Determinados elementos contextuais esclarecem a concepção e a gestão destes programas, dispondo nitidamente de mais dotações financeiras do que aqueles que os precediam e cuja dotação anual aumentou 39 % entre 1995 e 1999. Sendo os primeiros programas abertos aos países associados, a respectiva gestão tornou-se, por esse facto, significativamente complicada, o que também se explica por se tratar de programas de massas, marcados por fortes condicionamentos,

⁽¹⁷⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1995, em especial os pontos 6.129 e seguintes (JO C 340 de 12.11.1996).

⁽¹⁸⁾ Relatório especial n.º 2/2002 (JO C 136 de 7.6.2002).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.65. Contudo, a auditoria do Tribunal permitiu pôr em evidência deficiências na concepção destes dois programas e insuficiências na gestão da sua execução.

Deficiências de concepção

4.66. Os dois programas Sócrates e «Juventude para a Europa» (JPE) revelam deficiências na sua concepção. A do programa Sócrates, em particular, apresenta uma arquitectura complexa, que se caracteriza por um conjunto heterogéneo de 38 acções, subacções e medidas, o que deu origem a leituras diferentes e dificultou a cooperação entre os Estados-Membros. Também a ausência de definição de critérios e de parâmetros tornou difícil avaliar os resultados obtidos pela execução dos programas. Além disso, não foi concebido um quadro apropriado que permitisse aproveitar as sinergias dos diferentes programas comunitários.

4.67. A partir de Bruxelas, a Comissão gere, com a ajuda de um gabinete de assistência técnica (GAT), um determinado número de acções que, por esse motivo, são qualificadas de centralizadas e, em colaboração com as agências nacionais (AN), as acções que são geridas de forma descentralizadas nos Estados-Membros e nos outros países beneficiários. Em ambos os casos o dispositivo de gestão revelou deficiências de vários tipos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

nomeadamente de calendário, e que se dirigem, por vezes, a beneficiários menos organizados que os de outras acções comunitárias. Neste contexto, não se pode subestimar a tensão que existe, de facto, entre a defesa das exigências de uma gestão rigorosa e a necessidade de adoptar modos de gestão convivenciais e «respeitosos» do princípio da proporcionalidade, tendo em conta os montantes muito baixos geralmente concedidos e os beneficiários envolvidos, bem como o pedido de simplificação formulado por todas as partes interessadas nos programas.

Estes programas, de que beneficiaram directamente mais de um milhão de pessoas para acções de mobilidade e cerca de 10 000 projectos de cooperação, contribuíram para o reforço da cooperação nos seus domínios de intervenção, juntamente com outras acções mais políticas que estes programas tornaram possíveis. Todos estes desenvolvimentos concomitantes exerceram uma forte pressão nos recursos humanos insuficientes da Comissão e explicam o recurso forçado a modos de gestão, que foram já redefinidos para o futuro no quadro da reforma.

4.66. *Os dois programas encarnam uma primeira racionalização das intervenções comunitárias nos domínios do ensino e da política da juventude; o programa Sócrates, em especial, que cobria todos os níveis de ensino enumerados no novo artigo 126.º do Tratado CE, sucedia a nada menos de cinco programas ou acções díspares. Daí pôde resultar uma arquitectura complexa que, no entanto, não foi um travão à participação nos programas. Estes foram simplificados no quadro da entrada em vigor da nova geração (Sócrates II e «Juventude»), que vê também serem introduzidos melhoramentos em matéria de avaliação e cooperação com outros programas comunitários.*

4.67. *Os dois programas são programas de massas que implicam anualmente milhares de transacções (geralmente de baixos montantes). Os respectivos recursos internos não permitiam à Comissão gerir directamente todas as acções centralizadas; daí o recurso (de forma degressiva ao longo do período) a um gabinete de assistência técnica (GAT) que a Comissão enquadrava e controlava constantemente. Por razões de proximidade dos beneficiários e do volume das operações a gerir, a Comissão também recorreu a agências nacionais (AN); com base na experiência tirada da aplicação dos programas Sócrates e JPE, este dispositivo descentralizado foi significativamente reforçado no que respeita à nova geração de programas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.68. Assim, a delegação de competências no GAT deu origem, embora sem criar situações de gravidade comparável às verificadas em outros programas comunitários, às deficiências assinaladas de forma recorrente pelo Tribunal: irregularidades na delegação de competências, tanto ao nível do princípio como das modalidades, conflitos de interesse diversos e riscos para o património da Comunidade, bem como carácter oneroso da gestão.

4.69. No que se refere às acções descentralizadas, a sua execução caracterizou-se pela ausência tanto de um quadro jurídico, que definisse de forma precisa a repartição das responsabilidades entre a Comissão e os Estados-Membros, como de um estatuto apropriado para as AN que, na sua maioria, não dispunham de meios à altura das tarefas que lhes foram confiadas.

Atrasos e insuficiências na execução

4.70. Devido à tomada de decisão tardia por parte do legislador, o arranque dos dois programas sofreu atrasos e, em consequência da falta de estruturas e de uma política de informação apropriada, a execução de novas acções atrasou-se. A complexidade do dispositivo de gestão provocou atrasos adicionais na execução destas acções, tendo como consequência principal impossibilitar a realização do objectivo geral que consistia no financiamento prévio dos projectos. Com efeito, os beneficiários por vezes só receberam a subvenção comunitária após a realização dos projectos. Todos estes atrasos impossibilitaram o encerramento das acções nos prazos previstos nos acordos-quadro financeiros, cuja gestão foi deficiente no seu conjunto. A execução foi dificultada pela utilização de aplicações informáticas inadequadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.68. *A questão geral do recurso a uma assistência externa sob a forma de GAT está no centro do debate interinstitucional desde há vários meses, sendo novas perspectivas traçadas para o futuro; a Comissão já indicou que vai recorrer de futuro a outros instrumentos para a gestão dos programas do ensino e juventude. As referidas possibilidades não existiam em 1995 e a Comissão teve de recorrer, como para outros programas, a um GAT. Uma auditoria aprofundada efectuada pelo controlo financeiro reconheceu a qualidade da organização do GAT, tendo mesmo sido permitida a delegação, sob a supervisão do controlo financeiro, de actos que o projecto de reformulação do Regulamento Financeiro declara não serem susceptíveis de delegação.*

4.69. *Apesar deste insuficiente enquadramento jurídico, a Comissão esforçou-se, mediante diferentes formas, por melhorar a eficácia do recurso às redes de agências nacionais. A Comissão, com vista ao futuro, reforçou significativamente o dispositivo por ocasião da entrada em vigor dos novos programas: as relações contratuais com as AN inscrevem-se, doravante, num quadro jurídico estrito que fixa, nomeadamente, as obrigações dos Estados-Membros no que diz respeito à concessão de recursos adequados às agências que designam.*

4.70. *Para ter em conta a adopção tardia das bases jurídicas e os condicionalismos de um calendário muitas vezes decalcado sobre o ano académico, a Comissão teve de decorrer a medidas transitórias para evitar qualquer ruptura na cooperação instaurada pelos programas e acções anteriores. A Comissão reconhece as dificuldades que tem para acelerar as suas tomadas de decisão de financiamento, devido ao grande número de processos a analisar, à complexidade das regras de gestão (nomeadamente na sequência do alargamento dos programas aos países candidatos) e à complexidade do processo de consulta interna e externa. No entanto, foram introduzidos melhoramentos importantes durante a vigência dos programas, que permitiram igualmente a elaboração de propostas mais equilibradas para os novos programas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.71. Foram assinaladas insuficiências de gestão ao nível da maior parte das 27 AN controladas e do GAT, desde a selecção dos projectos até ao acompanhamento da sua execução. Estas deficiências foram favorecidas pela falta de uma verdadeira cultura de controlo e de avaliação tanto por parte dos gestores nacionais como comunitários. Assim, no caso da auditoria de vários projectos, a ocorrência de suspeitas de fraude levou o Tribunal a comunicá-las ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). De uma maneira geral, estas deficiências tiveram consequências negativas sobre os resultados e o impacto global das acções, embora a ausência de dados estatísticos pertinentes nem sempre permita quantificá-las. Foi o que sucedeu no caso do programa «Juventude para a Europa», em relação ao qual não é possível garantir que a vontade expressa pelo legislador europeu de ajudar os jovens desfavorecidos foi respeitada.

4.72. Os relatórios de avaliação foram elaborados tardiamente e o seu impacto é questionável. Os procedimentos de celebração de contratos, de gestão e acompanhamento dos contratos de estudo e de avaliação apresentavam graves deficiências e irregularidades, tanto ao nível da Comissão como dos contratantes.

RECOMENDAÇÕES

4.73. No que se refere à gestão orçamental, a Comissão deverá melhorar ainda a apresentação da conta de gestão acrescentando explicações, em especial para as rubricas orçamentais onde houve variações consideráveis entre o orçamento definitivo e o orçamento inicial adoptado pelo Parlamento, ou uma taxa de execução orçamental inferior a um determinado nível.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.71. *A Comissão concorda com o Tribunal relativamente ao facto de existirem determinadas deficiências de gestão que se esforça por corrigir no quadro dos novos programas, embora sublinhe o impacto e os resultados desta primeira geração de programas. Com efeito, as diversas análises e avaliações efectuadas, inclusivamente por parte de alguns Estados, da mesma forma que a existência de iniciativas governamentais, tais como as declarações da Sorbonne e de Bolonha, assinadas por todos os países participantes no programa e que reconheceram o impacto do programa Sócrates nos seus sistemas de ensino, testemunham o impacto fundamental deste programa. No que diz respeito ao programa «Juventude para a Europa», a Comissão considera, com base nas conclusões da avaliação externa expost do programa, que foi alcançado o objectivo fixado pelo legislador a favor dos jovens desfavorecidos. No que diz respeito aos processos comunicados ao OLAF, a Comissão tomará em devido tempo as medidas que se impõem.*

4.72. *A questão da adequação do ciclo de avaliação ao ciclo de vida de um programa é um problema geral, tendo em conta a sucessão dos programas e os prazos de negociação das bases jurídicas; os poucos meses de atraso efectivamente verificados são, neste aspecto, sem consequências. A avaliação deve antes ser vista como um processo contínuo cujas conclusões são tomadas em conta não só no momento do estabelecimento de uma nova proposta de base jurídica, mas também no âmbito da execução dos programas. Com efeito, numerosos melhoramentos que a Comissão procura introduzir na gestão dos novos programas decorrem de trabalhos de avaliação, efectuados em diversos momentos, relativamente a estes dois programas.*

4.73. *A Comissão regozija-se com a afirmação do Tribunal segundo a qual o relatório de gestão financeira de 2001 voltou a melhorar em geral na forma como no conteúdo.*

O objectivo do relatório de gestão financeira consiste em proporcionar uma panorâmica da execução orçamental de forma legível e no âmbito de uma carga de trabalho suportável para os serviços da Comissão. A selecção mencionada das rubricas orçamentais e dos programas implica que nem todas as rubricas orçamentais sejam comentadas em pormenor no relatório. No entanto, a referida informação encontra-se disponível em relatórios específicos dos serviços em questão ou com base em pedidos ad hoc.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.74. Relativamente ao programa RTE-T, a Comissão deverá reforçar o quadro jurídico e regulamentar a fim de melhorar a protecção dos interesses financeiros da Comunidade (por exemplo, prevendo um sistema de cartas de consignação dos trabalhos entre os Estados-Membros e os beneficiários finais e desenvolvendo e aplicando regras mais precisas no que se refere às despesas elegíveis). A avaliação das propostas deverá ser melhorada recorrendo mais a peritos externos e ser documentada de forma mais adequada. Os procedimentos administrativos e os sistemas informáticos deverão ser alterados tomando em conta as exigências específicas do programa RTE-T. As acções concluídas no âmbito desse programa deverão ser auditadas regularmente.

4.75. No que se refere aos programas-quadro para as actividades de IDT, a Comissão deverá simplificar fundamentalmente o sistema de reembolso das despesas, introduzindo um sistema único com três principais categorias e utilizando taxas forfaitárias, permitindo desse modo uma certificação externa das declarações de despesas mais eficiente e eficaz. Uma outra solução possível seria que a Comissão negociasse contribuições proporcionais ao valor. Os contratos-tipo para as acções indirectas de IDT deverão prever que os participantes tenham responsabilidade conjunta e solidária ilimitada relativamente à utilização da contribuição financeira comunitária. A Comissão deverá igualmente reforçar a protecção dos interesses financeiros da Comunidade impondo sanções concretas e dissuasivas.

4.76. Devem intensificar-se os esforços para recuperar os fundos comunitários indevidamente pagos pelos beneficiários, especialmente no que se refere às DG RTD, INFSO e TREN.

4.77. No seu relatório especial n.º 2/2002 (Sócrates e «Juventude para a Europa») o Tribunal fez um determinado número de recomendações no sentido de melhorar a gestão destes programas, que deverão ser tidas em consideração. Incluem a substituição do GAT por uma agência comunitária, uma definição clara da relação entre a Comissão e as autoridades nacionais, uma

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.74. Como indicado nos pontos 4.18-4.36, a Comissão já está bastante avançada em relação a algumas orientações apresentadas pelo Tribunal de Contas.

A revisão dos texto-tipo das decisões da Comissão, bem como a introdução de anexos complementares com especificações, definições e exigências mais detalhadas deverão permitir melhorar a situação actual.

As recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas no que se refere à avaliação das propostas, aos procedimentos administrativos e aos sistemas de TI são tidas em consideração.

Serão efectuados controlos expost no âmbito das RTE-T, no quadro dos programas de auditoria para os anos 2002-2003.

4.75. A proposta do Tribunal de Contas foi retomada pela Comissão no quadro da elaboração das regras de participação para o sexto programa-quadro. O Conselho e o Parlamento não a aceitaram. Estes consideram que constitui um travão à autonomia e à flexibilidade dos participantes, principalmente pela necessidade de negociações ex ante dos custos. Consideram-na «injusta» financeiramente a nível de cada participante, nomeadamente pelo recurso aos montantes forfaitários. Segundo o Conselho e o Parlamento Europeu, o princípio de base deve consistir em fazer referência aos custos reais, só devendo ser adoptados os montantes forfaitários a título derogatório com o acordo dos participantes.

As outras propostas do Tribunal de Contas apresentadas pela Comissão [certificado externo acompanhando os custos apresentados, cláusula de solidariedade total entre parceiros e inscrição de sanções baseadas no Regulamento (CE, Euratom) 2988/95] foram retomadas, por vezes com alguns ajustamentos, por parte do Conselho e do Parlamento Europeu.

4.76. A Comissão prosseguirá os seus esforços relativos às cobranças. O aumento dos esforços de auditoria já se traduziu num nível mais elevado de cobranças e, em especial, no que diz respeito ao quinto programa-quadro, a Comissão simplificou os seus processos de cobrança.

4.77. Várias recomendações do Tribunal correspondem, de facto, a melhoramentos já decididos ou introduzidos pela Comissão por ocasião da entrada em vigor dos programas que sucederam a Sócrates e a «Juventude para a Europa». Em especial, a Comissão anunciou a sua intenção de recorrer a uma agência executiva para a gestão futura dos programas no domínio da educação e da juventude. Reforçou

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

melhoria do controlo e acompanhamento a todos os níveis e a possibilidade de avaliações eficazes nos prazos previstos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

significativamente o conjunto do dispositivo de recurso a uma rede de agências nacionais; as novas «Disposições relativas às responsabilidades dos Estados-Membros e da Comissão no respeitante às AN», ponto capital do dispositivo, obrigam, nomeadamente, as autoridades nacionais a dotarem as AN dos meios que lhes permitam preencher as respectivas missões. A Comissão já começou a reforçar os controlos e o acompanhamento dos programas, inclusivamente através de uma intensificação das visitas no terreno. Foram definidos quadros para a definição de Sócrates II e «Juventude», acompanhados de indicadores e de planeamentos destinados a assegurar uma avaliação eficaz destes programas.

CAPÍTULO 5

Acções externas

5.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	5.1
Análise da gestão orçamental	5.2-5.13
Introdução	5.2-5.4
A descentralização da gestão nas delegações teve início mas não teve resultados em 2001	5.5
Utilização variável das dotações de pagamento	5.6-5.8
Aumento das autorizações por liquidar mais antigas	5.9-5.10
Continuam por realizar determinadas melhorias na análise da gestão financeira apresentada à autoridade de quitação	5.11-5.13
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	5.14-5.52
Introdução	5.14-5.15
A reforma dos sistemas de controlo interno está por concluir	5.16-5.21
Tomada em consideração do trabalho do SAI	5.22-5.23
Auditoria intensiva no domínio da ajuda alimentar e humanitária	5.24-5.50
Âmbito e natureza da auditoria	5.24
Objectivos e natureza da ajuda alimentar e da ajuda humanitária	5.25-5.29
Problemas e limitações da auditoria do Tribunal	5.30-5.31
Constatações da auditoria	5.32-5.46
Conclusões	5.47-5.49
Recomendações	5.50
Síntese da apreciação específica	5.51-5.52
Seguimento dado às observações anteriores	5.53-5.78
Procedimentos de adjudicação de contratos de serviços do programa Tacis	5.53-5.68
Introdução	5.53-5.57
Aplicação das recomendações do Tribunal	5.58-5.64
Conclusão geral	5.65
Recomendações	5.66-5.68
Co-financiamento das actividades executadas pelas organizações não governamentais (ONG)	5.69-5.78
Introdução	5.69-5.71
Iniciativas da Comissão	5.72-5.77
Conclusão	5.78
Principais observações efectuadas em relatórios especiais	5.79-5.85
Assistência macrofinanceira a países terceiros e facilidades de ajustamento estrutural nos países mediterrânicos	5.79-5.85

INTRODUÇÃO

5.1. O presente capítulo trata das ajudas de tipo tradicional financiadas a partir do orçamento geral e das acções adoptadas pelo Conselho no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum. As ajudas concedidas através dos Fundos Europeus de Desenvolvimento ⁽¹⁾ figuram no orçamento geral apenas como uma indicação *pro memoria*, uma vez que são financiadas separadamente. Para além da análise da gestão orçamental e da apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade (que incide sobre as despesas específicas da ajuda humanitária e da ajuda alimentar), este capítulo inclui ainda uma parte relativa ao seguimento dado a observações anteriores e outra com as principais observações do Tribunal efectuadas em relatórios especiais recentemente adoptados.

ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTAL

Introdução

5.2. A rubrica 4 «Acções externas» das perspectivas financeiras aplicáveis ao período 2000-2006 inclui as medidas cobertas pelas rubricas orçamentais indicadas no **quadro 5.1**, que apresenta a execução do orçamento de 2001.

5.3. Tal como em 2000, o facto de em 2001 as perspectivas financeiras para esta rubrica serem aparentemente excedidas resulta do recurso ao instrumento de flexibilidade, que autoriza que o limiar fixado para uma rubrica seja superado em 200 milhões de euros e da utilização, a favor da rubrica 4, da reserva de emergência que faz parte da rubrica 6. O **quadro 5.2** apresenta a evolução das despesas das subsecções B7 e B8 nos últimos cinco exercícios.

5.3. *A superação aparente das perspectivas financeiras está prevista nas perspectivas financeiras e no Acordo Interinstitucional — instrumento de flexibilidade e reserva para as ajudas de emergência. Os referidos instrumentos são mobilizados sob proposta da Comissão, sendo especificamente autorizados pela autoridade orçamental.*

⁽¹⁾ Ver o relatório separado sobre os FED.

Quadro 5.1 – Acções externas — Execução do orçamento 2001

(milhões de euros)

Rubrica orçamental	Limite das perspectivas financeiras	Evolução do orçamento ⁽¹⁾		Execução do orçamento					
		Dotações iniciais ⁽²⁾	Dotações definitivas disponíveis ⁽³⁾	Dotações utilizadas	% das dotações definitivas disponíveis	Dotações transitadas para 2002	% das dotações definitivas disponíveis	Dotações anuladas	% das dotações definitivas disponíveis
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(b)	(e)	(f) = (e)/(b)	(g) = (b)-(c)-(e)	(h) = (g)/(b)
Dotações de autorização									
Estratégia de pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (B7-0 4 e B7-0 5) ⁽⁴⁾		19,0	19,0	19,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ajuda alimentar e humanitária (B7-2)		928,0	978,0	974,7	99,7	2,3	0,2	1,0	0,1
Cooperação com os países em vias de desenvolvimento da Ásia, da América Latina e da África Austral, incluindo a África do Sul (B7-3)		904,3	866,5	829,0	95,7	24,0	2,8	13,5	1,6
Cooperação com os países terceiros mediterrânicos e do Próximo e Médio Oriente (B7-4)		896,3	912,7	909,1	99,6	0,0	0,0	3,5	0,4
Cooperação com os Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central e os países dos Balcãs Ocidentais (B7-5)		1 308,3	1 344,8	1 269,6	94,4	67,4	5,0	7,7	0,6
Outras acções de cooperação (B7-6)		389,5	449,2	418,8	93,2	18,8	4,2	11,5	2,6
Iniciativa europeia para a democracia e os direitos do homem (B7-7)		102,0	105,4	104,7	99,4	0,0	0,0	0,7	0,6
Vertentes externas de determinadas políticas comunitárias (B7-8)		345,3	267,3	263,8	98,7	0,0	0,0	3,5	1,3
Política Externa e de Segurança Comum (B8)		36,0	36,0	30,1	83,6	2,8	7,8	3,1	8,6
Total rubrica 4	4 735	4 928,7 ⁽⁵⁾	4 978,7 ⁽⁵⁾	4 818,9	96,8	115,4	2,3	44,4	0,9
Reserva para ajudas de emergência (B7-9 1) ⁽⁶⁾		208,0	158,0	0,0	0,0	0,0	0,0	158,0	100,0
Total		5 136,7	5 136,7	4 818,9	93,8	115,4	2,2	202,4	3,9
Dotações de pagamento									
Estratégia de pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (B7-0 4 e B7-0 5) ⁽⁴⁾		13,0	13,0	2,5	19,5	0,0	0,0	10,5	80,5
Ajuda alimentar e humanitária (B7-2)		873,0	1 100,1	1 038,0	94,4	50,0	4,5	12,1	1,1
Cooperação com os países em vias de desenvolvimento da Ásia, da América Latina e da África Austral, incluindo a África do Sul (B7-3)		757,0	734,5	633,7	86,3	0,0	0,0	100,8	13,7
Cooperação com os países terceiros mediterrânicos e do Próximo e Médio Oriente (B7-4)		459,4	605,7	578,2	95,5	4,2	0,7	23,3	3,8
Cooperação com os Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central e os países dos Balcãs Ocidentais (B7-5)		961,0	1 455,5	1 283,7	88,2	100,0	6,9	71,9	4,9
Outras acções de cooperação (B7-6)		381,0	421,7	297,4	70,5	65,0	15,4	59,3	14,1
Iniciativa europeia para a democracia e os direitos do homem (B7-7)		81,8	75,8	51,1	67,4	0,0	0,0	24,7	32,6
Vertentes externas de determinadas políticas comunitárias (B7-8)		359,8	275,8	233,9	84,8	0,2	0,1	41,8	15,1
Política Externa e de Segurança Comum (B8)		35,0	35,0	27,2	77,8	7,0	20,1	0,7	2,1
Total rubrica 4		3 921,0	4 717,1	4 145,7	87,9	226,4	4,8	345,0	7,3
Reserva para ajudas de emergência (B7-9 1) ⁽⁶⁾		208,0	168,0	0,0	0,0	0,0	0,0	168,0	100,0
Total		4 129,0	4 885,1	4 145,7	84,9	226,4	4,6	513,0	10,5

⁽¹⁾ As dotações postas em reserva (capítulo B0-4 0) foram integradas nas rubricas orçamentais às quais se destinavam.⁽²⁾ Orçamento aprovado definitivamente pelo Parlamento Europeu em 14 de Dezembro de 2000 (JO L 56 de 26.2.2001).⁽³⁾ Dotações orçamentais alteradas após a tomada em consideração dos orçamentos rectificativos e suplementares e das transferências, mas não incluindo as dotações transitadas de 2000, as dotações decorrentes da reutilização de receitas, bem como de receitas resultantes da participação de terceiros e de outras receitas correspondentes a um determinado destino e a dotações reconstituídas.⁽⁴⁾ Os outros montantes do capítulo B7-0 inserem-se na rubrica 7.⁽⁵⁾ A ultrapassagem das perspectivas financeiras é compensada pelo recurso ao instrumento de flexibilidade num montante de 200 milhões de euros para o capítulo B7-5 4 e ao recurso à reserva da ajuda de emergência num montante de 50 milhões de euros.⁽⁶⁾ A reserva para ajudas de emergência insere-se na rubrica 6.

Fonte: Conta de gestão 2001 e no que se refere à reserva B0-4 0, o orçamento e os dados de SINCOM2.

Quadro 5.2 — Acções externas — Comparação entre a execução das autorizações e a execução dos pagamentos para o orçamento do exercício (1997-2001)*(milhões de euros)*

Rubrica	Título	Designação	1997		1998		1999		2000		2001	
			Autorizado	Pago	Autorizado	Pago	Autorizado	Pago	Autorizado	Pago	Autorizado	Pago
4	B7-0 4 + B7-0 5	Estratégia de pré-adesão a favor dos países mediterrânicos									19,0	3,0
	B7-2	Ajuda alimentar e humanitária	1 013,5	891,9	1 057,8	819,7	1 231,5	954,6	943,2	856,4	974,7	1 038,0
	B7-3	Cooperação com os os países em desenvolvimento da Ásia, da América Latina e da África Austral, incluindo a África do Sul	797,2	472,2	771,0	463,4	685,8	569,7	802,4	621,9	829,0	633,7
	B7-4	Cooperação com os países terceiros mediterrânicos e do Próximo e Médio Oriente	1 075,9	403,9	1 068,7	421,5	1 027,4	333,5	1 005,7	472,9	909,1	578,2
	B7-5	Cooperação com os Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central e os países dos Balcãs Ocidentais ⁽¹⁾	1 774,3	1 265,3	1 909,6	1 618,6	2 346,5	1 907,6	1 355,8	1 145,4	1 269,6	1 283,7
	B7-6	Outras acções de cooperação	370,5	297,4	337,0	281,6	343,8	302,0	337,4	272,9	418,8	297,4
	B7-7	Iniciativa europeia para a democracia e os direitos do homem	89,6	59,3	85,6	65,9	94,1	46,4	93,8	51,0	104,7	51,1
	B7-8	Vertentes externas de determinadas políticas comunitárias	305,9	359,9	329,8	332,2	354,4	310,5	201,8	168,9	263,8	233,9
	B8-0	Política Externa e de Segurança Comum	16,1	16,1	29,9	22,4	28,8	27,1	30,8	19,6	30,1	27,2
		Total rubrica 4	5 442,9	3 766,1	5 589,2	4 025,3	6 112,3	4 451,5	4 770,9	3 608,9	4 818,9	4 146,2
6	B7-9	Reserva para ajudas de emergência	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Total	5 448,2	3 766,1	5 589,2	4 025,3	6 112,3	4 451,5	4 770,9	3 608,9	4 818,9	4 146,2

⁽¹⁾ Para efeitos de comparação, as rubricas B7-5 e B7-0 3 foram agrupadas a partir de 2000 no quadro seguinte:

	B7-5 + B7-0 3	Cooperação com os Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central e os países dos Balcãs Ocidentais + Phare	1 774,3	1 265,3	1 909,6	1 618,6	2 346,5	1 907,6	2 922,8	2 346,3	2 886,1	2 443,5
--	---------------	--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.4. Na sua decisão de 16 de Maio de 2000 ⁽²⁾, a Comissão definiu um programa de reforma ambicioso que, a prazo, terá efeitos importantes sobre a gestão orçamental, a saber:

- a) Uma revisão completa da programação da assistência externa;
- b) A integração do ciclo do projecto numa nova estrutura de gestão, o serviço de cooperação «Europe Aid» (AIDCO), que está operacional desde 1 de Janeiro de 2001;
- c) A descentralização da gestão nas delegações da Comissão nos países terceiros.

A descentralização da gestão nas delegações teve início mas não teve resultados em 2001

5.5. Os objectivos da Comissão relativamente à descentralização em 2001 abrangiam 21 delegações, mas nenhuma das 14 subdelegações de execução orçamental concedidas mesmo no final de 2001 teve qualquer efeito prático antes de 2002. Assim, além de iniciativas anteriores da rubrica 4 que diziam respeito principalmente à Bósnia, só os pagamentos liquidados a nível local em 2001 perfaziam 10 milhões de euros no âmbito do programa regional de reconstrução da América Central. O movimento de descentralização previsto para as 21 delegações deparou-se com dificuldades de ordem logística.

5.5. O ano de 2001 constituiu simultaneamente:

- um ano de preparação para o processo de desconcentração no seu conjunto,
- o período no decurso do qual devia ser levantado o conjunto dos obstáculos a fim de atribuir os poderes a 21 delegações antes do final do ano. Não se tratava de executar o orçamento 2001 de forma desconcentrada.

Os elementos de natureza logística (espaços de gabinetes, ligações informáticas) e a mobilização do pessoal são os pontos críticos que podem atrasar o processo.

O pagamento de 10 milhões de euros a título do programa regional de reconstrução da América Central baseia-se numa decisão de 1999, sendo, portanto, anterior à decisão da desconcentração.

⁽²⁾ Documento SEC(2000) 814/5 de 15 de Maio de 2000 relativo à reforma da gestão da ajuda aos países terceiros.

Utilização variável das dotações de pagamento

5.6. Os esforços desenvolvidos para aumentar o volume pago durante o exercício de 2001 (com uma progressão de 14,9 % comparativamente a 2000) não permitiram fazer face ao importante acréscimo das dotações definitivas (com uma progressão de 21,3 %), o que explica a regressão do grau de utilização das dotações de pagamento do exercício, que diminuiu comparativamente a 2000 (87,9 % contra 92,8 %). As dotações por utilizar estão repartidas pelas diferentes rubricas orçamentais. Verifica-se uma melhor repartição dos pagamentos ao longo do exercício, embora a proporção dos pagamentos do exercício efectuados durante o mês de Dezembro seja comparável à de 2000 (aproximadamente 23,5 %).

5.7. No caso da Agência Europeia de Reconstrução, verifica-se ainda o pagamento de adiantamentos significativos no final do exercício (23,7 milhões de euros relativos à Sérvia e 64,6 milhões de euros para o Kosovo), que ultrapassam largamente as necessidades imediatas da Agência no início do exercício de 2002. Esta prática parece ser necessária devido à dificuldade em utilizar imediatamente as dotações de 2002, em consequência do período inerente à criação do novo quadro orçamental.

5.8. As rubricas referentes às despesas administrativas constantes da parte operacional do orçamento (BA) continuam a ser largamente subutilizadas e a Comissão continua a não fornecer qualquer explicação para esta situação.

Aumento das autorizações por liquidar mais antigas

5.9. No final do exercício de 2001, as autorizações por liquidar (RAL), num montante de 12 674,1 milhões de euros, permaneciam estáveis comparativamente a 2000. A evolução verificada nos três últimos anos (entre 1999 e 2001) caracterizou-se por uma diminuição do valor das autorizações por liquidar com menos de três anos, de 8 810,3 milhões de euros no final de 1999 para 8 309,4 milhões de euros no final de 2001. Esta situação deve-se especialmente a um aumento considerável dos montantes pagos logo no primeiro ano de autorização, em comparação com os montantes autorizados ao longo do exercício.

5.6. O nível de pagamentos é um indicador de desempenho mais importante que a percentagem de utilização das dotações de pagamento, dado que estas últimas são determinadas e adoptadas em última análise pela autoridade orçamental. Assim, o nível de pagamentos de 2001 constitui um recorde absoluto em termos de pagamentos efectuados.

Se é certo que se verifica uma deterioração da taxa de execução em relação a 2000, há que sublinhar que o ORS n.º 4/2001 reforçou as dotações iniciais em 400 milhões de euros, tendo evitado uma cessação de pagamentos no decurso do ano. Assim, incluindo todos os reforços, as dotações disponíveis foram superiores em 796 milhões relativamente às dotações iniciais, tendo os pagamentos realizados sido muito superiores a estas últimas. Por último, tiveram lugar no final do ano vários reforços que implicaram uma transição para o ano seguinte a fim de honrar as autorizações.

5.7. Foram efectuados pagamentos a favor da Agência de Reconstrução no final do ano tendo em conta a necessidade de alimentar as contas da Agência cujas operações de desembolso continuam a progredir a um ritmo acelerado, bem como a necessidade de fornecer os recursos necessários para efectuar os pagamentos no período do início do ano.

5.8. A taxa de execução dos pagamentos das rubricas BA geridas pelo Serviço eleva-se a cerca de 47 % das dotações disponíveis no final do ano. Com efeito, uma boa parte destas dotações era destinada ao financiamento dos salários dos agente temporários recrutados pela delegação e dos auxiliares recrutados na sede a título de substituição dos GAT. Como os referidos recrutamentos foram efectuados na maior parte durante o segundo semestre do ano, ficou por utilizar uma parte das dotações de pagamento consagradas a esse fim.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.10. Em contrapartida, apesar dos esforços efectuados pela Comissão para apurar as autorizações que se encontram por liquidar há cinco anos ou mais, o seu valor acumulado aumentou de 933,9 milhões de euros no final de 1998 para 1 589,6 milhões de euros no final de 2001. Este aumento é ainda mais acentuado no que se refere às autorizações com três ou mais anos, que passaram de 2 758,0 milhões de euros no final de 1998 para 4 364,7 milhões de euros no final de 2001, e cujo ritmo de utilização não apresenta melhorias. Esta evolução salienta a necessidade de efectuar um acompanhamento permanente das autorizações por liquidar, a fim de evitar o seu aumento. É importante que a Comissão se dote de meios que lhe permitam dispor de informações contabilísticas e de gestão fiáveis e completas que facilitem os actos de gestão relativos às acções financiadas. Estas informações deverão permitir-lhe efectuar análises aprofundadas da evolução das autorizações por liquidar e da natureza dos pagamentos efectuados (adiantamentos ou outros), a fim de comparar o ritmo de desembolso das ajudas com a sua execução no terreno.

Continuam por realizar determinadas melhorias na análise da gestão financeira apresentada à autoridade de quitação ⁽³⁾

5.11. As informações apresentadas em 2001 pela Comissão relativas à gestão orçamental ⁽⁴⁾ da rubrica 4 apresentam uma nítida melhoria comparativamente a 2000 ⁽⁵⁾. A nova estrutura permite, a partir de uma

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.10. O aumento do volume do RAL com cinco anos e mais deve-se ao crescimento contínuo e substancial das dotações de autorização entre 1994-1998, apesar dos resultados em matéria de pagamentos cada vez melhores entre 1998-2001 (2 258,67 milhões de euros pagos em 1998, 2 522,10 milhões de euros em 1999, 2 992,50 milhões de euros em 2000 e 3 266,60 milhões de euros em 2001) relativamente às rubricas geridas por EuropeAid.

A Comissão está consciente quanto à necessidade de vigiar a parte do RAL antigo da sua carteira relativa à gestão da ajuda externa e subscreve a observação do Tribunal sobre a necessidade de seguir permanentemente o RAL para o conter. Os serviços gestores prosseguem desde 2000 uma política activa de exame sistemático e de encerramento, em todos os casos possíveis, das autorizações orçamentais antigas ou latentes de ajuda externa. O referido exame sistemático e os encerramentos efectuados traduziram-se igualmente num volume importante de anulações de autorização em 2001 (cerca de 629,7 milhões de euros para o conjunto da rubrica 4).

No que diz respeito às informações contabilísticas e de gestão necessárias para aprofundar a análise da evolução do RAL, em função da situação de execução no terreno, nomeadamente, e da natureza dos pagamentos efectuados, os instrumentos CRIS (ver resposta ao ponto 5.5) e o sistema contabilístico adaptado às novas exigências do Regulamento Financeiro em matéria de tipologia de pagamentos deverão permitir a referida análise a partir de 2003.

5.11. A Comissão toma nota das observações do Tribunal quanto ao melhoramento da apresentação das informações relativas à gestão orçamental e prosseguirá os seus esforços para este efeito, inclusivamente no domínio das explicações

⁽³⁾ O Tribunal analisou as informações apresentadas pela Comissão no volume I da conta de gestão. O objectivo deste volume é apresentar observações sobre a gestão orçamental do exercício e, em particular, explicar as diferenças entre as dotações inscritas no orçamento inicial aprovado e as dotações finalmente disponíveis e entre estas e as dotações utilizadas. Esta análise não tinha como objectivo verificar se as informações apresentadas eram ou não fiáveis, mas sim detectar se algumas diferenças importantes não foram explicadas e se algumas das explicações eram susceptíveis de induzir o leitor em erro.

⁽⁴⁾ Volume 1, tomo II da conta de gestão, «Análise da gestão financeira».

⁽⁵⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 2000, pontos 5.19-5.23.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

apresentação geral, encontrar explicações pormenorizadas sobre a gestão de determinadas rubricas orçamentais consideradas particularmente importantes e, mais especialmente, sobre as razões das diferenças existentes entre o orçamento e a execução efectivamente verificada. Contudo, é necessário introduzir ainda algumas melhorias, nomeadamente explicações sobre os motivos da realização de transferências de dotações, bem como a elaboração sistemática de quadros de execução («output implementation tables») que resumam as realizações alcançadas durante o exercício e que ainda não são efectuados no que se refere a um grande número de rubricas orçamentais importantes.

5.12. A procura de uma maior transparência traduz-se igualmente pela decisão de publicar um relatório anual sobre a execução da ajuda externa por parte da Comissão Europeia. O relatório relativo ao exercício de 2001 não se encontrava disponível em tempo útil para que o Tribunal o pudesse ter em conta na elaboração do seu relatório anual ⁽⁶⁾. Este relatório, que é diferente do relatório previsto pela acção 82 do Livro Branco destinado a permitir à Comissão satisfazer diversas obrigações regulamentares ⁽⁷⁾, tem como objectivo fornecer uma perspectiva que ultrapasse a simples informação orçamental e contabilística. A insuficiência dos dados que constam dos sistemas de informação de gestão dificulta este exercício.

5.13. À inscrição na contabilidade das decisões da Comissão relativas à autorização de despesas, tal como era efectuada até aqui, veio acrescentar-se em 2001 a inscrição dos contratos daí resultantes, como já sucedia no caso dos FED. Este novo sistema dá uma indicação parcial do estágio de adiantamento da execução das acções externas. Esta percepção foi sempre muito deficiente neste domínio. No que se refere ao exercício de 2001, verifica-se que aproximadamente um terço destas decisões (em termos de montantes), foi já objecto de obrigações jurídicas. No entanto, a Comissão ainda não considerou útil incluir este tipo de informação nas demonstrações financeiras ou na análise da gestão financeira.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

relativas às transferências prestadas na análise da gestão financeira.

No que diz respeito à possibilidade de apresentar sistematicamente quadros de execução neste relatório, tal dependerá da preparação do anteprojecto de orçamento geral para o exercício em questão e, em especial, da disponibilidade dos referidos quadros nos «documentos de trabalho, análise pormenorizada por rubrica orçamental».

5.13. *A Comissão terá em conta a observação do Tribunal e incluirá, no futuro, informações sobre a utilização das pré-autorizações no volume II das contas anuais.*

⁽⁶⁾ Um documento deste tipo relativo ao exercício de 2000 foi publicado no final de 2001 e o relatório anual de 2001 da Comissão dirigido ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a política de desenvolvimento da CE e a execução da ajuda externa foi publicado em Setembro de 2002 [COM(2002) 490 final de 12.9.2002].

⁽⁷⁾ Como exemplo, veja-se o artigo 15.º do Regulamento (Euratom, CE) n.º 99/2000, de 29 de Dezembro de 1999, relativo ao programa Tacis (JO L 12 de 18.1.2000, p. 1).

APRECIACÃO ESPECÍFICA NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Introdução

5.14. A apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade efectuada neste domínio tem-se baseado nos últimos anos numa série de auditorias aprofundadas de diferentes elementos da área orçamental (ver **quadro 5.1** no que se refere às rubricas orçamentais em questão). Em 1999 e 2000 o Tribunal efectuou uma auditoria às despesas descentralizadas de Phare (na altura incluído na rubrica 4), às acções co-financiadas geridas pelas ONG, às despesas relativas à ajuda à Bósnia e ao programa Tacis. Em 2001, o Tribunal decidiu colocar a ênfase na ajuda alimentar e humanitária (título B7-2 do orçamento), que representa quase 25 % dos pagamentos totais das acções externas (rubrica 4 das perspectivas financeiras) em 2001 (ver pontos 5.24-5.49).

5.15. Além disso, a análise efectuada pelo Tribunal dos sistemas de controlo interno no âmbito da reforma da Comissão e do trabalho desenvolvido pelo serviço de auditoria interna (SAI) da Comissão deu origem a constatações de particular importância no domínio das acções externas (ver pontos 5.16-5.23).

A reforma dos sistemas de controlo interno está por concluir

5.16. A introdução das 24 normas de controlo interno para aplicação da reforma geral pretendida pela Comissão para os seus sistemas financeiros coincidiu ⁽⁸⁾, no domínio das acções externas, com a criação de uma nova estrutura administrativa (AIDCO) e com a preparação para um novo modo de gestão (descentralização) ⁽⁹⁾. Estes dois exercícios foram efectuados interpretando com bom senso o espírito da reforma e as medidas correspondentes (maior formalização das decisões, definição mais clara das responsabilidades partilhadas que proporcionam uma maior segurança, introdução de mais *know how* profissional por parte do pessoal que deve gerir as ajudas). Muitas destas medidas aplicam-se de forma indirecta aos FED ⁽¹⁰⁾.

5.16. *A Comissão partilha o parecer do Tribunal sobre a introdução nos serviços das 24 normas de controlo.*

⁽⁸⁾ Ver pontos 9.51 a 9.94 do capítulo DAS no que se refere à apresentação geral da criação de um novo sistema de controlo interno.

⁽⁹⁾ A descentralização incidirá sobre a maior parte da gestão da rubrica 4 das perspectivas financeiras.

⁽¹⁰⁾ Ver capítulo 2, ponto 23 do relatório sobre os FED.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.17. Nesta fase, estes desenvolvimentos positivos são ainda demasiado recentes para poderem proporcionar a totalidade das melhorias esperadas em relação aos sistemas de gestão. No entanto, o Tribunal salienta que:

- a) A unidade de auditoria interna, que deverá fornecer a garantia necessária, só ficou operacional em 2002;
- b) Não existe qualquer norma de controlo interno, nem sequer qualquer acção específica do Livro Branco, que trate da auditoria efectuada pela Comissão, ou em seu nome, relativa a operações cuja gestão é confiada pela Comissão a intermediários, bem como sobre a utilização dos fundos comunitários pelos seus beneficiários finais;
- c) Falta ainda efectuar um trabalho considerável para desenvolver instrumentos práticos (listas de controlo, sistemas de informação de gestão locais) que venham completar os guias (financeiros e outros) já elaborados pela AIDCO e que permitam adoptar medidas que garantam aos mais altos responsáveis da AIDCO a aplicação dos procedimentos e critérios que estes decidiram. Estes dois aspectos são particularmente importantes para o êxito da descentralização.

5.18. Além disso, os sistemas de informação de gestão informatizados não foram ainda objecto de uma profunda transformação. A actualização do conteúdo dos instrumentos actuais (que diz respeito, essencialmente ao sistema utilizado nos domínios da Ásia, da América Latina e do Mediterrâneo — MIS II) e o desenvolvimento dos novos sistemas relativos a todo o domínio das acções externas (os diferentes módulos do sistema CRIS) continuam a não se apoiar, tal como anteriormente, numa análise rigorosa das necessidades e dos procedimentos. A informatização ainda não contribuiu para tornar o modo de gestão mais seguro, por exemplo eliminando as diferentes abordagens dos gestores, resultantes da ausência de um enquadramento processual suficiente, e auxiliando-os de forma concreta a efectuar uma melhor gestão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.17. *A introdução das normas de controlo efectua-se progressivamente segundo um calendário preciso.*

O melhoramento e o reforço do enquadramento de controlo decorre da aplicação do conjunto das medidas previstas nas normas de controlo.

Numa abordagem assente nos sistemas, é oportuno apreciar o funcionamento do conjunto.

b) *A Comissão pôs recursos adicionais significativos ao serviço da auditoria, estando a ser desenvolvidas e melhoradas as metodologias e as normas, o que terá necessariamente um impacto nas expectativas e condições da Comissão relativamente a auditorias subcontractadas.*

c) *A Comissão reconhece que está por fazer um trabalho considerável, estando em vias de concluir as instruções e os procedimentos necessários.*

5.18. *A análise do Tribunal baseia-se na situação em 2001. A introdução de CRIS (Common Relex Information System) em 2002 melhorou muito a situação.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.19. A gestão não pode dispor de uma perspectiva fiável do domínio respectivo através da agregação das informações que lhe sejam comunicadas pelas unidades colocadas sob a sua responsabilidade, uma vez que os seus dados não são homogêneos nem completos e, pelo menos em parte, não são fiáveis.

5.20. No caso da rubrica 4 (acções externas) das perspectivas financeiras convém ainda ter em conta os efeitos de uma repartição de responsabilidades complexa, tanto a nível interno como externo da Comissão, no que diz respeito à gestão das rubricas orçamentais relevantes. Desta forma, várias Direcções-Gerais, agências comunitárias e diversos agentes terceiros que actuam sob mandato da Comissão tiveram como missão programar ou autorizar despesas ou gerir fundos. Além disso, o pessoal das delegações, incluindo o que exerce funções de autorização de despesas delegadas pela AIDCO, está colocado sob a responsabilidade hierárquica da DG RELEX. Nestas condições, é mais difícil exercer um controlo interno que abranja as necessidades globais da Comissão no que diz respeito às acções externas.

5.21. A reforma não aborda suficientemente a auditoria dos fundos comunitários efectuada pela Comissão ou em seu nome ao nível dos intermediários e beneficiários finais [ver alínea b) do ponto 5.17]. Além disso, os recursos humanos e financeiros, já insuficientes no passado, foram ainda reduzidos em 2001 no que diz respeito a este aspecto e, por conseguinte, limitaram o número de auditorias efectuadas pela Comissão ou em seu nome. A importância destas auditorias é considerável, mais especialmente tendo em conta o elevado grau de gestão externa praticada na Comissão (ver ponto 5.20). A Comissão deverá tratar rapidamente esta questão para garantir a definição de programas de auditoria sistemáticos, incluindo uma definição clara das responsabilidades necessárias no seio da Comissão para que as conclusões dos relatórios de auditoria sejam acompanhadas da aplicação de medidas relevantes.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.19. A Comissão não escondeu a necessidade urgente de transformar os diversos sistemas que existiam, antes da criação de EuropeAid, num sistema unificado e eficaz. Foram tomadas diferentes medidas em 2001 e 2002 para melhorar a codificação dos dados e para que sejam mais homogêneos e mais completos. A introdução de CRIS em 2002 foi acompanhada de um «nivelamento» das informações nos sistemas existentes, para tornar os dados mais fiáveis.

5.20. A comunicação aprovada pela Comissão em 2 de Julho de 2002 pelo serviço externo unificado dá uma resposta a esta questão através de uma definição clara do papel, das responsabilidades e dos sistemas de controlo internos de cada um dos serviços da «família» RELEX em relação às delegações.

5.21. Com efeito, prevê-se daqui até ao fim de 2002 estabelecer um programa de auditoria integrado relativo à ajuda externa que inclui todas as actividades de auditorias externas das delegações, como as dos serviços da sede.

A fim de reforçar as actividades de auditoria sob supervisão directa dos seus serviços operacionais, AIDCO lançou um contrato-quadro para trabalhos de auditoria operacional em Setembro de 2002. Será lançado um segundo contrato-quadro relativo à auditoria de operações financiadas pelo FED quando os financiamentos estiverem disponíveis.

No que diz respeito à definição das responsabilidades no interior da Comissão para assegurar um acompanhamento das conclusões dos relatórios de auditoria, as referidas responsabilidades cabem aos serviços dos gestores orçamentais. A aplicação do «line management», com a criação do Serviço, acentuou esta responsabilidade sem ter, no entanto, alterado o princípio. No que diz respeito à formulação de instruções relativas ao acompanhamento das conclusões e das recomendações das auditorias, prevê-se, por conseguinte, a adaptação de manuais existentes, bem como a redacção de um manual de auditoria para os agentes nas delegações e na sede.

Relativamente à ajuda humanitária, a Comissão contratou uma empresa externa de auditoria para realizar auditorias em nome do ECHO. Desta forma, todos os parceiros de ECHO serão objecto de auditorias de dois em dois anos. Já foram encomendadas cerca de 50 auditorias. O ECHO consagrou importantes recursos no ano passado às auditorias dos seus parceiros. Entre 1995 e 2002, foram realizadas mais de 130 auditorias. Além disso, o volume de recursos humanos consagrado à auditoria foi triplicado no que diz respeito às auditorias no terreno e outras.

Tomada em consideração do trabalho do SAI

5.22. Em Fevereiro de 2002, o SAI concluiu um relatório intitulado «Governance Review of Aid Management in the External Relations Family». Este relatório inclui uma análise aprofundada da gestão da ajuda externa efectuada pela Comissão, abrangendo aspectos que constituem o ambiente de controlo global (organização, atribuição de responsabilidades, recursos humanos e obrigação de prestar contas). Cobriu igualmente mecanismos de controlo interno, incluindo os que devem ser aplicados aos parceiros da Comissão, e também aplicados por estes, na área da ajuda ao desenvolvimento (intermediários, outros doadores e países beneficiários).

5.23. O relatório salienta a necessidade de reconhecer abertamente os riscos inerentes associados aos programas de ajuda ao desenvolvimento da Comunidade, em particular dado que estes consistem essencialmente na concessão de subsídios. Aborda igualmente assuntos de interesse particular para o Tribunal no âmbito do seu trabalho de auditoria no domínio da ajuda externa, tais como os sistemas de informação de gestão, a «descentralização» nas delegações e o grande número de instrumentos financeiros.

5.23. As DG da «família» RELEX constituíram um grupo de trabalho para examinar as implicações do relatório SAI.

*Auditoria intensiva no domínio da ajuda alimentar e da ajuda humanitária***Âmbito e natureza da auditoria**

5.24. O objectivo da auditoria do Tribunal consistiu em obter conclusões sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes e em avaliar o funcionamento dos sistemas de controlo interno destas duas áreas. A auditoria começou por examinar o sistema de procedimentos e controlos efectuados nesta área, a fim de avaliar a sua eficácia para garantirem que as operações eram legais e regulares. Em segundo lugar, a auditoria incluiu uma análise de uma amostra aleatória e representativa de 183 pagamentos efectuados no exercício de 2001, retirada das contas da Comissão. A auditoria baseou-se em provas documentais existentes na Comissão, em Bruxelas, complementadas por visitas efectuadas a duas organizações intermediárias [o programa alimentar mundial das Nações Unidas — PAM, com sede em Roma e a EuronAid ⁽¹⁾ situada em Haia], bem como em controlos no local de despesas subjacentes e controlos físicos efectuados em seis países beneficiários (Bolívia, Timor-Leste, Kosovo, Coreia do Norte, Moçambique e

⁽¹⁾ EuronAid é uma rede europeia de ONG fundada como uma associação de direito neerlandês, responsável pela aquisição de produtos alimentares em nome da Comissão.

Tanzânia). As operações auditadas a nível dos intermediários e no local representam aproximadamente 30 % do total da amostra.

Objectivos e natureza da ajuda alimentar e da ajuda humanitária

5.25. Os principais objectivos dos programas de ajuda alimentar comunitários consistem em promover as condições de disponibilidade e de acesso aos produtos alimentares por parte das populações dos países em vias de desenvolvimento, bem como em apoiar os seus esforços para melhorar as suas condições de vida, reduzindo a pobreza a todos os níveis. O programa de ajuda humanitária inclui acções de assistência, socorro e protecção das populações dos países terceiros que sejam vítimas de catástrofes naturais, de acontecimentos provocados pelo homem ou de circunstâncias excepcionais.

5.26. O regulamento relativo à ajuda humanitária foi adoptado em 20 de Junho de 1996 ⁽¹²⁾ a fim de prestar assistência às pessoas vítimas de situações de emergência ou de crises prolongadas. Em 27 de Junho de 1996 foi adoptado o regulamento relativo à política e à gestão da ajuda alimentar das acções específicas de apoio à segurança alimentar ⁽¹³⁾, tendo as normas gerais de mobilização dos produtos a fornecer sido adoptadas em 16 de Junho de 1997 ⁽¹⁴⁾.

5.27. A maioria dos projectos desenvolvidos na área da ajuda humanitária e da ajuda alimentar envolvem o financiamento de projectos para abastecimento de produtos alimentares e outros aos países em vias de desenvolvimento. Trata-se de um domínio de alto risco, agravado ainda pelas difíceis condições existentes nos países em que estas actividades são realizadas. A ajuda humanitária é normalmente planeada e executada em períodos muito breves devido à sua urgência. Tanto no caso da ajuda alimentar como no da ajuda humanitária é óbvio que é difícil obter provas da correcta distribuição dos alimentos (ver ponto 5.30).

5.28. Os programas da ajuda humanitária e da ajuda alimentar são geridos em Bruxelas pelo Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia (ECHO) e pela AIDCO respectivamente. Estes serviços são responsáveis por todos os aspectos relacionados com a execução, pelas funções de controlo e pelas avaliações.

5.29. Os montantes autorizados e pagos em 2001 são apresentados no **quadro 5.3**.

5.28. *A Comissão tomou nota de que o Tribunal tratava simultaneamente dos programas ECHO e AIDCO (ajuda alimentar). Por razões práticas e de clareza, a Comissão responderá quando necessário de forma separada em função da fonte de financiamento.*

⁽¹²⁾ Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho (JO L 163 de 2.7.1996, p. 1).

⁽¹³⁾ Regulamento (CE) n.º 1292/96 do Conselho (JO L 166 de 5.7.1996, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 2519/97 da Comissão (JO L 346 de 17.12.1997, p. 23).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Quadro 5.3 — Autorizações e pagamentos da ajuda alimentar e humanitária em 2001 ⁽¹⁾*(milhões de euros)*

	Rubrica orçamental	Dotações de autorização	Autorizações	Dotações de pagamento	Pagamentos
Produtos a mobilizar	B7-2 0 0	151,0	150,8	160,0	160,0
Segurança alimentar	B7-2 0 1	157,9	157,5	150,0	149,6
Transportes, etc.	B7-2 0 2	155,8	153,1	179,7	174,2
Total da ajuda alimentar	B7-2 0	464,7	461,4	489,7	483,8
Ajuda humanitária	B7-2 1	523,0	523,0	620,1	561,1
Total		987,7	984,4	1 109,8	1 044,9

(¹) Incluindo tanto as dotações do exercício como as dotações adicionais.

Fonte: Conta de gestão da Comissão de 2001.

Problemas e limitações da auditoria do Tribunal

5.30. Quando o Tribunal realizou controlos no local no âmbito da ajuda alimentar e da ajuda humanitária após os acontecimentos, muitas vezes os trabalhos tiveram de limitar-se à análise dos documentos comprovativos e aos controlos internos existentes a nível local, uma vez que era impossível efectuar um controlo físico adequado das operações completadas, pelo facto de a ajuda fornecida já ter sido consumida.

5.31. O PAM gere uma parte significativa das actividades desenvolvidas nesta área e, por conseguinte, um número considerável de pagamentos incluídos na amostra de auditoria diz respeito a actividades geridas por este organismo. A auditoria das operações subjacentes efectuada na sede do PAM em Roma foi afectada por limitações ao nível do acesso directo do Tribunal à documentação comprovativa, bem como pelos atrasos consideráveis nas respostas do PAM aos pedidos de informações contabilísticas que lhe foram apresentados pelo Tribunal. Da mesma forma, não foi possível efectuar uma avaliação dos controlos internos relevantes ao nível central do PAM no curto período disponível. Estas limitações resultaram da interpretação do PAM da cláusula de verificação do acordo celebrado entre a Comissão e as Nações Unidas, em 29 de Outubro de 2001.

Constatações da auditoria

Os controlos internos ao nível da Comissão são geralmente satisfatórios

5.32. A assistência prestada no âmbito da ajuda alimentar e da ajuda humanitária reveste a forma de

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

subsídios. As organizações responsáveis pela realização das actividades são organizações e agências internacionais ou, no caso da segurança alimentar, também os governos dos países beneficiários.

5.33. Normalmente os contratos de ajuda alimentar são efectuados directamente pela Comissão através de concursos internacionais. No caso de produtos alimentares ou outros de origem local ou triangular (regional), as compras podem ser efectuadas por terceiros (por exemplo ONG) no âmbito de projectos globais que lhes sejam atribuídos. O transporte e a distribuição de produtos alimentares são igualmente efectuados por terceiros.

5.34. Quando há participação de terceiros as actividades são cobertas por um contrato com a Comissão. Normalmente esse contrato prevê o pagamento de um primeiro adiantamento, a possibilidade de pagamentos intermédios efectuados com base no desembolso do primeiro adiantamento indicado no relatório intercalar, bem como um pagamento final efectuado após a aprovação de um relatório financeiro e técnico.

5.35. A Comissão verifica que os produtos alimentares foram devidamente entregues no destino final através de relatórios de inspecção efectuados por empresas contratadas pela Comissão. Estes relatórios indicam tanto as quantidades como a qualidade dos produtos alimentares. A auditoria do Tribunal não constatou quaisquer deficiências neste procedimento.

5.36. Os projectos de mobilização de produtos alimentares e de ajuda humanitária são controlados no local por assistentes técnicos contratados pela Comissão nos países em que o nível do financiamento o justifica. A função destes assistentes técnicos consiste em assegurar a ligação com os contratantes e em verificar regularmente os projectos. Não são responsáveis pela realização de qualquer análise do procedimento de concurso realizado pelo contratante ou da documentação comprovativa das despesas do projecto.

5.37. No que se refere à ajuda humanitária, o serviço ECHO efectua auditorias nas sedes, situadas na Europa, de organizações com as quais tenha celebrado contratos. Os controlos internos são analisados e são efectuadas verificações dos documentos comprovativos de uma amostra de projectos financiados pelo ECHO. No caso das operações de ajuda alimentar e de segurança alimentar, a AIDCO efectuou apenas um número reduzido de auditorias aos projectos. Contudo, a maior parte dos contratos celebrados com as ONG a partir de 2001 incluem disposições que prevêm que os relatórios financeiros dos projectos sejam objecto de auditorias independentes.

5.36. *A Comissão contrata assistentes técnicos especializados para seguir e controlar os projectos. O papel destes assistentes técnicos consiste em aconselhar e assistir na execução, bem como acompanhar os projectos e os parceiros ONG no terreno.*

5.37. *No respeitante à ajuda alimentar, foram realizadas auditorias e avaliações relativas às ONG em 2001. Com efeito, foram programadas e executadas 10 auditorias e avaliações (octo países, EuronAid e Mitch). Confirma-se que há auditores independentes doravante a realizar auditorias financeiras para todos os projectos ONG.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Os controlos internos realizados ao nível dos parceiros responsáveis pela execução devem ser reforçados

5.38. Os controlos internos variam consideravelmente segundo a dimensão e os recursos da organização responsável pela realização das actividades. É preciso ter em conta este factor ao avaliar a adequação dos controlos internos, ou a sua ausência, ao nível dos intermediários ou local.

5.39. Os controlos internos relativos à existência de documentação comprovativa no local são muitas vezes deficientes. Esta situação verifica-se mais particularmente em organizações pequenas, nas quais as decisões tomadas nem sempre estão devidamente documentadas ou onde a documentação comprovativa se perde ou é destruída. Como exemplo, refira-se o caso de uma ONG que realizava um projecto de segurança alimentar em Moçambique e que não pôde apresentar uma lista de despesas à data da realização da visita de auditoria. Contudo, na maior parte dos casos em que a informação comprovativa era deficiente, puderam obter-se provas complementares que demonstravam que não existiam irregularidades.

5.40. Em determinados casos, os controlos internos que incidem sobre os concursos não garantem a transparência e a livre concorrência exigidas pela Comissão. Na Tanzânia, para a aquisição de produtos alimentares locais o PAM enviou convites à apresentação de propostas a alguns fornecedores seleccionados numa base de dados, cuja existência não era divulgada a nível local, não sendo igualmente documentados os motivos da selecção de determinados fornecedores. Há o risco de que alguns fornecedores possam ser indevidamente excluídos dos concursos. No caso de um projecto de ajuda humanitária em Moçambique, na ausência de um procedimento específico, os concursos foram organizados pela ONG por telefone, não havendo qualquer documentação relativa à avaliação das propostas recebidas.

5.41. Algumas organizações têm dificuldade em aplicar adequadamente os procedimentos financeiros e de adjudicação de contratos por falta de experiência nestas áreas (ver o exemplo citado no ponto 5.44). Em Moçambique, depois de um projecto de segurança alimentar ter sido adjudicado a empresas privadas, constou que um dos contratantes tinha problemas financeiros, pelo que o primeiro adiantamento relativo a esse contratante foi suspenso. Esta situação poderia ter sido evitada se a capacidade financeira tivesse sido um dos critérios de elegibilidade do requerente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.39. *Aquando da sua passagem por Moçambique, o Tribunal detectou problemas devidos à inexperiência do pessoal durante a fase de arranque do projecto em razão do afastamento e do difícil acesso da zona em que foi lançado. A delegação em Moçambique, os serviços da sede e a ONG em questão estão a fazer o necessário para resolver esta situação.*

5.40. *Há algumas instruções relativas a processos de contratos públicos que são dadas a parceiros do ECHO, sendo estas comunicadas no artigo 16.º e no documento 14 do acordo-quadro de parceria. No n.º 1 do artigo 16.º, afirma-se que a contratação pública de bens e serviços cabem à responsabilidade do parceiro. O ECHO tenciona rever e simplificar as instruções de concursos por forma a que as regras possam ser executadas mais coerentemente pelos seus parceiros.*

A Comissão anota as observações do Tribunal relativas ao projecto em Moçambique e seguirá as questões suscitadas com o parceiro em questão.

5.41. *De futuro, este critério financeiro deverá ter uma maior ponderação na celebração de projectos com o sector privado.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.42. Os trabalhos de auditoria efectuados com base nos documentos disponíveis na Comissão em Bruxelas, não revelaram um nível significativo de erros materiais relativos à legalidade e regularidade dos pagamentos efectuados ao nível central. Este facto resulta em parte de uma elevada proporção dos pagamentos corresponder ao primeiro adiantamento dos projectos, que normalmente representa entre 50 e 80 % do valor contratual. O risco de esses pagamentos de adiantamentos apresentarem irregularidades quando são efectuados não é significativo, em comparação com os que se referem aos pagamentos intermédios ou finais, uma vez que só nestes casos o beneficiário deve respeitar determinadas condições, normalmente a apresentação de um relatório técnico e financeiro.

5.43. A auditoria realizada pelo Tribunal da documentação comprovativa relativa a 27 acções controladas no local revelou irregularidades, em particular no que se refere ao cumprimento dos procedimentos de adjudicação de contratos relativos ao projecto.

5.44. Por exemplo, o comité responsável pela adjudicação dos contratos de um projecto de ajuda humanitária em Timor-Leste, por falta de experiência nesta área, excluiu injustificadamente uma das propostas de materiais de construção com base na sua apresentação tardia. A proposta, que na realidade tinha sido apresentada a tempo, era bastante mais barata que a proposta seleccionada e, num concurso semelhante efectuado mais tarde no âmbito do mesmo projecto, uma proposta deste candidato foi aceite e os materiais comprados eram de qualidade aceitável. No caso de um projecto de ajuda alimentar, um concurso aberto pela Comissão para compra de fertilizantes destinados à Coreia do Norte indicava um prazo desnecessário e injustificadamente curto para entrega das mercadorias no porto de chegada, o que reduzia consideravelmente o número de eventuais fornecedores.

5.45. É impossível quantificar o impacto sobre os pagamentos das irregularidades verificadas nos procedimentos de adjudicação de contratos. Um exemplo desta situação é o caso de um projecto de segurança alimentar na Bolívia em que a organização responsável pela execução definiu um prazo inferior ao prazo previsto pela legislação nacional para apresentação das propostas relativas aos elementos sujeitos a concurso. Tendo em conta a complexidade do projecto, era extremamente difícil preparar uma proposta válida do ponto de vista técnico no curto prazo indicado. Assim, quando o comité de adjudicação analisou a componente financeira das propostas dos três principais concursos, seleccionou apenas uma proposta válida para cada um deles, todas elas apresentadas pelo mesmo contratante. Os membros do comité ou as pessoas que nele participavam como observadores, nenhum deles independente em relação ao representante local do governo, que era o responsável final pela execução do projecto, não levantaram qualquer objecção a este procedimento.

5.44. *Os serviços da Comissão chamarão a atenção do parceiro em questão em Timor-Leste para as instruções pormenorizadas integrais relativas aos concursos.*

Na sequência de longas discussões com as autoridades norte-coreanas, o projecto foi apresentado aos Estados-Membros em Outubro de 2000, tendo o acordo das autoridades beneficiárias sido registado apenas em 22 de Janeiro de 2001. O concurso foi, portanto, lançado muito tarde, respeitando, relativamente à entrega no local (Abril), o processo sazonal da produção agrícola e o facto de os portos estarem bloqueados em Janeiro/Fevereiro/Março.

5.45. *Os procedimentos relativos aos concursos funcionam bem em geral.*

No que diz respeito à irregularidade observada na aplicação das normas bolivianas (procedimentos de concursos), não é contestada pela delegação, nem pela sede, nem pela contraparte nacional, gestora do programa de segurança alimentar PASA. Desde 2001, a contraparte nacional melhorou o acompanhamento e o controlo da aplicação dos procedimentos ao longo do ciclo do projecto relativamente a mais de 300 microprojectos, em estreita colaboração com os assistentes técnicos europeus. No entanto, convém assinalar os múltiplos limites e dificuldades na aplicação das normas bolivianas no caso de microprojectos. Também neste domínio, com base na experiência adquirida pelo programa, convém prosseguir o diálogo com o governo para tornar as normas mais operacionais e, por conseguinte, o controlo mais eficaz.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.46. Um pagamento relativo a um projecto de segurança alimentar, num montante de 5 milhões de euros, efectuado ao Governo de Moçambique destinava-se a financiar as despesas de 2000 de determinados ministérios e instituições prioritários. Contudo, o pagamento só foi efectuado em Maio de 2001, tendo sido transferido para a conta do tesouro, a partir da qual não era possível identificar o uso que lhe foi dado ou estabelecer uma relação entre este pagamento e as despesas dos organismos aos quais se destinava. Consequentemente, o Tribunal não pode formular uma opinião sobre a utilização deste pagamento.

Conclusões

5.47. Com base nas provas documentais existentes ao nível central em Bruxelas, os pagamentos efectuados pela Comissão eram no seu conjunto legais e regulares. Contudo, a auditoria efectuada ao nível das organizações responsáveis pela execução de 27 acções controladas no local revelou a ocorrência de irregularidades em seis casos, especialmente no que se refere aos procedimentos de adjudicação de contratos do projecto, o que é preocupante.

5.48. A limitação do âmbito da auditoria descrita no ponto 5.31 relativamente ao PAM, bem como no que se refere ao projecto em Moçambique (ver ponto 5.46), diz respeito aos pagamentos cujas operações subjacentes foram auditadas ao nível das organizações responsáveis pela execução.

5.49. O facto de a Comissão não ter dado orientações aos parceiros responsáveis pela execução, e mais especialmente às ONG, é em parte a causa dos procedimentos inadequados de controlo interno verificados ao nível destas organizações (ver pontos 5.40-5.41), cujas consequências não são detectadas uma vez que a Comissão não efectua análises nem auditorias em determinados domínios (ver pontos 5.36-5.37).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.46. *O pagamento deveria ter sido feito no início de 2001 (desembolsos relativos ao orçamento 2000 possíveis até 31 de Março de 2001), mas foi atrasado para Maio de 2001 devido a uma entrega tardia de estatísticas de importação por parte do Banco Central.*

Apesar deste atraso, o governo parece ter garantido o objectivo de despesas públicas através do respectivo pré-financiamento como referido no relatório de auditoria de Setembro de 2001. Este apoio orçamental deve ser visto como o principal instrumento de canalização de recursos financeiros para o sector público (o orçamento de Moçambique depende em 50 % do apoio externo) para garantir que os serviços públicos serão prestados pelo Estado dentro e para além do processo de reforma que o programa de segurança alimentar da CE está a apoiar.

5.47. *A Comissão toma nota da conclusão do Tribunal e vai rever os casos citados. Considera que as medidas tomadas no âmbito da reforma da gestão financeira resolverão os problemas detectados.*

5.49. *A Comissão já tomou medidas para aumentar o número de auditorias dos parceiros e, em especial, das ONG. No novo convite à apresentação de propostas, o procedimento de auditoria é agora sistemático para cada um dos projectos ONG.*

No domínio da ajuda humanitária, a Comissão pensa que as directrizes, regras, nível de reuniões e contactos, bem como de controlos e auditorias relativas aos parceiros executores são relativamente amplos. No entanto, os serviços da Comissão pretendem e procuram sempre melhorar as directrizes para alcançar os melhores resultados.

Recomendações

5.50. O Tribunal recomenda que:

- a) A Comissão tome medidas adicionais para garantir que as organizações responsáveis pela gestão dos fundos comunitários reforcem os seus sistemas de controlo interno, em particular a fim de garantir a adequação dos documentos comprovativos e dos seus procedimentos de adjudicação de contratos. A Comissão deverá definir de forma mais pormenorizada as normas mínimas necessárias;
- b) A Comissão tome as medidas necessárias para garantir a realização de análises e auditorias necessárias pelos seus serviços, ou em seu nome, de forma a poder avaliar se os procedimentos de controlo interno utilizados pelos seus parceiros responsáveis pela execução são adequados e, se necessário, para tomar as medidas correctivas;
- c) A cláusula de verificação do acordo celebrado entre a Comissão e as Nações Unidas seja clarificada, a fim de garantir uma cooperação adequada e em tempo oportuno entre as instituições comunitárias e os organismos competentes das Nações Unidas.

5.50.

- a) 1. *Relativamente à ajuda humanitária, a Comissão considera que o problema se refere apenas a um pequeno número de casos. A apreciação dos parceiros ECHO, as instruções, comunicação, diálogos, avaliação, acompanhamento, controlos e auditorias são amplos e relativamente exaustivos. São proporcionadas aos parceiros as normas mínimas mas estas devem ser alteradas e alinhadas para permitir aos parceiros uma aplicação mais coerente das regras.*

À luz da reforma, do novo Regulamento Financeiro e das normas de execução, está a ser elaborado um novo acordo-quadro de parceria.

2. *Relativamente à ajuda alimentar, a Comissão tomou determinadas medidas a fim de verificar a aplicação correcta dos procedimentos como abaixo indicado:*

- *subvenções EuronAid: verificação do respeito dos procedimentos de concurso com acordo formal sobre a atribuição dos contratos e auditoria externa desta organização,*
- *subvenções ONG: obrigação de as ONG realizarem uma auditoria anual, bem como uma auditoria final no encerramento do projecto e de transmitirem o relatório à Comissão (n.º 4 do artigo 16.º das condições gerais). Estas auditorias englobam igualmente a verificação da regularidade das despesas em função do respeito das regras de atribuição dos contratos,*
- *subvenções directas aos governos [ver ponto b)].*

- b) 1. *Relativamente à ajuda humanitária, a Comissão contratou em Junho de 2002 uma empresa externa de auditoria para realizar auditorias em nome de ECHO, o que aumentará substancialmente as auditorias já realizadas. Em especial, desta forma prevê-se que todos os parceiros ECHO sejam objecto de auditorias de dois em dois anos. Além disso, os recursos humanos consagrados à auditoria triplicaram.*
2. *No respeitante à ajuda alimentar, são regularmente organizadas revisões intercalares, finais e auditorias, quer para a ajuda directa, quer para a ajuda indirecta.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Síntese da apreciação específica

5.51. A reforma do sistema de controlo interno da Comissão no domínio das acções externas começou bem e o SAI efectuou uma contribuição valiosa para identificar os riscos inerentes nesta área e os problemas a tratar. Contudo, determinados aspectos ainda necessitam de bastante atenção antes de poderem ser resolvidos, em particular a criação de uma auditoria sistemática das operações comunitárias ao nível dos intermediários e dos beneficiários finais que seja satisfatória e a manutenção de um sistema de informação de gestão exaustivo e fiável. Além disso, as medidas tomadas para melhorar a gestão financeira só serão plenamente eficazes quando forem desenvolvidos instrumentos adequados para garantir a aplicação coerente das orientações da AIDCO em todos os domínios pelos quais esta é responsável.

5.52. Nestas circunstâncias, o Tribunal não pode ainda basear-se nos sistemas de controlo e de supervisão da Comissão para obter parte da garantia que pretende dar no domínio das acções externas. Em relação a 2001, o Tribunal examinou os sistemas de controlo interno, bem como a legalidade e a regularidade das operações subjacentes na área da ajuda humanitária e da ajuda alimentar. Concluiu que embora os pagamentos efectuados ao nível da Comissão fossem legais e regulares, as deficiências detectadas nos procedimentos de controlo interno dos parceiros responsáveis pela execução implicam a existência de irregularidades ao nível local. Por conseguinte, a Comissão deverá melhorar o seu controlo e fornecer mais orientações aos seus parceiros responsáveis pela execução no que se refere aos seus procedimentos de controlo interno (ver pontos 5.47-5.50).

SEGUIMENTO DADOS ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES*Procedimentos de adjudicação de contratos de serviços do programa Tacis***Introdução**

Auditoria anterior do Tribunal

5.53. O relatório especial n.º 16/2000 ⁽¹⁵⁾ abrangia os procedimentos de adjudicação de contratos de serviços

5.51. A Comissão reconhece que determinadas questões ainda necessitam de atenção, estando já a tomar as medidas necessárias.

5.52. A Comissão tomou nota da conclusão geral do Tribunal. Como explicado nos pontos precedentes, já tomou as medidas necessárias para aumentar o controlo dos procedimentos e das contas dos diferentes projectos, nomeadamente junto das ONG. Esta política já se encontra sistematizada aquando de todas as novas atribuições de contrato ou convite à apresentação de propostas.

No domínio da ajuda humanitária, a Comissão considera que as directrizes, regras, nível de reuniões e contactos, bem como controlos e auditorias junto dos parceiros executores são relativamente extensas. No entanto, os serviços da Comissão tencionam e procuram sempre melhorar as directrizes para obter os melhores resultados.

⁽¹⁵⁾ JO C 350 de 6.12.2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

dos programas Phare e Tacis. Esta auditoria de contratos celebrados entre 1996 e 1998 assinalou riscos ao nível da atribuição de contratos de serviços e deficiências dos sistemas adoptados pela Comissão nessa altura, que prejudicavam a concorrência entre os proponentes e a transparência e eficácia dos procedimentos.

5.54. As principais recomendações do relatório especial foram as seguintes:

- a) Os procedimentos de atribuição dos contratos de serviço deveriam ser harmonizados ao nível da Comissão;
- b) Deveria ser dada especial atenção ao rigor com que os processos de pré-selecção e avaliação são efectuados. A Comissão deveria garantir o rigor e independência dos avaliadores (evitando os conflitos de interesses) e garantir que os comités de avaliação não se afastam dos critérios e normas de avaliação comunicados aos proponentes;
- c) Deveria ser reduzida a rotação do pessoal que desempenha funções essencialmente de serviço público e garantido um conhecimento adequado dos procedimentos;
- d) Deveria ser criada e mantida uma base de dados que incluía informações acerca dos peritos e das respectivas realizações;
- e) O seguimento dado às queixas e irregularidades deveria ser documentado de forma precisa e completa.

5.55. A Comissão respondeu que, após a auditoria, foram introduzidas diversas medidas, como a criação de um novo manual de instruções relativo aos contratos de obras, fornecimentos e serviços celebrados no âmbito da cooperação comunitária com países terceiros, aprovado pela Comissão em Novembro de 1999, bem como a harmonização dos documentos e a criação de um sítio na Internet.

Situação em 2002

5.56. Durante a discussão do relatório especial n.º 16/2000, a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu solicitou ao Tribunal que efectuasse o acompanhamento dos novos procedimentos de adjudicação de contratos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.57. O objectivo deste acompanhamento era examinar se, no que se refere ao programa Tacis, a Comissão introduzira e aplicara de forma eficaz as medidas recomendadas pelo Tribunal e se essas medidas se revelavam eficazes. Nesse sentido, a análise dos *dossiers* e a realização de entrevistas, bem como o exame de uma amostra de 30 contratos (aproximadamente 15 % do total) que foram efectuados através do sistema de adjudicação de contratos de Tacis em 2001 permitiram obter algumas provas.

Aplicação das recomendações do Tribunal

Em 2001 foram introduzidos procedimentos e regras harmonizados mas a sua aplicação pode ser melhorada

5.58. Em Janeiro de 2001, o novo manual de instruções foi completado por um guia prático sobre os procedimentos de adjudicação de contratos de ajuda externa da CE. A introdução de medidas como a utilização de «checklists», de formulários e contratos-quadro (incluindo uma repartição de custos simplificada), a realização das reuniões do comité de avaliação à porta fechada (para garantir a segurança e a confidencialidade), bem como um recurso limitado à realização de entrevistas durante a fase das avaliações técnicas (actualmente praticamente suprimida) permitiram melhorar sensivelmente o sistema de adjudicação de contratos.

5.59. Embora o sistema de arquivo e gestão de *dossiers* da Comissão tenha registado melhorias, o pessoal responsável pela adjudicação de contratos ainda não dispõe de um sistema de registo e análise de problemas e de queixas que forneça informações susceptíveis de evitarem situações não satisfatórias.

5.60. No que se refere a um terço dos contratos examinados apenas uma ou duas empresas tinham sido aprovadas na avaliação técnica. A decisão, introduzida pelo manual de instruções, de aumentar a ponderação da qualidade técnica em relação ao preço (de 70-30 para 80-20) reduziu ainda mais o factor de concorrência dos preços na atribuição dos contratos de serviços.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.57. Os contratos analisados pelo Tribunal foram os primeiros a serem preparados de acordo com o guia prático relativo aos procedimentos dos contratos de ajudas externas da CE. O Serviço Comum RELEX acaba de ser desmantelado. O pessoal dos anteriores gabinetes de assistência técnica teve que ser integrado no serviço de cooperação recentemente reestruturado EuropeAid. Inevitavelmente, houve um período inicial de aprendizagem em que o pessoal se familiarizou com uma nova organização e com os novos procedimentos. Portanto, tal não constituiu um período de funcionamento normal para os serviços em questão.

5.59. A rede de unidades de gestão contratual e financeira estabelecida no interior do serviço de cooperação EuropeAid constitui um fórum regular em que os problemas são discutidos por forma a que sejam encontradas soluções comuns. As acções adequadas para prevenir a repetição de situações específicas tomam a forma de uma nota de instruções e/ou uma revisão dos documentos normalizados anexos ao guia prático. Também existem planos para estabelecer uma página de «perguntas frequentemente colocadas» no sítio web de EuropeAid.

5.60. A referida regra foi estabelecida para demonstrar a importância da qualidade mais do que do preço. É fortemente apoiada pelos utilizadores, incluindo os Estados-Membros. Funciona bem na prática, garantindo que não são atribuídos contratos a concorrentes de fraca qualidade simplesmente porque são mais baratos. O orçamento máximo é publicado no anúncio de concurso, de forma que os concorrentes tendem habitualmente a efectuar propostas financeiras tão próximas quanto possíveis daquele montante. Por conseguinte,

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.61. Os comités de avaliação aplicaram rigorosamente os critérios de avaliação comunicados aos proponentes, o que constitui uma melhoria em relação à situação anterior. No entanto, os critérios de selecção e de adjudicação de contratos eram por vezes vagos e difíceis de avaliar.

5.62. A ocorrência de potenciais conflitos de interesses continua a ser um factor de risco. Este aspecto é particularmente importante no que se refere à nomeação de avaliadores externos e nos casos em que um proponente possa ser indevidamente beneficiado através da participação na elaboração dos cadernos de encargos. Entre os contratos analisados foi detectado um caso destes (o mesmo perito redigiu o caderno de encargos e participou como avaliador, encontrando-se igualmente associado a um instituto comercial nacional que fazia parte da proposta escolhida). De acordo com o guia prático, o proponente não deveria ter sido autorizado a participar no concurso. Num outro caso analisado, o gestor de projecto («task manager»), todos os avaliadores e o proponente escolhido (empresa e principais peritos) eram da mesma nacionalidade, o que aumenta o risco de parcialidade. Embora não seja possível provar que um outro proponente teria sido escolhido neste caso, estas ocorrências diminuem a confiança na imparcialidade do sistema de adjudicação de contratos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

raramente existem diferenças fundamentais entre elas. Portanto, é inadequado dar uma ponderação significativa à comparação entre as propostas financeiras ao decidir entre as propostas tecnicamente adequadas. Do ponto de vista internacional, pode ter havido situações em que os agentes comerciais tiraram partido dos procedimentos de concursos públicos nos quais os concorrentes ganharam em matéria de preço mas posteriormente foram incapazes de prestar serviços de qualidade. Pretendemos garantir que os concorrentes estejam conscientes de que o principal factor consiste na qualidade técnica das respectivas propostas. A referida ponderação é conforme com as práticas do Banco Mundial e de outros doadores internacionais.

5.61. Durante a fase transitória de introdução de novos procedimentos, o pessoal levou algum tempo a habituar-se a fixar critérios de selecção e de atribuição adequados. Posteriormente, a situação foi melhorada.

5.62. No primeiro caso, todos os avaliadores tinham assinado uma declaração de imparcialidade e confidencialidade em que atestaram a respectiva independência, tendo em conta a possível existência de quaisquer relações passadas ou presentes, directas ou indirectas, financeiras, profissionais ou de outro tipo. Um dos avaliadores, do Ministério dos Negócios Estrangeiros de um Estado-Membro da UE, também estivera envolvido na redacção dos termos de referência. Posteriormente verificou-se que estivera ligado a um instituto comercial nacional que fazia parte do candidato vencedor, contrariamente à afirmação efectuada na sua declaração de imparcialidade e confidencialidade. A Comissão investigou este caso isolado e concluiu que, dado que este avaliador dera a classificação mais baixa ao candidato vitorioso, não havia provas de que a imparcialidade da avaliação fora posta em causa.

Os avaliadores são seleccionados pela sua competência técnica, independentemente da nacionalidade. Por razões práticas, a Comissão procura ter, pelo menos, um membro proveniente do país beneficiário com direito a voto no comité de avaliação, o que implicaria necessariamente pelo menos duas nacionalidades entre o mínimo de três membros com direito a voto. No segundo caso citado pelo Tribunal que é excepcional, o representante do país beneficiário não pôde participar, tendo sido nomeado um avaliador alternativo dentro de um curto prazo. A Comissão investigou este caso e concluiu que a nacionalidade dos avaliadores não tivera influência no resultado da avaliação. Em geral, a anulação do processo do concurso, apenas pelo facto de os únicos avaliadores devidamente qualificados que estavam disponíveis serem da mesma nacionalidade, teria sido criticado quer pelos concorrentes em questão, quer pelo país beneficiário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A reorganização da Comissão e os problemas de recursos humanos daí decorrentes dificultaram o planeamento da adjudicação de contratos no âmbito do programa Tacis

5.63. O novo serviço de cooperação EuropeAid foi criado em Janeiro de 2001. Simultaneamente foram encerrados diversos gabinetes de assistência técnica (GAT), incluindo a unidade responsável pela adjudicação de contratos Tacis, que deixou de funcionar no final de Março de 2001. Embora tendo como objectivo reduzir a rotação do pessoal que desempenhava essencialmente funções de serviço público, estas alterações afectaram negativamente a execução do programa Tacis e o procedimento de adjudicação de contratos. Em 2001, a elevada rotação do pessoal e o recrutamento tardio de gestores permanentes dos contratos, atrasou o lançamento dos concursos, reduzindo desta forma a eficácia do sistema de adjudicação de contratos.

5.64. Em meados de 2001, era evidente que diversos concursos já lançados, ou em vias de o ser, não permitiam cumprir os prazos para celebração dos contratos e/ou previstos para os desembolsos, uma vez que os cadernos de encargos não estavam prontos ou não tinham sido ratificados pelo beneficiário. Em relação a um quinto dos projectos examinados, a respectiva duração tinha sido significativamente reduzida. No entanto, o orçamento permanecia inalterado, embora os cadernos de encargos sofressem alterações, quer logo antes da publicação do anúncio de concurso, quer posteriormente durante a negociação do contrato ou até depois de o contrato ter sido assinado.

Conclusão

5.65. O sistema de adjudicação de contratos do programa Tacis foi reforçado, em particular com a introdução de procedimentos harmonizados e de contratos-quadro. Contudo, em algumas áreas a aplicação destes procedimentos necessita ainda de ser melhorada, de forma a obter uma transparência máxima e condições de concorrência equitativas em matéria de adjudicação de contratos.

Recomendações

5.66. O Tribunal reitera a sua recomendação anterior sobre a importância da estabilidade em matéria de política de pessoal, insistindo para que se procure alcançar esse objectivo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.63. A Comissão aceita as observações do Tribunal relativas ao pessoal no que diz respeito à primeira parte de 2001. O pessoal dos anteriores gabinetes de assistência técnica tiveram que ser integrados na nova estrutura o que inevitavelmente afectou a gestão do programa. Desde a segunda metade de 2001, foram envidados esforços para melhorar a situação dentro dos recursos limitados disponíveis.

5.64. A Comissão teve que reduzir a duração de alguns projectos financiados ao abrigo de antigos programas de acção para permitir a continuação da execução dos projectos. Todavia, nestes casos mesmo com um prazo reduzido, o âmbito do trabalho (e, por conseguinte, o orçamento máximo disponível) permanece o mesmo. No entanto, a Comissão teve o cuidado de garantir que os projectos permanecessem viáveis e que a concorrência não ia ser posta em risco.

5.65. A Comissão regozija-se em anotar que o Tribunal está satisfeito com a introdução do guia prático e reconhece os melhoramentos já efectuados. A execução dos novos procedimentos melhorou depois da fase de transição inicial incluída no período de análise do Tribunal.

5.66. A Comissão tomou medidas para melhorar a situação do pessoal dentro dos recursos disponíveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.67. Deverá ser desenvolvido um sistema de informação e gestão que inclua dados acerca dos peritos e dos contratantes.

5.68. O seguimento dado às queixas e irregularidades, bem como a descrição de quaisquer problemas ocorridos durante o procedimento de adjudicação deverão ser registados e revistos regularmente por todos os funcionários responsáveis pela adjudicação de contratos.

Co-financiamento das actividades executadas pelas organizações não governamentais (ONG)

Introdução

5.69. A auditoria do co-financiamento das ONG, efectuada em 1999, abrangia a gestão efectuada pela Comissão, bem como a gestão e os sistemas de controlo interno de uma amostra de ONG.

5.70. As principais observações efectuadas pelo Tribunal no seu relatório anual relativo a 1999 ⁽¹⁶⁾ foram as seguintes:

- a) As propostas de projectos apresentadas pelas ONG normalmente não incluíam indicações sobre a forma como a sustentabilidade dos projectos poderia ser assegurada;
- b) Os procedimentos de celebração de contratos com as ONG variavam consoante as diferentes rubricas orçamentais;
- c) Os prazos decorridos entre os pedidos de ajuda das ONG e as decisões da Comissão eram demasiado longos;
- d) Os controlos *a posteriori* da execução das acções por parte das ONG deveriam ser melhorados, devendo ser efectuadas avaliações numa base regular.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.67. O guia prático relativo aos procedimentos dos contratos de ajuda externa da CE já inclui formulários para a avaliação do contratante que têm que ser completados no final de cada projecto pelo gestor de projectos do contratante, o que permite dar informações às unidades de gestão contratual e financeira do serviço de cooperação EuropeAid em matéria de desempenho dos peritos e dos contratantes.

Embora as referidas informações não estejam actualmente registadas numa base de dados informatizada, essa é claramente a intenção. Já está actualmente a ser desenvolvida uma base de dados a nível da Comissão relativa à informação contratual.

5.68. Ver a resposta ao ponto 5.59. Os problemas recorrentes verificados durante os processos de concurso são discutidos nas reuniões mensais de uma rede de funcionários responsáveis por concursos em todas as DG Relações Externas. As actas das referidas reuniões são disponibilizadas internamente sob forma electrónica. As acções de acompanhamento incluíram instruções internas e a revisão dos documentos normalizados do guia prático.

⁽¹⁶⁾ Pontos 5.21-5.27 e 5.79-5.93.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.71. No âmbito do procedimento de quitação para o exercício de 1999, a Comissão anunciou no seu plano de acção⁽¹⁷⁾, a introdução de melhorias ao nível do acompanhamento, dos controlos *a posteriori* e da harmonização dos procedimentos de celebração de contratos com as ONG.

Iniciativas da Comissão

Propostas e procedimentos de celebração de contratos das ONG

5.72. Em 2000, a Comissão resolveu o problema do teor pouco claro das propostas apresentadas pelas ONG e das diferenças ao nível dos procedimentos através da introdução de um novo procedimento de «convites à apresentação de propostas». De acordo com este procedimento, as ONG podem apresentar propostas relativas a acções que sejam co-financiadas pela Comissão. As propostas deverão incluir informações precisas acerca da ONG (incluindo a sua situação financeira e os contratos anteriores efectuados com a Comissão), sobre a acção proposta, incluindo aspectos como a natureza da intervenção, os beneficiários e o acompanhamento, bem como relativas à inter-relação entre objectivos, actividades, resultados, meios e indicadores de desempenho (enquadramento lógico) e ainda os factores que determinam a sustentabilidade.

5.73. As propostas de 2000 foram avaliadas com base em critérios referentes à pertinência das acções (por exemplo, grupos-alvo, necessidades, objectivos), à metodologia proposta (por exemplo, concepção do projecto, participação dos parceiros), à sustentabilidade, ao orçamento e à capacidade de gestão da ONG. Embora o procedimento previsse que as delegações deveriam desempenhar um papel importante no processo de avaliação, na prática a sua contribuição era limitada, uma vez que os serviços centrais não lhes davam tempo suficiente para actuarem. Por conseguinte, a maior parte do trabalho de avaliação era efectuado em Bruxelas. Foram seleccionados 400 projectos, entre aproximadamente 1 100 propostas, com base nos resultados da avaliação e na disponibilidade de fundos.

Prazos

5.74. A medida acima referida harmonizou os procedimentos relativos à celebração de contratos com as ONG e tornou o processo de selecção muito mais transparente. Contudo, este procedimento intensivo e

⁽¹⁷⁾ Comunicação da Comissão SEC(2001) 246 final de 5.3.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

rigoroso implicou recursos substanciais e tempo disponível da parte dos serviços centrais da Comissão. Em consequência, o prazo decorrido entre a apresentação das propostas das ONG e a celebração de contratos com estas organizações era ainda superior a um ano para 66 % dos casos examinados.

5.75. É pouco provável que, no futuro, o número de propostas a tratar diminua, enquanto que o número do pessoal implicado na gestão dos contratos das ONG a nível central manter-se-á provavelmente estável. Como consequência, há poucas hipóteses de que os prazos sejam reduzidos enquanto se aplicarem os procedimentos actuais. A Comissão deveria ponderar a hipótese de uma grande parte do trabalho de avaliação ser efectuado nas delegações, com base em instruções e orientações claras dadas pelos serviços centrais e sujeito a um controlo posterior.

Controlos a posteriori e acompanhamento

5.76. A Comissão está actualmente a reforçar os seus processos de acompanhamento e de avaliação dos projectos. Em particular, a obrigação de as ONG efectuarem o acompanhamento e as avaliações, prevista no procedimento de convite à apresentação de propostas, deverá constituir uma base válida para futuras melhorias do sistema. Além disso, a Comissão está a instalar um sistema de acompanhamento global de projectos de desenvolvimento, que deverá permitir efectuar um acompanhamento sistemático de projectos com base em critérios como a pertinência, a eficácia, a eficiência, o impacto e a sustentabilidade. Os resultados deste acompanhamento deverão ser introduzidos numa base de dados à qual o pessoal da Comissão possa aceder facilmente.

5.77. Durante a instalação deste sistema de acompanhamento foram examinados cerca de 500 projectos. A empresa de consultoria que prestou assistência à Comissão na implementação do sistema efectuou uma avaliação da situação actual deste projecto. O relatório concluiu que os instrumentos de acompanhamento, tais como relatórios e critérios de acompanhamento, estão actualmente bem definidos. Embora, neste momento, o sistema de acompanhamento possa assinalar as deficiências dos projectos, necessita ainda de ser aperfeiçoado para poder analisar as causas subjacentes. Além disso, a Comissão deverá avaliar regularmente a qualidade, o rendimento e a metodologia do sistema de acompanhamento.

5.75. *Os procedimentos existentes prevêm um envolvimento activo das delegações na avaliação das propostas e a Comissão assegurará que as propostas sejam recebidas a tempo de serem avaliadas.*

A Comissão apertou os critérios de elegibilidade e os domínios de financiamento prioritário a fim de limitar o número de propostas em qualquer convite à apresentação de propostas. Tal deverá ter por efeito reduzir o tempo necessário para efectuar a avaliação, bem como encurtar o tempo entre a apresentação das propostas e a assinatura dos contratos.

5.76. *Tiveram lugar melhoramentos no acompanhamento, tal como descrito pelo Tribunal. Os dois sistemas (isto é, o sistema de acompanhamento especificado no convite à apresentação de propostas e o sistema global de acompanhamento em função dos resultados) encontram-se em fase de análise, mas ainda é demasiado cedo para efectuar uma avaliação global. A base de dados interna relativa aos resultados do sistema de acompanhamento em função dos resultados já se encontra em funcionamento.*

5.77. *A Comissão espera continuar a melhorar e a desenvolver a metodologia. Também existem planos sólidos no sentido de avaliar, depois de o sistema ter funcionado durante dois ou três anos, a utilidade dos relatórios de acompanhamento e a respectiva aplicação na prática.*

Conclusão

5.78. A Comissão aplicou uma série de medidas significativas para melhorar a sua gestão do co-financiamento das acções geridas pelas ONG. No entanto, as delegações deverão dispor de tempo suficiente para darem a sua opinião sobre as propostas apresentadas pelas ONG. A Comissão deverá igualmente analisar procedimentos alternativos para reduzir o período que decorre entre a apresentação das propostas das ONG e a assinatura dos contratos.

5.78. *A Comissão regozija-se com as observações do Tribunal relativas às acções tomadas. O processo de consulta envolverá as delegações; será atribuído um prazo suficiente para os comentários das delegações.*

PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES EFECTUADAS EM RELATÓRIOS ESPECIAIS

Assistência macrofinanceira a países terceiros e facilidades de ajustamento estrutural nos países mediterrânicos

5.79. O Tribunal examinou a assistência a nível macroeconómico prestada pela União Europeia a processos gerais de transição económica e de reforma estrutural em determinados países terceiros ⁽¹⁸⁾. Nos países candidatos à adesão à UE, nos Balcãs Ocidentais e nos novos Estados independentes esta assistência assume geralmente a forma de «assistência macrofinanceira» (MFA), enquanto que nos países terceiros mediterrânicos (MÉDA) assume antes a forma de «facilidades de ajustamento estrutural» (FAE) ⁽¹⁹⁾. No período compreendido entre 1998 e 2000, foram desembolsados 822 milhões de euros no âmbito da assistência macrofinanceira em nove países (dos quais 704 milhões de euros foram concedidos sob a forma de empréstimos). Entre 1996 e 2000, foram pagos 470 milhões de euros em subvenções concedidas a cinco países no âmbito de programas de facilidades de ajustamento estrutural.

⁽¹⁸⁾ Relatório especial n.º 1/2002 sobre a assistência macrofinanceira (AMF) a países terceiros e as facilidades de ajustamento estrutural (FAE) nos países mediterrânicos (JO C 121 de 23.5.2002).

⁽¹⁹⁾ A UE presta igualmente assistência ao ajustamento estrutural aos países de África, Caraíbas e Pacífico. Ver relatório especial n.º 5/2001 sobre os fundos de contrapartida dos apoios ao ajustamento estrutural afectados a ajudas orçamentais (sétimo e oitavo FED) (JO C 257 de 14.9.2001).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.80. Os principais objectivos da auditoria consistiram em avaliar:

- a) A filosofia da concepção dos instrumentos;
- b) A qualidade do processo de aprovação de pagamentos e de acompanhamento da Comissão;
- c) Se a Comissão cumpria de forma satisfatória a sua obrigação de apresentar relatórios e se realizava avaliações abrangentes.

5.81. Ao conceder a assistência macrofinanceira, a Comissão nem sempre respeitou os cinco princípios (carácter excepcional, condições prévias políticas, complementaridade, condicionalidade e disciplina financeira) definidos pelo Conselho ECOFIN em 1995. No que diz respeito aos programas das FAE, a Comissão não apresentou provas documentais indicando como, e em que bases, tomou decisões-chave como a determinação do montante das subvenções ou do montante e calendário de pagamento das prestações. As condições dos programas limitaram-se muitas vezes à apresentação da legislação e de planos de acção, em vez da sua implementação efectiva.

5.82. A Comissão não efectuou avaliações específicas abrangentes da fiabilidade dos processos orçamentais e contabilísticos dos países beneficiários da AMF e das FAE. Trata-se de uma deficiência significativa das operações de apoio orçamental, uma vez que o dinheiro entra directamente no sistema orçamental do país terceiro e a sua utilização não pode ser identificada.

5.83. Embora seja necessário dispor de uma margem de manobra ao avaliar um instrumento como a AMF ou as FAE, a Comissão nem sempre definiu claramente se determinadas condições tinham sido respeitadas. Em particular, a justificação da derrogação de algumas condições não estava suficientemente documentada.

5.81. *As conclusões do ECOFIN mencionadas pelo Tribunal são informais, não sendo juridicamente vinculativas, permitindo uma orientação geral para a concepção e execução da Assistência Macrofinanceira (AMF). A maior parte da AMF segue estes princípios. Podem ocorrer algumas excepções, o que não é inesperado dada a natureza do programa, embora aquelas sejam conhecidas e sujeitas a uma análise adequada.*

Dado que as FAE (Facilidades de Ajustamento Estrutural) acompanham os programas de reforma dos parceiros mediterrânicos, não é necessário um calendário fixo de desembolsos (as prestações são pagas apenas mediante o cumprimento das condições). Tal explica-se pelo facto de a) o ritmo de reformas do país parceiro dever ser respeitado, e b) as FAE não serem instrumentos excepcionais a utilizar no financiamento urgente dos défices internos e externos.

5.82. *Todos os países beneficiários da referida ajuda são regularmente sujeitos a controlos no âmbito do artigo IV do FMI, altura em que a execução orçamental e a qualidade dos dados relativos às finanças públicas são analisadas e avaliadas. Estas constituem uma contribuição fundamental para a avaliação da qualidade dos processos orçamentais e contabilísticos.*

5.83. *Os desembolsos podem basear-se na avaliação global do cumprimento dos objectivos fixados, embora todas as informações disponíveis pertinentes devam ser ponderadas para chegar a uma conclusão adequada. Algumas acções, que podem não ter sido previstas no acordo original, podem ser importantes para alcançar o objectivo global.*

A Comissão compromete-se, em todos os casos, a documentar integralmente as razões para o levantamento das condições.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.84. Verificou-se que a avaliação das medidas efectuada pela Comissão era inexistente (AMF) ou de âmbito limitado (FAE).

5.85. O Tribunal recomenda que:

- a) Seja determinada de forma mais clara a mais valia das intervenções da União Europeia em comparação com o Banco Mundial e o FMI;
- b) Se considere uma abordagem mais harmonizada entre a AMF e as FAE para que os países em situações semelhantes sejam tratados de forma idêntica;
- c) A Comissão torne o processo de tomada de decisão para as várias fases da gestão da assistência macroeconómica mais transparente e, em particular, que a Comissão documente a justificação da derrogação de condições;
- d) O acompanhamento por parte da Comissão da qualidade da gestão financeira nos países beneficiários seja consideravelmente melhorado e implique todas as DG relevantes;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.84. *A Comissão está a planear dar início a avaliações independentes de programas seleccionados de AMF, a partir de 2003 em diante. Tal complementarará a avaliação do ajustamento e das reformas económicas nos países beneficiários que já consta dos relatórios anuais relativos à execução da AMF.*

Está prevista para 2004/2005 uma avaliação do apoio à política macroeconómica. Não se prevê cobrir a AMF. Uma vez que o relatório de avaliação esteja concluído, será disponibilizado no sítio web da Comissão.

5.85.

- a) *Efectuam-se esforços sistemáticos para garantir uma complementaridade adequada com os programas FMI/Banco Mundial. Em geral, a mobilização da AMF e das FAE está associada com os esforços de reforma adicionais necessários por parte dos países parceiros beneficiários. Além disso, as condições de política económica (nomeadamente em matéria de reformas estruturais) associadas à execução da ajuda CE são inspiradas pela agenda de cooperação económica entre a UE e os países beneficiários tal como definida nos acordos de associação ou de cooperação;*
- b) *Embora a AMF e as FAE sejam concebidas de forma diversa e prossigam objectivos diferentes, encontram-se em curso esforços para garantir a coerência dos respectivos processos de aplicação. A observação do Tribunal será tomada em consideração neste contexto;*
- c) *A Comissão garantirá, em todos os casos, que as razões para a concessão do levantamento das condições sejam adequadamente documentadas;*
- d) *Os serviços da Comissão, incluindo as delegações, acompanham regularmente os progressos políticos e económicos dos países beneficiários. A Comissão está a melhorar a capacidade das delegações para acompanhar as condições políticas e económicas dos países beneficiários;*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- e) Se conceda maior prioridade à realização de avaliações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- e) *Uma maior importância a dar à avaliação já faz parte da reforma geral. Está previsto, a partir de 2003 em diante, a realização de avaliações de programas seleccionados de AMF e todas as FAE aprovadas desde 2000 incluem disposições financeiras para uma avaliação final independente.*

CAPÍTULO 6

Ajudas de pré-adesão

6.0. ÍNDICE	Pontos
Introdução	6.1
Análise da gestão orçamental	6.2-6.7
Dotações de autorização integralmente utilizadas	6.3
Subutilização das dotações de pagamento para os novos instrumentos de pré-adesão	6.4-6.6
Montantes por liquidar	6.7
Sapard	6.8-6.28
Introdução	6.8-6.10
Atrasos de execução nos países candidatos	6.11-6.16
Deficiências da metodologia da Comissão relativa à aprovação nacional da gestão do Sapard	6.17-6.24
Controlo insuficiente do bom funcionamento dos sistemas	6.25-6.28
Acompanhamento insuficiente dos sistemas	6.25-6.26
Deficiências na elaboração de relatórios após atribuição da gestão	6.27-6.28
Conclusões e recomendações	6.29-6.32
Atrasos de execução nos países candidatos	6.29-6.30
Deficiências da metodologia da Comissão relativa à aprovação nacional da gestão do Sapard	6.31
Controlo insuficiente do bom funcionamento dos sistemas	6.32

INTRODUÇÃO

6.1. O presente capítulo refere-se aos instrumentos destinados aos países que se preparam para a adesão à União Europeia. Inclui observações relativas à gestão orçamental no âmbito da rubrica 7 das perspectivas financeiras, bem como ao segundo ano de execução do programa Sapard no domínio da agricultura e do desenvolvimento rural. A rubrica 7 das perspectivas financeiras contém apenas as dotações previstas pelos instrumentos de pré-adesão (Phare, IEPA e Sapard) e não as dotações a favor dos países mediterrânicos, que pertencem à rubrica 4.

ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTAL

6.2. O **quadro 6.1** dá uma visão de conjunto da execução orçamental do título B7-0 relativo aos instrumentos de pré-adesão e à estratégia de pré-adesão a favor de países mediterrânicos para o exercício de 2001.

Dotações de autorização integralmente utilizadas

6.3. Em 2001 foi utilizada a totalidade das dotações de autorização da rubrica 7. No que se refere aos dois novos instrumentos (Sapard e IEPA), as autorizações efectuadas durante o exercício elevaram-se respectivamente a 540,0 milhões de euros e 1 121,2 milhões de euros ⁽¹⁾. Relativamente ao programa Sapard, trata-se de decisões de despesas da Comissão (e não de projectos concretos), ao passo que, no caso do programa IEPA, são obrigações jurídicas contratuais para cada projecto efectivamente subscritas.

6.2-6.3. Os orçamentos relativos às ajudas de pré-adesão baseiam-se numa avaliação das necessidades dos países candidatos. São elaborados no contexto dos pedidos do Conselho Europeu, nomeadamente na cimeira de Berlim, e da vontade expressa pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu de os países candidatos disporem de montantes significativos o mais rapidamente possível, por forma a que este elemento não impeça a prossecução de todas as actividades necessárias para realizar a adesão. O Sapard é fundamentalmente um instrumento de desenvolvimento institucional, destinado a garantir que estes países se adaptem facilmente às práticas comunitárias após a adesão. O IEPA financia medidas muito específicas no sector ambiental e dos transportes, embora existam certamente alguns aspectos que se relacionam com a preparação dos países candidatos para o Fundo de Coesão.

⁽¹⁾ Incluindo 41,2 milhões de euros autorizados em 2001 a partir de dotações do exercício de 2000 transitadas para 2001 por decisão da Comissão.

Quadro 6.1 — Ajuda de pré-adesão — Execução do orçamento relativo a 2001

(milhões de euros)

Rubrica orçamental	Limiar das perspectivas financeiras	Evolução do orçamento		Execução do orçamento ⁽⁴⁾			
		Dotações iniciais ⁽¹⁾	Dotações definitivas disponíveis ⁽²⁾	Dotações utilizadas	% das dotações definitivas disponíveis	Dotações anuladas	% das dotações definitivas disponíveis
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(b)	(e)	(f) = (e)/(b)
Dotações de autorização							
Instrumento de ajuda à agricultura e ao desenvolvimento rural (Sapard) — pré-adesão (capítulo B7-0 1)	540	540,0	540,0	540,0	100,0	0,0	0,0
Instrumento estrutural de pré-adesão (IEPA) (capítulo B7-0 2)	1 080	1 080,0	1 080,0	1 079,9	100,0	0,0	0,0
Instrumento Phare — pré-adesão (capítulo B7-0 3)	1 620	1 620,0	1 620,0	1 616,5	99,8	3,5	0,2
Total rubrica 7	3 240	3 240,0	3 240,0	3 236,4	99,9	3,5	0,1
Estratégia de pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (Chipre e Malta) (capítulo B7-0 4) ⁽³⁾		19,0	19,0	19,0	100,0	0,0	0,0
Estratégia de pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (Turquia) (capítulo B7-0 5) ⁽³⁾		p.m.	p.m.				
Estratégia de pré-adesão (título B7-0)		3 259,0	3 259,0	3 255,4	99,9	3,5	0,1
Dotações de pagamento							
Instrumento de ajuda à agricultura e ao desenvolvimento rural (Sapard) — pré-adesão (capítulo B7-0 1)		330,8	330,8	30,5	9,2	300,3	90,8
Instrumento estrutural de pré-adesão (IEPA) (capítulo B7-0 2)		350,0	350,0	203,3	58,1	146,7	41,9
Instrumento Phare — pré-adesão (capítulo B7-0 3)		1 420,4	1 420,4	1 159,8	81,6	260,6	18,4
Total rubrica 7		2 101,2	2 101,2	1 393,6	66,3	707,7	33,7
Estratégia de pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (Chipre e Malta) (capítulo B7-0 4) ⁽³⁾		13,0	13,0	2,5	19,5	10,5	80,5
Estratégia de pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (Turquia) (capítulo B7-0 5) ⁽³⁾		p.m.	p.m.				
Estratégia de pré-adesão (título B7-0)		2 114,2	2 114,2	1 396,1	66,0	718,1	34,0

⁽¹⁾ Orçamento adoptado definitivamente pelo Parlamento Europeu em 14 de Dezembro de 2000 (JO L 56 de 26.2.2001).⁽²⁾ Dotações orçamentais alteradas após ter em consideração os orçamentos rectificativos e suplementares e as transferências, mas não incluindo as dotações transitadas de 2000, as dotações provenientes da reafecção de receitas ou de receitas resultantes da participação de terceiros e de outras receitas correspondentes a um determinado destino e as dotações reconstituídas.⁽³⁾ A estratégia de pré-adesão a favor dos países mediterrânicos pertence à rubrica 4.⁽⁴⁾ Dotações transitadas para 2002: 0,0 milhões de euros, excepto no capítulo B7-0 2: 0,1 milhões de euros.

Fonte: Conta de gestão 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Subutilização das dotações de pagamento para os novos instrumentos de pré-adesão

6.4. No que se refere ao capítulo B7-0 3, foi utilizada para o programa Phare propriamente dito uma percentagem significativa (81,6 %) das dotações de pagamento do exercício.

6.5. Relativamente aos novos instrumentos, os montantes pagos são muito reduzidos. No que respeita às autorizações do programa Sapard relativas ao final de 2000, foram pagos 30,5 milhões de euros (ou seja, 9,2 % das dotações inscritas em 2001 e 6,5 % das dotações disponíveis) sob a forma de adiantamentos às administrações dos países candidatos, que transferiram 1 milhão de euros para os beneficiários finais (ver ponto 6.11). Como estas autorizações quase não tinham sido utilizadas até ao final de 2001, há o risco de que o prazo alargado para proceder aos pagamentos não seja cumprido (ver ponto 6.10). Quanto ao programa IEPA, a Comissão efectuou pagamentos no valor de 25,3 milhões de euros a partir das autorizações do exercício e de 177,9 milhões de euros das autorizações por liquidar no final de 2000, ou seja, 58,1 % das dotações previstas.

6.6. Nestes dois casos, a Comissão sobreavaliou largamente a capacidade de absorção dos beneficiários e não baseou as previsões orçamentais numa avaliação realista dos prazos necessários para a aplicação dos sistemas de gestão. No que se refere ao programa IEPA, a Comissão indica que também nestes casos se trata de adiantamentos pagos com base na aprovação dos projectos a apoiar.

6.4. *O elevado grau de utilização das dotações deve-se à execução, de acordo com o previsto, de um grande número de actividades inscritas no orçamento. O facto de, contrariamente a outros instrumentos de pré-adesão, o programa Phare estar bem estabelecido contribuiu para esta situação.*

6.5. *Uma vez que o Sapard é aplicado de forma completamente descentralizada, os pagamentos efectuados pela Comissão implicam que os países candidatos tenham criado as estruturas administrativas necessárias para garantir uma gestão financeira sólida dos fundos comunitários. Os cinco países que dispunham destas estruturas no final de 2001 representam menos de um quarto das afectações totais do Sapard. A fraca execução orçamental deve-se igualmente à prática da Comissão de limitar os adiantamentos apenas a metade do máximo legal. Por outro lado, os pagamentos aos beneficiários finais só podem ser efectuados quando estes incorrerem em despesas elegíveis, o que acontece, inevitavelmente, vários meses após o projecto ter sido aprovado, tal como se verifica com os Estados-Membros.*

6.6. *As previsões de despesas para 2001 foram estabelecidas muito antes do final de 2000. Nesse momento, na ausência de experiências prévias de gestão descentralizada em países terceiros, as previsões basearam-se na hipótese de todos os países elegíveis poderem aplicar parcialmente o instrumento no final de 2000 e aplicá-lo plenamente a partir de 2001. Na altura, esta hipótese parecia realista, também na opinião dos países em causa.*

No que se refere ao IEPA, a Comissão gostaria de realçar, tal como já o fez o Tribunal no seu relatório anual de 2000, que aprovou a maior parte dos projectos de 2001 no final de 2000. Além disso, contrariamente à prática nos Estados-Membros, os acordos de financiamento devem ser assinados pelo país beneficiário e a Comissão não pode intervir para fixar a data de tal assinatura. Não foram efectuados quaisquer pagamentos em 2000, mas os pagamentos começaram a ser efectuados normalmente em 2001. Algumas insuficiências a nível administrativo nos países candidatos e dificuldades de gestão de grandes investimentos de infra-estrutura provocaram alguns atrasos na fase de lançamento do IEPA.

Montantes por liquidar

6.7. Dos 3 206,5 milhões de euros autorizados desde a criação dos novos instrumentos, 7,4 % puderam ser liquidados no final de 2001 (2,9 % dos 1 069 milhões de euros autorizados para o programa Sapard e 9,6 % dos 2 137,5 milhões de euros autorizados para o programa IEPA). O volume das autorizações por liquidar do programa Phare aumenta também regularmente.

6.7. *A realização de grandes projectos de infra-estrutura exige um trabalho preparatório significativo antes da assinatura dos contratos e da execução dos pagamentos. A experiência revela que os processos de concurso de grandes contratos de infra-estrutura necessitam, na melhor das hipóteses, de pelo menos nove meses desde a publicação do aviso de concurso até à assinatura do contrato. Em 2001 realizaram-se progressos na aplicação, uma vez que foram pagos 203 milhões de euros e os resultados do primeiro semestre revelam que o ritmo dos pagamentos aumentou substancialmente em 2002.*

No que se refere ao programa Phare, o aumento de dotações não utilizadas resulta do elevado nível de novas dotações no período 2000-2001, que não tinham sido utilizadas no final de 2001. Esta situação é compatível com o círculo de aplicação de três anos, o que significa que os países candidatos dispõem de dois anos para celebrar os contratos e de um ano para realizar os projectos.

SAPARD

Introdução

6.8. O Regulamento Sapard ⁽²⁾ fixou a data de início do programa Sapard em 1 de Janeiro de 2000. A sua execução em 2001 abrangeu principalmente o estabelecimento dos sistemas de gestão e de controlo nos países candidatos ⁽³⁾ bem como o seu controlo e aprovação pela Comissão. As normas necessárias à aprovação dos sistemas foram adoptadas pela Comissão em 29 de Novembro de 2000 ⁽⁴⁾ com base no Regulamento (CE) n.º 2222/2000 de 7 de Junho de 2000 ⁽⁵⁾. Tendo os pagamentos aos beneficiários finais sido muito fracos, a auditoria do Tribunal relativa ao programa Sapard concentrou-se na forma como a Comissão analisou e acompanhou a criação e o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo nos países candidatos.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1268/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, relativo ao apoio comunitário a medidas de pré-adesão em matéria de agricultura e desenvolvimento rural nos países candidatos da Europa Central e Oriental durante o período de pré-adesão (JO L 161 de 26.6.1999, p. 87).

⁽³⁾ Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa e Roménia (o programa Sapard não se aplica a Chipre, Malta e Turquia).

⁽⁴⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 2000, pontos 6.43 e 6.52.

⁽⁵⁾ JO L 253 de 7.10.2000, p. 5.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.9. O Sapard é o primeiro programa de ajuda externa da União Europeia executado de forma descentralizada. Significa isto que as decisões relativas à selecção dos projectos, abertura de concursos e adjudicação ⁽⁶⁾ não foram tomadas pela Comissão mas pelos países candidatos e que a Comissão se limita ao controlo *ex post* das despesas. A base jurídica do programa Sapard estabelece como condição para a gestão descentralizada num país candidato que a Comissão tome uma decisão para o efeito, que se deverá basear numa análise dos sistemas de gestão e de controlo do país em causa. Esta análise é efectuada segundo o processo designado por aprovação nacional, que significa que as autoridades nacionais competentes aprovam os sistemas de gestão e de controlo. O **quadro 6.2** indica, para cada um dos 10 países candidatos, a data em que foi concedida a aprovação nacional dos sistemas de gestão e de controlo, bem como a data em que a Comissão os reconheceu (designada por atribuição da gestão).

6.10. Os fundos do programa Sapard regem-se pelo mesmo procedimento de anulação de autorizações que os Fundos Estruturais nos Estados-Membros. Por conseguinte, os fundos previstos no orçamento de 2000 não utilizados nos dois anos seguintes (isto é, até ao final de 2002) deverão ser anulados. O Regulamento Financeiro estipula que a Comissão pode, em circunstâncias especiais, ajustar a data-limite de execução das autorizações plurianuais. Em consequência dos atrasos referidos no ponto 6.8, não foram tomadas quaisquer decisões em 2000 relativas à atribuição da gestão aos países candidatos. A Comissão decidiu que se tratava de circunstâncias especiais e prorrogou a data-limite dos fundos de 2000 do final de 2002 para o final de 2003.

Atrasos de execução nos países candidatos

6.11. No **quadro 6.2** é ainda indicada a situação relativa à execução do programa Sapard nos 10 países beneficiários à data de 31 de Dezembro de 2001. Em 2001, a Comissão aprovou os sistemas de gestão e de controlo em cinco países relativamente apenas a metade das

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.9. *A aplicação descentralizada do Sapard foi considerada a forma mais eficaz de preparar os países candidatos para aplicarem o acervo comunitário, tal como estabelecido no regulamento de base do Conselho. Na altura da adesão, o sistema criado para o Sapard apenas exigirá ajustamentos mínimos de adaptação às actuais exigências dos Fundos Estruturais e do FEOGA, secção Garantia.*

6.11. *O facto de nem todas as medidas terem sido integradas nos sistemas aprovados durante a fase inicial, deve-se à necessidade de minimizar os atrasos na realização dos trabalhos preparatórios em cada país beneficiário.*

⁽⁶⁾ Ao abrigo das disposições relativas à ajuda externa do Regulamento Financeiro, estas funções-chave são geridas pela Comissão. É o caso dos programas Phare e IEPA, mas o programa Sapard é gerido de forma descentralizada.

Quadro 6.2 — Execução do Sapard em 2001 nos países candidatos*(milhões de euros)*

	Data de certificação nacional ⁽¹⁾	Data da decisão da Comissão ⁽¹⁾	Fundos UE disponíveis em 2000	Fundos UE disponíveis em 2001	Total de Fundos UE disponíveis	Número de projectos aprovados	Montante de projectos aprovados ⁽³⁾	Taxa de execução das autorizações (%)	Despesas efectivas 31.12.2001 ⁽⁴⁾	Taxa de execução das pagamentos (%)
					(a)	(b)	(c)	(c)/(a)	(d)	(d)/(a)
Bulgária	18/12/00	14/5/01	53,0	54,1	107,1	41	6,1 ⁽²⁾	5,7	0,7	0,7
Estónia	15/6/01	15/6/01	12,3	12,6	24,9	130	5,9	23,7	0,3	1,2
Eslovénia	11/9/01	19/11/01	6,5	6,6	13,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lituânia	26/11/01	26/11/01	30,3	31,0	61,3	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Letónia	7/7/01	6/12/01	22,2	22,7	44,9	0	0,0	0,0	0,0	0,0
República Checa	13/11/01	15/4/02	22,4	22,9	45,3	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eslováquia	7/1/02	15/4/02	18,6	19,0	37,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polónia	21/9/01	2/7/02	171,6	175,1	346,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Roménia	12/6/02	31/7/02	153,2	156,3	309,5	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hungria	—	—	38,7	39,5	78,2	0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL			528,9	539,7	1 068,6	171	12,0	1,1	1,0	0,1

NB: Situação em 31 de Dezembro de 2001, excepto ⁽¹⁾ em 5 de Setembro de 2001 e ⁽²⁾ em 10 de Dezembro de 2001.⁽³⁾ Parte da UE.⁽⁴⁾ Pagas aos beneficiários finais.

Fonte: Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

medidas por eles planeadas (7), que representavam 82 % das dotações previstas para estes países. Apenas foram aprovados e executados projectos na Bulgária e na Estónia. Os pagamentos aos beneficiários finais nesses países elevaram-se a 1 milhão de euros, o que significa que, dois anos depois do lançamento do programa, apenas tinha sido utilizado 0,1 % do total dos fundos disponíveis.

6.12. Em 2001, a Comissão pagou adiantamentos no montante de 30,5 milhões de euros aos cinco países que beneficiaram da atribuição da gestão em 2001. Como os pagamentos aos beneficiários finais nesses países se elevaram a apenas 1 milhão de euros em 2001, a maior parte desses fundos continuou por utilizar em contas bancárias. Os acordos celebrados entre a Comissão e os países candidatos (conhecidos como acordos plurianuais de financiamento) estipulam que todos os juros vencidos sejam utilizados exclusivamente em benefício do programa, devendo contar como uma contribuição suplementar da Comunidade. Estes acordos não prevêem qualquer obrigação explícita para os países candidatos declararem os juros assim obtidos, embora os países candidatos o façam.

6.13. Os acordos plurianuais de financiamento, que são acordos internacionais juridicamente vinculativos, especificam que todos os juros deverão contar como uma contribuição suplementar da Comunidade. Por conseguinte, esses dados deverão ser inscritos nas contas da Comissão. Actualmente, não é esse o caso. A Comissão registou 289 562,55 euros para 2001 e o Tribunal considera que os montantes em causa poderão elevar-se a 2 milhões de euros relativamente a 2002 (ver igualmente o ponto 9.28).

6.14. Nos cinco países onde os sistemas foram aprovados, a gestão foi atribuída a título provisório (ver igualmente ponto 6.25) e esta atribuição apenas abrange cerca de metade das medidas previstas nos planos de desenvolvimento rural. Além disso, quando a Comissão aprovou os sistemas de gestão e de controlo, fê-lo com base em sistemas que eram principal ou exclusivamente manuais em todos os países, à excepção da Estónia. Por conseguinte, os cinco países candidatos ainda estão a desenvolver os seus sistemas e a Comissão necessitará de os examinar mais profundamente quando tiverem sido automatizados ou quando estiverem concluídos os procedimentos relativos a medidas suplementares.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A primeira prioridade da Comissão consistiu em garantir que os países candidatos dispunham das estruturas necessárias à correcta gestão dos fundos. Os pagamentos aos beneficiários finais são apenas efectuados quando estes incorreram em despesas elegíveis, o que frequentemente acontece vários meses após a selecção do beneficiário. Existe uma situação semelhante nos Estados-Membros, no âmbito dos Fundos Estruturais.

6.12. *Em 2001, o montante dos juros vencidos nas contas bancárias do Sapard expressas em euros elevou-se a 289 562,55 euros, para os países em questão. Estes juros apenas podem ser utilizados após inclusão numa medida do programa. Até ao momento não foram tomadas quaisquer decisões desta natureza.*

6.13. *A Comissão concorda que o montante dos juros deverá ser comunicado, tanto no que se refere à sua recepção como à sua utilização (ver resposta no ponto 6.12 supra). Tal será efectuado após a adopção de uma decisão relativa à sua utilização. A Comissão esclareceu, no âmbito do projecto de novas regras de execução do novo Regulamento Financeiro, aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2003, que os juros resultantes do pré-financiamento de acções ao abrigo de instrumentos de pré-adesão não devem ser considerados propriedade da Comissão.*

(7) Número de medidas identificadas pelos países candidatos nos seus planos de desenvolvimento rural: Bulgária, 11, Eslovénia, 5, Estónia, 8, Letónia, 8, Lituânia, 8. Número de medidas em que a Comissão decidiu atribuir a gestão: Bulgária, 3, Eslovénia, 4, Estónia, 4, Letónia, 6, Lituânia, 5.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.15. O **quadro 6.2** apresenta o reduzido número de projectos aprovados na Bulgária. Além disso, tanto o número como o valor dos projectos aprovados diminuíram significativamente em 2001. Nos primeiros quatro meses a seguir ao início do programa (1 de Junho) foram aprovados 38 projectos, ao passo que apenas três o foram no último semestre de 2001. Segundo um relatório intercalar da agência Sapard búlgara, apenas depois do início do programa se detectou que os requerentes se deparavam com grandes problemas para obter os documentos necessários e para garantir o pré-financiamento dos projectos. Como a Bulgária foi o primeiro país a dar início a uma gestão descentralizada, e tendo em conta o prazo limitado para executar o programa Sapard antes da adesão dos países beneficiários, a Comissão deveria ter analisado os problemas de execução e fornecido orientações a todos os países beneficiários.

6.16. O Tribunal não pôde proceder a uma análise semelhante em relação à Estónia, que indique a evolução do número dos pedidos e dos montantes em causa, pois a Comissão não dispunha dos dados necessários. Actualmente a Comissão recebe informações sobre o número de projectos e sobre os montantes correspondentes quando das reuniões semestrais do comité de acompanhamento. A frequência com que recebe estes dados não permite identificar numa fase preliminar as tendências da execução do Sapard. A descentralização da gestão das ajudas não isenta a Comissão da sua responsabilidade última pela execução do programa ou das suas obrigações em matéria de informação.

Deficiências da metodologia da Comissão relativa à aprovação nacional da gestão do Sapard

6.17. O primeiro passo para a descentralização da gestão é a aprovação nacional, que deverá basear-se numa análise dos sistemas de gestão e de controlo efectuada pelos próprios países candidatos. Posteriormente, a Comissão analisa estes sistemas antes de tomar uma decisão sobre a gestão descentralizada das ajudas. Contudo, os documentos publicados pela Estónia e pela Lituânia que conferem a aprovação nacional, mostraram que esta concessão dependia de um exame satisfatório dos sistemas pela Comissão. O Tribunal considera que a Comissão deveria ter exigido que a Estónia e a Lituânia apresentassem de novo o documento a solicitar a aprovação sem esta condição.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.15. *No que se refere ao caso específico da Bulgária, a questão das dificuldades de aprovação do projecto foi abordada na reunião do comité de acompanhamento de Dezembro de 2001. Durante a reunião seguinte deste comité, realizada em Junho de 2002, foram comunicados dados que revelavam que tinham sido aprovados 95 projectos, com uma contribuição comunitária de 14,6 milhões de euros. Desta forma, os dados relativos ao último trimestre de 2001 não são representativos de uma tendência.*

Na fase de programação, a própria Comissão aconselhou os países beneficiários a adoptarem, na medida do possível, regras de aplicação simples. Subsequentemente, a Comissão financiou dois seminários em meados de 2001 e em meados de 2002, que proporcionaram a todos os países candidatos a oportunidade de debaterem questões relativas à execução. Além disso, a Comissão, desempenhando o seu papel consultivo junto dos comités de acompanhamento, tenta apresentar propostas no sentido de facilitar a execução. Na medida em que tal execução pode ser impedida por disposições dos acordos de financiamento plurianuais, a Comissão convidou também todos os países beneficiários a analisarem as sugestões no sentido de tornar o texto dos acordos menos complexo.

6.16. *A Comissão considera que, na generalidade, as informações que recebe semestralmente dos comités de acompanhamento são suficientes para as suas necessidades em matéria de gestão.*

6.17. *É um facto que estes dois países tornaram a sua certificação nacional «dependente» da análise da Comissão, embora tal não tenha, na prática, quaisquer implicações e a Comissão não tenha considerado necessário exigir uma nova apresentação da certificação; ambos os países foram controlados e visitados desde a decisão de atribuição de gestão, não se tendo levantado problemas significativos.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.18. A análise que a Comissão efectuou dos sistemas de gestão e de controlo é de importância crucial, já que pretende garantir que os fundos da União Europeia serão utilizados adequadamente. A auditoria do Tribunal concentrou-se num exame destas análises, que se apresentavam sob a forma de processos de auditoria em apoio das decisões da Comissão que atribuíam a gestão das ajudas. As principais deficiências notadas consistiam na falta de documentação sobre a natureza, calendário e alcance dos procedimentos de auditoria aplicados, no facto de algumas conclusões sobre os sistemas não se basearem em provas suficientes e fiáveis e na inexistência de uma revisão sistemática dos processos pelo responsável hierárquico. A auditoria do Tribunal concluiu que, nestes domínios, não foram aplicadas satisfatoriamente as normas de auditoria geralmente aceites pois, embora algumas secções dos processos estivessem em conformidade com essas normas, o mesmo não acontecia com outras.

6.19. O regulamento do Conselho aplicável ⁽⁸⁾ na matéria indica a disponibilidade do pessoal necessário com a experiência adequada como um dos critérios e condições mínimos para descentralizar a gestão. A importância desta condição é salientada na análise anual que a Comissão efectua do processo de alargamento. As conclusões desta análise identificam a necessidade de reforçar a capacidade administrativa em matéria de controlo público e de luta contra a fraude. Relativamente à maioria dos países candidatos, a Comissão concluiu que são necessários esforços suplementares para garantir uma gestão sã, eficiente e controlável dos fundos comunitários ⁽⁹⁾. Apesar da importância desta matéria, os processos de auditoria em que se baseiam as decisões da Comissão não contêm provas suficientes acerca do pessoal em actividade, da sua experiência e qualificações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.18. O programa de auditoria completo inclui uma nota que especifica a forma de obter um nível de segurança razoável relativamente a cada fase do processo. Esta segurança pode muitas vezes ser obtida e demonstrada através de uma simples referência cruzada a um procedimento, não sendo necessário um maior aprofundamento. A Comissão não produz documentos de trabalhos adicionais quando os testes são conclusivos.

O título de cada secção do programa de auditoria («análise dos procedimentos e documentação» «observação» e «discussões com o pessoal envolvido») reflecte as exigências da norma relevante. Sempre que necessário são realizados cálculos e análises. As conclusões finais (que serviram de base para a decisão de atribuição de gestão) basearam-se nas provas apresentadas, apesar de estas nem sempre estarem documentadas nos processos da Comissão.

O objectivo de informação da hierarquia responsável sobre o trabalho efectuado e os problemas detectados foi alcançado através de a) reuniões semanais com o director, e b) reuniões presididas pelo chefe de unidade antes da conclusão de cada relatório de auditoria. Além disso, foi utilizado em diversas ocasiões um sistema de «avaliação pelos pares» no âmbito da equipa, como exigido pela norma relevante.

6.19. As qualificações e conhecimentos dos quadros superiores e outros funcionários-chave, tanto na agência Sapard como nos serviços regionais, foram verificadas circunstanciadamente em diversas entrevistas. A Comissão obteve assim garantias razoáveis quanto às capacidades do pessoal, nomeadamente avaliando a sua familiaridade com as tarefas que lhe foram confiadas e com os procedimentos relevantes (através da observação do exercício das suas funções). É um facto, contudo, que esta situação não foi sistematicamente documentada, o que será abordado no futuro.

⁽⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 1266/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, relativo à coordenação da assistência aos países candidatos no âmbito da estratégia de pré-adesão e que altera o Regulamento (CEE) n.º 3906/89 (JO L 161 de 26.6.1999, p. 68).

⁽⁹⁾ Documentos sobre a política da Comissão relativa ao processo de alargamento: «Strategy paper 2001», relatórios regulares 2001, Novembro de 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.20. Para além dos efectivos, o exame da Comissão não abrangeu suficientemente as seguintes áreas de risco essenciais:

- a) A Comissão não procedeu a controlos suficientes que garantissem que os sistemas aplicados permitiam examinar se os projectos estavam em conformidade com os princípios de economia e de eficiência. Existe o risco de que o artigo 2.º do Regulamento Financeiro ⁽¹⁰⁾, que exige uma boa gestão financeira, não seja respeitado;
- b) A Comissão não realizou controlos suficientes para determinar se os sistemas aplicados evitavam o duplo financiamento de projectos. Embora tenha verificado que os formulários dos pedidos continham uma rubrica que exigia que o beneficiário declarasse outras fontes de financiamento do projecto, e que a agência Sapard verificava essas declarações, a Comissão não garantiu que as pessoas que verificavam os formulários de pedidos dispunham das informações necessárias sobre as outras fontes de financiamento, que existia um intercâmbio de informações entre os diferentes programas nacionais e comunitários e que as auditorias efectuadas pelos países candidatos focavam estas matérias.

6.21. As insuficiências anteriormente referidas que afectavam a metodologia da Comissão já tinham sido identificadas no relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 2000 ⁽¹¹⁾. No entanto, a Comissão não tomou devidamente em conta estas insuficiências na sua metodologia e, conseqüentemente, não aproveitou a oportunidade para garantir que estas áreas de risco sejam cobertas quando o sistema é concebido.

6.22. Até certo ponto, as situações anteriormente referidas podem explicar-se pelas difíceis condições em que trabalhavam os funcionários da Comissão que procediam ao controlo dos sistemas. Devem-se em especial à pressão considerável, após os atrasos registados, para aprovar os sistemas e às inúmeras alterações a nível do pessoal da Comissão.

6.20.

- a) *Os princípios de economia e de relação custo-eficácia dos projectos são analisados através de um exame dos planos de actividades/desenvolvimento, que deve ser satisfatório para que o pedido seja satisfeito. Estas questões serão objecto de uma atenção reforçada nas futuras auditorias.*
- b) *Os procedimentos incluem um controlo documental aprofundado em que apenas são aceites originais e também uma visita pormenorizada no local relativamente a cada pedido de pagamento.*

No que se refere à ausência de intercâmbio de informações e, conseqüentemente, ao maior risco de duplo financiamento, há que referir o seguinte: para a maior parte das medidas aprovadas, o risco de sobreposição entre os projectos Sapard (cuja característica essencial é um grande volume de pequenos projectos) e os projectos IEPA e Phare (pequeno volume de projectos de maiores dimensões) apenas existe para um pequeno número de projectos. Além disso, nos casos em que os regimes de auxílio nacionais são também geridos pela agência Sapard, o risco de não detecção de um pedido duplo é mínimo. Será consagrada uma maior atenção a estas questões nas futuras auditorias.

6.21. *No que se refere à alínea b) do ponto 6.20 supra, os controlos relativos ao risco de duplo financiamento foram incluídos no programa de auditoria revisto, de 14 de Setembro de 2001, tanto no que se refere às candidaturas como aos pedidos de pagamento (embora a versão original incluía este controlo na fase de candidatura). No que se refere à alínea a) do ponto 6.20 supra, relativa aos princípios de economia e da relação custo-eficácia, deverá fazer-se referência às observações da Comissão sobre esta questão. Contudo, tal como acima referido, estas questões receberão uma atenção reforçada nas auditorias seguintes.*

⁽¹⁰⁾ «As dotações orçamentais devem ser utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira e, nomeadamente, de economia e de relação custo/eficácia». Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias (JO C 356 de 31.12.1977, p. 1).

⁽¹¹⁾ Ponto 6.50.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.23. As decisões da Comissão em matéria de atribuição da gestão baseiam-se nos seus relatórios de auditoria, que apresentam conclusões sobre a análise que efectuou dos sistemas. Os relatórios de auditoria da Comissão relativos a três países (Eslovénia, Letónia e Lituânia) salientam um conjunto de aspectos que têm que ser rectificadas antes da apresentação de qualquer proposta de projecto. Contudo, estes aspectos e restrições não são mencionados nas decisões da Comissão, e a Comissão também não verificou sistematicamente se estes aspectos tinham sido na verdade rectificadas pelos países em questão.

6.24. A Comissão analisou em pormenor os sistemas de gestão e de controlo dos países candidatos. Concebeu as bases de um sistema bem definido a aplicar nos países candidatos. Contudo, as decisões relativas à atribuição da gestão não se basearam em provas suficientes e fiáveis, indispensáveis para garantir que os sistemas funcionam como previsto. Em três das cinco decisões da Comissão adoptadas em 2001 ⁽¹²⁾, não havia provas suficientes sobre o pessoal em actividade, a sua experiência e qualificações. Por consequência, não tinha a garantia de que as operações fundamentais a gerir pelo pessoal em questão, como a selecção dos projectos, se processariam adequadamente.

Controlo insuficiente do bom funcionamento dos sistemas

Acompanhamento insuficiente dos sistemas

6.25. Como o programa Sapard prevê uma gestão descentralizada da ajuda externa e os sistemas dos países candidatos são recentes, a Comissão deverá verificar continuamente se os sistemas funcionam na prática. A Comissão reconheceu esta necessidade e previu ⁽¹³⁾ assegurar um acompanhamento da observância permanente das condições e disposições relativas à gestão descentralizada. Por conseguinte, a Comissão agiu correctamente ao atribuir a gestão numa base provisória. Nas suas decisões, afirmou que a delegação total da gestão apenas se poderia considerar após a realização

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.23. *As cartas de observações recomendam melhorias a nível operacional e de controlo, especificando as questões que deverão ser deixadas para uma análise futura. As exigências pormenorizadas decorrentes da auditoria não são mencionadas na decisão da Comissão, uma vez que não são susceptíveis de impedir o bom funcionamento do sistema.*

A Comissão recebeu já de alguns países candidatos garantias relativas ao processo de rectificação. Contudo, um controlo completo das acções de correcção apenas poderá ser realizado durante as verificações de conformidade realizadas no local. Estas verificações estão já a decorrer. Além disso, não serão efectuados quaisquer pagamentos de reembolso enquanto não forem rectificadas todas as insuficiências detectadas.

6.24. *A Comissão analisou a familiaridade do pessoal in situ com os procedimentos, através de entrevistas e da observação, no local, do exercício das suas funções, obtendo assim garantias razoáveis de que os procedimentos fundamentais funcionarão adequadamente. Para obter mais informações, deverão consultar-se as observações da Comissão no ponto 6.19 supra.*

6.25. *A Comissão pode solicitar (por exemplo no n.º 3 do artigo 3.º da secção A do AFPA), que os países candidatos forneçam informações ou adoptem medidas de controlo adequadas por forma a garantir uma execução correcta dos programas. A Comissão toma estas informações em consideração antes de autorizar os pagamentos.*

⁽¹²⁾ Estónia, Letónia e Lituânia.

⁽¹³⁾ N.º 3 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 2222/2000 da Comissão, de 7 de Junho de 2000, que estabelece as regras financeiras de execução do Regulamento (CE) n.º 1268/1999 do Conselho (JO L 253 de 7.10.2000, p. 5).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

de verificações suplementares destinadas a garantir que os sistemas funcionavam satisfatoriamente. Uma disposição deste tipo é necessária já que o calendário e âmbito das verificações previstas nos acordos plurianuais de financiamento (o denominado processo de apuramento das contas) não garantem que as insuficiências e os erros sejam identificados numa fase preliminar.

6.26. Quando do controlo do Tribunal (em Abril de 2002), a Comissão não tinha efectuado quaisquer verificações suplementares sistemáticas nem existia uma metodologia para o efeito. A razão devia-se essencialmente ao facto de a prioridade da Comissão ser ainda a atribuição da gestão aos países candidatos onde os sistemas ainda não foram aprovados. Não tinham sido mobilizados quaisquer recursos para assegurar o acompanhamento da conformidade dos sistemas após a atribuição provisória. Como a Comissão não dispõe de um calendário nem de uma metodologia para assegurar quando e como delegar totalmente a gestão, os países candidatos desconhecem as exigências que terão de cumprir.

Deficiências na elaboração de relatórios após a atribuição da gestão

6.27. Os países candidatos têm de apresentar à Comissão ⁽¹⁴⁾ relatórios anuais de execução e relatórios do organismo de certificação, que forneçam informações sobre os progressos realizados no que se refere às prioridades e medidas, sobre as iniciativas tomadas para garantir a qualidade e eficácia da execução e sobre a coordenação de todas as ajudas comunitárias de pré-adesão. As disposições dos acordos plurianuais de financiamento não prevêm que a Comissão elabore relatórios regulares nem realize controlos periódicos ou apresente recomendações de ajustamentos. Se o

6.26. *A Comissão está actualmente a preparar processos de concurso para adjudicar contratos de serviços de auditoria externa com o objectivo de controlar a execução financeira do Sapard, o que contribuirá para alcançar o objectivo de «verificações suplementares sistemáticas». Estas medidas serão financiadas ao abrigo da rubrica de assistência técnica do Sapard.*

Para além das inspecções realizadas no âmbito do apuramento das contas, a Comissão controlou sistematicamente os relatórios de auditoria interna (nova avaliação do funcionamento do sistema na sequência da apresentação da primeira série de projectos e de pedidos de pagamento) e, quando necessário, efectuou verificações no local (missões na Bulgária e na Lituânia). A Comissão solicitou também a todos os países candidatos (num seminário realizado em Junho de 2002) que fornecessem um calendário da certificação nacional das medidas restantes.

A atribuição completa de gestão não constitui actualmente uma prioridade, nem para a Comissão nem para os países candidatos.

6.27. *Além dos relatórios e dos certificados anuais de execução, a Comissão é informada através do comité de acompanhamento (que se reúne normalmente pelo menos duas vezes por ano) e, quando necessário, também pelos grupos de trabalho. Este comité permite efectuar controlos e formular recomendações mais atempadamente do que através de relatórios anuais que devem ser apresentados numa altura pré-determinada. Por outro lado, realizam-se contactos frequentes entre os países candidatos e a Comissão para abordar os problemas à medida que vão surgindo e, sempre que possível, antecipadamente.*

⁽¹⁴⁾ Artigo 8.º, n.º 1, secção B, do acordo plurianual de financiamento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

programa começar cedo num determinado ano, a Comissão não receberá informações relativas ao primeiro ano de execução antes do mês de Junho dois anos mais tarde. Por exemplo, no caso da Bulgária, em que a atribuição da gestão foi decidida em Maio de 2001, a Comissão receberá o primeiro relatório anual seis meses depois do final do primeiro ano civil completo, ou seja em Junho de 2003, mais de dois anos após o lançamento do programa. O exame da Comissão, as suas observações e recomendações sofrerão portanto atrasos inúteis. Esta situação é particularmente preocupante já que o primeiro ano de execução é o mais arriscado devido à utilização de novos sistemas ainda por testar.

6.28. A Comissão reconheceu a necessidade de dispor de informações suplementares e mais regulares e solicitou que os países candidatos apresentem, o mais rapidamente possível, relatórios de auditoria que verifiquem em que medida a agência Sapard funciona como previsto. Contudo, a Comissão não procedeu a um acompanhamento sistemático dos pedidos de informação. Por consequência, não recebeu todas as informações nos prazos fixados.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atrasos de execução nos países candidatos

6.29. O orçamento geral da União Europeia previa calendários de pagamento irrealistas para os novos instrumentos de pré-adesão, o que levou continuamente a uma fraca utilização e a importantes anulações de dotações de pagamento durante dois anos sucessivos.

6.30. Esta situação é particularmente verdadeira no caso do Sapard, cuja execução em 2001 implicou principalmente a criação dos sistemas de gestão e de controlo nos países candidatos e o seu controlo pela Comissão. Dois anos após o arranque do programa, os pagamentos aos beneficiários finais apenas foram efectuados em dois países e ascenderam a um montante que representa 0,1 % do total dos fundos disponíveis. Num

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.28. *A Comissão recebeu relatórios de execução e realizou missões de auditoria de apuramento das contas que se refere à Bulgária e à Estónia (os únicos países que efectuaram pagamentos em 2001). Foram também realizadas verificações de conformidade. Na opinião da Comissão trata-se de um acompanhamento adequado.*

6.29. *Tal como referido na resposta ao ponto 6.6, os calendários de pagamentos para 2001, elaborados em 2000, baseavam-se nas informações mais realistas que existiam na altura no que se refere ao instrumento Sapard.*

6.30. *Após 2000, a taxa de execução depende em larga medida dos esforços dos países candidatos para criarem agências capazes de gerir o Sapard.*

A gestão descentralizada do Sapard implica que os países candidatos tenham criado as estruturas administrativas adequadas para garantirem uma gestão financeira sólida dos recursos comunitários. Alguns países candidatos conseguiram realizar

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

destes países (Bulgária), a Comissão não tomou qualquer medida depois de constatar que as taxas de execução eram inferiores ao previsto e decresciam. Não se dispõe de informações relativas aos outros países.

Recomendação

- Considerando que o programa Sapard é um instrumento fundamental para resolver antes do alargamento problemas prioritários em matéria de agricultura e de desenvolvimento rural nos países candidatos e dado que os fundos previstos no orçamento de 2000 serão anulados no final de 2003 se não forem utilizados, o Tribunal considera que a Comissão deverá analisar os motivos da lentidão que afecta a sua execução. Deverá ainda fornecer orientações por forma a diminuir o risco de novos atrasos e de situações semelhantes em outros países candidatos.

Deficiências da metodologia da Comissão relativa à aprovação nacional da gestão do Sapard

6.31. Detectaram-se deficiências na análise que a Comissão efectuou dos sistemas criados nos países candidatos. Foram insuficientes os controlos efectuados nas principais áreas de risco, bem como as provas relativas ao pessoal em actividade e à sua experiência. Em três dos cinco países que beneficiaram da atribuição da gestão, não havia provas suficientes para obter uma garantia razoável de que estavam preenchidos todos os requisitos necessários para assegurar que os fundos comunitários seriam utilizados adequadamente. A própria Comissão assinalou aspectos que deveriam ser rectificados antes de descentralizar a execução, mas estes aspectos não foram sistematicamente acompanhados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

a maior parte do trabalho em 2000 (ou antes de Janeiro de 2001). Outros, apenas o fizeram em 2001 e encontram-se agora na fase inicial de execução. Alguns outros países não se encontram ainda nesta fase. No caso búlgaro, o comité de acompanhamento e não a Comissão, tomou, em conformidade com o seu mandato, medidas no sentido de introduzir alterações para acelerar a execução.

A Comissão controla regularmente o nível de execução do Sapard em cada país. Com um pequeno número de excepções, as dotações atribuídas aos beneficiários têm vindo a aumentar ao longo do tempo, o que é compatível com as previsões das autoridades de execução. Alguns países prevêem que o instrumento estará a funcionar a um ritmo de execução anual normal antes do final de 2002. As informações relativas à execução para cada país, bem como as decisões de atribuição de gestão, estão disponíveis junto de cada comité de acompanhamento. Nos seminários realizados em Junho de 2002 e Julho de 2001, a Comissão indicou opções que cada país poderia analisar por forma a acelerar a execução.

6.31. *Entre as principais áreas de risco referidas pelo Tribunal (para mais pormenores ver resposta no ponto 6.20) figuram a gestão financeira sólida e o duplo financiamento. A gestão financeira é analisada durante as fases de elaboração do programa e de certificação do sistema, embora nos casos em que este não está ainda operacional a verificação seja difícil. Quanto à questão do «duplo financiamento» é abordada nos programas de auditoria da Comissão e analisada no âmbito das revisões dos procedimentos.*

A existência de pessoal experiente (para uma resposta mais pormenorizada ver observações nos pontos 6.19 e 6.24) e a garantia de que os procedimentos serão executados na prática como previsto (garantindo assim a utilização adequada dos fundos comunitários) foram confirmadas através de entrevistas com o pessoal (em que foi avaliada a sua familiaridade com os procedimentos) e da observação, no local, do exercício das suas funções (tal como referido no ponto 6.24).

É assegurado um acompanhamento adequado através das garantias fornecidas pelos países candidatos quanto aos progressos realizados e da confirmação destas declarações por ocasião das visitas no local (em curso) (para mais pormenores ver observações no ponto 6.23).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendação

- Quando a Comissão assegura o acompanhamento quanto às condições necessárias para uma gestão descentralizada, deverá garantir que as insuficiências identificadas pelo Tribunal estão suficientemente cobertas. A Comissão deverá ainda examinar se os aspectos mencionados nos seus próprios relatórios de auditoria são rectificandos.

Controlo insuficiente do bom funcionamento dos sistemas

6.32. Em 2001, a Comissão ainda não começou a testar os sistemas de controlo e de gestão do Sapard para se assegurar que funcionam na prática. A gestão só foi atribuída numa base provisória. Contudo, a Comissão não dispõe de um calendário ou de uma metodologia para decidir quando e segundo que modalidades atribuir plena gestão. Por conseguinte, os países candidatos desconhecem as exigências que terão de cumprir. Além disso, os acordos plurianuais de financiamento não prevêem uma transmissão suficientemente regular de informações.

Recomendações

- A Comissão deverá assegurar um acompanhamento sistemático da execução deste programa, indispensável para verificar o bom funcionamento dos sistemas na prática. A Comissão deve realizar as auditorias pouco depois da atribuição (provisória) da gestão e abranger todos os níveis de controlo entre a Comissão e os beneficiários finais.
- A Comissão deverá elaborar um calendário e uma metodologia sobre a forma de atribuir plena gestão e informar os países candidatos em conformidade.
- A Comissão deverá efectuar as alterações necessárias nos acordos plurianuais de financiamento de forma a receber mais regularmente os relatórios anuais e os relatórios de auditoria bem como as informações relativas ao montante e utilização dos juros.

Na opinião da Comissão, as principais deficiências dizem respeito à inexistência de documentação relativa à experiência do pessoal. Estas questões serão analisadas. No que se refere ao acompanhamento, a Comissão tem já um mecanismo adequado em funcionamento, tal como explicado no ponto 6.24.

6.32. *A Comissão realizou missões à Bulgária (em Fevereiro de 2002) e à Lituânia (em Julho de 2002) com o objectivo de avaliar o sistema de gestão e de controlo. A Comissão realizou igualmente auditorias de apuramento financeiro na Bulgária e na Estónia (ver ponto 6.30 supra), em 2002. A Comissão recebeu também os relatórios de auditoria internos da agência Sapard, que revelam os resultados da reexecução dos principais procedimentos. Nestes relatórios não foram salientados quaisquer elementos significativos.*

A Comissão tem vindo a controlar o funcionamento dos sistemas através dos relatórios relativos à execução dos procedimentos, elaborados pelos serviços de auditoria interna das agências Sapard e, sempre que necessário, através de verificações subsequentes no local (quer se trate de missões de apuramento financeiro ou de verificações de conformidade, tal como explicado supra e confirmado no AFPA). Em ambos os casos os processos estão em curso; a Comissão considera que está a ser dado um seguimento adequado a esta recomendação.

No seminário realizado em Junho de 2002 os países candidatos foram convidados a fornecer um calendário da certificação nacional das restantes medidas. A atribuição completa de gestão não constitui uma prioridade actual, nem para a Comissão nem para os países candidatos.

Pelos motivos referidos na resposta ao ponto 6.29, a Comissão não vê qualquer vantagem em alterar o AFPA no que se refere à data do relatório anual, mas tentará introduzir neste acordo a obrigação de apresentar um relatório trimestral sobre os juros vencidos nas contas do Sapard.

CAPÍTULO 7

Despesas administrativas

7.0. ÍNDICE	Pontos
Despesas administrativas das instituições e organismos comunitários	7.1-7.22
Introdução	7.1
Análise da gestão orçamental	7.2-7.4
Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade	7.5-7.22
Âmbito da auditoria	7.5
Fiabilidade das contas	7.6-7.16
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	7.17-7.22
Auditoria dos organismos comunitários descentralizados	7.23-7.32
Introdução	7.23
Execução orçamental	7.24-7.25
Demonstrações financeiras e gestão contabilística	7.26-7.29
Aquisição de bens e de serviços	7.30-7.32
Auditoria das Escolas Europeias	7.33-7.34

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

DESpesas ADMINISTRATIVAS DAS
INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS
COMUNITÁRIOS*Introdução*

7.1. A rubrica 5 das perspectivas financeiras, «Despesas administrativas», agrupa as dotações de funcionamento das instituições e dos organismos (parte A do orçamento no caso da Comissão). Estas dotações são geridas directamente por essas entidades e servem essencialmente para pagar os vencimentos, subsídios e pensões dos seus Membros e do seu pessoal, bem como as rendas, aquisições imobiliárias, outras compras e despesas administrativas diversas. Estas dotações permitem igualmente, no caso da Comissão, subvencionar associações e organismos que contribuem para a realização de diversos aspectos das actividades da União Europeia.

Análise da gestão orçamental

7.2. O Tribunal analisou as informações apresentadas nos volumes I a IV da conta de gestão. Os volumes I e III apresentam um comentário sobre a gestão orçamental do exercício e, em especial, explicações sobre as diferenças constatadas entre o orçamento inicialmente aprovado e as dotações finalmente disponíveis, bem como entre as dotações finalmente disponíveis e as utilizadas. Essa análise não procurou dar uma garantia da fiabilidade dessas explicações, mas identificar as diferenças significativas para as quais não são fornecidas explicações e detectar explicações que possam induzir o leitor em erro. A análise não permitiu revelar qualquer caso deste tipo.

7.3. Na sequência das observações formuladas pelo Tribunal no ponto 7.3 do seu relatório anual relativo ao exercício de 2000 ⁽¹⁾, a Comissão e o Parlamento melhoraram a apresentação e facilitaram a compreensão da sua análise da gestão orçamental. A Comissão, especificamente, forneceu análises globais e apresentou os capítulos de uma maneira mais lógica e coerente e o Parlamento deu informações factuais sobre os resultados alcançados com as dotações orçamentais utilizadas. Contudo, todas as instituições excepto a Comissão se continuam a preocupar com a descrição das alterações dos níveis de dotações durante o exercício e com as autorizações concedidas e não com a explicação das diferenças entre os montantes autorizados e os pagamentos efectuados. O Tribunal continua a considerar

7.3. RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento salienta a melhoria constatada pelo Tribunal e prosseguirá com os seus esforços no sentido desejado pelo Tribunal.

7.3. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A análise da gestão orçamental do exercício de 2001 do Tribunal de Justiça coloca o acento tónico nas explicações relativas às diferenças mais importantes entre o montante inicial dos créditos e a execução final destes últimos. No que concerne

⁽¹⁾ JO C 359 de 15.12.2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

que todas as instituições deverão fornecer de futuro uma análise mais global da sua gestão orçamental, centralizada nas principais tendências das despesas e no financiamento dos principais elementos do património, propondo simultaneamente indicadores significativos de economia e eficácia. São agora fornecidas explicações suficientes em relação à questão específica, referida no ponto 7.3 do relatório anual relativo ao exercício de 2000, de o Parlamento transferir para a rubrica orçamental «Rendas e foros enfitêuticos» dotações não utilizadas de outras rubricas orçamentais, destinando-as ao reembolso de capital relativo à aquisição de imóveis. Além disso, o Parlamento explica que foram disponibilizadas dotações adicionais para esses reembolsos através do orçamento rectificativo e suplementar n.º 5 para o exercício de 2001.

7.4. O Conselho utilizou 1,4 milhões de euros do número orçamental 2 5 0 1 (reuniões e convocatórias em geral) para pagar despesas incorridas em 2000 mas não pagas nesse exercício por as dotações orçamentais para 2000 já se terem esgotado. Por uma razão semelhante, um montante de 1,84 milhões de euros de despesas do mesmo género incorridas em 2001 foi pago em 2002 com dotações do orçamento de 2002, o que não está em conformidade com o princípio da anualidade referido no artigo 6.º, quarto parágrafo, do Regulamento Financeiro. Quando as dotações orçamentais iniciais se revelarem insuficientes, deverão ser reforçadas por meio de transferências ou orçamentos suplementares.

ao desejo expresso de que «as instituições deverão de futuro fornecer uma análise mais global, centralizada nas principais tendências das despesas e nos mais importantes temas orçamentais, propondo simultaneamente indicadores significativos de economia e eficácia» (1), o Tribunal de Justiça considera que o conjunto da sua conta de gestão, incluindo os quadros pertinentes e o seu balanço financeiro relativo a 31 de Dezembro de 2001, é susceptível de dar resposta a este desejo.

Todavia, os serviços do Tribunal de Justiça estão prontos a participar em toda e qualquer acção interinstitucional que tenha por objectivo a harmonização da análise da gestão orçamental.

7.3. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Futuramente, o Comité Económico e Social terá em conta as observações do Tribunal sobre a apresentação e a legibilidade da sua análise da gestão orçamental.

7.3. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

Futuramente, o Comité das Regiões terá em conta as observações do Tribunal sobre a apresentação e a legibilidade da sua análise da gestão orçamental.

7.4. RESPOSTAS DO CONSELHO

No que diz respeito à gestão do número orçamental 2 5 0 1 (reuniões e convocatórias em geral), o Conselho partilha a análise e as recomendações do Tribunal. Está previsto que, antes do fim do exercício de 2002, serão tomadas as medidas necessárias para evitar que o problema detectado pelo Tribunal se volte a repetir.

(1) Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2000, ponto 7.3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Apreciação específica no âmbito da declaração de fiabilidade***Âmbito da auditoria**

7.5. A auditoria da fiabilidade das contas consistiu em testes analíticos e amostragens substantivas de todos os balanços utilizados para a elaboração das contas consolidadas. No que se refere à legalidade e regularidade das operações subjacentes, a auditoria baseou-se numa verificação do domínio da auditoria (orçamento, contas finais, práticas administrativas, etc.) e em amostragens substantivas de operações relacionadas com as despesas administrativas, incluídas numa amostra extraída das contas orçamentais no seu conjunto. Além disso, foi levada a cabo uma análise específica das despesas relativas aos vencimentos dos funcionários e agentes temporários da Comissão e do Parlamento, domínio em que se efectuou uma avaliação dos sistemas de controlo interno, bem como uma amostragem substantiva de algumas operações.

Fiabilidade das contas

7.6. Esta secção resume as constatações e observações mais significativas em relação à auditoria que o Tribunal efectuou à fiabilidade das contas de cada uma das instituições.

Parlamento

7.7. O Tribunal mantém as observações relativas ao edifício Louise Weiss em Estrasburgo apresentadas no ponto 7.8 do seu relatório anual relativo ao exercício de 2000. As observações do balanço continuam a não referir que o valor líquido contabilístico de 329,9 milhões de euros constitui uma estimativa nem que vários custos relacionados com a construção são contestados pelo Parlamento. Por outro lado, o Parlamento continuou a aplicar amortizações a «equipamentos específicos» (custo histórico: 80 milhões de euros) à taxa máxima de 25 %, o que levou a que no final do exercício de 2001 se tenha atingido a amortização total. A natureza dos diferentes equipamentos em questão deveria ter sido revelada e aplicadas as correspondentes taxas de amortização em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão ⁽²⁾.

7.7. RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU

Devido a um lapso aquando da preparação do balanço financeiro, na nota de rodapé ao balanço não se mencionou a utilização de um valor estimado. Caso, no final do ano de 2002, ainda não se conheça o valor definitivo do edifício, o texto da correspondente nota de rodapé incluirá uma observação em que se indicará que se trata de um custo estimado. Dado que as negociações sobre o custo definitivo do edifício continuam em curso, não se considera conveniente revelar nas notas de rodapé que figuram no balanço o montante dos custos contestados, dado que isso poderia prejudicar a posição do Parlamento Europeu nas actuais negociações. A natureza exacta do equipamento específico a que se refere a carta do Tribunal de Contas está actualmente a ser objecto de apreciação. A SERS, actual proprietária do edifício, solicitou informações circunstanciadas sobre a repartição dos activos a título desta rubrica. Estes esforços deveriam permitir à instituição comprovar se é ou não conveniente prosseguir com a aplicação de uma taxa de amortização de 25 % a esse equipamento específico, de acordo com a recomendação do Tribunal de Contas e com o Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão, de 29 de Dezembro de 2000, relativo à gestão contabilística das imobilizações não financeiras das Comunidades Europeias (JO L 336 de 30.12.2000, p. 75).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Conselho

7.8. O Conselho completou o inventário físico referido na sua resposta às observações formuladas pelo Tribunal no seu relatório anual relativo ao exercício de 2000 ⁽³⁾. Contudo, o problema da fiabilidade do inventário contabilístico que deveria resolver não foi, na realidade, resolvido. Continuam a verificar-se diferenças inexplicáveis entre o inventário físico e o inventário contabilístico, o que leva a que o montante das sub-rubricas B, C e D da rubrica «Imobilizações corpóreas» possa estar sobreavaliado em cerca de 0,9 milhões de euros.

Comissão

7.9. A Comissão está a adquirir ao longo de um período de quatro anos, parcialmente em nome de outras instituições, licenças de instalação colectiva ⁽⁴⁾ por um preço total de 3,3 milhões de euros. O balanço consolidado apenas mostra o valor incluído no balanço da Comissão das licenças utilizadas pela própria Comissão. O valor das licenças utilizadas pelas outras instituições não aparece no balanço individual de cada instituição nem no balanço consolidado.

7.10. Como os adiantamentos e pagamentos por conta relativos às imobilizações corpóreas não são registados nas contas do balanço logo após a realização dos pagamentos, o valor total do balanço não pode ser determinado a partir de um balanço contabilístico. Esse valor é calculado a partir de montantes determinados no final do exercício pelas diferentes unidades administrativas, não sendo fiável. O Tribunal constatou que um montante de 1,4 milhões de euros relativo à aquisição de equipamento de segurança para o «Eurodac», bem como um montante total de cerca de 150 000 euros relativo a melhorias em imóveis, não faziam parte do valor do referido balanço.

7.8. RESPOSTAS DO CONSELHO

Para melhor garantir a fiabilidade do inventário contabilístico, o Conselho decidiu atribuir a máxima prioridade à realização de um inventário físico.

Atendendo à dimensão e à complexidade da operação de recenseamento físico e dos trabalhos de conciliação em curso, a sua realização deverá prosseguir até ao final de 2002, em paralelo com estudos sobre a actualização dos sistemas e dos procedimentos de gestão do inventário.

7.9. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão recebe e paga a factura anual das licenças de instalação colectiva relativamente a todas as instituições que nelas participam. No seu balanço anual, a Comissão regista na parte «Imobilizações incorpóreas» a sua quota-parte das licenças de instalação colectiva. A Comissão não declara as quotas-partes das licenças de instalação colectiva das outras instituições. A Comissão recordou recentemente às instituições que participam no contrato-quadro de aquisição das licenças de instalação colectiva a obrigação de declaração da respectiva quota-parte na parte «Imobilizações incorpóreas» do respectivo balanço.

A Comissão apenas estará em condições de fazer constar a referida informação no balanço consolidado quando dispuser da parte das outras instituições.

7.10. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O sistema de contabilidade da Comissão não permite o registo dos pagamentos por conta e dos pagamentos no balanço financeiro no momento em que os pagamentos são efectuados. Este problema será resolvido no âmbito do projecto de modernização da contabilidade actualmente em curso.

O artigo 81.º do Regulamento Financeiro, adoptado recentemente, prevê a distinção deste tipo de pagamentos.

⁽³⁾ Página 316, ponto 7.12.

⁽⁴⁾ Uma licença de instalação colectiva implica para a instituição a obrigação de pagar um montante fixo qualquer que seja o número de utilizadores [ver n.º 1 do artigo 22.º do Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.11. As notas explicativas do balanço não reflectem que os pagamentos da renda de um edifício desde Outubro de 1999 são provisórios porque ainda não foi acordado com o proprietário o valor locativo final.

Tribunal de Justiça

7.12. A auditoria do balanço do Tribunal de Justiça não deu lugar a quaisquer observações.

Tribunal de Contas

7.13. A auditoria do balanço do Tribunal de Contas não deu lugar a quaisquer observações.

Comité Económico e Social e Comité das Regiões

7.14. Segundo as práticas contabilísticas geralmente aceites, os terrenos não deverão ser objecto de amortizações. Contrariando este princípio, foram incluídas nas contas amortizações acumuladas em relação ao terreno do edifício Montoyer.

7.15. A fiabilidade do valor da rubrica «Outras imobilizações corpóreas» não pode ser garantida por não existir um inventário físico desde 1998. Essa rubrica também inclui bens que foram vendidos sem que se tenha completado o necessário procedimento de anulação.

7.11. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O objectivo prosseguido pela Comissão nas negociações com o proprietário é o de fixar o valor locativo, para o período até que o edifício esteja conforme às normas, num nível que não ultrapasse o adiantamento previsto no actual protocolo de acordo.

7.14. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

A amortização do edifício Montoyer iniciou-se em 2001. Com efeito, o encerramento das contas teve em consideração uma amortização quanto ao valor total daquele imóvel, terreno incluído. Em Abril de 2002, o valor dos edifícios Montoyer e Belliard foi fixado com base em avaliação de um perito externo. A amortização será correspondentemente corrigida e correctamente indicada no encerramento do exercício de 2002.

7.14. RESPOSTA DO COMITÉ DAS REGIÕES

A amortização do edifício Montoyer iniciou-se em 2001. Com efeito, o encerramento das contas teve em consideração uma amortização quanto ao valor total daquele imóvel, terreno incluído. Em Abril de 2002, o valor dos edifícios Montoyer e Belliard foi fixado com base em avaliação de um perito externo. A amortização será correspondentemente corrigida e correctamente indicada no encerramento do exercício de 2002.

7.15. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Lamentam os comités que as regras não hajam sido plenamente aplicadas, reconhecendo a necessidade da aplicação estrita, no futuro, das regras de inventário. Um inventário físico, a concluir ainda em 2002, está actualmente em fase avançada de elaboração.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Não obstante as instruções dadas nesse sentido, alguns artigos de equipamento informático, que haviam sido abatidos, não foram correctamente suprimidos no inventário. O serviço informático irá solicitar a confirmação desse facto.

7.15. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

Lamentam os Comités que as regras não hajam sido plenamente aplicadas, reconhecendo a necessidade da aplicação estrita, no futuro, das regras de inventário. Um inventário físico, a concluir ainda em 2002, está actualmente em fase avançada de elaboração.

Não obstante as instruções dadas nesse sentido, alguns artigos de equipamento informático, que haviam sido abatidos, não foram correctamente suprimidos no inventário. O serviço informático irá solicitar a confirmação desse facto.

Opinião geral

7.16. Com excepção das observações secundárias anteriormente formuladas, a auditoria da fiabilidade das contas não revelou qualquer erro significativo que afectasse as contas consolidadas das Comunidades Europeias.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

Questões legais referentes a algumas disposições do orçamento geral para o exercício de 2001 e às despesas a ele relativas

7.17. Segundo as notas constantes dos quadros de pessoal do Parlamento e do Tribunal de Contas, alguns dos lugares permanentes apresentados em determinada categoria têm de ser considerados como lugares de uma categoria superior. Com base nessas notas, ambas as instituições pagam a alguns agentes de determinada categoria a remuneração correspondente a uma categoria superior. Esta situação não está em conformidade com o Estatuto dos funcionários, cujo n.º 2 do artigo 45.º estipula que «a passagem de um funcionário de um quadro ou de uma categoria para outro quadro ou categoria superior só pode ter lugar mediante concurso».

7.17. RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU

Os únicos funcionários cujos lugares são referidos nas notas são os que foram promovidos ad personam. Estas promoções são concedidas pela Mesa do Parlamento, de acordo com as normas internas da instituição, a um número muito reduzido de funcionários (sobretudo nas categorias mais baixas) que combinam muitos anos de serviço com um mérito excepcional, e estão incluídas nas previsões anuais de despesas e receitas do Parlamento.

7.17. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Na sequência da autorização concedida pela autoridade orçamental no quadro do pessoal relativo ao exercício de 2001, o Tribunal nomeou seis agentes a título pessoal numa categoria superior.

Todavia, o Tribunal decidiu não voltar a proceder a nomeações deste tipo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.18 As observações do número 1 0 9 0 («Coeficientes correctores») nas secções do orçamento referentes à Comissão e ao Tribunal de Justiça informam que as dotações se destinam a cobrir a incidência dos coeficientes correctores aplicáveis à parte das remunerações dos membros da instituição transferidas para um país diferente do do local de afectação. As observações do mesmo número na secção do orçamento referente ao Tribunal de Contas não são tão explícitas, mas podem ser interpretadas, como o Tribunal de Contas na realidade fez, como destinando as dotações à cobertura do mesmo tipo de coeficientes correctores. A aplicação de tais coeficientes correctores aumenta o montante total das remunerações pagas. As normas aplicáveis à remuneração dos membros das instituições não constituem uma base legal específica que permita transferências desse tipo. Contudo, durante vários anos houve uma aplicação por analogia com determinadas disposições do Estatuto dos funcionários. Enquanto aguardam um esclarecimento, as instituições decidiram suspender a aplicação dos coeficientes correctores para os membros em causa a partir de Julho de 2002.

7.18. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que as transferências de uma parte das remunerações dos membros da Comissão sempre foram efectuadas numa base correcta. No entanto, tendo em conta a posição tomada pelo Tribunal de Contas, a Comissão decidiu suspender as referidas transferências.

7.18. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Tribunal de Justiça confirma que, na sua reunião de 12 de Junho de 2002, o seu Comité administrativo decidiu, «tendo em conta as decisões tomadas pelo Tribunal de Contas e pela Comissão e sem pôr em causa a bondade da prática seguida até ao presente», suspender, a partir do mês de Julho de 2002, as transferências de remuneração efectuadas pelos membros, com aplicação de coeficientes correctores.

Esta suspensão, decidida a título provisório enquanto se espera uma clarificação, deverá permitir ao Comité administrativo examinar de modo aprofundado os argumentos que levaram o Tribunal de Contas a contestar a regularidade dessas transferências, ou seja, que esta prática não tinha base legal clara, na falta de disposição expressa no regime pecuniário dos membros fixado pelo Conselho e que a mera inscrição dos créditos orçamentais respectivos não podia constituir uma base suficiente para a execução desta despesa, que necessita de um outro acto de base adoptado pela autoridade legislativa.

No termo deste exame, a que procedeu em 25 de Setembro de 2002, o Comité administrativo considerou que os argumentos assim invocados não podiam justificar o termo da possibilidade de os membros transferirem uma parte da sua remuneração com aplicação de coeficientes correctores, pelas razões seguintes:

- *esta prática, estabelecida de longa data, apoia-se na consideração de que as disposições do artigo 17.º do anexo VII do Estatuto dos funcionários se aplicam por analogia aos membros, como se indica, de resto, no comentário referente à linha orçamental em que são inscritos os créditos correspondentes,*
- *esta aplicação por analogia dá resposta à finalidade prosseguida pela possibilidade de transferir uma parte das remunerações, a qual é manifestamente válida tanto para os membros como para os funcionários,*
- *foi confirmada pelas disposições do artigo 4.º A do regime pecuniário dos membros, segundo as quais os vencimentos, subsídios e outras indemnizações dos membros são afectadas pelo coeficiente corrector fixado pelo Conselho em relação aos funcionários colocados na Bélgica e que foram introduzidas no regime pecuniário pelo Regulamento (CECA, CE, Euratom) n.º 1546/73 do Conselho, de 4 de Junho de 1973, cujo considerando único faz*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

referência à «manutenção de uma certa hierarquia entre os vencimentos dos membros (...) do Tribunal de Justiça, por um lado, e dos funcionários das Comunidades Europeias, por outro». A própria redacção destas disposições e a intenção expressa pelo legislador no considerando referido levaram a admitir que o sistema de coeficientes correctores se aplica tanto aos membros como aos funcionários.

O Comité administrativo considerou, por conseguinte, que a prática em causa tinha a sua base legal no disposto no artigo 17.º do anexo VII do Estatuto dos funcionários, aplicável aos membros por analogia, e que a instituição era obrigada a pôr termo à suspensão decidida em 12 de Junho de 2002 e a retomar as transferências para os membros, nas mesmas condições e modalidades que as aplicáveis aos funcionários.

7.18. RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Conforme indicado, o Tribunal suspendeu efectivamente a aplicação dos coeficientes correctores a partir de 1 de Julho de 2002.

Parlamento

7.19. A avaliação dos sistemas de controlo interno e o resultado das amostragens substantivas de algumas operações relativas aos vencimentos pagos aos funcionários e aos agentes temporários não suscitou qualquer observação significativa. O problema referido no ponto 7.17 diz igualmente respeito ao Parlamento.

7.20. Tal como o Tribunal já observou no seu relatório anual relativo ao exercício de 1998 ⁽⁵⁾, as tabelas utilizadas para o cálculo do reembolso das despesas de deslocação em serviço dos funcionários das categorias C e D são superiores às previstas pelo Estatuto dos funcionários ⁽⁶⁾. Na sua resposta, o Parlamento afirmava que os funcionários das categorias C e D eram tratados da mesma maneira que os das categorias A e B devido às dificuldades criadas pela dispersão dos seus serviços por três locais de trabalho principais e por numerosas reuniões se efectuarem fora desses três locais de trabalho. Estes argumentos não contrariam o facto de a prática do Parlamento ser contrária às disposições do Estatuto dos funcionários.

7.20. RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU

O pagamento das despesas de deslocação em serviço está de acordo com a decisão da Mesa de 14 de Maio de 1992, a qual tem em conta a natureza específica do Parlamento, que funciona em três locais de trabalho e com um elevado número de reuniões realizadas num ou noutro destes locais ou mesmo fora deles. A Comissão, na sua proposta de regulamento do Conselho que altera o Estatuto dos funcionários, suprimiu a diferença que existe entre as categorias tanto para o reembolso das despesas de viagem como para o montante das ajudas de custo. Esta proposta corresponde às disposições em vigor no Parlamento.

⁽⁵⁾ Ponto 6.18.

⁽⁶⁾ Artigos 12.º e 13.º do anexo VII do Estatuto dos funcionários. De uma maneira geral, quando se trate de viagens de comboio inferiores a 800 km, os funcionários das categorias C e D deverão ser reembolsados do equivalente a um bilhete de segunda classe. No que se refere às ajudas de custo, as diferenças entre as tabelas utilizadas para os funcionários das categorias A e B e para os das categorias C e D variam, na maior parte dos Estados-Membros, entre 10 e 15 euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comissão

7.21. A avaliação dos sistemas de controlo interno e o resultado das amostragens substantivas de algumas operações relativas aos vencimentos pagos aos funcionários e aos agentes temporários não suscitou qualquer observação significativa.

7.22. A auditoria de um pagamento relativo a um contrato de serviço jurídico revelou que o serviço não fora fornecido com base num contrato escrito, como estipula o n.º 1 do artigo 58.º do Regulamento Financeiro. Além disso, o contrato foi celebrado por ajuste directo embora o seu montante excedesse o limite autorizado para os contratos por ajuste directo. Não existia prova de que se verificasse qualquer das circunstâncias específicas referidas no artigo 59.º do Regulamento Financeiro, aplicável neste caso, e que portanto justificasse o facto de não se ter recorrido a um concurso. Segundo as informações obtidas, esta prática é habitual nos serviços jurídicos externos contratados pelo Serviço Jurídico da Comissão.

7.22. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Embora o acordo contratual entre a Comissão e o gabinete jurídico não tivesse sido estabelecido num único documento assinado por ambas as partes, a Comissão considera que foi celebrado um contrato nos termos do Regulamento Financeiro. No entanto, a Comissão esforçar-se-á por propor a advogados externos a assinatura de um documento contratual único, embora sejam pouco frequentes nas profissões jurídicas documentos formais dessa natureza. A Comissão considera que os actuais procedimentos de selecção para advogados externos são conformes com o espírito e a letra do artigo 59.º do Regulamento Financeiro e, em especial, das alíneas b), c) e d).

AUDITORIA DOS ORGANISMOS
COMUNITÁRIOS DESCENTRALIZADOS*Introdução*

7.23. A auditoria anual dos organismos comunitários descentralizados (OCD) foi objecto de relatórios anuais específicos (7). As principais características dos OCD são apresentadas no **quadro 7.1**.

Execução orçamental

7.24. O total dos orçamentos dos OCD elevou-se em 2001 a 1 060,1 milhões de euros, contra 982 milhões de euros em 2000. O efectivo do conjunto dos OCD passou de 1 634 agentes em 2000 para 1 919 em 2001. O aumento dos efectivos deve-se essencialmente ao desenvolvimento da Agência Europeia de Reconstrução.

(7) Em curso de publicação no Jornal Oficial.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.25. A execução orçamental da maior parte dos OCD é afectada por transições de dotações, que continuam a ser muito consideráveis apesar dos esforços envidados. Esta situação deve-se a maior parte das vezes à diferença entre o ritmo da tomada de decisões e de execução dos seus programas de trabalho e dos seus orçamentos. Deverá efectuar-se uma reflexão sobre a metodologia para conseguir uma melhor adequação entre a programação dos trabalhos e o princípio da anualidade do orçamento.

Quadro 7.1 — Orçamento e efectivos em 2000 e 2001 — Organismos comunitários descentralizados (OCD)

	Sede	Ano de criação	Orçamento (milhões de euros)		Lugares estatutários	
			2000	2001	2000	2001
I. OCD da primeira geração						
Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop)	Salónica	1975	13,3	13,5	81	81
Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho	Dublin	1975	15,0	15,3	85	78
II. OCD da segunda geração não autofinanciados						
Agência Europeia do Ambiente (AEA)	Copenhaga	1990	18,9	21,7	76	87
Fundação Europeia para a Formação (FEF)	Turim	1990	16,2	16,8	130	130
Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT)	Lisboa	1993	8,2	9,2	48	71
Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESST)	Bilbau	1995	7,0	12	26	26
Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia	Viena	1997	4,9	5,3	26	25
III. OCD da segunda geração autofinanciados ou parcialmente autofinanciados						
Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM)	Londres	1993	55,3	65,9	210	211
Instituto de Harmonização no Mercado Interno (IHMI)	Alicante	1994	133,0	163,6	713	798
Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV)	Angers	1994	7,2	8,6	44	31
Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU)	Luxemburgo	1994	20,7	27,2	144	140
IV. OCD de execução de programas comunitários						
Agência Europeia de Reconstrução	Salónica	2000	682,3	701	51	241
Total			982,0	1 060,10	1 634	1 919

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Demonstrações financeiras e gestão contabilística

7.26. A apresentação das demonstrações financeiras dos OCD deverá ser objecto de uma harmonização e deverá ter igualmente em conta a especificidade dos OCD a fim de melhor realçar o seu resultado económico.

7.27. Foi prestada especial atenção à gestão de tesouraria dos OCD. Alguns OCD, dados os elevados montantes de fundos que gerem, deverão esforçar-se por otimizar a sua rentabilidade, quer agrupando determinadas contas bancárias, quer tentando obter melhores condições por parte dos bancos.

7.28. No final de 2001, todos os OCD em causa tinham adoptado o sistema de contabilidade orçamental SI2. Os esforços de integração deste sistema com os seus sistemas de contabilidade geral devem prosseguir.

7.29. No seu relatório anual relativo ao exercício de 2000 ⁽⁸⁾, o Tribunal recomendou que os OCD deveriam tomar as disposições necessárias para melhorarem os seus sistemas de inventário e integrarem, através das necessárias adaptações, na sua própria regulamentação financeira as disposições adoptadas pela Comissão em Dezembro de 2000 ⁽⁹⁾ relativas à gestão contabilística das imobilizações não financeiras. A maior parte dos OCD seguiu esta recomendação e deverá continuar a aperfeiçoar a gestão dos seus inventários.

7.26. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O novo Regulamento Financeiro alarga o perímetro de consolidação aos organismos descentralizados e especifica que estes últimos deverão aplicar as mesmas regras contabilísticas que as das instituições europeias a fim de permitir a consolidação das respectivas contas com as da Comissão, o mais tardar em 2005.

Para esse efeito, o contabilista da Comissão aprovará as regras e os métodos contabilísticos, bem como o plano contabilístico harmonizado a adoptar por todas as instituições, serviços e organismos descentralizados.

Será então efectuada uma harmonização da apresentação das demonstrações financeiras.

⁽⁸⁾ Ver ponto 7.98.

⁽⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão, de 29 de Dezembro de 2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Aquisição de bens e de serviços

7.30. As aquisições de bens e de serviços foram analisadas em cinco OCD (Agência Europeia do Ambiente, Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos, Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia, Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência e Instituto de Harmonização no Mercado Interno). No período de arranque, os OCD, sob a pressão da urgência, não conseguiram definir uma programação racional das suas aquisições e aplicar com rigor o princípio do recurso a processos de concurso. Durante os últimos anos, os OCD começaram a aplicar sistemas mais racionais, que ultrapassam o âmbito de elaboração do orçamento anual, nomeadamente no domínio das aquisições de bens e de serviços informáticos. Para continuarem a produzir resultados, estes esforços deverão ser prosseguidos e intensificados.

7.31. Os processos de concurso devem tornar-se de mais fácil utilização para os candidatos. A esse respeito, saliente-se a iniciativa de alguns OCD, que publicaram os concursos nos seus sítios Internet, acompanhando-os de indicações úteis para os eventuais candidatos sobre os procedimentos a seguir.

7.32. Os procedimentos de avaliação deverão igualmente ser reforçados a fim de garantir uma melhor comparabilidade das candidaturas apresentadas e os processos de funcionamento deverão ser especificados a fim de garantir a sua objectividade.

AUDITORIA DAS ESCOLAS EUROPEIAS

Introdução

7.33. A auditoria das Escolas Europeias é objecto de um relatório anual específico, não publicado no Jornal Oficial, enviado ao Conselho Superior das Escolas Europeias. No âmbito das auditorias periódicas previstas para as Escolas Europeias, os controlos efectuados em 2001 incidiram sobre as Escolas de Culham e Varese. No início do ano lectivo de 2001, as escolas tinham 16 985 alunos, dos quais 10 072 alunos de direito. O pessoal das escolas era composto por 1 492,5 pessoas, das quais 1 152 professores destacados. O orçamento das escolas elevou-se a 194 milhões de euros, principalmente financiados por uma subvenção da Comissão (120,3 milhões) e por contribuições dos Estados-Membros (39,0 milhões).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.34. Os esforços já empreendidos para uma apresentação mais homogénea das contas das escolas deveriam ser prosseguidos a fim de tornar a sua consolidação menos difícil. O plano contabilístico das escolas não prevê contas de imobilização e os bens sujeitos a inventário não são registados na contabilidade geral: as imobilizações não constam dos balanços individuais das escolas ou do gabinete. No seu relatório relativo ao exercício de 2000, o Tribunal assinalou lacunas no registo dos inventários. A este respeito, a situação praticamente não se alterou.

7.34. RESPOSTAS DA COMISSÃO

As escolas prosseguirão os seus esforços no sentido de uma apresentação mais homogénea das contas.

As Escolas estão actualmente a trabalhar para completarem os inventários dentro dos mais breves prazos. A inclusão na contabilidade geral dos bens sujeitos a inventário é actualmente objecto de uma reflexão entre o gabinete do representante do Conselho Superior e as escolas.

CAPÍTULO 8

Instrumentos financeiros e actividades bancárias

8.0. ÍNDICE	Pontos
Fundo de Garantia relativo às acções externas	8.1-8.5
Introdução	8.1
Operações de garantia e gestão orçamental	8.2
Comissão de gestão relativa a pagamentos em atraso	8.3
Seguimento dado às observações anteriores	8.4-8.5
Fundo Europeu de Investimento (FEI) — gestão das medidas sob mandato	8.6-8.32
Apoio às pequenas e médias empresas inovadoras e criadoras de emprego	8.6-8.9
Auditoria do Tribunal	8.9
Reforço da disponibilidade do capital de risco: MTE «Apoio ao arranque»	8.10-8.21
Atrasos na implementação	8.11-8.12
Ausência de indicadores no lançamento do programa, que permitam avaliar a sua eficácia	8.13
Problemas na comunicação das informações	8.14-8.17
Objectivo de repartição dos investimentos ainda não alcançado	8.18
Falta de uma base objectiva do cálculo da remuneração do FEI	8.19-8.21
Limites para a cobertura do custo das garantias: mecanismo de garantia às PME	8.22-8.29
Repartição dos objectivos pelos Estados-Membros ainda não alcançada	8.23
Visibilidade insuficiente do mecanismo	8.24
Prioridade à celebração de contratos com organismos públicos	8.25
Não verificação da ajuda estatal aos beneficiários	8.26
Atrasos dos relatórios sobre os dados relativos ao emprego	8.27
Determinação insuficiente das melhores práticas	8.28
Falta de uma base objectiva das comissões do FEI	8.29
Conclusões e recomendações	8.30-8.32

FUNDO DE GARANTIA RELATIVO ÀS ACCÇÕES EXTERNAS

Introdução

8.1. O Fundo de Garantia relativo às acções externas foi instituído em 31 de Outubro de 1994 pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94 do Conselho ⁽¹⁾ e foi aprovisionado por transferências do orçamento geral das Comunidades Europeias durante os anos seguintes. Intervém em caso de incumprimento por parte do beneficiário de um empréstimo concedido ou garantido pela Comunidade a ou num país terceiro. Cabe à Comissão a gestão administrativa do Fundo e ao Banco Europeu de Investimento (BEI) a gestão financeira (gestão de tesouraria). O Tribunal efectuou uma auditoria ao Fundo no âmbito do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2001.

Operações de garantia e gestão orçamental

8.2. O montante em dívida relativo às operações de empréstimo e de garantia de empréstimo a países terceiros, incluindo os juros devidos e não pagos, elevava-se a 15 577 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2001, sendo o activo do Fundo de 1 774 milhões de euros ⁽²⁾, ou seja 11,4 % desse total. O Regulamento do Conselho ⁽³⁾ prevê que o montante do Fundo deve atingir um nível adequado (montante-objectivo), fixado em 9 % do montante garantido, relativo aos pagamentos potenciais. Nesta base, o montante-objectivo foi estabelecido em 1 402 milhões de euros no fim de 2001 e o montante a reverter para o orçamento geral das Comunidades Europeias em 372,5 milhões de euros.

Comissão de gestão relativa a pagamentos em atraso

8.3. No seguimento de uma convenção de execução assinada em 1999 pela Comissão e pelo BEI, este recebe uma «comissão de gestão» adicional para o reembolso de empréstimos cujas garantias já foram accionadas. Esta comissão está calculada em 1 % *per annum*

8.3. *Na sequência de negociações que se prolongaram até 2002, o Banco Europeu de Investimento (BEI) reduziu a sua comissão de gestão para 3 milhões de euros, dado que neste caso único os serviços da Comissão foram cruciais no reescalonamento da dívida.*

⁽¹⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2728/94 do Conselho, de 31 de Outubro de 1994 (JO L 293 de 12.11.1994, p. 1) alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1149/1999 do Conselho, de 25 de Maio de 1999 (JO L 139 de 2.6.1999, p. 1).

⁽²⁾ Relatório anual da Comissão sobre a situação do Fundo de Garantia e a sua gestão no exercício de 2001, COM(2002) 305 final de 13.6.2002.

⁽³⁾ Artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1149/1999 do Conselho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

relativamente ao período que decorre entre a data em que o empréstimo em falta é pago pela Comissão ao BEI e a data em que o BEI recupera este montante do empréstimo. Em 2001, o BEI deduziu uma comissão de gestão de 10,8 milhões de euros do reembolso de um empréstimo significativo parcialmente relacionado com o Fundo de Garantia. Este reembolso era o resultado de uma reestruturação de empréstimos, mobilizada principalmente pela Comissão. No seguimento de negociações em 2002, o BEI concordou em reduzir a comissão de gestão relativa a este caso para 3 milhões de euros. O Tribunal recomenda à Comissão que tome medidas no sentido de alterar a convenção de execução de forma a garantir que as comissões, em todas as situações futuras, sejam conhecidas antecipadamente.

Seguimento dado às observações anteriores

8.4. No seu relatório anual relativo ao exercício de 1999, o Tribunal recomendou que a comissão anual de 0,05 % relativa à gestão da tesouraria fosse revista. Na sua resposta, a Comissão afirmou que solicitaria que o BEI «apresente um relatório sobre os custos incorridos» (4). Até ao momento, não foi apresentado à Comissão qualquer relatório deste tipo.

8.5. Em Maio de 2002, a estrutura das comissões de gestão foi alterada através de um novo acordo que alterava o anterior, datado de Setembro de 1996. Este novo acordo foi aplicado retroactivamente em 2001.

8.4. A Comissão recebeu do Banco algumas informações acerca dessa matéria.

**FUNDO EUROPEU DE INVESTIMENTO (FEI) —
GESTÃO DAS MEDIDAS SOB MANDATO***Apoio às pequenas e médias empresas inovadoras e criadoras de emprego*

8.6. Na sua comunicação de 31 de Março de 1998 intitulada «O capital de risco: uma chave para a criação de emprego na União Europeia» (5), a Comissão afirmou que «muitas das boas ideias europeias — elas próprias resultantes de grandes investimentos públicos na

(4) Relatório anual relativo ao exercício de 1999, Respostas da Comissão, ponto 7.8.

(5) Comunicação da Comissão de 31 de Março de 1998: O capital de risco: uma chave para a criação de emprego na União Europeia, SEC(1998) 552 final.

educação e na investigação — acabam por ser desenvolvidas nos Estados Unidos onde o capital, os conhecimentos e o enquadramento empresarial são mais propícios ao seu desenvolvimento e sucesso». A Comissão considerou que «desenvolver o capital de risco na União Europeia (...) é essencial para a criação de empregos em grande escala na UE» e que «o verdadeiro desafio político é o de providenciar as ferramentas e disponibilizar as tecnologias e os instrumentos financeiros para que uma nova geração de empresários europeus possa arrancar e ser bem sucedida.»

8.7. Em 19 de Maio de 1998, o Conselho publicou uma decisão relativa a medidas de assistência financeira às pequenas e médias empresas (PME) inovadoras e criadoras de emprego — Iniciativa a favor do crescimento e do emprego ⁽⁶⁾. Trata-se de um programa «destinado a estimular a criação de emprego através da facilitação e do reforço da criação e do desenvolvimento de PME inovadoras» ⁽⁷⁾. O programa (ver o **anexo 8.1**, relativo ao seu desenvolvimento histórico) é constituído por três mecanismos complementares ⁽⁸⁾:

- a) um mecanismo de capital de risco (MTE ⁽⁹⁾ «Apoio ao arranque») gerido pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI);
- b) um mecanismo de contribuições financeiras para apoiar a criação de empresas comuns transnacionais pelas PME na Comunidade (*Joint European Venture* — JEV) gerido pela Comissão; e
- c) um sistema de garantia (mecanismo de garantia às PME) gerido pelo FEI.

As modalidades pormenorizadas e condições da aplicação do MTE — «Apoio ao arranque» e do mecanismo de garantia às PME pelo FEI — incluindo o seu acompanhamento e controlo — estão definidas em convenções entre a Comissão e o FEI ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Decisão n.º 98/347/CE do Conselho, de 19 de Maio de 1998 (JO L 155 de 29.5.1998, p. 43).

⁽⁷⁾ Artigo 1.º da Decisão 98/347/CE do Conselho.

⁽⁸⁾ Artigo 2.º da Decisão 98/347/CE do Conselho.

⁽⁹⁾ Mecanismo de Promoção da Tecnologia Europeia.

⁽¹⁰⁾ N.º 2 do artigo 3.º e n.º 4 do artigo 5.º da Decisão 98/347/CE do Conselho; ver igualmente os anexos I e III da decisão do Conselho.

8.8. As dotações orçamentais autorizadas entre 1998 e 2001 relativas às duas medidas implementadas pelo FEI elevaram-se a 433,2 milhões de euros: 184,3 milhões para o MTE — «Apoio ao arranque» e 248,9 milhões para o mecanismo de garantia às PME ⁽¹¹⁾. O FEI realiza pagamentos de acordo com as necessidades das instituições financeiras que participam nestes mecanismos.

Auditoria do Tribunal

8.9. Durante 2001 o Tribunal controlou a gestão dos dois mecanismos efectuada pelo FEI. A auditoria do Tribunal centrou-se principalmente nos seguintes aspectos: realização dos objectivos dos mecanismos, amplitude e exactidão das informações apresentadas relativamente à execução das medidas e conformidade das comissões do FEI com as práticas de mercado normalmente aceites. Visitaram-se as instalações do FEI ⁽¹²⁾ e os serviços da Comissão implicados. Além disso, controlaram-se no local alguns fundos de capital de risco (ver **anexo 8.2** sobre o glossário dos termos utilizados) na Alemanha, em França e no Luxemburgo, bem como instituições de Garantia (intermediários) em seis Estados-Membros (Alemanha, França, Itália, Áustria, Portugal e Reino Unido). Visitaram-se igualmente 30 PME, na qualidade de beneficiários finais.

Reforço da disponibilidade do capital de risco: MTE «Apoio ao arranque»

8.10. O objectivo do MTE «Apoio ao arranque» é reforçar a disponibilidade do capital de risco para as PME inovadoras e criadoras de emprego, durante a sua criação e fase inicial de arranque. O FEI investe os fundos comunitários, através de participações no capital social, em fundos de capital de risco especializados, que por sua vez investem nas PME. O FEI selecciona os fundos e submete-os à aprovação da Comissão.

⁽¹¹⁾ Rubrica orçamental B5-5 1 1 — Programa para as empresas: melhoramento do enquadramento empresarial das pequenas e médias empresas e rubrica orçamental B5-5 1 2 — Realização da iniciativa «Emprego» (1998-2000) no orçamento para o exercício de 2001.

Em 2001, foi incluído no orçamento um montante adicional de 13,6 milhões de euros atribuído a investimentos e juros recebidos até ao final do exercício de 2000.

⁽¹²⁾ A auditoria foi realizada em conformidade com o artigo 248.º do Tratado CE.

Atrasos na implementação

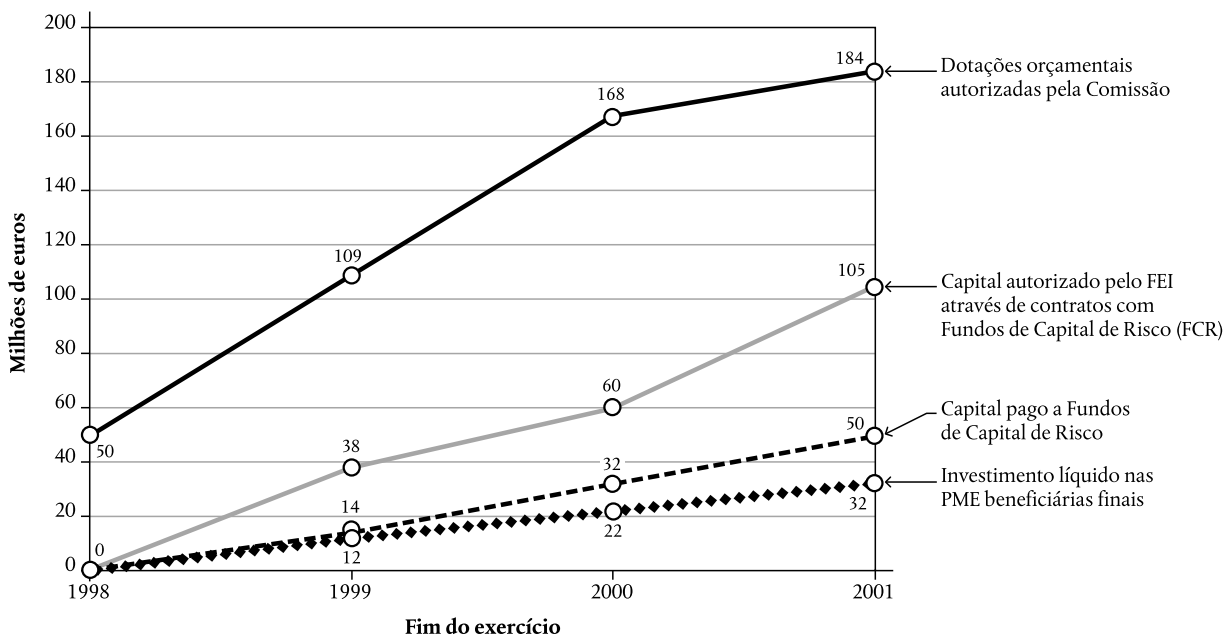
8.11. Conforme previsto na descrição indicativa anexa à Decisão do Conselho, o «FEI esforçar-se-á por que a totalidade dos fundos afectados a este mecanismo seja atribuída o mais tardar durante o ano civil seguinte ao ano em que forem realizados os pagamentos orçamentais relevantes» ⁽¹³⁾.

8.12. Do montante total de 184,3 milhões de euros autorizados no período 1998-2001, no final de 2001 o FEI tinha celebrado contratos no valor de 105,3 milhões de euros com fundos de capital de risco, dos quais um montante de 49,8 milhões de euros tinha sido pago, e cujo montante líquido investido nos beneficiários finais era de 32,2 milhões de euros ⁽¹⁴⁾ (o **gráfico 8.1** reflecte uma evolução comparativa). A Comissão considera que deve existir um espaço de tempo entre as transferências que efectua para a conta fiduciária e as transferências realizadas pelo FEI para os fundos do capital de risco e

8.11- 8.12. No que diz respeito ao desenvolvimento do mecanismo, no final de Maio de 2002, o Conselho do Fundo Europeu de Investimento (FEI) e a Comissão tinham autorizado, a favor do Mecanismo de Promoção de Tecnologia Europeia (MTE) «apoio ao arranque», investimentos (incluindo comissões e despesas relacionadas com o FEI) num montante de 181 milhões de euros. Destes 181 milhões de euros, o FEI assinou contratos com fundos capital de risco num montante de 105 milhões de euros.

Portanto, a Comissão é de opinião que o mecanismo tem dado bons resultados e que o respectivo desenvolvimento tem sido bom, ainda mais se se tiver em conta as difíceis circunstâncias macroeconómicas do mercado e as tendências gerais no sector do capital de risco tal como assinalado pelas associações de capital de risco dos Estados Unidos e da Europa. Além disso, o MTE «apoio ao arranque» dispõe de critérios de elegibilidade muito específicos (novas equipas de capital de risco, investimentos iniciais, regiões geográficas menos

Gráfico 8.1 — «MTE Apoio ao arranque» — Autorizações e investimentos cumulados



Fonte: Relatórios anuais do FEI apresentados à Comissão 2001.

⁽¹³⁾ Anexo I, ponto 5 da Decisão 98/347/CE do Conselho.

⁽¹⁴⁾ Montante líquido investido nos beneficiários finais de 32,2 milhões de euros: capital pago de 49,8 milhões de euros menos custo dos investimentos realizados, menos tesouraria dos fundos de capital de risco e menos as comissões de gestão dos fundos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

que isso não tem qualquer impacto orçamental negativo uma vez que a tesouraria gera receitas. O Tribunal salienta que a taxa de execução do mecanismo é mais lenta do que a prevista pelo Conselho. A Comissão deverá adaptar as transferências realizadas para a conta fiduciária às necessidades reais do FEI, levando igualmente em conta que ficou disponível para reafecção um lucro líquido de 13,6 milhões de euros proveniente dos investimentos realizados.

Ausência de indicadores no lançamento do programa que permitam avaliar a sua eficácia

8.13. Nos termos da decisão do Conselho, «a Comissão apresentará anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação da presente decisão e dos mecanismos nela previstos, nomeadamente sobre o impacto da decisão no acesso das PME ao financiamento, sobre os seus efeitos imediatos na criação de emprego, as perspectivas de criação de emprego a longo prazo e sobre a coerência entre o montante atribuído aos diferentes mecanismos e os objectivos do programa»⁽¹⁵⁾. A Comissão admite que o investimento dos fundos comunitários neste mecanismo não estava relacionado com obrigações específicas relativas ao seu impacto. Esta situação não estava em conformidade com o princípio da boa gestão financeira, segundo o qual a participação comunitária no financiamento de programas de interesse público se deve acompanhar de indicadores que permitam avaliar a sua eficácia. O Tribunal salienta que a decisão do Conselho de 20 de Dezembro de 2000 relativa a um programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial⁽¹⁶⁾ prevê a adopção de padrões de desempenho para a avaliação das acções necessárias à realização dos objectivos do

RESPOSTAS DA COMISSÃO

favorecidas, 50 % dos fundos de origem privada, cláusula de paridade, etc.) que não seguem os critérios de investimento típicos dos fundos «habituais». Esta decisão foi tomada deliberadamente pelo Conselho para fazer face a deficiências detectadas no mercado e para ter em conta as actividades existentes no mercado de capital de risco.

No que diz respeito às transferências, em conformidade com a prática normal do mercado do capital de risco, os fundos são «mobilizados» (sacados) pelos fundos de capital de risco (FCR) de acordo com os seus investimentos projectados em empresas da carteira PME. Portanto, os motores no processo de desembolso são os FCR apoiados pelo mecanismo, que determinam o ritmo efectivo e o calendário dos referidos saques e não a Comissão ou o FEI.

A Comissão está convencida de que uma liquidez suficiente na conta fiduciária é necessária para cobrir os compromissos jurídicos da Comissão e do FEI para com os FCR e para permitir honrar os respectivos pedidos de saque.

8.13. *A proposta de financiamento preparada antes do lançamento do programa G & E, em 1998, não previa efectivamente indicadores de desempenho pormenorizados.*

A comunicação da Comissão de Julho de 2000 relativa à avaliação⁽¹⁾ determina que, ao propor uma nova base jurídica para qualquer acção que implique despesas do orçamento geral, os serviços operacionais responsáveis deverão definir a lógica de intervenção do programa proposto. Sempre que possível, os resultados esperados deverão ser expressos por via de indicadores verificáveis.

Os procedimentos actualmente existentes exigem que os serviços operacionais definam objectivos verificáveis antes do início de um programa e que descrevam os procedimentos de avaliação em declarações financeiras que acompanham as propostas legislativas.

Em conformidade com estes procedimentos, foram definidos indicadores para o MTE «apoio ao arranque» no âmbito do programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial (MAP).

⁽¹⁵⁾ Artigo 7.º da Decisão 98/347/CE do Conselho.

⁽¹⁶⁾ N.º 1 do artigo 4.º da Decisão n.º 2000/819/CE do Conselho de 20 de Dezembro de 2000 (JO L 333 de 29.12.2000, p. 84).

⁽¹⁾ SEC(2000) 1051.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

programa. O programa plurianual prevê uma nova base jurídica e recursos adicionais para o MTE «Apoio ao arranque».

Problemas na comunicação das informações

8.14. Uma vez que não se fixaram objectivos definidos, é especialmente importante que os relatórios sobre a execução do mecanismo e sobre o emprego e a criação de empregos sejam fiáveis, que os números indicados estejam correctos e que o mecanismo seja compatível com outros geridos pelo FEI e que funcionam paralelamente.

8.15. As informações relativas às autorizações e às transferências efectuadas pelo FEI destinadas a investimentos em fundos de capital de risco estão disponíveis em relação a todo o exercício «n» durante o primeiro trimestre do exercício seguinte («n + 1»). Por outro lado, as informações sobre o emprego apresentadas pelas PME relativas ao exercício «n» são transmitidas à Comissão, através dos fundos de capital de risco e do FEI, no terceiro trimestre. A Comissão considera razoável manter os prazos existentes, caso contrário obrigaria as PME a alterar o ciclo de informações financeiras ou a enviar um relatório em duas partes. O Tribunal salienta que a autoridade orçamental não é informada sobre o desenvolvimento do mecanismo quando são tomadas as decisões orçamentais, no exercício «n + 1».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão deseja sublinhar que a actual comunicação efectuada à autoridade orçamental relativa ao MTE «apoio ao arranque» no âmbito da iniciativa para o crescimento e o emprego cobre, de facto, todos os indicadores pertinentes que foram identificados e formalizados no âmbito do MAP, prestando, portanto, as informações necessárias para medir a eficácia das despesas em conformidade com os princípios da boa gestão financeira.

Além disso, estas questões foram abordadas com mais pormenor no contexto do relatório de avaliação sobre a iniciativa para o crescimento e o emprego, que se encontra em anexo ao relatório anual 2002 da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Sublinhe-se que no âmbito do MTE «apoio ao arranque» os investimentos de capital são realizados em termos comerciais, não existindo, portanto, quaisquer subsídios. Portanto, não é possível estabelecer uma ligação directa, como condição do investimento, entre o número de empregos criados e a participação no capital. No entanto, é regularmente acompanhado o desenvolvimento das empresas da carteira incluindo o número de empregos criados. Obviamente, o desempenho financeiro das empresas é um elemento de acompanhamento fundamental.

8.14. *Tal como o Tribunal, a Comissão e o FEI atribuem uma grande importância à fiabilidade dos números fornecidos no que diz respeito à execução do mecanismo. Os números relativos às autorizações, assinatura do contrato, saques e reembolsos são verificados pelo FEI e acompanhados pela Comissão.*

A Comissão considera que a recolha e a análise de dados estatísticos incluindo o emprego são abordadas de melhor forma no contexto da avaliação. De acordo com a decisão do Conselho, foi recentemente efectuada uma avaliação ex post.

8.15. *Até à entrada em vigor do novo acordo fiduciário e de gestão, o FEI prestava informações sobre as autorizações e os saques duas vezes por ano. Nos termos do novo acordo-quadro, a informação será prestada quatro vezes por ano.*

A Comissão considera que a autoridade orçamental está adequadamente informada acerca dos parâmetros pertinentes que dizem respeito ao desenvolvimento do mecanismo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.16. No que diz respeito às informações financeiras apresentadas pelo FEI à Comissão, o FEI assume total responsabilidade tanto pelos relatórios como pelas contas. No entanto, o FEI não assume qualquer responsabilidade relativamente aos dados estatísticos apresentados pelos fundos de capital de risco e pelos beneficiários finais em resposta aos inquéritos efectuados. A Comissão não confirma igualmente a fiabilidade destes dados estatísticos ⁽¹⁷⁾.

8.17. O FEI geriu (em nome do BEI ou com base nos seus próprios recursos) outros instrumentos dirigidos a fundos de capital de risco, que funcionavam paralelamente aos fundos seleccionados para o MTE «Apoio ao arranque». A forma como estes instrumentos se articulam ou complementam não é abordada no relatório anual da Comissão relativo à execução do MTE «Apoio ao arranque».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.16. *A Comissão considera que a verificação da informação de natureza microeconómica e financeira recebida na sequência de questionários não constitui um domínio que apresenta riscos específicos para os fundos comunitários e, portanto, que exija verificações específicas para assegurar a correcta utilização dos fundos.*

Além disso, a Comissão deseja assinalar que o investimento de fundos comunitários no âmbito do MTE «apoio ao arranque» não está relacionado com exigências específicas de criação de postos de trabalho. Os beneficiários que prestam a informação mencionada pelo Tribunal não têm qualquer razão válida para prestar informações inexactas.

8.17. *A política de investimentos específica do MTE «apoio ao arranque» dirige-se claramente a fundos de capital de risco com um perfil de risco mais elevado (novas equipas de capital de risco, investimentos iniciais, regiões geográficas menos favorecidas).*

O MTE «apoio ao arranque» está, na realidade, a dirigir-se para fundos específicos com um perfil de risco mais elevado do que aqueles que são objecto de outros mandatos do FEI que têm um âmbito muito mais amplo e um mercado consequentemente mais vasto nos diferentes Estados-Membros. As circunstâncias de mercado caracterizaram-se pelo facto de, durante o período inicial do mecanismo MTE «apoio ao arranque», ter sido mais fácil para novas equipas de capital de risco angariar novos fundos iniciais nos países em que a cultura de capital de risco estava mais desenvolvida.

A Comissão e o FEI estão convencidos de que o MTE «apoio ao arranque» faz face a uma clara deficiência de mercado e que o mercado exige um tal instrumento.

Esta convicção é reforçada após a decisão do Conselho MAP na medida em que o mecanismo MTE «apoio ao arranque» «reforçará a montante» os outros mecanismos geridos pelo FEI através do financiamento exclusivo de empresas de arranque.

⁽¹⁷⁾ Por conseguinte, as informações apresentadas no relatório mais recente da Comissão [COM(2001) 399 final de 16.7.2001] referentes à existência de um total de 4 796 trabalhadores em 133 empresas beneficiárias de investimentos, apoiadas por este mecanismo, no final de 2000, devem ser aceites tendo em conta que os dados subjacentes não eram, em alguns casos, fiáveis, como o Tribunal concluiu durante a sua auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Objectivo de repartição dos investimentos ainda não alcançado

8.18. O Conselho determinou que o FEI «esforçar-se-á por investir os seus recursos em toda a Comunidade»⁽¹⁸⁾. Não obstante, no âmbito do contrato de gestão, o FEI tem o direito de avaliar todas as propostas de investimento em função do seu mérito próprio. No final de 2001, após três anos e meio, tinham-se realizado investimentos em fundos de capital de risco em oito Estados-Membros⁽¹⁹⁾ (ver **quadro 8.1**). Das 181 empresas beneficiárias de investimentos, 52 % pertenciam a um mesmo Estado-Membro⁽²⁰⁾. Não é apresentada qualquer indicação relativamente à possibilidade de realizar (e quando) investimentos em toda a Comunidade.

8.18. A Comissão estabeleceu objectivos geográficos indicativos que devem ser seguidos. A referida distribuição de objectivos foi definida como «indicativa» dado que a Comissão estava inteiramente consciente das diferenças de mercado e das possíveis dificuldades de absorção em certos Estados-Membros. O FEI efectuou esforços consideráveis para obter uma distribuição geográfica ampla, tendo conseguido até hoje encontrar fundos de capital de risco em 12 países.

Com base na experiência obtida ao abrigo da iniciativa para o crescimento e o emprego e dadas as diferentes necessidades de cada Estado-Membro, foi considerado que seria mais

Quadro 8.1 — Investimentos cumulados do MTE «Apoio ao arranque» comparados com a carteira do FEI em 31.12.2001

(milhões de euros)

Estados-Membros	Investimentos cumulados do MTE «Apoio ao arranque» ⁽¹⁾		Valor acumulado da carteira do FEI ⁽²⁾
	Número de FCR	Montantes investidos	Montantes investidos
Bélgica	1	2	33
Dinamarca	1	3	31
Alemanha	2	11	235
Grécia			20
Espanha			160
França	5	19	264
Irlanda			79
Itália			239
Luxemburgo	1	5	19
Países Baixos			41
Áustria			42
Portugal			22
Finlândia	1	1	99
Suécia	1	4	60
Reino Unido	1	5	296
TOTAL	13	50	1 640

⁽¹⁾ Fonte: FEI: Pago em capital.

⁽²⁾ Fonte: FEI: Participações do FEI — Valor acumulado da carteira incluindo investimentos no MTE «Apoio ao arranque».

⁽¹⁸⁾ Anexo I, ponto 2 da Decisão 98/347/CE do Conselho.

⁽¹⁹⁾ Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Luxemburgo, Finlândia, Suécia e Reino Unido.

⁽²⁰⁾ França.

Falta de uma base objectiva do cálculo da remuneração do FEI

8.19. Nos termos da decisão do Conselho «as comissões de gestão pagas ao FEI serão determinadas de acordo com as práticas comuns do mercado»⁽²¹⁾. De acordo com estas práticas, as comissões devem estar relacionadas de forma clara, por um lado, com o desenvolvimento do mecanismo (baseado nos montantes autorizados e no número de acordos assinados pelo FEI) e, por outro, com o acompanhamento e as comunicações sobre os investimentos realizados (na base das autorizações por liquidar). Até ao fim de 2001, a remuneração do FEI era paga em duas partes distintas: uma comissão de gestão anual fixa, num montante de 1 milhão de euros, e uma remuneração trimestral variável, na base do resultado. As comissões de gestão e a remuneração sobre o resultado elevavam-se a um total de 1,4 milhões de euros em 2001.

8.20. No que diz respeito à comissão de gestão anual, nem a convenção fiduciária e de gestão nem a nota de honorários indicavam a forma como tinha sido calculado o montante de 1 milhão de euros, quais os custos que deveria cobrir e quais os serviços que deveria remunerar. A Comissão salienta que a comissão de gestão correspondia a um montante ligeiramente inferior a 0,6 % da dotação orçamental global do mecanismo «Apoio ao arranque». Não obstante, o Tribunal é de opinião que o montante da comissão era arbitrário uma vez que não se baseava em qualquer análise. Além disso, o montante total da comissão foi pago relativamente a 1998, embora a gestão do mecanismo apenas tenha sido delegada ao FEI no final de Julho.

adequado procurar uma distribuição geográfica global equilibrada para todos os instrumentos financeiros geridos conjuntamente pelo FEI no contexto do MAP.

No que diz respeito à distribuição geográfica das PME beneficiárias, sublinhe-se que o mecanismo iniciou as suas actividades com base no princípio «os primeiros que chegam são os primeiros a ser servidos», o que se traduziu no início numa absorção desigualmente distribuída.

8.19. *As comissões totais do FEI para o MTE «apoio ao arranque» no valor de 1,33 % das autorizações podem com efeito comparar-se favoravelmente com as taxas de mercado situadas entre 0,75 % e 2 % dos montantes disponíveis totais às quais se junta uma participação substancial (7,5 % a 15 %) nos resultados da remuneração do investimento uma vez que o capital inicial tenha sido reembolsado (carried interest).*

A remuneração do FEI no âmbito do MTE «apoio ao arranque» não é comparável numa base anual com a remuneração cobrada no âmbito do mandato de capital de risco do BEI. De facto, esta última inclui uma parte relacionada com o desempenho dos fundos de capital de risco (carried interest), o que não é o caso no âmbito do MTE «apoio ao arranque». O carried interest concretiza-se normalmente no final da vida dos fundos de capital de risco em que o FEI investiu. Portanto, apenas se poderá efectuar uma comparação tendo em conta a vida total dos respectivos mecanismos.

8.20. *A Comissão considera que o nível de remuneração do FEI é conforme com a prática de mercado aceite tal como exigido pela base jurídica do mecanismo MTE SU.*

Devido aos custos iniciais relacionados com o lançamento do mecanismo (por exemplo, disposições contratuais, desenvolvimento do produto, promoção, muitas viagens, remuneração do pessoal, etc.) foi acordada uma comissão anual mínima de 1 milhão de euros para o período inicial de cinco anos. Esta comissão anual correspondente a ligeiramente menos de 0,6 % da verba orçamental total de MTE «apoio ao arranque».

Foi acordado um limite máximo global relativo às comissões de gestão durante a vida de 16 anos do mecanismo expresso em percentagem da verba orçamental global final, a fim de contrabalançar o adiantamento das comissões e por forma a manter um equilíbrio adequado entre recursos consagrados à gestão do mecanismo e os recursos investidos nos FCR. A comissão de gestão para 1998 cobre os custos do FEI no que diz respeito ao trabalho preliminar durante a fase de negociação com a Comissão anterior à decisão do Conselho de Maio de 1998, bem como os custos de estabelecimento do mecanismo. Também cobre os custos de execução relativos àquele ano, incluindo os custos incorridos pelo FEI antes de Julho de 1998.

⁽²¹⁾ Artigo 6.º da Decisão 98/347/CE do Conselho.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.21. Foi acordada uma nova estrutura de comissões, com efeito a partir de Janeiro de 2002, que é muito complexa e pouco clara.

Limites para a cobertura do custo das garantias: mecanismo de garantia às PME

8.22. O objectivo do mecanismo de garantia às PME é cobrir o custo das garantias e das contragarantias emitidas pelo FEI de forma a promover a concessão de empréstimos às PME inovadoras e criadoras de emprego ⁽²²⁾. O mecanismo aumenta a capacidade dos mecanismos de garantia, no sector público ou no privado, dos Estados-Membros. Existem vários sistemas aplicados às garantias: no caso mais simples, o FEI atribui uma garantia global directamente ao organismo de crédito que concede empréstimos às PME. Na maioria dos casos, o FEI atribui contragarantias às garantias atribuídas pelos intermediários aos bancos. Caso a PME, enquanto beneficiário final, não reembolse o empréstimo, é o intermediário que reembolsa o banco. O intermediário é depois parcialmente reembolsado pelo FEI. A dotação orçamental (ver **gráfico 8.2**) destina-se a abranger a totalidade do custo do mecanismo, incluindo os prejuízos suportados pelo FEI por força das garantias concedidas, e quaisquer outros custos ou despesas elegíveis relativos ao mecanismo. No entanto, o custo do mecanismo no orçamento comunitário está

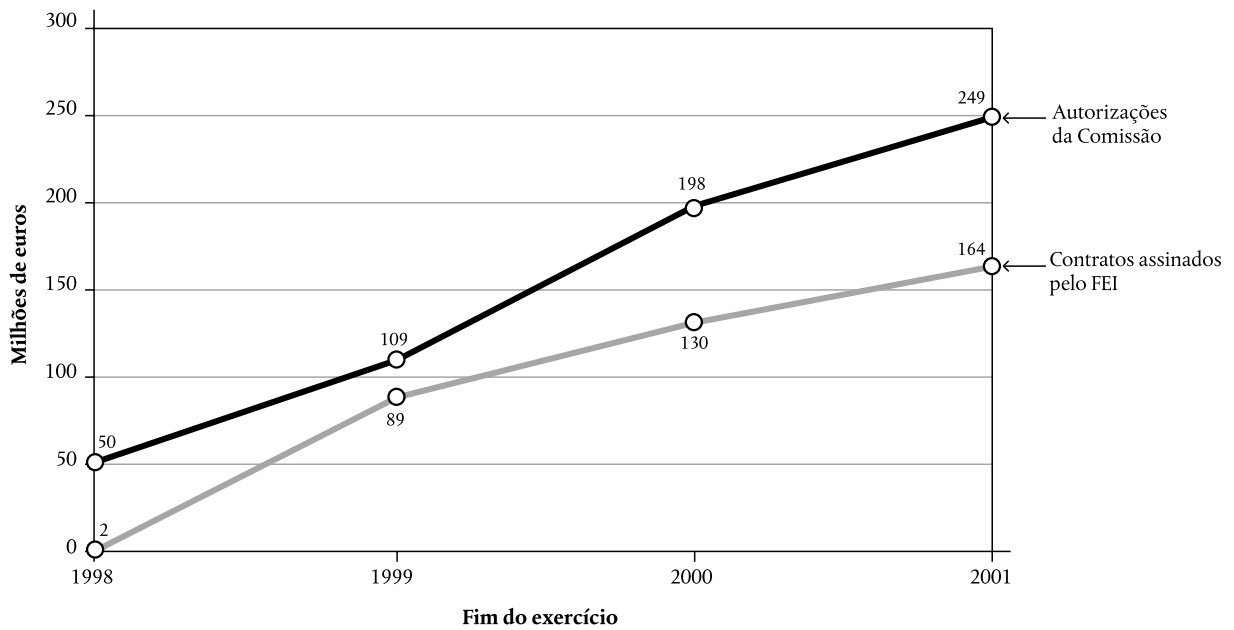
RESPOSTAS DA COMISSÃO

8.21. *A estrutura das comissões revista está relacionada, em conformidade com as observações do Tribunal, por um lado com o desenvolvimento do mecanismo (baseado em montantes autorizados e em número de convenções assinadas pelo FEI) e, por outro lado, com o acompanhamento e a comunicação relativa aos investimentos efectuados (com base em autorizações pendentes). Embora não afecte o montante máximo da remuneração a pagar ao FEI ao longo da vida integral do mecanismo, tal tornará o cálculo mais transparente e pertinente para o trabalho efectuado pelo FEI.*

Dada a natureza mais pormenorizada dos princípios que regem a nova estrutura de comissões, os cálculos correspondentes necessários para determinar as comissões são necessariamente mais sofisticados.

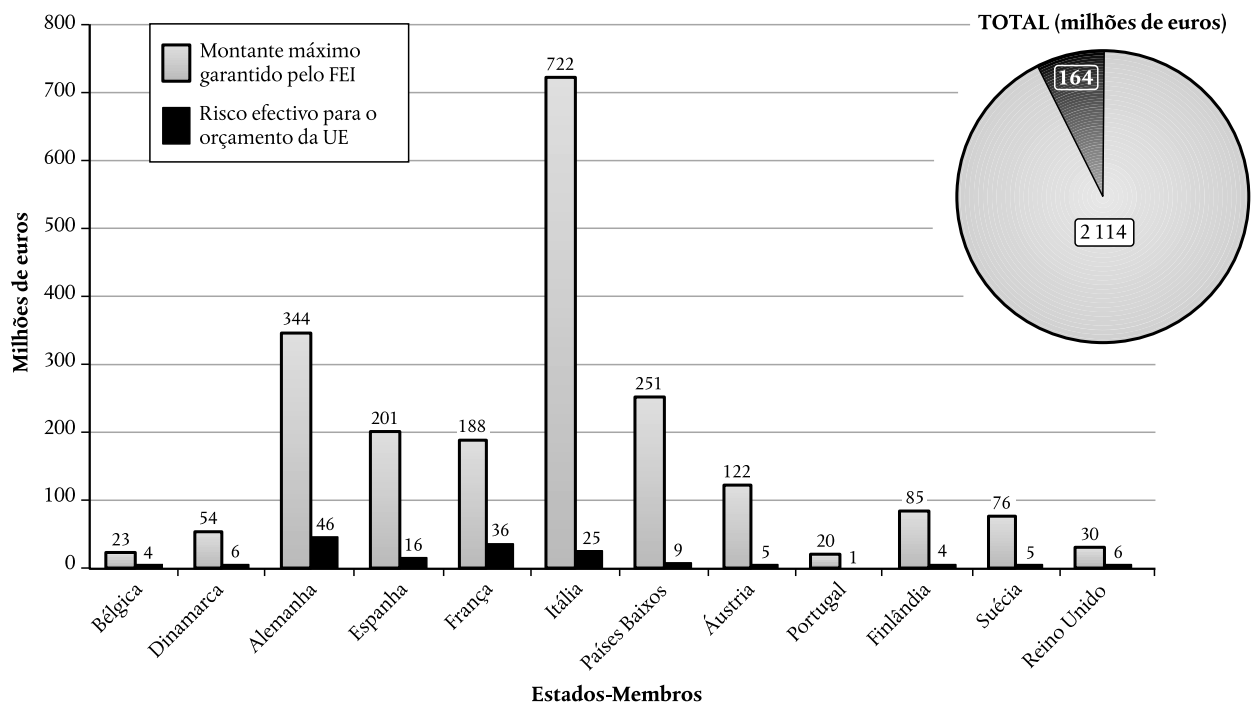
⁽²²⁾ Existem mais de 19 milhões de PME na União Europeia. 86 935 PME beneficiavam do mecanismo de garantia às PME no final de 2001. Segundo os dados preliminares transmitidos pelo FEI à Comissão em Fevereiro de 2002, o número de trabalhadores destas 86 935 PME era de cerca de 385 000 no final de 2001.

Gráfico 8.2 — Mecanismo de garantia às PME — Autorizações cumuladas e contratos do FEI em 31.12.2001



Fonte: Comissão/FEI.

Gráfico 8.3 — Montantes de garantias a favor dos intermediários comparados com os riscos efectivos para o orçamento da UE, situação em 31.12.2001



Fonte: FEI/Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

sujeito a um limite máximo ⁽²³⁾ (ver **gráfico 8.3**). Assim não pode, em caso algum, exceder as dotações orçamentais disponibilizadas ao FEI ⁽²⁴⁾.

Repartição dos objectivos pelos Estados-Membros ainda não alcançada

8.23. As dotações autorizadas pela Comissão de 1998 a 2001 totalizam um montante de 248,9 milhões de euros. Destes recursos, no final de 2001 o FEI tinha celebrado contratos com intermediários no valor de 163,9 milhões de euros. Não tinham sido assinados contratos relativos à Grécia, à Irlanda e ao Luxemburgo. No caso do Reino Unido, existe uma grande diferença entre o objectivo e a autorização porque ainda não foi encontrado um contratante adequado.

Visibilidade insuficiente do mecanismo

8.24. Os intermediários eram obrigados, nos contratos com o FEI, a incluir em todo o material promocional uma nota que indicasse estarem a ser apoiados por um mecanismo da UE. Muitas PME beneficiárias do mecanismo de garantia às PME não foram informadas da existência do apoio comunitário nem do direito que o Tribunal tinha de verificar a regularidade do procedimento de garantia.

⁽²³⁾ Exemplo: o intermediário «X» recebe um volume de garantia de 100 do FEI e concede 100 garantias, cada uma de 1 milhão de euros, a 100 bancos diferentes. Neste contexto, o FEI afirma que não paga mais do que um montante máximo de 5 milhões de euros, ou seja, o montante correspondente ao limite máximo. Após dois anos, «X» realizou pedidos no valor de 4 milhões de euros e foi reembolsado. Suponhamos que, nos anos seguintes, «X» tem de pagar, na sequência de novas falências, mais 20 milhões de euros. Neste caso, «X» apenas será reembolsado com 1 milhão pelo FEI, pois atingiu o limite de 5 milhões.

À luz do futuro acordo «Basel II», apenas um pequeno montante-limite contará como garantias reais concedidas aos intermediários. Para mais informações relativas ao acordo e ao Comité Basel, ver o site do Banco de Pagamentos Internacionais:

<http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm>

⁽²⁴⁾ Artigo 5.º da Decisão 98/347/CE do Conselho.

8.23. *No que diz respeito ao MTE «apoio ao arranque», o FEI desenvolveu esforços consideráveis para obter uma ampla distribuição geográfica, tendo conseguido até hoje encontrar intermediários adequados nos 12 Estados-Membros.*

No que diz respeito ao Reino Unido, as discussões com a Associação Bancária Britânica, bem como com alguns dos bancos principais, não conduziram a resultados significativos. O intermediário seleccionado no Reino Unido foi escolhido após consulta com as autoridades nacionais pertinentes.

Por último, a Comissão remete para a sua resposta relativa à distribuição geográfica no ponto 8.18, que também é aplicável à garantia PME.

8.24. *A Comissão concorda com o Tribunal no sentido de que a visibilidade do apoio da UE deveria ser assegurada por todos os intermediários.*

As novas orientações MAP para o mecanismo exigem que um intermediário assegure que cada beneficiário é informado por escrito da origem do referido apoio.

No que diz respeito à cláusula de acesso à auditoria, todos os intermediários e as PME escolhidos pelo Tribunal prestaram toda a informação solicitada. O FEI incluiu a obrigação relativa à cláusula de auditoria nos termos normalizados que foram assinados com cada intermediário. No entanto, reconhece-se que a cláusula de auditoria não foi transposta nalguns acordos entre intermediários e PME.

Além disso, o FEI enviou diversos avisos aos intermediários relativos a estas duas questões.

Foi solicitado ao FEI que acompanhe estes assuntos.

Prioridade à celebração de contratos com organismos públicos

8.25. A decisão do Conselho centrava-se no objectivo de promover um melhor acesso ao financiamento das PME (i.e., diminuindo a relutância dos bancos em financiar as PME). A Comissão e o FEI implementaram a medida, tendo por objectivo aumentar a capacidade dos mecanismos de garantia existentes. Sempre que possível ⁽²⁵⁾, o FEI deu prioridade à celebração de contratos com organismos públicos que podem beneficiar igualmente do apoio dos orçamentos públicos nacionais. No caso desses organismos públicos, a contribuição do orçamento comunitário é bem aceite mas não é fundamental. Contudo, nos termos da decisão do Conselho ⁽²⁴⁾ o mecanismo seria igualmente susceptível de apoiar a acção de qualquer outro instrumento de partilha de riscos que o BEI ou outras instituições financeiras apropriadas possam colocar à disposição das PME.

Não verificação da ajuda estatal aos beneficiários

8.26. Nem a Comissão nem o FEI tinham conhecimento de que, em alguns casos ⁽²⁶⁾, as PME beneficiavam do mecanismo de garantia às PME e dos Fundos Estruturais Europeus (FEDER).

8.25. *A decisão do Conselho refere-se aos mecanismos de garantia existentes relativamente aos quais o FEI efectuou uma análise. Baseado nesta análise e nas discussões com as autoridades dos Estados-Membros, considerou-se que a forma mais eficiente para a aplicação do mecanismo era através das instituições de garantia existentes, principalmente nacionais.*

Em conformidade com as condições do Conselho, o FEI consultou as autoridades nacionais antes do processo de selecção dos intermediários. Nos países em que os mecanismos públicos nacionais não eram operacionais, como na Itália ou na Grécia, o FEI lançou um convite à manifestação de interesse a fim de seleccionar os intermediários financeiros mais adequados. Os mecanismos de garantia nacionais na maior parte dos países são mecanismos públicos.

8.26. *As regras comunitárias relativas aos auxílios estatais atribuem aos Estados-Membros a responsabilidade de assegurar que as ajudas concedidas a beneficiários individuais no âmbito de vários mecanismos de ajuda pública são conformes com as condições de elegibilidade e os limites dos auxílios estabelecidos nas referidas regras e nas decisões da Comissão que aprovam os mecanismos de auxílio. Na maior parte dos casos, a aplicação das regras não é exequível a nenhum outro nível que não o do Estado-Membro, dado que os auxílios a comparar com os limites em termos de percentagens ou montantes (de minimis) podem legitimamente ser oriundos de diferentes fontes e em diferentes alturas. No que diz respeito à execução de medidas que são parcialmente financiadas pelos fundos comunitários, a tarefa da Comissão consiste principalmente em garantir que os sistemas de acompanhamento necessários para controlar o nível da concessão de ajudas a projectos individuais existem e funcionam satisfatoriamente. É evidente que a Comissão efectua controlos relativos a casos individuais no âmbito de auditorias e em resposta a queixas. A Comissão remete para a sua resposta aos pontos 3.86-3.88 do relatório do Tribunal do ano de 2000.*

⁽²⁵⁾ Alemanha, Espanha e França.

⁽²⁶⁾ Em dois dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal (Áustria e Portugal).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Atrasos dos relatórios sobre os dados relativos ao emprego

8.27. A convenção fiduciária e de gestão obriga o FEI a apresentar o seu relatório anual até 30 de Setembro, o mais tardar, incluindo dados factuais relativos ao emprego, bem como uma estimativa para o futuro. Assim, os relatórios anuais do FEI são apresentados demasiado tarde à Comissão para que esta os possa incluir nos relatórios que envia ao Parlamento e ao Conselho.

8.27. *Há uma longa cadeia de participantes na execução destes programas que envolvem (após a aprovação da autoridade orçamental) a Comissão, o FEI, os intermediários financeiros e os beneficiários finais PME. Por conseguinte, apenas no ano seguinte ao ano em análise é possível comunicar os dados relativos ao FEI e aos intermediários, isto é, dados orçamentais tais como autorizações e pagamentos, distribuição geográfica relativa aos contratos com os intermediários financeiros e níveis de utilização por intermediários financeiros.*

No que diz respeito à informação pormenorizada relativa aos beneficiários finais, o relatório anual tem que se basear na informação recolhida pelos intermediários durante o ano em análise e relativas ao ano precedente. Tal cobre a informação sobre o emprego a nível das PME.

Por último, a Comissão considera que apenas a avaliação global (actualmente em vias de realização) pode prestar informações pertinentes no que diz respeito aos efeitos de criação de emprego em toda a Comunidade.

Determinação insuficiente das melhores práticas

8.28. Os intermediários nos Estados-Membros possuem regras, programas e procedimentos próprios que apresentam vantagens e inconvenientes. Não foi realizado um estudo de mercado adequado de forma a determinar as melhores práticas, embora o Conselho tenha definido que estes intermediários serão seleccionados em conformidade com as melhores práticas comerciais do mercado, de uma forma equitativa e transparente ⁽²⁷⁾, e tendo em conta:

- a) o efeito sobre o volume dos empréstimos disponibilizados às PME e/ou
- b) o efeito sobre o acesso ao crédito por parte das PME e/ou
- c) o efeito sobre a transferência de riscos para o intermediário em causa, no âmbito de empréstimos a PME.

8.28. *No final de 1997 e no princípio de 1998, o FEI levou a cabo uma análise global acerca dos mecanismos de garantia que funcionam nos Estados-Membros. O FEI levou a cabo uma investigação de mercado aprofundada e encontrou-se com as autoridades nacionais mais bem colocadas para a aconselhar no que diz respeito aos mecanismos nacionais existentes e para assegurar o respeito pelo princípio da subsidiariedade. Além disso, o FEI contactou e visitou todos os mecanismos de garantia pertinentes dos Estados-Membros. Com base em tais discussões, foram compiladas fichas de informação normalizadas. Numa segunda fase, foram preparadas fichas de projecto mais pormenorizadas.*

A título de confirmação, o FEI encontrava-se em condições de aconselhar dois Estados-Membros quanto à concepção e execução de novos sistemas de garantia.

Além disso, o FEI organizou uma conferência em que foi dada a oportunidade a todos os intermediários de trocarem as melhores práticas de mercado.

⁽²⁷⁾ Anexo III, ponto 2 da Decisão n.º 98/347/CE do Conselho.

Falta de uma base objectiva das comissões do FEI

8.29. As comissões relativas a 2001 elevaram-se a 1,97 milhões de euros, montante que é inferior a 0,1 % (10 pontos percentuais) do montante teórico de garantia do FEI, mas 1,2 % (120 pontos percentuais) do limite superior das dotações orçamentais destinadas aos intermediários financeiros no valor de 164 milhões de euros (ver **gráfico 8.3** e nota 23). Estas comissões cobrem apenas os custos administrativos, uma vez que o FEI não assume — ao contrário do sector bancário — qualquer risco de crédito. O Tribunal reitera as observações formuladas no ponto 8.20 de que o montante da comissão não se baseava em qualquer análise.

8.29. *A taxa de comissão negociada com o FEI é justificada pelo:*

- *desafio de aplicar vários novos instrumentos num número alargado de países elegíveis (EEE/EFTA e países candidatos à adesão);*
- *grande número de garantias a emitir, incluindo junto de novos intermediários nos países participantes, o que se traduz num trabalho substancial a todos os níveis do processo de execução (investigação de mercado, criação, selecção de intermediários adequados, negociação e encerramento).*

Tal não é comparável com as tarefas de qualquer mecanismo de garantia nacional.

A carteira garantida já atingiu mais de 100 000 empréstimos com as consequências decorrentes em matéria de custos de gestão da carteira (manutenção da base de dados, comunicação), bem como de gestão do risco (pedidos de pagamento, acompanhamento, etc.). No que diz respeito a 2001, as comissões pagas foram inferiores a 10 pontos de base (1,971 milhões de euros em relação ao montante de garantia do FEI).

Conclusões e recomendações

8.30. O Tribunal está consciente das dificuldades inerentes à aplicação dos mecanismos auditados. Deverá encontrar-se um equilíbrio entre as utilizações potencialmente lucrativas dos fundos e as obrigações inerentes ao seu carácter de fundos públicos destinados a servir objectivos de interesse público. No entanto, o Tribunal lembra que:

- a) a aplicação do MTE «Apoio ao arranque» continua a ser lenta;
- b) continuam a existir dificuldades na aplicação do MTE «Apoio ao arranque» e, em menor escala, do mecanismo de garantia às PME equitativamente em toda a Comunidade.

8.31. De acordo com o anteriormente exposto, o Tribunal recomenda que a Comissão e o FEI estudem a forma de remediar as insuficiências observadas pelo Tribunal relativas à rapidez e ao âmbito da aplicação desses mecanismos.

8.30- 8.31. *Embora reconheçam que a execução do programa constitua um processo em curso e que haja sempre âmbito para melhoramentos, a Comissão e o FEI consideram que os procedimentos avançados para executar o MTE «apoio ao arranque» e o Mecanismo de Garantia às PME são adequados, tendo-se provado que funcionam.*

A cooperação com fiduciários como o FEI não só implica uma gestão profissional dos instrumentos sob mandato mas também permite à Comissão aprofundar o seu conhecimento sobre as necessidades de mercado para efeitos de políticas.

Pelo seu lado, o FEI delega a avaliação do investimento e do crédito, no que respeita às PME beneficiárias finais, em intermediários financeiros tais como fundos de capital de risco, viveiros de empresas e instituições de garantia. Este sistema de delegação permite à Comissão e ao FEI beneficiar da experiência significativa desenvolvida por estes operadores de mercado.

O Mecanismo de Garantia às PME tem-se afirmado como um instrumento eficaz que atinge uma população considerável de PME activas num vasto leque de diferentes actividades.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

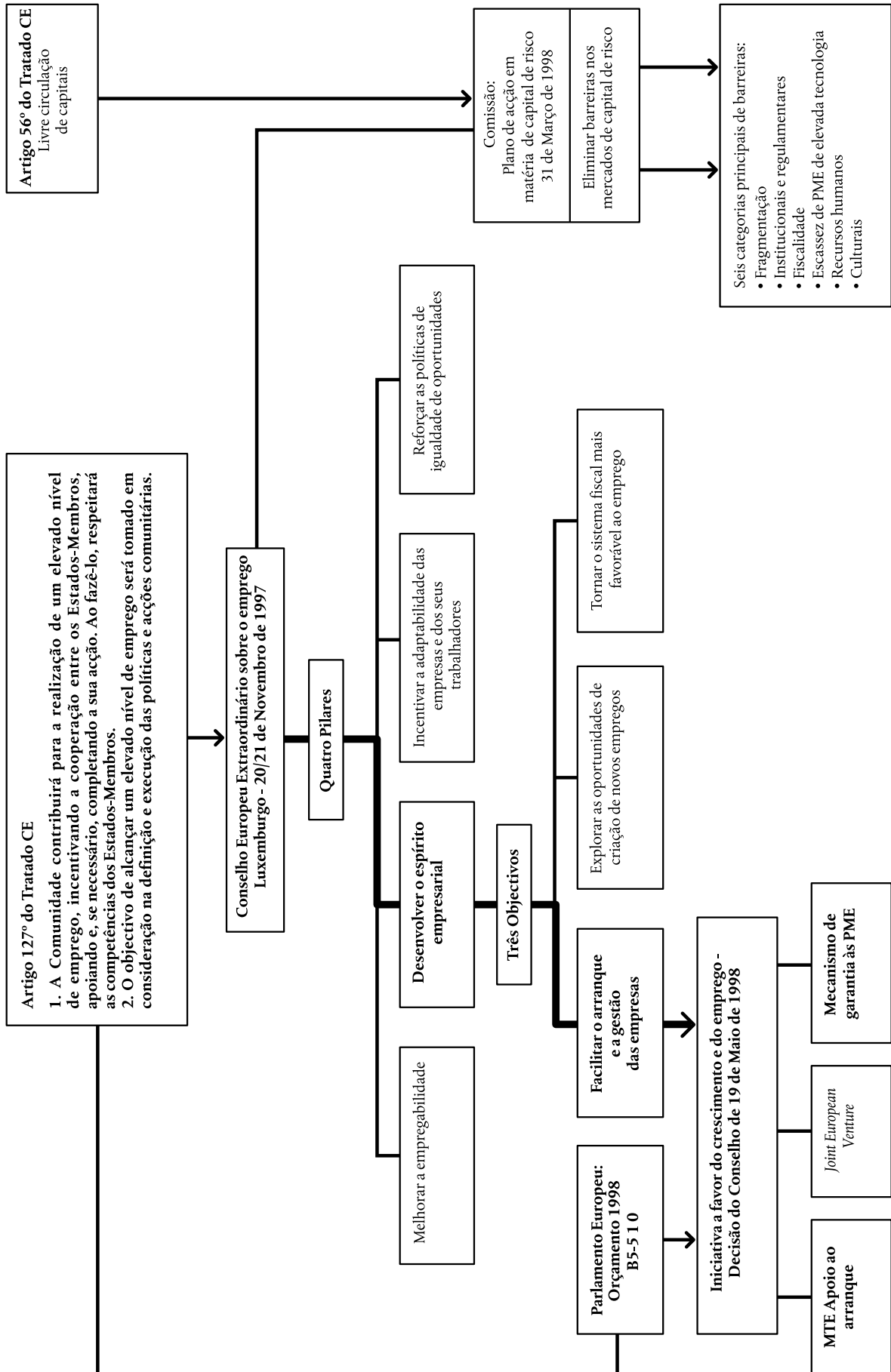
As diferenças no desenvolvimento dos mecanismos foram identificadas pela Comissão numa fase inicial e amplamente tomadas em consideração na definição do quadro para a execução do MAP. O novo MAP propõe alterações e extensões ao mecanismo MTE «apoio ao arranque» e ao Mecanismo de Garantia às PME, introduzindo uma nova acção, a acção de capital de constituição. Todas as três acções devem ser geridas pelo FEI e destinam-se a fazer face a deficiências reconhecidas de mercado a fim de melhorar o acesso das PME ao financiamento.

No que diz respeito à distribuição geográfica dos instrumentos, a Comissão considera adequado procurar dentro do contexto do MAP uma distribuição geográfica global equilibrada para todos os instrumentos financeiros em conjunto, reflectindo as características dos diferentes mercados.

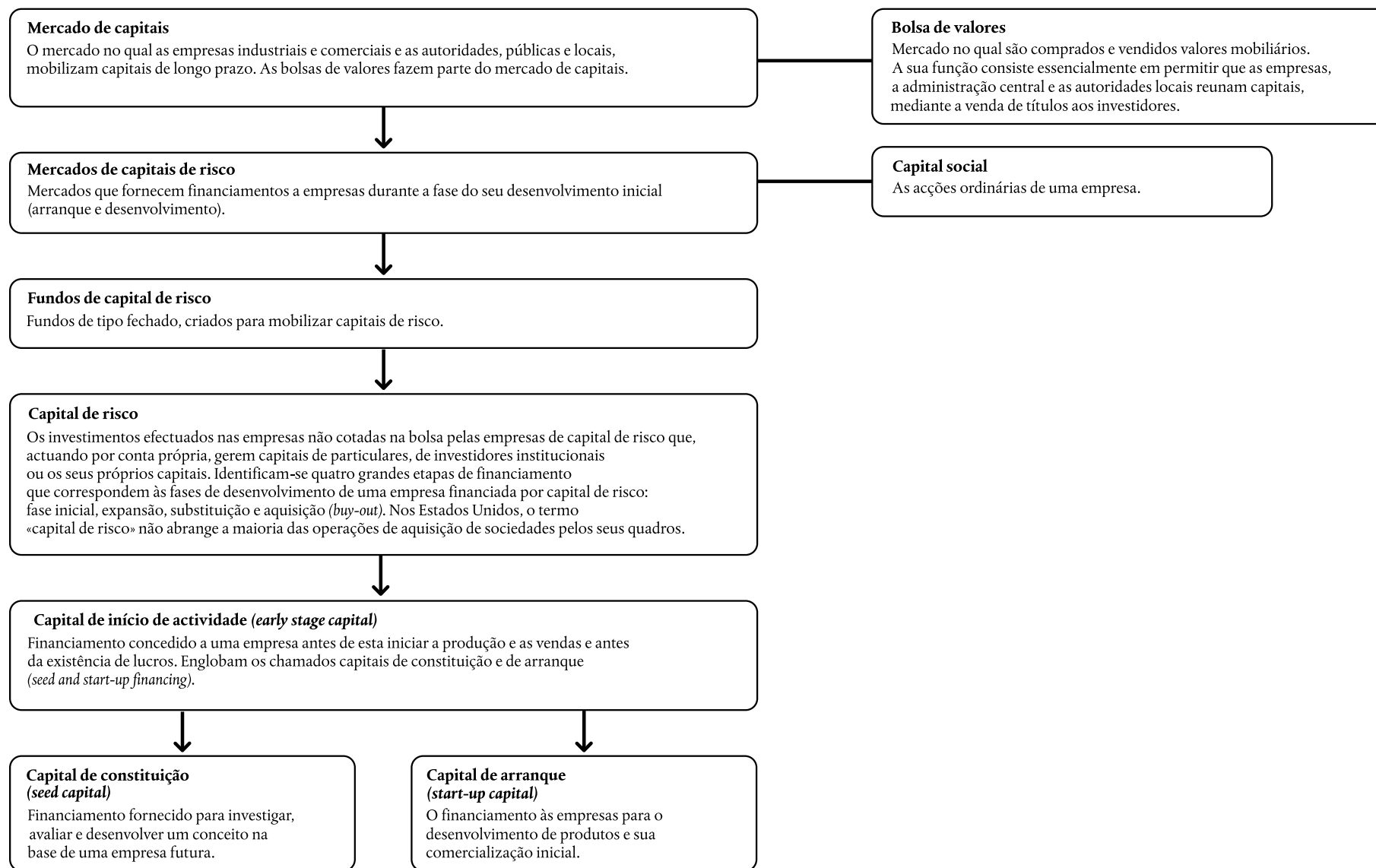
8.32. O Tribunal chama igualmente a atenção para o facto de as comissões de gestão pagas ao FEI deverem ser claras e adequadas aos serviços prestados.

8.32. *No que diz respeito ao mecanismo MTE «apoio ao arranque», a Comissão negociou em Dezembro de 2001 com o FEI uma estrutura de comissões revista. Actualmente as comissões estão claramente ligadas, por um lado, ao desenvolvimento do mecanismo (com base em montantes autorizados e em acordos assinados pelo FEI) e, por outro lado, ao acompanhamento e à comunicação dos investimentos efectuados (com base nas autorizações pendentes).*

Anexo 8.1



Anexo 8.2 — Glossário dos termos utilizados



Fonte: Anexo 3 da comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Relatório intercalar sobre o plano de acção em matéria de capital de risco [COM(2000) 658 final].

CAPÍTULO 9

Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio

9.0. ÍNDICE	Pontos
Declaração de fiabilidade	I-V
Fiabilidade das contas	III-V
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	V
Informações em apoio da DAS	9.1-9.100
Introdução	9.1-9.5
Fiabilidade das contas	9.6-9.35
Princípios e práticas contabilísticos	9.6-9.8
Perímetro de consolidação	9.9
Observações relativas aos mapas consolidados da execução orçamental	9.10-9.16
Disponibilização dos recursos próprios	9.10
Despesas negativas (receitas)	9.11
Despesas (autorizações e pagamentos)	9.12-9.16
Observações relativas às rubricas do balanço consolidado	9.17-9.35
Activo imobilizado	9.18-9.19
Participações e empréstimos concedidos a partir de dotações orçamentais	9.20-9.22
Créditos	9.23-9.26
Rendimento dos adiantamentos e pagamentos por conta efectuados a terceiros	9.27
Valores disponíveis	9.28-9.29
Provisões para riscos e encargos	9.30-9.31
Compromissos extrapatrimoniais	9.32-9.35
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	9.36-9.47
Recursos próprios	9.37
Política agrícola comum	9.38
Acções estruturais	9.39-9.41
Políticas internas	9.42-9.44
Acções externas	9.45-9.46
Despesas administrativas	9.47
Reforma do sistema de controlo interno da Comissão	9.48-9.100
Principais aspectos da reforma	9.49-9.51
Questões relativas a determinadas modalidades da reforma	9.52-9.62
Calendário de apresentação das declarações e relatórios	9.53-9.54
Comité de acompanhamento da auditoria	9.55-9.56
Tomada em conta dos sistemas dos Estados-Membros e dos Estados terceiros	9.57-9.62
Estádio de adiantamento da reforma	9.63-9.70
Calendário inicial	9.63
Acções efectuadas dentro dos prazos	9.64
Atrasos ao nível da execução	9.65-9.67
Funções de controlo	9.68-9.70
Relatório de síntese da Comissão (24 de Julho de 2002)	9.71-9.100
Relatórios de actividade anuais e declarações dos directores-gerais	9.71-9.91
Conclusões do serviço de auditoria interna	9.92-9.93
Síntese da Comissão	9.94-9.100

DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

I. O Tribunal de Contas Europeu («o Tribunal») examinou as contas consolidadas das Comunidades Europeias relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2001. Essas contas, que consistem na conta de gestão e balanço consolidados e nas notas anexas ⁽¹⁾, são da responsabilidade da Comissão. Em conformidade com os Tratados ⁽²⁾, o Tribunal deverá enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações a que elas se referem.

II. O Tribunal efectuou a auditoria em conformidade com as suas políticas e normas de auditoria, que adaptam as normas de auditoria internacionais geralmente aceites ao contexto comunitário. A auditoria incluiu uma série de procedimentos destinados a analisar, por sondagem, tanto os montantes e as informações constantes das contas consolidadas como a regularidade e a legalidade das operações a que as contas se referem. A auditoria incluiu igualmente uma avaliação dos princípios contabilísticos utilizados pelos gestores e das principais estimativas por estes efectuadas, bem como da apresentação das contas. A auditoria efectuada constitui um fundamento suficiente para o Tribunal emitir a opinião a seguir apresentada, cujo âmbito é limitado no que se refere aos recursos próprios (ver pontos 1.23, 1.35 e 1.37) e às acções externas (ver ponto 5.14).

*
* *

Fiabilidade das contas

III. Com excepção das consequências decorrentes das observações formuladas nas alíneas a) a d) e da ênfase efectuada no ponto IV, o Tribunal é de opinião que as contas do exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2001, conforme publicadas no Jornal Oficial, reflectem fielmente as receitas e as despesas das Comunidades, bem como a sua situação financeira, no final do exercício:

- a) Sobreavaliação de 148,7 milhões de euros das provisões para pagamentos aos Estados-Membros efectuados no âmbito das existências de intervenção agrícolas (ver ponto 9.12);
- b) Inscrição sem justificação suficiente na rubrica devedores diversos de um montante de 980 milhões de euros relativos a transferências de tesouraria em países terceiros (ver ponto 9.25);
- c) Provisão de 564 milhões de euros constituída com base em elementos incertos respeitante aos custos de desmantelamento das instalações nucleares do Centro Comum de Investigação (ver ponto 9.31);
- d) Sobreavaliação de autorizações por liquidar, num montante de aproximadamente 1 318 milhões de euros (ver ponto 9.32).

⁽¹⁾ O volume IV dos documentos foi apresentado oficialmente pela Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal em 1 de Maio de 2002 [SEC(2002) 406-FR].

⁽²⁾ Artigo 248.º do Tratado CE, artigo 160.º C do Tratado CEEA e artigo 45.º C do Tratado CECA, no que se refere ao antigo orçamento administrativo da CECA, incorporado no orçamento geral pelo Tratado de Fusão de 8 de Abril de 1965.

IV. O Tribunal salienta que a maioria das suas reservas e observações têm um carácter recorrente. As deficiências assim assinaladas decorrem em larga medida do sistema contabilístico comunitário que não foi concebido para garantir um inventário completo dos elementos do património. O Tribunal considera que é necessário empreender acções urgentes e aprofundadas nos serviços da Comissão para fazer face aos riscos relacionados com as imperfeições do sistema contabilístico (ver pontos 9.6 a 9.8).

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

V. No que se refere às receitas, os erros que afectam os recursos próprios assinalados no âmbito da auditoria não são significativos (ver ponto 9.37).

Excepto no domínio das despesas administrativas (ver ponto 9.47), a auditoria revelou, no que diz respeito aos pagamentos, que continuam a verificar-se erros que afectam o montante, a realidade ou a elegibilidade das operações subjacentes (ver pontos 9.38 a 9.46).

Tendo em conta os resultados da auditoria, o Tribunal considera que as operações subjacentes às demonstrações financeiras são, no seu conjunto, legais e regulares no que se refere às receitas, autorizações e despesas administrativas mas continua a não poder garantir o mesmo no que se refere a todos os outros pagamentos.

10 de Outubro de 2002

Juan Manuel FABRA VALLÉS
Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INFORMAÇÕES EM APOIO DA DAS

Introdução

9.1. Nos termos do artigo 248.º do Tratado, o Tribunal de Contas envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem (DAS).

9.2. Os trabalhos relativos à fiabilidade das contas têm como objectivo obter a garantia razoável de que todas as receitas, despesas, activo e passivo foram contabilizados correctamente e que as demonstrações financeiras reflectem fielmente a situação financeira no final do exercício.

9.3. Os trabalhos relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes têm como objectivo obter elementos suficientes, directos e indirectos, que provem que as operações estão em conformidade com a regulamentação ou as disposições contratuais em vigor e que os montantes correspondentes a essas operações foram calculados correctamente.

9.4. Em relação ao exercício de 2001, no que se refere à legalidade e regularidade das operações, foi prestada particular atenção:

- a) Ao processo de reforma da Comissão, nomeadamente aos aspectos relativos à gestão financeira (ver ponto 9.48 e seguintes);
- b) À análise das operações (ver pontos 9.36 a 9.47).

9.5. Este exame foi completado pela análise de vários sistemas de gestão sectoriais, cujas conclusões foram apresentadas nos capítulos anteriores dedicados às diferentes rubricas das perspectivas financeiras.

*Fiabilidade das contas***Princípios e práticas contabilísticas**

9.6. Desde a primeira declaração de fiabilidade (DAS) relativa ao exercício de 1994 que o Tribunal tem repetido as suas reservas relativas à fiabilidade das contas. Na sua maioria, estas reservas resultam de deficiências

9.6-9.8. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão reconhece os problemas contabilísticos ainda existentes, tal como salientados pelo Tribunal. Será lançada

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

do sistema contabilístico e da fraca sensibilização das DG operacionais da Comissão para com as questões relacionadas com os registos e o controlo contabilísticos. As reservas apresentadas na declaração do director-geral da DG Orçamento confirmam as constatações efectuadas pelo Tribunal, sem que, no entanto, tenha sido proposto um plano de acção preciso com medidas correctivas, acompanhado de um calendário realista.

9.7. Devido à ausência de um sistema contabilístico completo, a elaboração das demonstrações financeiras no final do exercício baseia-se em grande medida em registos extracontabilísticos (ver pontos 9.22, 9.24, 9.27 e 9.29). As avaliações efectuadas nessa ocasião não são reconciliadas com as imputações orçamentais correspondentes e os serviços contabilísticos centrais nem sempre podem garantir a sua exactidão ⁽³⁾. Além disso, o sistema contabilístico, que se baseia em larga medida nos princípios da contabilidade de caixa, não permite efectuar a distinção entre despesas de funcionamento e despesas de investimento, entre pagamentos definitivos e pagamentos por conta ou de adiantamentos, nem sequer determinar o montante das dívidas e dos créditos.

9.8. Consciente destas múltiplas lacunas, a Comissão desenvolve já há vários anos um novo quadro contabilístico que respeite os princípios da contabilidade patrimonial. O novo Regulamento Financeiro ⁽⁴⁾ precisa, contudo, que o sistema contabilístico revisto será aplicado progressivamente e não estará plenamente operacional antes do exercício de 2005. Em Junho de 2001 foi apresentado um projecto de plano de acção ⁽⁵⁾. As disposições nele previstas deveriam permitir solucionar as principais deficiências assinaladas pelo Tribunal desde há vários anos. No final de Maio de 2002, a execução deste plano de acção, que continuava ainda na fase de projecto, não tinha ainda sido iniciada. O prazo de

uma reforma contabilística com carácter de urgência. A Comissão está fortemente empenhada na modernização do sistema contabilístico. Até ao final de 2002, a Comissão tomará uma decisão quanto às opções em matéria de desenvolvimento, do calendário proposto para efeitos de aplicação e dos custos e da afectação de recursos.

Além disso, dado que o novo Regulamento Financeiro requer a elaboração de contas segundo a contabilidade de exercício até 2005, é necessária a tomada de medidas urgentes e abrangentes com o objectivo de se assegurar que a Comissão disponha das regras e dos procedimentos necessários.

É necessária a criação de um novo quadro contabilístico para permitir à Comissão satisfazer os requisitos do novo Regulamento Financeiro e para seguir as melhores práticas aplicadas actualmente. Este quadro deve ser alterado relativamente a vários aspectos:

- a evolução para um sistema integrado de contas que contenha todas as informações necessárias para a elaboração das contas e a partir do qual sejam extraídos directamente todos os dados contabilísticos,*
- o respeito dos princípios contabilísticos geralmente aceites. A Comissão segue plenamente as normas contabilísticas baseadas na contabilidade de caixa, que têm constituído as normas contabilísticas tradicionais utilizadas pelo sector público. O novo quadro contabilístico tem de respeitar os princípios contabilísticos geralmente aceites relativamente à elaboração de contas baseadas na contabilidade de exercício,*
- a melhoria das demonstrações financeiras de modo a que proporcionem uma panorâmica exacta do activo e do passivo, da situação financeira, da execução orçamental, do desempenho da entidade e dos fluxos de caixa relativamente a um dado exercício.*

A reforma contabilística constitui um exercício de vulto, que requererá para a sua concretização um volume considerável de tempo, esforços, conhecimentos e recursos financeiros. O objectivo consiste no desenvolvimento pormenorizado do quadro contabilístico e do sistema a lançar em 2003, iniciando-se em 2004 as fases relevantes de verificação e aplicação. Em especial, a questão da aplicação dos princípios da contabilidade de exercício será examinada de modo pormenorizado com o objectivo de identificar o tratamento contabilístico de cada tipo de operação relativamente a cada serviço ou actividade.

⁽³⁾ Ver as contas anuais das Comunidades Europeias, volume IV, p. 5, «Evolução da contabilidade das Comunidades Europeias», bem como a reserva expressa na declaração que acompanha o relatório anual da DG Orçamento.

⁽⁴⁾ Ver Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

⁽⁵⁾ Ver relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 9.32.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

adopção do novo Regulamento Financeiro não justifica os atrasos ao nível da execução. Finalmente, as disposições do Regulamento Financeiro não serão suficientes, por si só, para colmatar as actuais lacunas do sistema contabilístico, sendo necessária a adopção de inúmeras disposições práticas.

Perímetro de consolidação

9.9. A Comissão indica a sua intenção de adaptar o perímetro de consolidação em conformidade com as normas internacionais ⁽⁶⁾. No que se refere a 2001, este perímetro exclui em particular a Agência Europeia de Reconstrução e a Fundação Europeia para a Formação, ambas responsáveis pela aplicação dos programas de ajudas da Comissão no domínio das acções externas. A exclusão destes organismos afecta a imagem da situação financeira consolidada. Com efeito, se os dados relativos à Agência tivessem sido consolidados, o montante de 105 milhões de euros indicado nos devedores diversos teria sido incluído na tesouraria.

Observações relativas aos mapas consolidados da execução orçamental

Disponibilização dos recursos próprios

9.10. O Tribunal não pode expressar uma opinião sobre um montante de aproximadamente 1 230 milhões de euros que corresponde aos direitos de importação cobrados em 2001 na Alemanha no âmbito do regime de pagamento diferido (ver ponto 1.35). Com efeito, as insuficiências do sistema informático e dos procedimentos de controlo interno, bem como a ausência de uma pista de auditoria, não lhe permitiram obter a garantia de que a totalidade dos recursos próprios tenha sido correctamente colocada à disposição da Comissão (ver ponto 1.24).

A passagem para a contabilidade de exercício será apoiada pelo reforço em paralelo da funcionalidade do sistema contabilístico informatizado. Têm de ser analisadas as várias opções. Independentemente da solução adoptada, é óbvio que o objectivo deve consistir em assegurar a fiabilidade e a qualidade dos dados financeiros, bem como a respectiva segurança no que diz respeito ao acesso ou à intervenção não autorizada.

Numa base regular, a Comissão informará a autoridade responsável pela quitação e o Tribunal de Contas Europeu dos progressos realizados no quadro deste exercício.

9.9. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O novo Regulamento Financeiro, adoptado em Junho de 2002, impõe à Comissão a inclusão das agências no seu perímetro de consolidação.

9.10. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Nas suas respostas aos pontos do relatório citados pelo Tribunal, a Comissão comprometeu-se a examinar, no quadro do seu programa de controlos de 2003, o novo sistema informatizado introduzido actualmente pela Alemanha. Os resultados deste controlo serão utilizados para analisar com maior profundidade a credibilidade das informações relativas aos recursos próprios fornecidas anteriormente e, se for caso disso, poderão ser introduzidas correcções financeiras.

⁽⁶⁾ Contas anuais das Comunidades Europeias, exercício de 2001, volume IV, SEC(2002) 406-FR, p. 6.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Despesas negativas (receitas)

9.11. Para o exercício de 2001, as despesas negativas no sector agrícola elevaram-se a 2 804 milhões de euros [3 798 milhões de euros em 2000 ⁽⁷⁾ e 3 058 em 1999 ⁽⁷⁾]. O Tribunal considera, como já referira no seu parecer n.º 1/2001 ⁽⁸⁾, que as receitas agrícolas indicadas no orçamento como despesas negativas deverão ser inscritas no mapa geral de receitas.

Despesas (autorizações e pagamentos)

Despesas agrícolas

9.12. Ao encerrar um exercício, a Comissão efectua uma depreciação complementar das existências agrícolas, com base nos preços previsíveis de escoamento no mercado determinados na data do inventário das existências [30 de Setembro ⁽⁹⁾]. Como o Tribunal já assinalara no seu relatório anual relativo ao exercício de 1999 ⁽¹⁰⁾, esta segunda depreciação não está devidamente fundamentada. Em 31 de Dezembro de 2001, a Comissão avaliou que, nos compromissos extrapatrimoniais, a provisão para a depreciação paga aos Estados-Membros estava sobreavaliada em 148,72 milhões de euros.

9.11. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O enquadramento regulamentar em vigor em matéria de despesas negativas agrícolas não permite o tratamento destas receitas como receitas diversas (ver em especial os n.ºs 4 e 5 do artigo 102.º do Regulamento financeiro de 1977).

O novo Regulamento Financeiro, adoptado pelo Conselho em 25 de Junho de 2002 e aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2003, mantém as despesas negativas agrícolas até 31 de Dezembro de 2006.

9.12. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A depreciação complementar das existências agrícolas baseia-se, tal como indicado pelo Tribunal de Contas, nas estimativas de preços de escoamento previsíveis no mercado.

Estas estimativas, efectuadas pelos serviços da Comissão em Setembro, são estabelecidas tendo em conta todos os elementos de apreciação da evolução dos mercados agrícolas disponíveis nesse momento.

Por outro lado, os documentos de encerramento em 31 de Dezembro de 2001 já retomam as previsões de mercado disponíveis em Fevereiro de 2002. Por conseguinte, verifica-se um desfazamento de seis meses entre as duas previsões dos preços de escoamento.

No decurso deste intervalo, pode verificar-se relativamente a certos produtos (por exemplo, cereais e produtos lácteos) fortes flutuações dos preços de venda previsíveis em função da evolução dos mercados mundiais, que são raramente estáveis.

A Comissão utiliza estes mesmos preços de referência com total transparência para a elaboração da carta rectificativa do anteprojecto de orçamento (AO).

⁽⁷⁾ Ver:

- relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 2.12,
- relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 2.10.

⁽⁸⁾ Parecer n.º 1/2001, ponto 29 (JO C 55 de 21.2.2001).

⁽⁹⁾ O artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 1883/78 do Conselho, que serve de base à depreciação comunitária das existências de intervenção pública, especifica no n.º 2 que a depreciação deve corresponder no máximo à diferença entre o preço de compra e o preço previsível de escoamento. A depreciação pode ser dividida em depreciação da compra (primeira depreciação) e em depreciação complementar.

⁽¹⁰⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 8.9.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Acções estruturais

9.13. No seu relatório anual relativo ao exercício de 2000 ⁽¹¹⁾, o Tribunal assinalava que, no domínio das acções estruturais, não tinham sido registadas nas autorizações orçamentais decisões relativas a programas para 2000-2006 (1 034 milhões de euros que correspondem à fracção de 2000 de 16 programas). Essas autorizações foram registadas nas contas de 2001 e imputadas às dotações transitadas. Da mesma forma, decisões tomadas em Dezembro de 2001 num montante de 8,2 milhões de euros constam dos compromissos extrapatrimoniais, por não terem sido contabilizadas nas autorizações do exercício de 2001.

9.14. Nos termos da regulamentação, no domínio das acções estruturais as autorizações apenas incluem as fracções anuais vencidas ou em curso. Os compromissos jurídicos relativos às fracções anuais posteriores (aproximadamente 170 002 milhões de euros para as acções estruturais e 1 083 milhões de euros para ISPA) são indicados nos compromissos extrapatrimoniais. Em relação a todos os outros domínios de despesas, a regulamentação não prevê qualquer distinção entre compromissos jurídicos e autorizações orçamentais. Estes diferentes métodos de contabilização das autorizações e dos compromissos, que aliás não são claramente indicados nas notas explicativas dos mapas da execução orçamental, afectam a coerência das demonstrações financeiras. Como foi já referido no parecer n.º 2/2001 do Tribunal sobre a proposta que reformula o Regulamento Financeiro ⁽¹²⁾, a repartição das autorizações em fracções anuais é incompatível com a definição das dotações diferenciadas aplicável no âmbito das acções plurianuais e não permite um registo completo de todas as decisões de despesas efectivamente tomadas.

9.13. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O Tribunal salientou que os compromissos jurídicos foram assumidos sem que tenha sido efectuada a autorização orçamental correspondente. Tal é o resultado de práticas diferentes a nível do processo de adopção dos programas.

Nestas circunstâncias, é normal que essas autorizações ainda não reflectidas na contabilidade sejam incluídas nos compromissos extra-patrimoniais.

A partir do momento em que certos compromissos jurídicos não estavam abrangidos por autorizações orçamentais no final do exercício, as únicas alternativas às transições de dotações teriam sido deixar os compromissos jurídicos não abrangidos por autorizações orçamentais — o que teria sido inaceitável — ou proceder a uma revisão das perspectivas financeiras.

9.14. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O novo Regulamento Financeiro prevê expressamente o sistema de autorizações por parcelas.

A Comissão considera que este sistema é muito útil para se assegurar uma melhor gestão financeira e orçamental das acções plurianuais de montantes muito significativos e que podem necessitar de adaptações no decurso da execução, tal como foi o caso dos programas dos Fundos Estruturais ou outros projectos do Fundo de Coesão e do ISPA.

⁽¹¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000, pontos 3.28 e 9.16.

⁽¹²⁾ Parecer n.º 2/2001 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que reformula o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, pontos 6, 29 e 30 (JO C 162 de 5.6.2001).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Acções externas

9.15. No que se refere aos acordos internacionais no domínio da pesca, os compromissos jurídicos ultrapassaram em 610 milhões de euros as dotações disponíveis para o exercício de 2001. O mesmo sucedeu com outras acções externas, em que os compromissos jurídicos ultrapassaram em 239 milhões de euros as dotações disponíveis. Os montantes em questão constam dos compromissos extrapatrimoniais.

9.16. Os compromissos jurídicos relativos aos protocolos financeiros com os países terceiros mediterrânicos elevam-se a 159 milhões de euros ⁽¹³⁾. Alguns destes protocolos foram celebrados há mais de 20 anos ⁽¹⁴⁾ e as rubricas orçamentais correspondentes já não dispõem de dotações de autorização. Por conseguinte, a Comissão deverá iniciar o processo de negociação para encerramento destes protocolos e o das autorizações contabilísticas ainda pendentes.

9.15. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os acordos de pesca e certas convenções relativas ao domínio das relações externas constituem quadros jurídicos que, abrangendo vários exercícios, definem, ano a ano, as obrigações de cada uma das partes (Comunidade-Estados terceiros). As obrigações financeiras da Comunidade encontram-se deste modo claramente repartidas em parcelas anuais no texto de base (protocolo financeiro). Tal é a razão pela qual a Comissão só procede, no decurso do exercício em questão, à autorização da parcela individual correspondente.

Consciente das observações recorrentes do Tribunal e numa preocupação de transparência, a Comissão inclui todos os anos, desde 1997, nos compromissos extra-patrimoniais todos os montantes ainda não autorizados correspondentes às obrigações jurídicas decorrentes dos acordos em vigor.

O novo Regulamento Financeiro prevê, tanto no título I (Disposições comuns) como no título III (Execução do orçamento), a possibilidade de fraccionamento anual relativamente às autorizações cuja realização se distribui por vários exercícios, desde que o acto de base o preveja, o que é o caso dos acordos internacionais de pesca.

9.16. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os 159 milhões de euros mencionados pelo Tribunal correspondem à diferença entre o montante total de todos os protocolos (2 112 milhões de euros) e o montante das autorizações orçamentais efectuadas desde 1978 (1 953 milhões de euros).

As rubricas relativas aos protocolos só são aprovoadas com dotações de pagamento para permitir um apuramento das autorizações ainda em curso de execução. O apuramento progressivo dos projectos financiados com base nestes protocolos prossegue ano após ano de modo satisfatório e o ritmo de encerramento acelerou-se muito claramente no decurso de 2001 (27 projectos encerrados num montante total de 31 milhões de euros).

⁽¹³⁾ Capítulo B7-4 0.

⁽¹⁴⁾ Autorizações dos anos 70 e 80.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Observações relativas às rubricas do balanço consolidado

9.17. O total do balanço consolidado do exercício de 2001 revela um aumento de 76 % em relação ao do exercício anterior. Este aumento provém essencialmente duma alteração da política contabilística seguida pela Comissão em matéria de direitos a pensão. Esta alteração do método dá seguimento a uma observação do Tribunal ⁽¹⁵⁾, o qual solicitava que o encargo anual que representam os direitos adquiridos ao longo do exercício fosse deduzido do resultado económico. No entanto, a Comissão não tem em conta este encargo, uma vez que inscreve a totalidade da dívida potencial relativa às pensões nas demonstrações financeiras de um único exercício e, em contrapartida, inscreve uma receita de valor equivalente, o que anula a incidência sobre o resultado. Desta forma, não responde ao pedido do Tribunal. Na altura, a Comissão considerara aliás necessário efectuar uma análise contabilística aprofundada ⁽¹⁶⁾. Por conseguinte, o Tribunal é de opinião que seria útil que a Comissão prosseguisse a sua análise sobre o tratamento contabilístico do regime de pensões, tendo em conta o contexto comunitário.

Activo imobilizado

9.18. A propósito das imobilizações corpóreas, a Comissão salientara na sua resposta a uma observação do relatório do Tribunal relativo ao exercício de 2000 ⁽¹⁷⁾, que o manual de contabilização e de consolidação era «destinado a estabelecer o conjunto uniforme de regras de contabilização e apresentação das contas das instituições europeias». O exame das contas no final do exercício de 2001 revelou por diversas vezes que continuam a verificar-se deficiências já assinaladas anteriormente, apesar dos progressos verificados.

9.17. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Desde há vários anos, a Comissão esforça-se por fornecer informações precisas quanto aos direitos de pensão no anexo das contas anuais (nos compromissos extra-patrimoniais). Foi dado um grande passo no que diz respeito às contas anuais de 2001, dado que o montante dos direitos de pensão foi introduzido pela primeira vez como provisão no passivo do balanço, embora ainda não exista qualquer norma IPSAS ⁽¹⁾.

A Comissão considera que o método utilizado é correcto, estando no entanto disposta a examinar com o Tribunal qual será o melhor método para a inscrição dos direitos de pensão nas demonstrações financeiras. Tal como indicado nas observações relativas ao balanço, a Comissão contabilizou uma dotação para as provisões relativas aos direitos de pensão correspondentes ao montante estimado dos direitos adquiridos pelos membros do pessoal até 31 de Dezembro de 2001 (a saber 15,3 mil milhões de euros) através dos resultados dos ajustamentos.

Em paralelo com esta assunção de responsabilidades, a Comissão apurou igualmente um crédito relativo aos Estados-Membros através do resultado dos ajustamentos, pois os Estados-Membros garantem colectivamente o pagamento destas prestações. Por outro lado, o excedente das cotizações relativamente às despesas do ano tem sido restituído todos os anos aos Estados-Membros.

No quadro da reforma, a Comissão tomou várias medidas relativamente ao regime de pensões, nomeadamente a realização de um estudo de exequibilidade quanto à possibilidade de criar um fundo de pensões. Este estudo, que decorre, estimará nomeadamente o impacto financeiro de uma tal transição e permitirá avaliar o impacto eventual sobre a contabilidade das Instituições.

9.18. RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU

Devido a um lapso aquando da preparação do balanço financeiro, na nota de rodapé ao balanço não se mencionou a utilização de um valor estimado. Caso, no final do ano de 2002, ainda não se conheça o valor definitivo do edifício, o texto da correspondente nota de rodapé incluirá uma observação em que se indicará que se trata de um custo estimado. Dado que as negociações sobre o custo definitivo do edifício continuam em curso, não se considera conveniente revelar nas notas de

⁽¹⁵⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 7.6.

⁽¹⁶⁾ Ver resposta da Comissão ao ponto 7.6 do relatório anual relativo ao exercício de 2000.

⁽¹⁷⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 9.28.

⁽¹⁾ IPSAS: International Public Sector Accounting Standards (normas contabilísticas internacionais do sector público).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.19. Estas deficiências consistem em não terem sido corrigidas diferenças verificadas entre o inventário físico e os registos das imobilizações do Conselho, no facto de o controlo físico dos bens móveis do Centro Comum de Investigação continuar a estar incompleto no que se refere aos outros locais excepto Ispra, na ausência de controlos físicos no Comité Económico e Social, bem como no Comité das Regiões, onde os registos incluem elementos que já foram objecto de cessão (ver pontos 7.8 e 7.15). No caso do Parlamento Europeu, as notas do balanço não referem uma contestação de valor referente a um dos seus edifícios nem o facto de o Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão não ser aplicado no que se refere ao cálculo das amortizações dos equipamentos especiais (ver ponto 7.7). Todas estas práticas limitam o âmbito das inscrições contabilísticas que constam do balanço consolidado das Comunidades.

rodapé que figuram no balanço o montante dos custos contestados, dado que isso poderia prejudicar a posição do Parlamento Europeu nas actuais negociações. A natureza exacta do equipamento específico a que se refere a carta do Tribunal de Contas está actualmente a ser objecto de apreciação. A SERS, actual proprietária do edifício, solicitou informações circunstanciadas sobre a repartição dos activos a título desta rubrica. Estes esforços deveriam permitir à Instituição comprovar se é ou não conveniente prosseguir com a aplicação de uma taxa de amortização de 25 % a esse equipamento específico, de acordo com a recomendação do Tribunal de Contas e com o Regulamento (CE) n.º 2909/2000 da Comissão.

9.18. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O manual de contabilização e de consolidação e o Regulamento relativo à gestão contabilística das imobilizações não financeiras permitiram alcançar uma maior fiabilidade das informações relativas às imobilizações, graças a uma harmonização das regras de valorização e dos métodos contabilísticos utilizados, persistindo no entanto ainda certas divergências, que serão objecto de correcção nos próximos anos.

9.18. RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Ver comentário ao ponto 7.15.

9.18. RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES

Ver comentário ao ponto 7.15.

9.19. RESPOSTAS DA COMISSÃO

- O Conselho decidiu conceder a mais alta prioridade à realização de um inventário físico, a fim de melhorar a fiabilidade das contas. Tendo em conta a dimensão e a complexidade da operação de recenseamento físico e os trabalhos de reconciliação em curso, estes prosseguirão até o final de 2002 em paralelo com os estudos relativos à melhoria dos sistemas e dos procedimentos de gestão do inventário. Os trabalhos complementares efectuados após auditoria do Tribunal já permitiram a redução sensível da disparidade existente entre o inventário físico e a contabilidade.*
- O controlo físico dos activos, com excepção de Ispra, ainda não foi realizado em 2001. Relativamente aos outros centros (Bruxelas, Geel, Petten, Karlsruhe e Sevilha), este controlo será realizado até ao final de 2002.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- O Comité Económico e Social e o Comité das Regiões aceitaram a necessidade de assegurar que as regras da inventariação fossem aplicadas de modo rigoroso no futuro. Encontra-se já em fase avançada uma inventariação física, que será concluída antes do final de 2002.
- O Parlamento Europeu reconheceu que omitiu, aquando da elaboração das demonstrações financeiras, a especificação nas notas explicativas do balanço de que o valor do edifício em questão era um valor estimado. Se o valor do edifício não for fixado até 31 de Dezembro de 2002, o Parlamento indicá-lo-á claramente nas notas explicativas das contas anuais de 2002.

Relativamente às amortizações dos equipamentos especiais, a natureza destes bens é actualmente objecto de uma investigação junto do proprietário actual do edifício. As informações recolhidas deverão permitir à instituição determinar se é oportuno prosseguir a aplicação da taxa de depreciação de 25 % relativamente a este equipamento especial.

Participações e empréstimos concedidos a partir de dotações orçamentais

9.20. O ECIP (European Community Investment Partners) é um instrumento financeiro criado nos anos 80 com o fim de apoiar empresas comuns (*joint ventures*) constituídas entre empresas comunitárias e empresas de países em vias de desenvolvimento [ACP ⁽¹⁸⁾, América Latina e Ásia]. O Tribunal considera que as contas da Comissão não reflectem fielmente a situação deste instrumento pelas seguintes razões:

- a) As participações nas *joint ventures* (22,9 milhões de euros) não foram avaliadas pela Comissão, que desconhece a situação real de cada uma delas;
- b) Foi constituída uma provisão de 49 milhões de euros para amortização dos empréstimos a longo e a curto prazo, sem que a Comissão possa explicar o montante bruto de 67,6 milhões de euros ao qual se aplica esta provisão registada nas contas em 31 de Dezembro de 2001.

9.20. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão realizou progressos em matéria de contabilização dos dados e da prestação de informações, continuando ainda no entanto por corrigir certas imperfeições.

Deve salientar-se que o essencial das actividades do European Community Investment Partners (ECIP — parceiros de investimento da Comunidade Europeia) será encerrado, recuperado ou transformado em subvenção definitiva antes do final de 2002. O encerramento definitivo do programa não poderá ocorrer antes do termo da última empresa comum.

A Comissão realizará uma análise mais aprofundada da situação deste instrumento, bem como das ordens de cobrança relativas a este programa.

⁽¹⁸⁾ África, Caraíbas e Pacífico.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.21. Foram emitidas ordens de cobranças num montante de 21,3 milhões de euros em 2000 e 2001 mas a Comissão não conhece a situação exacta dos reembolsos dos empréstimos que concedeu. Uma parte dos reembolsos foi cobrada em 2000 mas só foi contabilizada em 2001. Outras ordens de cobrança emitidas em 2001 só foram cobradas em 2002 e, finalmente, no que se refere às restantes não é possível determinar se foram ou não cobradas.

9.22. Além disso, no domínio das acções externas, alguns programas e medidas comunitários prevêem a possibilidade de co-financiar ou dar auxílios sob a forma de concessão de empréstimos ou de participações no capital de empresas ou fundos. A Comissão não pôde fornecer uma lista completa destas operações que, em princípio, deveriam constar das demonstrações financeiras.

Créditos

Recursos próprios tradicionais

9.23. Em 31 de Dezembro de 2001, o saldo total da contabilidade separada, designada por contabilidade B (ver pontos 1.25 e 1.26), após dedução das despesas de cobrança ⁽¹⁹⁾, elevava-se a 2 119,4 milhões de euros. O montante líquido que consta do balanço da Comissão é 538 milhões de euros, após aplicação de uma correcção de valor de 1 581,4 milhões de euros. A existência desta última equivale a reconhecer que a cobrança integral de um grande número de créditos inscritos na contabilidade B é hipotética. Devido à falta de informações pormenorizadas relativas aos montantes em questão, não é possível confirmar a exactidão da correcção.

FEOGA-Garantia

9.24. Diversos organismos de certificação manifestaram dúvidas quanto à exaustividade e à exactidão dos montantes relativos aos devedores comunicados pelos organismos pagadores. No final do exercício de 2001, o montante total dos créditos apurados elevava-se a 2 263 milhões de euros. A Comissão constituiu uma provisão para créditos duvidosos até ao limite de 1 641 milhões de euros. Este montante é nitidamente superior ao montante comunicado pelos organismos pagadores dos Estados-Membros.

9.22. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão está em vias de elaborar um recenseamento exaustivo destes programas. O questionário enviado em Setembro de 2002 para o conjunto dos serviços no quadro do projecto de modernização contabilística inclui igualmente uma questão relativa a este tema.

9.23. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A recuperação dos montantes inscritos na contabilidade separada (denominada contabilidade B) é totalmente incerta, mas não impossível.

Na sequência de uma observação do Tribunal de Contas, a Comissão determinou, em aplicação do princípio da prudência, o montante da correcção de valor baseando-se em dois rácios de recuperação: um fixo estabelecido com base nas estatísticas de recuperação dos cinco anos precedentes e o outro rácio elaborado com base numa análise individual de certos processos em trâmite.

9.24. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A situação a nível do carácter completo e da exactidão das contas de devedores está a melhorar ano após ano. A Comissão prossegue os seus esforços destinados a assegurar que as contas de devedores sejam geridas e objecto de recuperação de modo adequado.

Quando a Comissão, com base nos seus próprios inquéritos e experiência, considerou que as garantias dadas pelos organismos pagadores não eram suficientes, alterou o seu critério de apreciação. Em especial, teve em conta o princípio contabilístico da prudência.

⁽¹⁹⁾ 10 %, em aplicação do n.º 3 do artigo 2.º da Decisão 94/728/CE, Euratom, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Acções externas

9.25. Em 31 de Dezembro de 2001, o montante indicado no balanço para devedores diversos, relativo aos montantes na posse de intermediários financeiros (980 milhões de euros, dos quais 73 milhões de euros de juros) é proveniente de um registo extracontabilístico. O procedimento adoptado não permite à Comissão justificar os montantes contabilizados. Da mesma forma, as declarações efectuadas pelos directores-gerais da DG Alargamento e do Serviço de Cooperação EuropeAid incluem reservas relativas à fiabilidade das estimativas que lhes dizem respeito, ou seja 685 milhões de euros. Estas incertezas são devidas à ausência de um sistema contabilístico que permita acompanhar os montantes pagos pela Comissão aos intermediários financeiros em função da sua utilização real nos projectos e medidas em questão. Para colmatar esta situação, a Comissão deverá aplicar um sistema contabilístico deste tipo. Além disso, deverá exigir que seja efectuada, por um auditor independente, a certificação dos dados comunicados no final do exercício pelos intermediários financeiros.

9.26. Em Março de 1999, a Comissão foi forçada a emitir uma ordem de cobrança num montante de 3,05 milhões de euros relativa a um banco que não executara como previsto os pagamentos devidos a um parceiro da Comissão no domínio das ajudas externas (região dos Balcãs). Embora o crédito fosse certo, líquido e exigível, desde essa data a Comissão não tomou quaisquer medidas a respeito desse banco, com o qual a Comissão e a Agência Europeia de Reconstrução continuam a manter relações importantes.

Rendimento dos adiantamentos e pagamentos por conta efectuados a terceiros

9.27. Os intermediários financeiros nem sempre comunicam à Comissão os juros produzidos pelos adiantamentos e pagamentos por conta. Mesmo quando o fazem, os juros nem sempre são registados nas receitas orçamentais. Em 31 de Dezembro de 2001, os juros produzidos pelos fundos na posse dos intermediários financeiros conhecidos ao nível central (ver ponto 9.25) elevavam-se a 73 milhões de euros, dos quais apenas

9.25. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Como salienta o Tribunal, o recenseamento extra-patrimonial é inerente ao sistema contabilístico da Comissão e é actualmente necessário para o apuramento das contas anuais.

A Comissão pretende salientar o enorme trabalho desenvolvido pelas diferentes Direcções-Gerais para concluir o recenseamento dos intermediários financeiros. Esta iniciativa será benéfica para a passagem para a contabilidade integrada, dado que terá permitido recolher um máximo de dados. A partir desse momento, o recurso aos recenseamentos deverá ser mínimo, dado o novo Regulamento Financeiro adoptado recentemente exigir a identificação dos pagamentos de pré-financiamento.

Os saldos recebidos das autoridades nacionais são certificados por elas próprias e, desse modo, são razoavelmente fiáveis. No entanto, a Comissão ponderará se os controlos neste domínio são susceptíveis de reforço.

9.26. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Vários pagamentos efectuados pela Comissão a favor de uma ONG no domínio das ajudas externas não terão na verdade sido entregues ao seu beneficiário, tal como indica o Tribunal. Nessa altura, a Comissão elaborou uma ordem de cobrança dirigida ao banco que recebeu as instruções de pagamento, a fim de obter o reembolso dos fundos. O banco contestou a posição da Comissão. A recuperação não ocorreu, tendo a Comissão desde então tentado obter no local (na Bósnia) informações destinadas a determinar as responsabilidades recíprocas (ONG/banco). Na sequência das observações do Tribunal, a Comissão retomou os contactos com o banco e assegurará um acompanhamento adequado.

9.27. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão assegurará que estes juros sejam regularmente contabilizados e regularizará a situação relativa ao período anterior.

O novo Regulamento financeiro prevê o estabelecimento de previsões de créditos aquando dos pagamentos de

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

28 milhões de euros foram inscritos nas receitas orçamentais. Quando os montantes assim recebidos são afectados a acções ou a programas, não são sistematicamente registados nas despesas do orçamento, pelo que as contas não reflectem a totalidade da contribuição comunitária.

Valores disponíveis

Fundos para adiantamentos dos protocolos mediterrânicos

9.28. O montante das contas bancárias dos fundos para adiantamentos respeitantes aos protocolos financeiros celebrados com os países terceiros mediterrânicos (21,4 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2001) está sobreavaliado em 11,2 milhões de euros, uma vez que as despesas executadas antes de 31 de Dezembro de 2001 não foram contabilizadas.

Contas bancárias

9.29. Em 2000, a Comissão abriu três contas bancárias no Banco Central da Jordânia. Estas contas destinam-se a garantir o financiamento de três programas MEDA. O abastecimento destas contas foi considerado uma despesa pelo serviço da Comissão responsável pela autorização das despesas. Em 31 de Dezembro de 2001, os montantes depositados nestas contas atingiam 639 927 euros. Estes montantes não só foram considerados logo à partida como equivalentes a despesas orçamentais, como não estavam incluídos nos valores disponíveis indicados no balanço da Comissão, uma vez que o contabilista não tinha tido conhecimento da abertura destas contas. Estas práticas são contrárias aos princípios de controlo interno mais elementares e a Comissão não deveria permitir o seu uso por parte dos seus gestores orçamentais subdelegados.

pré-financiamento e dos juros decorrentes dos fundos concedidos a terceiros, detidos pelas Comunidades Europeias, sendo inscritos como receitas diversas no orçamento.

Esta nova disposição assegurará uma contabilização mais rigorosa dos juros decorrentes dos fundos concedidos a partir de 1 de Janeiro de 2003.

Além disso, a Comissão clarificará, nas novas regras de aplicação do novo Regulamento Financeiro, aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2003, que os juros decorrentes do pré-financiamento de acções ao abrigo dos instrumentos de pré-adesão não devem ser considerados como propriedade da Comissão.

9.28. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O montante sobrestimado de 11,2 milhões de euros corresponde às regularizações ainda por efectuar em 31 de Dezembro de 2001. A maior parte deste montante diz respeito aos países da primeira vaga de desconcentração. Esta desconcentração produziu efeitos a partir do início de Janeiro de 2002, tendo a prioridade sido assim atribuída em primeiro lugar aos pagamentos a efectuar (acompanhamento dos prazos de pagamento) e as regularizações passaram para um segundo nível de prioridade. Esta situação foi entretanto corrigida.

Em qualquer caso, com excepção de um montante de 0,3 milhões de euros, a situação descrita pelo Tribunal foi regularizada no início de Setembro 2002. A Comissão assegurará a regularização da maior parte das despesas efectuadas no decurso do ano em questão.

9.29. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão tomará todas as disposições necessárias para assegurar uma aplicação correcta do Regulamento Financeiro a fim de que esta situação não se volte a produzir.

O aprovisionamento destas contas foi considerado uma despesa, dado tratar-se de montantes que devem ser transferidos para os beneficiários.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Provisões para riscos e encargos

9.30. Foi inscrita no balanço consolidado a 31 de Dezembro de 2001 ⁽²⁰⁾ uma provisão para encargos no valor de 15 300 milhões de euros respeitante às pensões a pagar aos agentes das instituições comunitárias. Este montante baseia-se num estudo actuarial efectuado em 1997. No seu relatório, o actuário recomendava na altura que fossem efectuadas regularmente reavaliações completas da dívida devido à amplitude do domínio abrangido. Desde 1997, os serviços da Comissão efectuaram eles próprios uma reavaliação da dívida com base num modelo simplificado. Na ausência de uma avaliação actuarial recente e completa, não é possível garantir a fiabilidade do montante inscrito (ver ponto 9.17).

9.31. Foi inscrita no balanço consolidado a 31 de Dezembro de 2001 uma provisão para riscos e encargos num montante de 564 milhões de euros, a fim de cobrir os custos de desmantelamento das instalações do CCI, cujas actividades cessaram (374 milhões de euros) ou prosseguem ainda (190 milhões de euros). Além de os custos da mobilização do próprio pessoal do CCI (estimados entre 75 e 100 milhões de euros) não terem sido incluídos na provisão, o montante desta última resulta de uma avaliação interna do CCI. Enquanto a avaliação técnica na qual esta se baseia não for objecto de um exame contraditório independente, o seu valor probatório é limitado.

Compromissos extrapatrimoniais

9.32. Em 31 de Dezembro de 2001, as autorizações por liquidar relativas às dotações diferenciadas atingiam 86 760 milhões de euros. Deste montante, as autorizações por liquidar há mais de dois anos elevavam-se a 28 840 milhões de euros, dos quais 9 790 milhões de euros não tinham sido objecto de qualquer pagamento nos dois últimos anos. Em relação a este montante, o Tribunal considera que aproximadamente 1 318,2 milhões de euros (13 %) já não correspondem a uma obrigação de pagamento.

9.30. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Para o cálculo dos direitos de pensão, a Comissão recorreu a um perito para realizar uma análise actuarial completa de cinco em cinco anos. Prevê-se que a próxima análise seja efectuada em 2003. Para além deste prazo quinquenal, os dados são objecto de ajustamento numa base anual, respeitando-se o método proposto pelo perito com base na evolução das taxas.

9.31. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão deu os primeiros passos contabilizando no orçamento de 2001 uma provisão por riscos e encargos para fazer face ao custo do desmantelamento da totalidade das instalações do Centro Comum de Investigação com base num estudo efectuado pela Comissão.

Será concluído um contrato com um avaliador externo. Espera-se que o primeiro projecto de relatório de avaliação esteja disponível no final de Janeiro de 2003.

⁽²⁰⁾ Os créditos a longo prazo incluem um montante idêntico inscrito no activo do balanço para indicar que, na realidade, a dívida está a cargo dos Estados-Membros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.33. Na sequência do plano de acção para eliminar autorizações por liquidar anormais, relativo apenas às rubricas orçamentais assinaladas no anexo da declaração conjunta ⁽²¹⁾ (estimadas em 3 500 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2001 de um total de autorizações potencialmente anormais de 11 600 milhões de euros), a Comissão só anulou autorizações num montante de aproximadamente 97 milhões de euros (de um total examinado de aproximadamente mil milhões de euros) durante os quatro primeiros meses do exercício de 2002.

9.34. Em relação ao FEDER, ao FEOGA-Orientação, ao IFOP e ao FSE, o Tribunal constatou mais uma vez que as autorizações por liquidar do período 1994-1999 e de períodos anteriores já não se justificavam, uma vez que correspondiam:

- a) A *dossiers* já encerrados, cujo saldo não utilizado não fora anulado;
- b) A casos em que o encerramento não foi efectuado mas foi determinado que uma parte da autorização já não é necessária, nomeadamente quando os pedidos de pagamento são inferiores ao montante por liquidar;
- c) A intervenções decididas antes de 1994 que não foram objecto de um pedido de pagamento definitivo até 31 de Março de 2001 e que deveriam ter sido anuladas automaticamente em 30 de Setembro de 2001, em conformidade com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, as quais representam 11 % dos 5 32,5 milhões de euros de autorizações ainda em aberto em 31 de Dezembro, isto é 56,1 milhões de euros (ver pontos 3.53-3.55);
- d) A intervenções cujo encerramento está suspenso devido a procedimentos judiciais referentes à parte que poderia ter sido objecto de um encerramento parcial.

9.33. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relativamente às rubricas orçamentais identificadas na Declaração, a anulação de autorizações de 97 milhões de euros reflecte apenas parte dos esforços desenvolvidos pela Comissão para rever as autorizações pendentes constantes com destas rubricas. Durante o período mencionado pelo Tribunal, a Comissão efectuou cerca de 147 milhões de euros em pagamentos relativamente a estas autorizações pendentes. Foram objecto de exame outros 745 milhões de euros de autorizações, tendo no entanto os serviços da Comissão considerado que devem manter-se em aberto devido a várias razões — o contrato ainda ser válido, aguardar relatório final, litígio legal em curso, etc. No final de Abril de 2002, a Comissão tinha revisto um quarto de todas as autorizações a examinar. O relatório demonstrou igualmente que a taxa de exame deve acelerar no final de 2002. O Plano de Acção tem por objectivo o exame de todas as autorizações pendentes (RAL) potencialmente anormais até ao final de 2003.

9.34. RESPOSTAS DA COMISSÃO

De modo geral, a Comissão refere-se a estas respostas nos pontos 3.27 a 3.29, bem como nos pontos 3.53 e 3.55.

- a) *Os casos pontuais salientados pelo Tribunal serão regularizados o mais rapidamente possível.*
- b) *A Comissão esforça-se por ajustar sistematicamente os montantes das autorizações ainda pendentes ao montante máximo dos pagamentos que poderá ter de efectuar. No entanto, a Comissão lembra que a maior partes dos processos anteriores a 1994 são objecto de litígio ou de processos judiciais, o que não permite proceder com segurança às anulações de autorizações pretendidas pelo Tribunal.*
- c) *Relativamente a este ponto em especial, a Comissão refere-se à sua resposta ao ponto 3.55.*
- d) *A Comissão não ajusta sistematicamente o montante das autorizações pendentes de acordo com a resolução dos processos individuais, tendo em conta o custo administrativo que tal implicaria.*

⁽²¹⁾ Declaração conjunta do Parlamento, do Conselho e da Comissão, de 20 de Novembro de 2001, relativo a um plano de acção para eliminar autorizações por liquidar anormais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.35. Um risco financeiro respeitante a um contrato de arrendamento não é indicado nos compromissos extrapatrimoniais nem nas notas explicativas do balanço (ver ponto 7.11).

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

9.36. A execução do orçamento geral da União Europeia caracteriza-se pela coexistência de vários tipos de gestão de natureza muito diversa. Varia da gestão centralizada dos gestores orçamentais da Comissão ao grande número de beneficiários locais muito dispersos tanto em termos geográficos como funcionais. Entre os dois inserem-se vários tipos de gestões descentralizadas nacionais ou mesmo regionais. Nos domínios da política agrícola e das acções estruturais, que representam 80 % do orçamento de 2001 (pagamentos), as medidas comunitárias são geridas, ao nível local, por serviços e organismos nacionais e regionais. Nos domínios das políticas internas e das acções externas [14 % ⁽²²⁾], os serviços da Comissão gerem directamente os fundos recorrendo aos serviços de numerosos intermediários, tanto na Europa como em outras partes do mundo. Finalmente, todas as instituições comunitárias gerem directamente as suas próprias despesas administrativas (6 %).

Recursos próprios

9.37. No que se refere aos recursos próprios, tal como nos exercícios anteriores, tendo em conta as limitações do domínio de auditoria (ver pontos 1.23, 1.24 e 1.37), o Tribunal é de opinião que as operações subjacentes às receitas cobradas são legais e regulares. Contudo, no que diz respeito aos recursos tradicionais, os Estados-Membros deverão reforçar as suas instruções nacionais relativas ao controlo do regime dos entrepostos aduaneiros. Em relação aos saldos do IVA e do PNB, a Comissão deverá inscrever os dados reais na conta de gestão. Além disso, no caso da correcção a favor do Reino Unido, a Comissão deveria fornecer as indicações essenciais relativas aos dados de base e às operações de cálculo (ver pontos 1.19, 1.20 e 1.38-1.40).

9.35. RESPOSTAS DA COMISSÃO

As negociações com o proprietário prosseguem. Caso esta situação persista aquando do encerramento do exercício de 2002, a Comissão reflectirá este risco financeiro nas suas demonstrações financeiras.

9.37. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Nas suas respostas ao capítulo 1 do presente relatório, a Comissão salientou as actividades desenvolvidas no quadro do projecto «Alfândega 2002», que deve ajudar os Estados-Membros a efectuarem as melhorias recomendadas pelo Tribunal. A Comissão indicou igualmente a sua intenção de efectuar as alterações recomendadas relativamente ao IVA/PNB no quadro da próxima apresentação das contas e de, em momento oportuno, incluir mais dados relativos à correcção relativa ao Reino Unido nos quadros contabilísticos.

⁽²²⁾ Incluindo as ajudas de pré-adesão (2 %).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Política agrícola comum

9.38. As observações apresentadas no capítulo 2 revelam a existência de erros nas declarações efectuadas pelos agricultores e outros beneficiários. Os sistemas de controlo assinalam e corrigem inúmeros erros. No entanto, continua ainda a verificar-se um nível significativo de erros em matéria de legalidade e regularidade das operações subjacentes. Uma comparação entre os resultados da auditoria do Tribunal e os dos relatórios dos controlos do SIGC apresentados pelos Estados-Membros revela que estes tendem a subavaliar a taxa global dos erros verificados (ver ponto 2.19). Com efeito, as sínteses consolidadas dos relatórios dos controlos do SIGC, que constituem um elemento de informação já importante, não fazem uma distinção entre os resultados dos controlos efectuados com base numa análise de risco e os dos controlos aleatórios (ver ponto 2.44). Por outro lado, a verificação da realidade dos factos declarados pelo beneficiários nos seus pedidos de pagamento não faz parte das competências dos organismos de certificação (ver ponto 2.54).

Acções estruturais

9.39. O exame das operações revelou que, no que diz respeito à parte do processo de gestão que não é efectuada na Comissão, esta última não dispunha ainda de informações globais suficientemente pertinentes e precisas para avaliar a legalidade e a regularidade das operações realizadas nos Estados-Membros.

9.38. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A regulamentação em vigor exige que os organismos de certificação verifiquem o carácter integral, o carácter exaustivo e a veracidade das contas, bem como o sistema de controlo interno. Este desenvolvimento faz parte integrante da reforma do apuramento das contas, tendo sido bem acolhido pelo Tribunal (ver Relatório especial n.º 22/2000). A verificação da veracidade dos factos declarados pelos beneficiários nos seus pedidos de pagamento encontra-se expressamente excluída das funções destes órgãos.

Requer-se aos Estados-Membros, tal como previsto no n.º 3 do artigo 17.º do Regulamento (CEE) n.º 3887/92 e no artigo 52.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001, que enviem à Comissão, o mais tardar até 31 de Março (relativamente às culturas arvenses) e até 31 de Agosto (relativamente aos prémios animais) de cada ano, um relatório que abranja o ano civil anterior. Para o efeito, os serviços da Comissão criaram questionários em que, relativamente ao sector das culturas arvenses, se requer aos Estados-Membros que indiquem separadamente os resultados de casos seleccionados numa base aleatória e de risco. Relativamente aos prémios animais, embora não se requeira aos Estados-Membros que distingam entre verificações aleatórias e verificações baseadas no risco, tem-se procedido na verdade de modo regular a um exame, tal como considerado adequado no contexto das auditorias. No que diz respeito a ambos os sectores, o objectivo consiste em assegurar que a selecção dos agricultores para efeitos de verificação no local seja representativa, tal como previsto no Regulamento (CEE) n.º 3887/92.

Além disso, no n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001, aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2002, prevê-se que os Estados-Membros «seleccionarão aleatoriamente entre 20 % e 25 % do número mínimo de agricultores a submeter a controlos no local». Este requisito regulamentar assegurará igualmente que se chegue a conclusões de auditoria devidamente fundamentadas.

9.39. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Dada a gestão descentralizada dos Fundos Estruturais por parte dos Estados-Membros, a Comissão procura assegurar que os sistemas em vigor gerem informações suficientes que lhe proporcionem um grau razoável de segurança no que diz respeito à elegibilidade das despesas declaradas.

Aquando do encerramento dos programas de 1994-1999, a base que assegura a legalidade e a regularidade das operações co-financiadas consistirá nas declarações de encerramento apresentadas, que os serviços da Comissão verificarão de modo cuidadoso. Relativamente ao período 2000-2006, bem como às declarações de encerramento e às conclusões dos trabalhos de auditoria requeridos de acordo com o Regulamento (CE) n.º 438/2001, a Comissão basear-se-á nas declarações de despesas certificadas pelo organismo pagador.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.40. O exame das operações efectuado ao nível da Comissão revelou igualmente que são frequentes os erros sem incidência orçamental directa, nos quais se incluem os atrasos de pagamentos⁽²³⁾ e os atrasos na aprovação dos programas.

9.41. As observações efectuadas no capítulo 3 indicam que continuam a verificar-se erros nas declarações de despesas apresentadas pelos Estados-Membros respeitantes quer aos pagamentos intermédios relativos ao período 1994-1999 (ver pontos 3.59-3.61), quer aos encerramentos do período 1994-1996 do objectivo n.º 2 (ver ponto 3.64), quer, finalmente, aos pagamentos intermédios relativos ao novo período de programação 2000-2006 (ver ponto 3.76). Em relação a este último, verificaram-se despesas não elegíveis semelhantes às dos períodos anteriores, embora o dispositivo regulamentar de gestão e de controlo tenha sido reforçado (ver ponto 9.91).

Políticas internas

9.42. O exame das operações revelou que apenas num número reduzido de casos a Comissão dispunha de elementos suficientes para avaliar a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.

9.40. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os casos de atraso de pagamentos verificados pelo Tribunal devem-se por vezes a circunstâncias objectivas. Contudo, com o objectivo de observar os prazos regulamentares, foram tomadas em 2002 certas medidas destinadas a melhorar a estrutura administrativa responsável pelos pagamentos.

Os atrasos verificados na aprovação dos programas deveram-se principalmente às exigências maiores que se impunham para assegurar o respeito da regulamentação comunitária ou para melhorar a qualidade das intervenções. Tal era de molde a prolongar o prazo de cinco meses fixado no n.º 1 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 quanto à tomada de decisão. Com efeito, esta disposição só impõe este prazo «desde que estejam reunidas todas as condições exigidas pelo presente Regulamento».

9.41. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão assegurará que os erros detectados pelo Tribunal e aceites pela Comissão sejam corrigidos o mais rapidamente possível.

9.42. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relativamente à avaliação da legalidade e regularidade das operações subjacentes, a Comissão efectua uma distinção entre os controlos a nível da Comissão e a nível do beneficiário final. A nível da Comissão, por exemplo, no quadro do sector da investigação, aplica-se um conjunto completo de procedimentos, de carácter financeiro e operacional, sendo utilizados extensivamente mecanismos de supervisão, tais como listas de verificação, a prestação de relatórios, etc. e sendo aplicados com rigor mecanismos de controlo para a apreciação das operações subjacentes. Além disso, as actividades de auditoria junto dos beneficiários para avaliar a legalidade e a regularidade das operações subjacentes foram intensificadas e serão intensificadas ainda mais no futuro.

⁽²³⁾ Embora o Livro Branco sobre a reforma da Comissão preveja uma acção específica neste domínio.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.43. As observações efectuadas no capítulo 4 sobre as acções indirectas do quinto programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico (42 % das políticas internas) revelam que continuam a verificar-se erros nas declarações de custos apresentadas pelos contratantes (ver pontos 4.41 e 4.44). Os controlos a posteriori realizados por auditores externos no âmbito do quarto programa-quadro confirmam esta conclusão (ver ponto 4.59). No caso do programa RTE-T (8 % das políticas internas) as operações subjacentes aos pagamentos são legais e regulares, excepto no que se refere aos estudos (ver pontos 4.27 e 4.29).

9.44. Embora o Livro Branco preveja uma acção específica neste domínio, verifica-se que, ao nível da Comissão, um número significativo de pagamentos é efectuado tardiamente.

Acções externas

9.45. O exame das operações revelou que, no que se refere à parte do processo que não é efectuada na Comissão, esta última nem sempre dispunha de elementos suficientes para avaliar a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.

9.46. As observações apresentadas no capítulo 5 acerca da ajuda humanitária e da ajuda alimentar (25 % do domínio, ver ponto 5.14) revelam a existência de erros ao nível local e de problemas na aplicação dos procedimentos de controlo por parte dos intermediários aos quais a Comissão recorre para gerir as ajudas (ver pontos 5.50-5.52).

9.43. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão concorda que os erros das declarações de custos continuem a constituir uma questão relevante, mesmo se a nova estratégia de auditoria aplicada desde 2000 não permite ainda aferir da evolução da situação. A Comissão continuará a envidar esforços para reduzir esses erros, tanto na aplicação do quinto Programa-quadro como relativamente ao sexto programa-quadro (ver respostas 4.47 a 4.50).

Relativamente aos estudos RTE-T, os problemas identificados pelo Tribunal dizem respeito a uma diferença de interpretação da definição dos custos elegíveis. A Comissão comprometeu-se a melhorar a clareza das definições a fim de evitar este tipo de desacordo no futuro (ver ponto 4.29).

9.44. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão concorda que os objectivos respeitantes ao prazo de pagamento nem sempre são alcançados. Todavia, a fim de melhorar a situação, a Comissão lançou uma iniciativa que, nomeadamente, inclui o acompanhamento pormenorizado e a declaração de prazos de pagamento.

Uma grande melhoria em termos de redução do tempo de pagamento deve decorrer dos atestados de auditoria que acompanham as declarações de custos, actualmente em fase-piloto, prevendo-se no entanto a sua utilização alargada no quadro do sexto programa-quadro.

9.45. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita que certas questões ainda requerem atenção, estando já a tomar as medidas necessárias. Ver igualmente respostas aos pontos 5.50 a 5.52.

9.46. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão já tomou as medidas necessárias para melhorar o controlo dos procedimentos e das contas dos diferentes projectos, nomeadamente com as ONG. Esta política já se encontra sistematizada relativamente a todas as novas atribuições de contratos ou de convites à apresentação de propostas.

No que diz respeito à ajuda humanitária, a Comissão registou as conclusões do Tribunal e procederá à revisão dos casos mencionados. A Comissão considera que as medidas tomadas no contexto da reforma da gestão financeira incidirão sobre os problemas identificados (ver igualmente respostas aos pontos 5.50 a 5.52).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Despesas administrativas

9.47. No que se refere às despesas administrativas, além de uma auditoria baseada, entre outros aspectos, numa análise global de todo o orçamento geral, foi efectuado um exame específico das remunerações pagas pela Comissão e pelo Parlamento Europeu, que representam cerca de 38 % dos pagamentos efectuados nesta área. A avaliação do sistema de controlo interno e os resultados dos testes substantivos não revelaram dificuldades referentes à legalidade e regularidade das operações subjacentes aos pagamentos (ver capítulo 7).

Reforma do sistema de controlo interno da Comissão

9.48. Em Janeiro de 2000, o Parlamento Europeu ⁽²⁴⁾ solicitou à Comissão que efectuasse uma reforma da sua gestão. Desta forma, em 5 de Abril de 2000, foi apresentado o livro branco «Reforma da Comissão» ⁽²⁵⁾, que inclui nos seus eixos estratégicos uma nova organização da auditoria interna, da gestão e do controlo financeiro. É sobre este aspecto que incide o exame do Tribunal efectuado no âmbito da DAS para o exercício de 2001. Com efeito, no que se refere ao exercício de 2001, a aplicação da reforma era demasiado recente, pelo que não pôde ainda ter uma incidência sobre a abordagem de auditoria do Tribunal (ver ponto 9.70).

Principais aspectos da reforma

9.49. O capítulo V do livro branco «Auditoria, gestão financeira e controlo» define o novo dispositivo de controlo interno e prevê em particular:

- a) A criação de um Serviço Financeiro Central (SFC) na Direcção-Geral do Orçamento;
- b) A criação de um Serviço de Auditoria Interna (SAI), sob a autoridade do vice-presidente responsável pela reforma e apoiado por um Comité de Acompanhamento da Auditoria (CAA);
- c) A instalação de estruturas de auditoria interna (*audit capabilities*) em cada direcção-geral;
- d) A manutenção provisória do visto prévio do auditor financeiro enquanto não é efectuada uma reformulação do Regulamento Financeiro.

⁽²⁴⁾ Resolução de 19 de Janeiro de 2000.

⁽²⁵⁾ COM(2000) 200 final de 5.4.2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.50. A reforma empreendida pela Comissão é profunda e baseia-se nos objectivos do COSO ⁽²⁶⁾, devendo dar resultados nos próximos anos. O princípio da responsabilidade dos directores-gerais da Comissão constitui o aspecto fundamental desta reforma. De agora em diante, estes últimos devem aplicar sistemas de controlo internos eficazes, que cumpram as normas mínimas definidas pelo SFC.

9.51. Nos termos da acção n.º 82 do livro branco, cada director-geral deve publicar um relatório de actividade anual (RAA) e assinar uma declaração que certifique, entre outras coisas, que os procedimentos de controlo interno aplicados pelos seus serviços dão as garantias necessárias de legalidade e regularidade das operações subjacentes.

Questões relativas a determinadas modalidades da reforma

9.52. Neste estágio, deveriam ser alterados três aspectos, a fim de reforçar a coerência do processo em termos práticos.

Calendário de apresentação das declarações e relatórios

9.53. As declarações dos directores-gerais, bem como o relatório de síntese da Comissão, constituem tomadas de posição espontâneas ⁽²⁷⁾ que o auditor externo (o Tribunal) não pode ignorar no âmbito da sua declaração de fiabilidade. Porém, as datas definidas pela Comissão para apresentação destas declarações não são compatíveis com o calendário do relatório anual previsto pelo Regulamento Financeiro. Os relatórios dos directores-gerais constituem a base do relatório de síntese comunicado pela Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal no final de Julho (ver pontos 9.94-9.100). Porém, nos termos do n.º 1 do artigo 88.º do Regulamento Financeiro, o Tribunal de Contas deve dar conhecimento à Comissão, o mais tardar até 15 de Julho, das observações que considere necessário incluir no seu relatório anual ⁽²⁸⁾.

9.53-9.54. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão reconhece que, relativamente ao primeiro ano de elaboração de relatórios anuais e de declarações, é impossível respeitar o calendário inicialmente previsto na carta de princípios para gestores orçamentais delegados (comunicação de 27 de Junho de 2001). Por outro lado, a Comissão previu, no quadro da acção n.º 10 do Relatório de síntese ⁽²⁾, examinar a metodologia e as orientações para o exercício seguinte e, nessa ocasião, dará um primeiro passo no estabelecimento deste calendário.

⁽²⁶⁾ COSO é uma organização de voluntários do sector privado, cujo objectivo consiste em melhorar a qualidade da apresentação das informações financeiras através da ética de empresa, de controlos internos eficazes e do governo das sociedades.

⁽²⁷⁾ Declarações da direcção.

⁽²⁸⁾ O artigo 88.ºA, conjuntamente com o artigo 88.º, do Regulamento Financeiro prevê que o Tribunal apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho a DAS simultaneamente com o relatório anual (o mais tardar em 30 de Novembro). Por razões práticas, desde 1994 a DAS faz parte do relatório anual.

⁽²⁾ Acção n.º 10: antes do final de 2002, o Secretariado-Geral, em colaboração com a DG Orçamento, a DG Pessoal e Administração e o serviço de auditoria interna, examinará e melhorará a metodologia e as orientações respeitantes à elaboração dos relatórios anuais para 2002, concedendo uma atenção especial à questão da materialidade, à definição do âmbito das reservas potenciais a incluir nas declarações conjuntas e ao tratamento das delegações cruzadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.54. Por conseguinte, este calendário não permite que o Tribunal execute nas devidas condições um exame aprofundado das declarações e relatórios comunicados tanto pelos gestores orçamentais como pela própria Comissão. O prazo previsto pela carta dos gestores orçamentais delegados para apresentação dos relatórios anuais (fixado em 15 de Março) seria mais adequado. As alterações de calendário previstas pelo novo Regulamento Financeiro tornam ainda mais necessário que a Comissão reveja as datas de apresentação das declarações e relatório anuais dos seus serviços.

Comité de acompanhamento da auditoria

9.55. O CAA examina os relatórios do SAI e deve verificar se as suas recomendações são aplicadas. Este comité, que garante a independência do SAI, é composto por cinco membros, dos quais quatro são comissários. O membro externo foi nomeado pela Comissão com base numa proposta dos quatro outros membros do CAA.

9.56. O CAA é presidido pelo Comissário responsável pelo orçamento, o que é contrário às normas habituais que excluem que o presidente de um comité de auditoria desempenhe, dentro da organização, uma função susceptível de causar um conflito de interesses.

9.56. RESPOSTAS DA COMISSÃO

As responsabilidades do Comité de Acompanhamento da Auditoria não são as mesmas das do «Comité de Auditoria» dos sectores público ou privado. Na fase de arranque, a ênfase principal do comité tem consistido nos trabalhos do serviço de auditoria interna, em especial em assegurar que os relatórios desse serviço sejam objecto de um seguimento adequado por parte das partes auditadas. Por exemplo, o comité não desempenha qualquer papel no exame das demonstrações financeiras da Comissão, o papel que um comité de auditoria «tradicional» teria no sector privado.

A Presidência e a Vice-Presidência do comité foram decididas pela Comissão de modo explícito para serem atribuídas ao Comissário responsável pelo orçamento e ao Comissário responsável pelas reformas, dado estes dois comissários, devido às respectivas pastas, serem os mais interessados na melhoria dos resultados da gestão financeira. Nos casos em que a auditoria abrange uma direcção-geral sob a responsabilidade directa de um membro do comité, esse membro não assumirá a presidência no que diz respeito a esse ponto.

Tomada em conta dos sistemas dos Estados-Membros e dos Estados terceiros

9.57. O orçamento da União Europeia é, consoante os casos, executado segundo modalidades mais ou menos descentralizadas (ver ponto 9.36).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.58. As várias modalidades de execução do orçamento tornam mais complexo o controlo da legalidade e da regularidade das operações subjacentes. A Comissão que, nos termos do artigo 274.º do Tratado CE, é responsável pela execução do orçamento, fica, na realidade, dependente da boa cooperação dos terceiros aos quais recorre.

9.59. Embora o livro branco refira que «dadas a dimensão e a complexidade das suas operações financeiras, a Comissão necessita da garantia de que os riscos financeiros estão a ser correctamente geridos», na prática, a reforma da Comissão não tem devidamente em conta a complexidade da gestão descentralizada. Se bem que o livro branco especifique que, na Comissão, «é necessária uma estratégia global que permita um acompanhamento permanente do funcionamento dos seus sistemas de controlo interno e dos controlos exercidos sobre as despesas financiadas pelo orçamento, pelas receitas ou pelos recursos próprios da UE»⁽²⁹⁾, as acções previstas para esse efeito cobrem essencialmente aspectos relativos à gestão interna da Comissão.

9.60. No que diz respeito à gestão descentralizada, a carta dos gestores orçamentais delegados⁽³⁰⁾ prevê que os relatórios de actividade incluam uma descrição das medidas tomadas para:

- a) Determinar em que medida os Estados-Membros aplicaram sistemas de gestão e de controlo que dão uma garantia razoável da legalidade e da regularidade das operações subjacentes;
- b) Controlar a validade dos montantes declarados;
- c) Aplicar correcções financeiras nos casos em que os procedimentos de controlo dos Estados-Membros se revelaram deficientes.

⁽²⁹⁾ COM(2000) 200 final de 5.4.2000, p. 64.

⁽³⁰⁾ SEC (2000)2203/5 de 13.12.2000. Ver igualmente a carta sobre as tarefas e responsabilidades dos gestores orçamentais subdelegados.

9.59-9.60. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que não são satisfatórias as disposições aplicáveis actualmente em matéria de responsabilidade pela gestão descentralizada dos fundos comunitários. No quadro do seu Relatório de síntese, a Comissão previu deste modo duas acções específicas neste domínio. A acção n.º 4⁽³⁾ prevê a especificação das responsabilidades e das competências respectivas da Comissão e do Conselho em matéria de gestão, de controlo e de supervisão dos Fundos Estruturais. A acção n.º 12 do Relatório de síntese⁽⁴⁾ tem como objectivo definir melhor o âmbito das competências dos gestores orçamentais nestes domínios com vista a permitir aos directores-gerais tomarem medidas adequadas em caso de incerteza ou de descoberta de problemas.

⁽³⁾ Acção n.º 4: A Comissão esforçar-se-á por especificar com o Conselho a sua quota de responsabilidade na realização dos objectivos definidos no que diz respeito à gestão partilhada dos Fundos Estruturais. A Comissão apresentará igualmente propostas com vista a alinhar as suas competências em matéria de supervisão e controlo das suas responsabilidades.

⁽⁴⁾ Acção n.º 12: Em colaboração com a DG Pessoal e Administração e os serviços envolvidos, a DG Orçamento analisará os problemas decorrentes da gestão partilhada até Março de 2003. Apresentará à Comissão uma proposta relativa ao âmbito das responsabilidades do gestor orçamental em cada domínio em que se aplica a gestão partilhada. Tal deverá permitir aos Directores-Gerais tomar medidas adequadas em caso de incerteza ou de descoberta de problemas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.61. No entanto, as eventuais reservas efectuadas pelos gestores orçamentais nas suas declarações são supostas incidirem sobre as deficiências verificadas no seio de cada direcção-geral. Só em circunstâncias excepcionais poderão ser referidos factores externos. Foi, contudo, salientado que o director-geral é sempre o responsável pelas medidas internas destinadas a minimizar os efeitos dos condicionalismos externos ⁽³¹⁾.

9.62. As normas de controlo interno revelam igualmente ambiguidades no que diz respeito aos aspectos específicos da gestão descentralizada. Assim, a norma 17 estipula para cada direcção-geral disposições aplicáveis em matéria de controlo, em particular um controlo *ex post* de uma amostra de operações. Não é feita referência aos sistemas de controlo dos Estados-Membros. Da mesma forma, também não é tratada a questão das auditorias externas empreendidas pela Comissão, nomeadamente no domínio das acções externas.

Estádio de adiamento da reforma

Calendário inicial

9.63. Em princípio, as acções do capítulo V do livro branco deveriam ter sido executadas antes de Julho de 2001 ⁽³²⁾ e o SAI deveria realizar entre Abril de 2001 e Dezembro de 2002 uma série de verificações dos sistemas de gestão e de controlo em todas as direcções-gerais.

Acções efectuadas dentro dos prazos

9.64. Numa primeira fase da reforma, a Comissão obteve (em Maio de 2000) uma alteração do Regulamento Financeiro, a fim de separar a auditoria interna e o controlo financeiro. Além disso, empreendeu uma reformulação geral do Regulamento Financeiro, o qual deve entrar em vigor no início de 2003. No último

9.61-9.62. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A norma n.º 17 impõe a aplicação de procedimentos de supervisão do controlo interno da Direcção-Geral e diz igualmente respeito à adequação dos sistemas de controlo nos Estados-Membros às necessidades decorrentes da legislação comunitária. Nesta mesma acepção, a carta de princípios indica que o gestor orçamental deve igualmente exercer a supervisão das acções geridas fora da sua estrutura. Deste modo, certos directores-gerais exprimiram reservas específicas no que diz respeito à gestão dos fundos por parte de terceiros. Por conseguinte, não se trata de uma declaração ambígua.

⁽³¹⁾ Esta declaração ambígua foi feita pelo grupo de metodologia nas «Linhas directrizes sobre a declaração e as reservas do gestor orçamental delegado no âmbito do relatório de actividade.»

⁽³²⁾ A acção n.º 91 previa que a formação do pessoal sem funções de gestão financeira e de controlo fosse realizada durante o período compreendido entre Setembro de 2001 e Julho de 2002.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

trimestre de 2000 foram ainda adoptados vários documentos essenciais à boa compreensão das funções dos agentes ⁽³³⁾. Finalmente, as direcções-gerais da Comissão efectuaram uma auto-avaliação da aplicação das normas de controlo interno. Os respectivos resultados serviram para reorganizar os circuitos financeiros e reforçar as capacidades de gestão, de controlo e de auditoria.

Atrasos ao nível da execução

Criação dos novos serviços

9.65. As dificuldades de recrutamento de pessoal qualificado e a indefinição das disposições administrativas levaram a que alguns dos novos serviços não estivessem ainda plenamente operacionais no final de 2001. Foi o caso do SFC, do SAI e das «estruturas de auditoria interna» ⁽³⁴⁾ das diferentes direcções-gerais.

Normas de controlo interno

9.66. Os prazos de aplicação de determinadas normas de controlo interno, inicialmente fixados em finais de 2001, foram prorrogados até datas compreendidas geralmente entre Março e Dezembro de 2002 ⁽³⁵⁾. A prorrogação da criação das estruturas de auditoria interna até ao final de 2002 poderá limitar o âmbito das declarações dos directores-gerais para os próximos exercícios.

⁽³³⁾ Carta do SAI (acção n.º 68); carta do CAA (acção n.º 71); comunicação sobre as condições de criação de uma estrutura de auditoria interna em cada serviço da Comissão (acção n.º 81); carta dos gestores orçamentais delegados e carta dos gestores orçamentais subdelegados (acção n.º 63); nota de orientação sobre a separação das tarefas e os circuitos financeiros (acção n.º 79). A carta do contabilista e dos contabilistas subordinados (acção n.º 63) só foi adoptada em Novembro de 2001.

⁽³⁴⁾ *Audit capabilities*.

⁽³⁵⁾ Por exemplo: norma n.º 3 «competências do pessoal»; norma n.º 4 «rendimento do pessoal»; norma n.º 5 «funções sensíveis»; norma n.º 11 «análise e gestão de riscos»; norma n.º 22 «estrutura de auditoria interna.»

9.65. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Embora o nível geral de efectivos do Serviço de Auditoria Interna (SAI) tivesse crescido fortemente ao longo de 2001, não atingiu o objectivo fixado no final desse ano, devido principalmente à falta de candidatos aos postos de auditor com o perfil profissional adequado. A mesma situação pode ser observada no que diz respeito às Estruturas de Auditoria Interna (EAI), dado em 2001 a maior partes dos departamentos estarem ainda a criar os respectivos sistemas de controlo interno, devido à falta de recursos suficientes. Foram lançados pela Comissão dois concursos abertos de auditoria interna relativamente aos níveis A 4/A 5 e A 6/A 7 com o objectivo de contribuir para o recrutamento tanto do SAI como das EAI.

9.66. RESPOSTAS DA COMISSÃO

As normas de controlo interno estão a ser aplicadas de modo progressivo desde 2000. Relativamente aos gestores orçamentais, o prazo para a aplicação das normas prioritárias para a gestão financeira foi fixado em 30 de Junho de 2001.

O impacto da criação tardia das estruturas de auditoria interna deve ser relativizado. Na verdade, estas estruturas só fornecem uma parte das numerosas informações à disposição do director-geral. Por outro lado, muitas dessas estruturas contribuíram no corrente ano, com a sua consultadoria e experiência, para a elaboração dos relatórios anuais de actividade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Recuperações

9.67. O prazo fixado na acção 96 do livro branco relativo a uma gestão mais eficaz da recuperação dos fundos pagos indevidamente (ver ponto 9.26) fora Julho de 2000. Em Dezembro de 2000, a Comissão adoptou uma comunicação ⁽³⁶⁾ que definia os princípios duma reforma dos seus procedimentos e um plano de acção para esse efeito que previa uma descentralização operacional e um apoio reforçado do seu serviço jurídico. Na sequência de dificuldades administrativas, a data-limite foi prorrogada até 30 de Junho de 2002.

Funções de controlo

9.68. A acção n.º 78 do livro branco refere que a descrição dos sistemas de gestão e de controlo financeiro das direcções-gerais, bem como os relatórios das estruturas de auditoria e do SAI fornecem ao SFC as informações necessárias a uma supervisão da aplicação das normas mínimas de controlo interno da Comissão. Compete ao SFC adaptar essas normas sempre que tal seja necessário.

9.67. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Com vista a uma gestão mais eficaz da recuperação dos fundos pagos indevidamente no domínio das despesas efectuadas em gestão directa, a comunicação da Comissão de Dezembro de 2000 redefiniu os papéis dos diferentes intervenientes e especificou as melhorias a nível dos instrumentos informáticos e dos procedimentos.

A descentralização operacional da nota de débito para o nível dos gestores orçamentais será aplicada a partir de 1 de Janeiro de 2003, data de entrada em vigor do novo Regulamento Financeiro, das modalidades de execução, bem como das disposições de procedimento interno relativas à cobrança.

Em 2002, foram introduzidas outras melhorias:

- a nível informático, foi concluída a primeira fase da melhoria do acompanhamento,*
- foram reforçados os efectivos afectados à cobrança. Além disso, foi centralizada a coordenação dos processos no estádio da cobrança coerciva,*
- o OLAF criou uma nova unidade para o acompanhamento das irregularidades relativas aos aspectos financeiros.*

Deverá ser adoptada pela Comissão antes do final de 2002 uma nova comunicação da Comissão relativa à melhoria da cobrança dos créditos decorrentes da gestão directa e indirecta das despesas comunitárias.

⁽³⁶⁾ SEC(2000) 2204/3 de 12.12.2000.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.69. Devido ao atraso sofridos por determinados aspectos da reforma, os relatórios de auditoria têm sido raros. No final de 2001, nem o SAI nem as estruturas de auditoria interna tinham efectuado auditorias aprofundadas da aplicação das normas de controlo interno. No final de 2001, o SFC, que não realiza controlos, não tinha ainda podido exercer plenamente as suas funções de supervisão da aplicação das normas mínimas de controlo interno.

9.70. De uma maneira geral, os atrasos verificados não têm nada de excepcional. Na maioria dos casos, resultam de um calendário pouco realista e de uma grave subavaliação das dificuldades, no entanto perfeitamente previsíveis, relacionadas nomeadamente com condicionalismos administrativos e técnicos.

Relatório de síntese da Comissão (24 de Julho de 2002)

Relatórios de actividade anuais e declarações dos directores-gerais

9.71. As declarações dos directores-gerais constituem um progresso susceptível de ter um impacto sobre a abordagem de auditoria do Tribunal. Assim, é importante que o âmbito destas declarações não apresente ambiguidades, em particular no que diz respeito ao tratamento das deficiências materiais ao nível dos Estados-Membros, dos estados terceiros e dos beneficiários finais (ver pontos 9.57-9.62 e 9.86) e que os procedimentos que estão na sua base sejam suficientemente transparentes para permitirem um exame da sua validade por parte do auditor externo. Tal ainda não sucede. A apresentação dos relatórios de actividade e das declarações dos directores-gerais relativas ao exercício

9.69. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A aplicação das normas de controlo será progressiva. O Serviço Financeiro Central (SFC) auxilia os serviços da Comissão e assume a supervisão desta aplicação. Tal implicou nomeadamente uma revisão das normas adoptadas pela Comissão no final de 2001.

As normas de controlo interno, os relatórios de actividade anuais e as declarações dos departamentos constituíam a base de trabalho necessária para que o Serviço de Auditoria Interna (SAI) desse início a auditorias aprofundadas. Na pendência da sua disponibilidade, o SAI observava, em primeiro lugar, o processo de reformas e, em segundo lugar, domínios mais específicos de risco ou questões relativamente às quais existia um pedido da hierarquia para a sua revisão. A auditoria e a revisão realizadas permitiram ao serviço de auditoria interna obter experiência, efectuar um estudo preliminar da instituição e do seu quadro de controlo e identificar as principais questões sistémicas e riscos conexos.

9.70. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os objectivos iniciais eram efectivamente muito ambiciosos, tendo nomeadamente em conta a falta de pessoal especializado para as funções de auditoria e de controlo. A falta de disponibilidade destes perfis especializados em tempo útil foi reconhecida pela Comissão no seu relatório de síntese (ver acção n.º 14) ⁽⁵⁾.

9.71. RESPOSTAS DA COMISSÃO

No seu Relatório de síntese, a Comissão previu acções susceptíveis de melhorar a qualidade dos relatórios anuais de actividade, nomeadamente no que diz respeito aos aspectos relacionados com a gestão partilhada dos fundos comunitários e os aspectos metodológicos de apoio à elaboração destes relatórios.

⁽⁵⁾ Acção n.º 14: a DG Pessoal e Administração reverá, logo que possível em 2002, os perfis para os novos recrutamentos de que os serviços têm necessidade em matéria de gestão financeira e de aspectos conexos, sendo comparados com o programa actual de concursos neste domínio e sendo lançados outros concursos gerais em função das necessidades. A este respeito, a DG Pessoal e Administração elaborará um programa que o novo organismo europeu de selecção de pessoal (EPSO) executará a partir do início de 2003. A título de medida transitória, o recrutamento de agentes temporários para postos permanentes vagos será alargado até que sejam utilizáveis as listas de reserva suficientemente longas para os concursos correspondentes.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

de 2001 constitui uma primeira experiência, que inclui vários aspectos que poderiam ser melhorados. Só a partir do exercício de 2002 esses relatórios e declarações poderiam, se for caso disso, constituir um dos fundamentos da declaração de fiabilidade do Tribunal.

Processo de elaboração

Acompanhamento insuficiente

9.72. No que se refere ao exercício de 2001, os relatórios de actividade e as declarações dos directores-gerais foram elaborados sem que existissem estruturas reformadas plenamente operacionais. Os procedimentos a aplicar, as normas a respeitar, bem como a terminologia a utilizar acabavam de ser adoptados⁽³⁷⁾ e os serviços centrais nem sempre puderam acompanhar os trabalhos das 36 direcções-gerais.

9.73. Esta preparação tardia nem sempre permitiu uma interpretação harmonizada das linhas directrizes. Além disso, não foi possível efectuar uma primeira análise dos projectos elaborados para identificar os erros, incoerências e contradições entre as declarações dos diferentes directores-gerais, a fim de introduzir as alterações necessárias. O adiamento por um ano da apresentação completa dos primeiros relatórios e declarações poderia ter sido melhor utilizado para garantir o acompanhamento e dar o apoio necessário aos gestores orçamentais delegados da Comissão.

Por outro lado, os relatórios e as declarações não constituem uma declaração de fiabilidade na acepção da do Tribunal e não seguem, além disso, a mesma metodologia. Foram concebidos com o objectivo de responsabilização («accountability») dos directores-gerais, mas igualmente da Comissão, relativamente à gestão administrativa dos seus serviços.

9.72. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão efectuou um esforço substancial em matéria de reforma dos sistemas de gestão. Trata-se de um primeiro exercício que diz respeito ao conjunto dos serviços da Comissão, que se inscreve no quadro da criação do novo sistema de gestão por actividade. No entanto, a Comissão considera que as acções correctivas iniciadas pelo seu Relatório de síntese já podem contribuir de modo relevante para a melhoria das deficiências verificadas.

A revisão da metodologia (ver acção n.º 10) e, principalmente, a experiência obtida com este exercício deverá permitir a harmonização dos procedimentos. Todavia, as declarações nunca serão inteiramente harmonizadas a fim de poderem respeitar as especificidades dos serviços da Comissão.

9.73. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão tirou partido do adiamento num ano da apresentação «completa» dos relatórios elaborando relatórios relativos a cada uma das direcções-gerais quanto à aplicação em 30 de Junho de 2001 das normas de controlo interno, nomeadamente das de gestão financeira.

⁽³⁷⁾ Em 27 de Junho de 2001, a Comissão adoptou uma comunicação sobre os relatórios e as declarações anuais dos directores-gerais que prevê que os relatórios de actividade anuais de 2001 sejam apresentados o mais tardar até 1 de Maio de 2002. Em 9 de Janeiro de 2002, uma circular sobre os relatórios de actividade anuais para o exercício de 2001 definiu os sistemas de recolha das informações necessárias. Só a 9 de Abril de 2002, ou seja três semanas antes da data-limite, é que foram aprovadas linhas directrizes destinadas a auxiliar as direcções-gerais a prepararem as suas declarações, eventualmente com reservas. Estas directrizes definiam, a título provisório, os conceitos, a terminologia e o âmbito da declaração e das reservas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Imprecisão das normas

9.74. De acordo com as linhas directrizes, os directores-gerais, nas suas declarações, expressam a sua garantia razoável de que não existem deficiências sistemáticas no dispositivo de controlo interno nem problemas pontuais que possam ter um efeito material sobre a legalidade e a regularidade das operações do exercício.

9.75. Nas linhas directrizes a materialidade é definida como qualquer condição que causou ou poderia causar erros, ineficiências, irregularidades, fraudes ou outras contrariedades com uma dimensão tal que obrigue os gestores responsáveis a tomarem medidas correctivas imediatas, para reduzirem os riscos de perdas potenciais para a organização. Nestes casos, a declaração deverá incluir reservas.

9.76. Vários exemplos dados em anexo às linhas directrizes destinavam-se a clarificar as definições. Contudo, sem uma experiência suficiente, só uma análise rigorosa dos fenómenos a tratar e uma discussão aprofundada da sua classificação poderiam ter garantido um tratamento coerente em todos os relatórios de actividade e declarações. A apresentação tardia das orientações práticas não permitiu organizar estas medidas de harmonização.

Conteúdo das declarações e relatórios de actividade anuais

Reservas que fragilizam uma garantia positiva

9.77. Em relação a 2001, os 36 directores-gerais em questão afirmaram todos eles ter a garantia razoável de que os procedimentos de controlo instalados dão as garantias necessárias quanto à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Contudo, 22 dessas declarações incluíam reservas, que referem dificuldades suficientemente graves para que a Comissão procure superá-las ela própria através de um plano de acção (ver ponto 9.96). A vasta gama de acções previstas fragiliza a garantia prestada nas declarações dos directores-gerais.

9.78. Dezassete directores-gerais afirmaram ter a garantia razoável que os procedimentos de controlo instalados lhes proporcionam as garantias necessárias quanto à legalidade e à regularidade das operações

9.75-9.76. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Foram identificados pela Comissão vários problemas no seu Relatório de síntese, nomeadamente quanto aos aspectos metodológicos e às orientações para a elaboração dos relatórios anuais de actividade e das declarações. A fim de sanar esses problemas, a Comissão lançou uma acção específica (ver acção n.º 10) destinada a clarificar a definição e o âmbito das reservas (conceito de materialidade).

9.77-9.79. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que as declarações efectuadas pelos diferentes directores-gerais asseguram um nível razoável de segurança, apesar de serem objecto de um certo número de reservas.

No contexto deste exercício, o facto de emitir reservas demonstra que o problema foi identificado e que a Direcção-Geral se compromete a saná-lo com base em planos de acção. Trata-se frequentemente de preocupações ou de incertezas a verificar relativamente a certas operações ou sistemas. Tal significa que todas as operações subjacentes não estão necessariamente abrangidas pelas reservas expressas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

subjacentes, mas declararam igualmente não disporem das informações necessárias respeitantes ao funcionamento dos sistemas. Em certos casos até explicaram que os sistemas instalados apresentam deficiências importantes.

9.79. Os exemplos a seguir apresentados ilustram esta problemática:

a) Em relação ao Fundo Social, a DG Emprego considera não ter uma garantia razoável do bom funcionamento dos sistemas dos Estados-Membros no que se refere ao período de programação 2000-2006, em termos da legalidade e regularidade das operações subjacentes;

b) As DG Agricultura, Sociedade da Informação e Energia e Transportes efectuaram várias reservas importantes nas suas declarações, sem, no entanto, especificarem qual a parte das despesas a que as reservas se aplicam.

a) *O número previsto de auditorias preventivas para 2001 pela DG EMPL relativamente a uma primeira avaliação das descrições dos sistemas de gestão e de controlo [artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001] teve de ser reduzido, devido principalmente à falta de descrições ou à sua transmissão tardia.*

Além disso, a declaração do gestor orçamental delegado que abrange o relatório de actividade anual de 2001 especifica que esta situação é igualmente devida a «dificuldades de funcionamento e de recrutamento do serviço de auditoria e controlo da DG EMPL». Na perspectiva da melhoria desta situação, todos os Estados-Membros terão sido objecto, pelo menos, de uma auditoria preventiva por parte da DG EMPL em 2002.

b) *A conclusão do Tribunal explica-se nomeadamente pelo facto de se ter tratado do primeiro exercício relativamente ao qual cada director-geral devia elaborar uma declaração. No seu relatório de síntese, a Comissão reconheceu, por outro lado, que, na sequência dos resultados deste primeiro exercício, se impunha uma abordagem mais harmonizada, nomeadamente no que diz respeito ao âmbito das reservas. A acção n.º 10 permitirá uma tal abordagem.*

Reservas insuficientes ou pouco claras

9.80. Seis relatórios de actividades anuais e declarações não fazem qualquer distinção entre reservas e observações⁽³⁸⁾ e algumas observações incluídas em certas declarações constituem na realidade reservas. Por exemplo, a DG Política Regional refere que as auditorias em curso relativas ao período de programação 2000-2006 do FEDER, do Fundo de Coesão e de ISPA dão apenas uma garantia limitada e incerta, sem que esta indicação constitua uma reserva. Além disso, a apreciação do âmbito das reservas ou observações é impossível ou muito difícil, devido à falta de informação sobre o impacto real ou estimado dos problemas referidos [ver alínea b) do ponto 9.79].

9.80. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A DG REGIO aceita que a observação referida pelo Tribunal tenha um carácter de reserva, dado tal ser evidente a partir das explicações contidas no Relatório de actividade. A gravidade deste «carácter de reserva» é compensada pelo facto de a falta de um grau razoável de segurança constituir uma situação temporária. O montante do financiamento correspondente é quantificado de modo aproximado nas explicações subjacentes à declaração do director-geral, em termos do número de programas analisados e auditados no local, no caso do FEDER e das auditorias realizadas para o Fundo de Coesão e para o ISPA, sendo o pressuposto de base para os programas ou países não abrangidos por essas verificações que a fiabilidade seja apenas parcial.

⁽³⁸⁾ Enquanto que uma reserva diminui a garantia dada para um aspecto pontual da gestão, uma observação incide sobre um aspecto específico da gestão que se pretende destacar.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.81. Os relatórios de actividade anuais incluem muitas vezes informações respeitantes a riscos não incluídos no âmbito dos controlos, sobre os quais não foram efectuadas reservas na declaração. Por exemplo, o relatório de actividade anual de ECHO refere áreas nas quais é necessário efectuar melhorias (procedimentos de adjudicação de contratos, qualidade da contabilidade e dos controlos das ONG). Estes vários elementos não estão incluídos nas reservas.

Incoerências

9.82. Algumas questões que dizem respeito à maior parte das direcções-gerais não foram tratadas de forma coerente. Assim, a escassez de pessoal qualificado, a falta de garantia dada pelas estruturas de auditoria (*audit capabilities*) e o incumprimento das normas de controlo interno foram por vezes objecto de reservas e outras de simples observações ou comentários efectuados no relatório de actividade, sem que se possam ver diferenças ao nível da dimensão das dificuldades assinaladas.

9.83. No que diz respeito aos programas-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), a DG Energia e Transportes emitiu uma reserva acerca da capacidade dos controlos actuais das declarações de despesas de reduzirem de forma satisfatória os riscos de pagamentos excessivos, salientando que não fora encontrada qualquer solução comum para esta questão por parte das diferentes direcções-gerais em causa. A questão foi igualmente referida numa reserva emitida pelas DG Sociedade da Informação e Empresa. Em contrapartida, no seu relatório de actividade anual, a DG Investigação refere que, em relação ao quarto programa-quadro, os resultados das suas auditorias confirmam que o sistema é razoavelmente fiável. Contudo, 155 das 232 auditorias efectuadas assinalaram sobredeclarações de custos por parte dos contratantes (ver quadro 4.8).

9.81. RESPOSTAS DA COMISSÃO

De acordo com as orientações relativas à declaração do gestor orçamental delegado e com as reservas contidas no Relatório anual, as reservas relacionam-se com deficiências relativas ao controlo interno no quadro das DG/serviços, o que impede o gestor orçamental delegado de assinar uma declaração com um grau razoável de segurança. Quando o ECHO menciona que muitas das organizações humanitárias (ONG) podiam melhorar a qualidade da prestação de informações financeiras e dos controlos e, igualmente, que os parceiros ONG têm por vezes dificuldades em respeitar as regras comunitárias em matéria de contratos públicos, dado não estarem adaptadas às circunstâncias da ajuda humanitária, o ECHO está a referir-se aos controlos efectuados pelos intermediários responsáveis pela aplicação das operações e não ao controlo interno no quadro das DG.

9.82. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que a revisão da metodologia (ver acção n.º 10) e, principalmente, a experiência obtida com este exercício, deverá permitir a harmonização dos procedimentos. Por outro lado, as declarações não serão nunca inteiramente harmonizadas, a fim de poderem respeitar as especificidades dos serviços da Comissão.

9.83. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Nos relatórios anuais de actividade das DG RTD, INFSO, TREN e ENTR, foram observadas dificuldades análogas quanto ao problema da aplicação das disposições contratuais pelos beneficiários, aquando da apresentação da declaração dos custos. Para fazer face a esse problema, foram tomadas medidas reforçando os mecanismos de controlo, aplicando uma estratégia de auditoria destinada a auditar cerca de 10 % dos contratantes de um programa-quadro e explorando a possibilidade da certificação dos custos. A fim de se obterem novas melhorias, foi adoptada uma acção específica para tratar destes problemas por parte da Comissão no Relatório de síntese dos Relatórios de actividade anuais.

A Comissão compromete-se a aprofundar a harmonização da abordagem relativa aos relatórios anuais e às declarações dos directores-gerais, desde que as situações sejam comparáveis. Quanto às divergências salientadas pelo Tribunal no domínio da investigação, explicam-se igualmente pelas circunstâncias, que não são inteiramente comparáveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.84. Por sua vez, no que se refere aos sistemas de informações financeiras, à contabilidade e às demonstrações financeiras, bem como ao processo de recuperação de dívidas, a DG Orçamento emitiu reservas que são supostas cobrir os problemas verificados noutras direcções-gerais. Ao agir desta forma, a DG Orçamento pretendia assumir a responsabilidade pelos dados contabilísticos anexos aos relatórios de actividade das direcções-gerais.

9.85. Assim, a maior parte dos relatórios de actividade e das declarações não referem as dificuldades que afectam os dados contabilísticos, em particular no que diz respeito ao registo do activo e passivo comunitários. Esta situação pode provocar mal-entendidos, uma vez que os leitores dos diversos relatórios de actividade e das declarações não são sistematicamente informados da reserva geral expressa pela DG Orçamento. Esta situação é ainda complicada pelo facto de alguns relatórios de actividade e algumas declarações incluírem reservas, observações ou comentários sobre os problemas em questão.

Tratamento inadequado das dificuldades externas

9.86. Em aplicação dos princípios descritos nos pontos 9.57-9.62, a maioria das declarações incidem apenas sobre os domínios da responsabilidade directa da Comissão, sem que isso seja explicado na própria declaração. Por exemplo, há uma ambiguidade na declaração relativa à DG Agricultura que parece cobrir a totalidade do orçamento, embora na sua declaração o director-geral remeta para o seu relatório, no qual precisa que se concentra nos domínios que estão mais directamente sob o seu controlo [ver alínea b) do ponto 9.79].

Deste modo, a DG RTD não manifestou qualquer reserva relativamente às dificuldades evocadas salientando que exerce as suas actividades num contexto de controlo e de auditoria representativo que produz uma imagem fiável da situação.

9.84-9.85. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Quanto às três reservas manifestadas pela DG Orçamento, apenas a reserva relativa à coerência dos dados contabilísticos tinha implicações para as declarações dos outros directores-gerais. Os próprios directores-gerais consideraram, aquando do processo de elaboração das declarações, que era mais pertinente reflectir este problema através de uma reserva geral da DG Orçamento, tendo em conta as suas responsabilidades na matéria.

- *A reserva quanto às demonstrações financeiras tem efectivamente um interesse significativo para a Comissão no seu conjunto, não sendo no entanto da competência das direcções-gerais. Por conseguinte, não há qualquer razão para evocar essa reserva nas declarações dos outros directores-gerais para além do director-geral da DG Orçamento.*
- *A reserva quanto ao processo de recuperação diz respeito às fases internas da DG Orçamento do mencionado processo. Por conseguinte, não diz respeito às outras direcções-gerais.*

9.86. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A declaração do director-geral da DG AGRI assume um compromisso quanto ao funcionamento correcto dos seus serviços e, nomeadamente, quanto à fiabilidade do seu sistema de controlo interno. Este inclui os controlos efectuados pela Direcção «Auditoria das Despesas Agrícolas» sobre as despesas geradas pelos Estados-Membros e países candidatos, denominadas «despesas indirectas». Por conseguinte, a declaração abrange a totalidade do orçamento.

A declaração abrange os domínios de controlo que são da competência do director-geral. Noutros termos, a declaração não abrange, relativamente às despesas indirectas, a responsabilidade de gestão e de controlo que incumbe aos Estados-Membros por força da regulamentação em vigor.

A DG AGRI considera que não existe qualquer ambiguidade.

A articulação das responsabilidades do director-geral e dos Estados beneficiários em matéria de gestão partilhada encontra-se descrita na legislação específica e é retomada na carta de princípios do gestor orçamental delegado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.87. Embora o relatório de actividade anual do Serviço de Cooperação EuropeAid saliente que a função de auditoria externa deve ser rápida e substancialmente reforçada, para que se possa alcançar um melhor controlo das operações, tanto ao nível da sede como das delegações, a declaração não inclui qualquer reserva sobre este aspecto.

Ausência de informações sobre os planos de acção

9.88. Nas orientações práticas é solicitado que as declarações incluam uma breve descrição da natureza das reservas e uma síntese das soluções propostas. As informações mais pormenorizadas sobre as reservas (problemas, impacto e plano de acção) deverão ser apresentadas no capítulo 4 do relatório de actividade anual. Em relação a 2001 só uma minoria de declarações apresentava um plano de acção indicando as medidas correctivas previstas para cada um dos problemas assinalados.

9.89. A apresentação dos relatórios de actividades anuais e das declarações contribuirá para uma melhoria dos sistemas de controlo interno, na medida em que os serviços da Comissão concretizem os diversos planos de acção anunciados (ver pontos 9.96 e 9.97).

Coerência com as constatações de auditoria do Tribunal

9.90. A fórmula habitual da declaração explica que a garantia razoável se baseia, entre outros, nos ensinamentos retirados dos relatórios do Tribunal de Contas relativos aos exercícios que precederam o da declaração em questão. Só numa minoria de casos, as principais constatações do Tribunal relativas a domínios específicos foram objecto de reservas.

9.91. No seu Relatório especial n.º 10/2001 ⁽³⁹⁾ relativo ao controlo financeiro dos fundos estruturais [Regulamento (CE) n.º 2064/97 ⁽⁴⁰⁾] pela Comissão e pelos Estados-Membros, o Tribunal concluiu, por exemplo, que devido à ausência de medidas tomadas rapidamente para garantir uma aplicação correcta da regulamentação por parte dos Estados-Membros, a Comissão não dispunha de informações suficientes e fiáveis que lhe permitissem proceder ao encerramento das diversas formas de intervenções. Estas observações foram já efectuadas no relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 2000 ⁽⁴¹⁾. Apesar destas observações, as direcções-gerais responsáveis pela gestão dos fundos estruturais não emitiram reservas sobre esta questão.

⁽³⁹⁾ JO C 314 de 8.11.2001.

⁽⁴⁰⁾ JO L 290 de 23.10.1997, p. 1.

⁽⁴¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000, pontos 3.44-3.56.

9.87. RESPOSTAS DA COMISSÃO

O programa de acção para reforçar as actividades e os procedimentos em matéria de auditorias externas foi adoptado pela AIDCO.

9.88. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão estabeleceu no seu Relatório de síntese acções com um calendário explícito para abranger as reservas comuns a várias DG ou as deficiências verificadas aquando da elaboração do Relatório de síntese.

A última acção (n.º 18) ⁽⁶⁾ exige aos serviços da Comissão a integração, com efeitos a partir de Setembro de 2002, dos planos de acção no seu plano de gestão para 2002, estando previsto um procedimento de acompanhamento explícito.

9.91. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Foram realizadas em 2001 actividades substanciais de auditoria relativamente à aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 por parte dos Estados-Membros a fim de assegurar a existência de uma base adequada para o encerramento das operações relativas ao período 1994-1999.

⁽⁶⁾ Acção n.º 18: Até Setembro de 2002, os planos de acção que faltam ou que não são adequados serão incluídos nos planos de gestão anuais para 2002. Estes planos de acção, à imagem dos demais, serão integrados nos planos de gestão anuais para 2003, em função das necessidades verificadas. Os progressos realizados serão objecto de acompanhamento pelo Comissário responsável e serão examinados no quadro dos próximos relatórios anuais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Conclusões do serviço de auditoria interna

9.92. No final de Julho de 2002, o SAI apresentou uma avaliação dos relatórios de actividade anuais e das declarações dos gestores orçamentais delegados da Comissão. Esta avaliação não incide sobre o teor das declarações mas sobre a aplicação, por parte dos serviços, dos métodos adoptados pela Comissão. Por este motivo seria incorrecto interpretar as suas conclusões, por vezes críticas, como uma opinião de auditoria sobre a legalidade e a regularidade do conjunto das operações da Comissão. Várias recomendações deste relatório (que revela uma preocupação de transparência) foram incluídas na síntese das declarações enviada pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho ⁽⁴²⁾.

9.93. Convém salientar três observações do relatório:

- a) O interesse que a Comissão teria em adoptar um processo de elaboração das declarações em que cada responsável fornecesse ao escalão hierárquico imediatamente superior uma declaração sobre a esfera de actividade que lhe diz respeito;
- b) O carácter muito heterogéneo da apresentação das declarações e sobretudo o âmbito muito variável tanto das observações como das reservas. Esta situação não permite consolidar de forma lógica as conclusões formuladas pelos gestores orçamentais delegados;
- c) As ambiguidades das declarações relativas aos sectores em que a gestão é partilhada com os Estados-Membros, que indicam que os gestores orçamentais delegados hesitam em se comprometerem quanto a operações em relação às quais consideram não ter o controlo.

9.93. RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) *A metodologia retida pela Comissão para a elaboração das declarações assenta no princípio da centralização das informações no vértice da hierarquia. Com efeito, o director-geral estabelece a sua apreciação pessoal com base nas informações de que dispõe directamente, mas igualmente, claro está, com base nas informações fornecidas pelos seus serviços. Contudo, no quadro deste primeiro exercício, o processo em cascata não foi tido em conta.*
- b) *A Comissão está consciente de uma certa heterogeneidade, devido nomeadamente ao carácter inovador e recente do exercício. Para fazer face a este problema, o seu Relatório de síntese incluía a acção n.º 10, que prevê a melhoria da «metodologia e das orientações relativas à elaboração dos Relatórios anuais para 2002, concedendo uma atenção especial à questão da importância relativa e à definição do âmbito das reservas potenciais a incluir nas declarações conjuntas».*

Além disso, relativamente à consolidação das conclusões formuladas, a Comissão salienta que é nesse domínio que intervém o seu Relatório de síntese, que expõe as principais realizações e lacunas da Comissão, analisa o estado de avanço das reformas e define 18 acções a aplicar.

- c) *A carta de princípios do gestor orçamental delegado especifica claramente que o gestor orçamental deve exercer igualmente a supervisão das acções geridas fora da sua estrutura. Por outro lado, certas declarações exprimiram claramente reservas relativamente à gestão dos fundos por parte de terceiros. Além disso, as acções n.ºs 4 e 12 do Relatório de síntese prevêem que se avance mais nesta matéria.*

⁽⁴²⁾ Síntese dos relatórios anuais de actividades e das declarações dos directores-gerais e dos chefes de serviços [COM(2002) 426 final de 24.7.2002].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Síntese da Comissão

9.94. O relatório da Comissão abrange todas as vertentes da reforma iniciada pela apresentação do livro branco. As observações a seguir efectuadas limitam-se aos aspectos relativos à gestão financeira no sentido mais lato do termo.

9.95. Embora a Comissão saliente que a introdução dos relatórios anuais de actividades e das declarações dos directores-gerais marca uma melhoria efectiva em termos de transparência e de obrigação de prestar contas, constata igualmente que, apesar dos progressos realizados, «muito há ainda a fazer para assegurar a sustentabilidade das melhorias da gestão financeira»⁽⁴³⁾.

9.96. Para maior clareza, a Comissão exprime a sua vontade de corrigir determinadas dificuldades identificadas iniciando um plano de 18 acções que completa os planos de acção anunciados pelos directores-gerais nos seus relatórios anuais. Entre as questões que necessitam de uma intervenção urgente destacam-se:

- a) A racionalização dos mecanismos de financiamento das acções indirectas (acção n.º 1);
- b) A clarificação das responsabilidades na gestão partilhada dos fundos estruturais (acções n.º 4 e n.º 12);
- c) O aperfeiçoamento da metodologia e a clarificação do âmbito das declarações dos directores-gerais⁽⁴⁴⁾ (acção n.º 10);
- d) O reforço da eficiência das funções de supervisão do controlo interno nos diversos níveis da gestão (acções n.º 8 e n.º 13);
- e) A modernização do quadro contabilístico (acção n.º 16).

⁽⁴³⁾ Relatório de síntese, p. 16.

⁽⁴⁴⁾ Em relação a este aspecto, a parte 5 do relatório de síntese fornece um resumo fiel da situação, ao contrário das conclusões que são ambíguas no que se refere ao âmbito das declarações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.97. Das questões que o relatório não aborda de forma suficientemente clara convém salientar:

- a) No âmbito das acções n.º 6 e n.º 18, no que se refere ao acompanhamento dos serviços operacionais pelos serviços centrais, a necessidade de um controlo centralizado dos planos de acção empreendidos tanto ao nível das direcções-gerais como da instituição relativamente à aplicação das normas mínimas de controlo interno ⁽⁴⁵⁾;
- b) A função do sistema contabilístico central Sincom II que deveria ter sido assinalada na acção n.º 7 sobre a «interoperabilidade» dos sistemas de informação, bem como na acção n.º 17 sobre os futuros sistemas centrais de informação financeira. Com efeito, a Comissão só pode prestar contas das suas operações de forma conveniente se dispuser da garantia que as informações pertinentes dos vários sistemas de gestão dos seus gestores orçamentais delegados estão correctamente reflectidas no sistema contabilístico central;
- c) A relação entre a análise de riscos e o âmbito das declarações, que seria preferível definir melhor efectuando distinções por domínio em função do modo de gestão das actividades (gestão directa ou gestão partilhada). Como a Comissão refere que os relatórios dos directores-gerais «sugerem alguma incerteza sobre a forma de avaliar e gerir os riscos e ainda sobre como os considerar na declaração global» ⁽⁴⁶⁾, teria sido útil desenvolver uma acção específica como complemento das acções n.º 4 e n.º 10 ⁽⁴⁷⁾;

9.97. RESPOSTAS DA COMISSÃO

- a) *A última acção do Relatório de síntese (n.º 18) exige aos serviços da Comissão a integração, com efeitos a partir de Setembro de 2002, dos planos de acção no seu plano de gestão para 2002. Esta acção estabelece igualmente que o acompanhamento da aplicação das acções será efectuado pelos Comissários responsáveis e que os próximos relatórios anuais farão o balanço dos resultados obtidos. O Relatório de síntese para o exercício de 2002 estabelecerá igualmente o balanço da aplicação das acções previstas no Relatório para 2001.*
- b) *A Comissão lançou uma reforma do sistema contabilístico, que se encontra em fase de estudo das acções necessárias para aplicar os requisitos contidos no novo Regulamento financeiro. No quadro destes trabalhos, a Comissão pondera igualmente as opções quanto aos sistemas informáticos para apoiar esta evolução. A Comissão tem estado a examinar a coerência dos subsistemas que formam o sistema contabilístico central. Estudará o modo como utilizar as conclusões obtidas a fim de assegurar a coerência entre os sistemas central e local.*
- c) *A Comissão considera que as acções 4 e 10 são de molde a responder às observações do Tribunal, dado serem tratados os aspectos da avaliação dos riscos e do âmbito das declarações.*

⁽⁴⁵⁾ A este respeito ver o ponto 4.2 do relatório de síntese.

⁽⁴⁶⁾ COM(2002) 426 final de 24.7.2002, ponto 4.1.2, p. 21.

⁽⁴⁷⁾ A acção n.º 4 pretende clarificar as responsabilidades respectivas da Comissão e dos Estados-Membros relativamente à gestão partilhada dos fundos estruturais, enquanto que no âmbito da acção n.º 10 deve ser prestada uma atenção particular ao âmbito das reservas a incluir nas declarações dos directores-gerais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

d) A não diferenciação entre as reservas e as observações por falta de uma abordagem coerente da parte dos serviços ⁽⁴⁸⁾. Em vez de dissipar as incoerências, esta heterogeneidade torna menos claro o âmbito das conclusões porque leva a que sejam consideradas de importância idêntica questões de natureza e de amplitude muito variáveis. Desta forma, há o risco de que as estatísticas fornecidas sejam não só mal interpretadas mas possam igualmente distorcer a imagem da situação.

Conclusão geral

9.98. O relatório de síntese da Comissão constitui, sem dúvida, um esforço sem precedentes de uma maior transparência no que diz respeito à obrigação de prestar contas da sua gestão. O facto de as deficiências expostas nesse relatório serem na maior parte das vezes acompanhadas da intenção de elaborar e de aplicar planos de acção para corrigir as deficiências assinaladas, revela o empenhamento da Comissão em reforçar a protecção dos interesses financeiros das Comunidades.

9.99. No que se refere aos futuros exercícios de quitação, resta ainda esclarecer as ambiguidades verificadas nas declarações dos directores gerais, uma vez que nem todas as partes associadas ao processo entenderam a sua função de forma idêntica. Verifica-se que, em certos casos, os gestores orçamentais delegados relacionaram directamente as suas declarações com a responsabilidade acrescida que a reforma lhes atribuía e que ao formularem as suas reservas procuraram restringir essa responsabilidade aos aspectos da gestão pelos quais são directamente responsáveis, nomeadamente nos domínios da gestão partilhada ⁽⁴⁹⁾.

d) No seu Relatório de síntese, a Comissão identificou os problemas metodológicos. As diferentes abordagens ou interpretações seguidas pelos serviços quando da qualificação das suas declarações demonstram que se devem ainda envidar esforços no domínio metodológico. A Comissão considera que a acção n.º 10 deverá produzir resultados relevantes neste domínio. Prevê-se deste modo a clarificação da definição e do âmbito das reservas (conceito de materialidade).

9.99. RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que os directores-gerais assumiram as suas responsabilidades identificando as deficiências existentes e propondo planos de acção para as sanar ⁽⁷⁾.

A Comissão esforçar-se-á no futuro por limitar as ambiguidades e as deficiências do seu Relatório de síntese com base nos planos de acções aplicados (ver ponto 9.100).

⁽⁴⁸⁾ Ponto 5.1 do relatório de síntese. A Comissão considera que «será necessário abordar de forma mais coerente todo o processo e assegurar que as declarações reflectem, tanto quanto possível, a situação real dos serviços».

⁽⁴⁹⁾ Neste âmbito vários directores-gerais salientaram que não tinham sido os responsáveis pelos respectivos serviços ao longo de todo o exercício de 2001 e que não podiam responder pelos seus predecessores.

Convém igualmente assinalar que, mesmo quando exercem uma supervisão directa dos procedimentos de gestão delegados, como sucede com o apuramento das contas do FEOGA, não fornecem qualquer garantia.

⁽⁷⁾ A declaração do director-geral AGRI abrange a sua actividade de apuramento das contas do FEOGA, tal como indicado na resposta à observação 9.89.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

9.100. Em 2001, a multiplicação das reservas devidas aos riscos incorridos, cuja dimensão é imprecisa [ver alínea b) do ponto 9.79], dificulta uma apreciação fundamentada da gestão da Comissão no seu conjunto. Por esse motivo, as conclusões da Comissão continuam a ser ambíguas⁽⁵⁰⁾ e não têm condições para que o Tribunal as possa considerar como um dos fundamentos da sua própria declaração de fiabilidade (ver ponto 9.71).

9.100. RESPOSTAS DA COMISSÃO

Nas suas declarações, os gestores orçamentais manifestaram um grau razoável de segurança de que os procedimentos de controlo aplicados proporcionam as garantias necessárias quanto à legalidade e à regularidade das operações subjacentes, incluindo as seguintes declarações de reservas:

- *certas reservas devem-se a insuficiências dos sistemas de controlo,*
- *outras reservas a problemas de rodagem do sistema de declaração,*
- *outras reservas põem apenas em evidência os riscos reais (claramente os riscos relacionados com a ajuda externa e, em menor medida, aos outros domínios de gestão descentralizada).*

A Comissão está determinada a resolver os problemas encontrados e a reduzir os riscos para níveis aceitáveis, tal como o demonstra os seus planos de acção.

⁽⁵⁰⁾ No ponto 6 do relatório fala-se de uma «situação globalmente positiva» apesar da abundância dos riscos e insuficiências verificados na maioria dos domínios.

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES
DOS SEXTO, SÉTIMO E OITAVO FUNDOS
EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO (FED)

RELATÓRIO RELATIVO ÀS ACTIVIDADES DOS SEXTO, SÉTIMO E OITAVO
FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO (FED)

ÍNDICE	Pontos
Introdução	1-4
Capítulo I — Execução dos sexto, sétimo e oitavo FED	
Análise da gestão orçamental	5-17
Apresentação das contas e análise da gestão financeira	5-6
Lentidão do ritmo de execução	7-13
Transição difícil entre o oitavo e o nono FED	14-16
Conclusão	17
Capítulo II — Declaração de fiabilidade relativa aos FED	
Declaração de fiabilidade relativa aos sexto, sétimo e oitavo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) para o exercício de 2001	I-IV
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	18-38
Fiabilidade das contas	18-21
Legalidade e regularidade das operações subjacentes	22-38
Capítulo III — Seguimento dado às observações anteriores	
Verbas recuperadas ao Secretariado ACP	39-45
Resumo das observações anteriores	39-40
Seguimento dado às observações: recuperações facilitadas pelo excedente de tesouraria	41-44
Recomendações	45
Participação das Instituições Superiores de Controlo dos países ACP no controlo dos FED	46-47
Gestão do Centro de Desenvolvimento Empresarial (CDE)	48-49
Resumo das observações anteriores	48
Seguimento dado às observações	49

INTRODUÇÃO

1. Os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) resultam de convenções internacionais ⁽¹⁾ entre os Estados-Membros da União Europeia e Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) ⁽²⁾, bem como de decisões do Conselho relativas à associação de 24 países e territórios ultramarinos (PTU). A gestão dos FED é da competência da Comissão, em associação com os Estados ACP, sem prejuízo das responsabilidades do Banco Europeu de Investimento (BEI) na aplicação de determinados instrumentos financeiros ⁽³⁾. A duração das convenções ACP-UE não corresponde nem à duração inicial dos FED que instituem nem à duração da execução real destes últimos. Verifica-se tanto um atraso crescente na entrada em vigor das convenções, que provoca um atraso correspondente no arranque dos FED, como uma duração de execução destes últimos muito longa. Assim, durante o exercício de 2001, os três FED ainda em vigor — o sexto, o sétimo e o oitavo FED — entraram respectivamente nos seus 16.º, 11.º e 4.º anos de execução (ver **quadro 1**).

Quadro 1 — Duração das convenções ACP-UE e dos FED

Convenção ACP-UE	FED	Execução real em 31 de Dezembro de 2001
Terceira Convenção de Lomé (JO L 86 de 31.3.1986)	Sexto FED	Não encerrado ⁽¹⁾
Cinco anos a contar de 1 de Março de 1985 (artigo 291.º)	Cinco anos a contar de 1 de Março de 1985 (artigo 194.º)	15 anos a contar de 24 de Março de 1986 ⁽²⁾
Quarta Convenção de Lomé (JO L 229 de 17.8.1991) revista na Maurícia em 4 de Novembro de 1995 (JO L 156 de 29.5.1998)	Sétimo FED	Não encerrado ⁽¹⁾
	Cinco anos a contar de 1 de Março de 1990 (protocolo financeiro, artigo 1.º)	10 anos a contar de 1 de Setembro de 1991 ⁽²⁾
10 anos a contar de 1 de Março de 1990 (artigo 366.º — 1)	Oitavo FED	Não encerrado ⁽¹⁾
	Cinco anos a contar de 1 de Março de 1995 (segundo protocolo financeiro, artigo 1.º)	3 anos a contar de 1 de Junho de 1998 ⁽²⁾
Acordo de parceria ACP-UE (assinado em Cotonou em 23 de Junho de 2000): em fase de ratificação	Nono FED	Execução ainda não iniciada
20 anos a contar de 1 de Março de 2000 (artigo 95.º)	Cinco anos a contar de 1 de Março de 2000 (protocolo financeiro, artigo 1.º)	

⁽¹⁾ As convenções ACP-UE que instituem os FED incluem um artigo de salvaguarda que prevê que «o eventual saldo do Fundo não afectado ou não despendido no final do último ano de aplicação [...] será utilizado até ao seu esgotamento nas mesmas condições que as previstas na [...] convenção» (artigo 216.º da terceira Convenção de Lomé, n.º 2 do artigo 284.º da quarta Convenção de Lomé, artigo 4.º do segundo protocolo financeiro da quarta Convenção de Lomé revista).

⁽²⁾ Data de entrada em vigor da convenção.

⁽¹⁾ A primeira das quais, a convenção de Yaoundé I, data de 1964.

⁽²⁾ 71 Estados no âmbito do oitavo FED e 77 no que se refere ao nono FED.

⁽³⁾ Capitais de risco e bonificações de juros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2. O nono FED só poderá ser aplicado após a entrada em vigor do Acordo de Cotonou, que deverá ser ratificado pelos 15 Estados-Membros e por dois terços dos Estados ACP signatários, bem como após a adopção de um regulamento financeiro específico. Em 1 de Agosto de 2002, o Acordo de Cotonou foi ratificado por mais de dois terços dos Estados ACP signatários (61 de 77) mas apenas por 10 Estados-Membros ⁽⁴⁾.

3. A dotação financeira de cada um dos três FED em fase de execução em 2001 está afectada:

- a) À ajuda programável, destinada à execução de projectos de desenvolvimento no âmbito de programas indicativos nacionais (PIN) e regionais (PIR) celebrados com os países ACP;
- b) À ajuda não programável destinada a domínios específicos de cooperação, como o apoio aos produtos agrícolas (Stabex) e mineiros (Sysmin) ou a intervenções financeiras como os capitais de risco ou ainda, no âmbito do oitavo FED, à ajuda à redução da dívida;
- c) Ao apoio ao ajustamento estrutural ligado à ajuda orçamental e ao apoio à balança de pagamentos dos Estados beneficiários;
- d) À reserva geral criada no exercício de 2000, que inclui todos os montantes ainda não afectados.

4. Os recursos dos FED são mobilizados em duas fases, através de um procedimento conjunto entre a Comissão e os Estados ACP beneficiários. Numa primeira fase, a Comissão, na qualidade de gestor orçamental principal, tem competência exclusiva para tomar decisões de financiamento (autorizações primárias) mediante o parecer favorável do comité do FED ⁽⁵⁾, composto por representantes dos Estados-Membros. Em seguida, através de acordos de financiamento, a Comissão delega a execução destas decisões no gestor orçamental nacional ⁽⁶⁾ do país em questão. Este último celebra contratos (autorizações secundárias) e autoriza os pagamentos em colaboração com a delegação da Comissão.

⁽⁴⁾ Dinamarca, Alemanha, Espanha, França, Irlanda, Áustria, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido.

⁽⁵⁾ O parecer favorável do comité não é necessário para montantes inferiores a 2 milhões de euros.

⁽⁶⁾ De uma maneira geral, as funções de gestor orçamental nacional são exercidas pelos Ministros das Finanças dos países ACP.

CAPÍTULO I —EXECUÇÃO DOS SEXTO, SÉTIMO E OITAVO FED

Análise da gestão orçamental

Apresentação das contas e análise da gestão financeira

Melhoria insuficiente da apresentação das contas

5. O Tribunal considera que é necessário prosseguir e aprofundar o esforço para melhorar a apresentação das contas do FED. No que se refere a 2001, a Comissão incluiu nas demonstrações financeiras do FED um balanço consolidado dos sexto, sétimo e oitavo FED. No entanto, a apresentação do balanço consolidado e dos balanços dos diferentes FED não foi suficientemente harmonizada e o valor informativo das contas apresenta ainda deficiências (ver pontos 19-21). Além disso, as contas deveriam ser publicadas no Jornal Oficial, o que estaria mais de acordo com a prática comunitária em matéria de informação financeira.

Análise incompleta da gestão financeira

6. Em relação ao exercício de 2001, a Comissão forneceu uma análise da sua gestão financeira (7) como complemento das demonstrações financeiras do FED. Este documento é mais pormenorizado que o relativo ao exercício de 2000, cujas insuficiências o Tribunal assinalara no seu relatório anual anterior (8). No entanto, deverá ainda ser melhorado, em particular no que diz respeito à explicação da lentidão da execução dos FED. Assim, a Comissão deverá indicar e comentar as taxas de execução acumulada dos diferentes FED. Deverá

5. A Comissão está consciente da necessidade de melhorar e de simplificar a apresentação do seu relatório anual a fim de o tornar mais acessível, ao mesmo tempo que respeita a obrigação inscrita no Regulamento Financeiro que consiste em publicar uma importante quantidade de informações e em fazer figurar os particularismos relacionados com cada FED. Para este efeito, foi realizado um estudo durante o ano de 2001 por um consultor externo. Este apresentou as suas conclusões durante o último trimestre de 2001, de forma que não foi possível alterar os registos contabilísticos já realizados.

As recomendações contidas no referido estudo prevêm a publicação de um balanço consolidado dos três FED em curso de actividade: aquele documento consta do relatório do ano 2001 e dá uma visão global do montante de tesouraria disponível, dos créditos a haver, do montante dos pagamentos registado.

Nos termos do artigo 68.º do Regulamento Financeiro, as demonstrações financeiras relativas ao ano de 2001 foram objecto de uma comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas, em 29 de Abril de 2002 [COM(2002) 211 final].

6. A análise da gestão financeira para o exercício de 2001 teve em conta as indicações dadas pelo Tribunal de Contas relativas ao ano passado; aquela foi muito melhorada. A Comissão prosseguirá os seus esforços no sentido de melhorar a referida análise. A análise concentrava-se em cada um dos FED e nos diferentes instrumentos. Embora tivessem sido efectuados alguns comentários sobre a taxa de execução cumulada dos diferentes FED, toma-se nota das observações do Tribunal, devendo a referida análise ser efectuada no futuro com uma maior profundidade.

(7) Nos termos do n.º 2 do artigo 67.º do regulamento financeiro do oitavo FED.

(8) Relatório anual relativo às actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED (exercício de 2000), pontos 4 e 5.

igualmente analisar de forma aprofundada as causas da subexecução, em vez de as referir brevemente ao anunciar as melhorias esperadas da descentralização.

Lentidão do ritmo de execução

7. O ritmo de execução dos FED caracterizou-se em 2001 por uma desaceleração das decisões de financiamento e uma aceleração dos pagamentos⁽⁹⁾. O saldo disponível para novas decisões representa ainda 14 % do total das dotações, contra 19 % no final de 2000. O volume das autorizações por liquidar no final do exercício passou de 8 982 milhões de euros em 2000 para 8 469 milhões de euros em 2001 (ver **quadro 2**).

8. O montante das decisões de financiamento do exercício de 2001 (saldo líquido de 1 554 milhões de euros) foi muito inferior ao das decisões tomadas em 2000 (3 757 milhões) e em 1999 (2 692 milhões) (ver **gráfico 1**). O ano de 2000 caracterizou-se pela iniciativa de redução da dívida dos países pobres altamente endividados (PPAE) (1 000 milhões).

9. Enquanto que no que se refere à ajuda não programável, as decisões de 2001 representaram menos de um quarto das decisões de 2000, no caso da ajuda programável, as decisões de 2001 representaram metade das decisões de 2000 (ver **gráfico 2**). O ano de 2000 correspondia a metade do ciclo de programação do oitavo FED, o que, segundo a Comissão, representava o ponto culminante das decisões relativas à ajuda programável. Além disso, a Comissão refere ter anulado 366 milhões de euros de decisões anteriores, o que contribuiu para uma redução correspondente do saldo líquido das decisões de 2001.

10. Os instrumentos de desembolso rápido, incluídos na ajuda não programável e no apoio ao ajustamento estrutural, que representavam uma grande parte das decisões de 2000, têm consequências sobre os pagamentos de 2001. Os principais desembolsos efectuados em 2001 dizem respeito à iniciativa PPAE, ao Stabex e aos capitais de risco. Estes três instrumentos representam 51 % dos pagamentos do oitavo FED e 42,6 % dos pagamentos dos sexto, sétimo e oitavo FED.

7- 11. *O abrandamento mencionado pelo Tribunal é provocado por um nível excepcionalmente elevado em matéria de execução em 2000 que provém essencialmente do projecto de redução da dívida dos países pobres como indicado pelo Tribunal. A disponibilidade de recursos para novas autorizações é mais baixa do que parece. Em primeiro lugar, uma parte considerável dos recursos remanescentes do 6.º e 7.º FED foram atribuídos a países em crise; em segundo lugar, 1,2 mil milhões de euros das reservas gerais do 8.º FED só podem ser mobilizados após a assinatura dos documentos estratégicos do país (CSP) relativos ao 9.º FED.*

A Comissão realizou durante 2001 melhoramentos relativos ao nível de pagamentos (2,1 mil milhões de euros, o número mais elevado até agora obtido).

⁽⁹⁾ O Tribunal assinala que estes pagamentos são por vezes analisados como simples desembolsos ou transferências (ver ponto 19).

Quadro 2 — Utilização acumulada dos recursos dos FED em 31 de Dezembro de 2001

(Milhões de euros)

	Situação no final de 2000		Execução orçamental durante o exercício de 2001				Situação no final de 2001				
	Montante global	Taxa de execução (%) ⁽²⁾	6.º FED	7.º FED	8.º FED	Montante global	6.º FED	7.º FED	8.º FED	Montante global	Taxa de execução (%) ⁽²⁾
A — RECURSOS ⁽¹⁾	32 598,7						7 829,1	11 503,3	13 465,0	32 797,3	
B — UTILIZAÇÃO											
1. Autorizações primárias	26 598,7	81,2	- 14,2	48,2	1 520,2	1 554,2	7 481,9	10 802,7	9 868,2	28 152,8	85,8
— ajuda programável	14 783,6		- 17,2	72,1	810,0	865,0	4 874,2	5 603,4	5 170,9	15 648,6	
— ajuda não programável	8 847,0		2,9	- 19,4	494,0	477,5	2 512,3	3 683,0	3 129,2	9 324,5	
— ajustamento estrutural	2 510,7		0,0	- 0,6	216,1	215,5	6,0	1 152,0	1 568,1	2 726,1	
— a partir de transferências de FED anteriores	457,4		0,1	- 3,9	0,0	- 3,8	89,3	364,3	0,0	453,6	
2. Autorizações secundárias	20 417,9	62,4	26,9	294,1	1 942,3	2 263,4	7 285,4	9 657,2	5 738,6	22 681,3	69,2
— ajuda programável	10 175,2		23,9	199,1	884,4	1 107,4	4 705,5	4 761,1	1 816,1	11 282,7	
— ajuda não programável	7 863,8		2,2	87,8	763,2	853,1	2 487,3	3 450,2	2 779,4	8 716,9	
— ajustamento estrutural	2 003,7		0,0	0,3	294,7	295,0	6,0	1 149,6	1 143,1	2 298,7	
— a partir de transferências de FED anteriores	375,2		0,8	7,0	0,0	7,8	86,7	296,3	0,0	383,0	
3. Pagamentos	17 615,8	53,8	50,5	406,9	1 610,5	2 067,9	7 186,6	8 906,3	3 590,8	19 683,7	60,0
— ajuda programável	8 985,8		44,4	295,4	413,9	753,7	4 622,7	4 248,9	867,8	9 739,4	
— ajuda não programável	6 521,8		5,1	90,8	894,9	990,8	2 473,8	3 259,4	1 779,4	7 512,6	
— ajustamento estrutural	1 784,8		0,0	2,1	301,7	303,8	5,4	1 139,5	943,6	2 088,5	
— a partir de transferências de FED anteriores	323,4		1,0	18,6	0,0	19,6	84,6	258,5	0,0	343,1	
C — MONTANTES POR PAGAR DAS AUTORIZAÇÕES PRIMÁRIAS (B1-B3)	8 982,9	27,4					295,3	1 896,4	6 277,5	8 469,2	25,8
D — RECURSOS DISPONÍVEIS PARA AUTORIZAÇÕES PRIMÁRIAS (A-B1)	6 147,3	18,8					347,2	700,6	3 596,7	4 644,5	14,2

⁽¹⁾ Dotação inicial dos 6.º, 7.º e 8.º FED (dos quais 60 milhões de contribuição especial do BEI), juros, recursos diversos, transferências dos FED anteriores.

⁽²⁾ Em percentagem dos recursos.

Fonte: Tribunal de Contas, com base nas demonstrações financeiras do FED em 31 de Dezembro de 2001.

Gráfico 1 — Autorizações e pagamentos dos FED nos últimos cinco anos

(Milhões de euros)

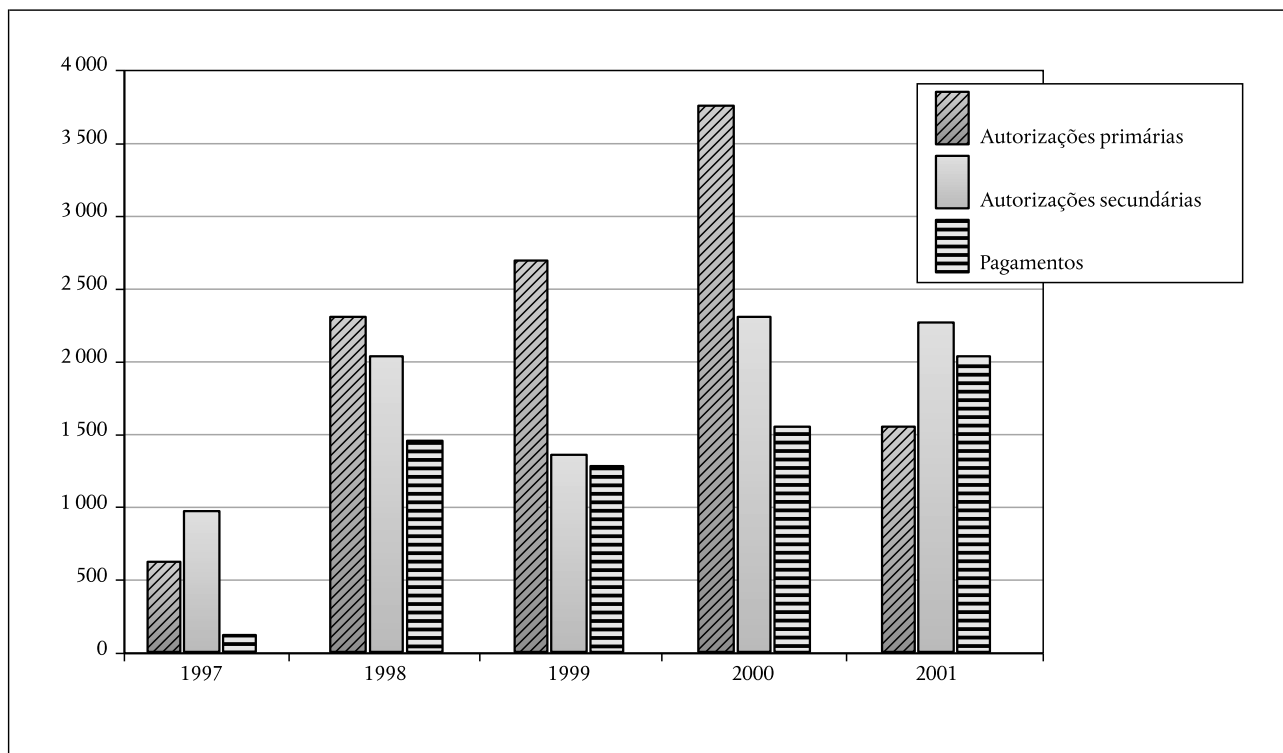
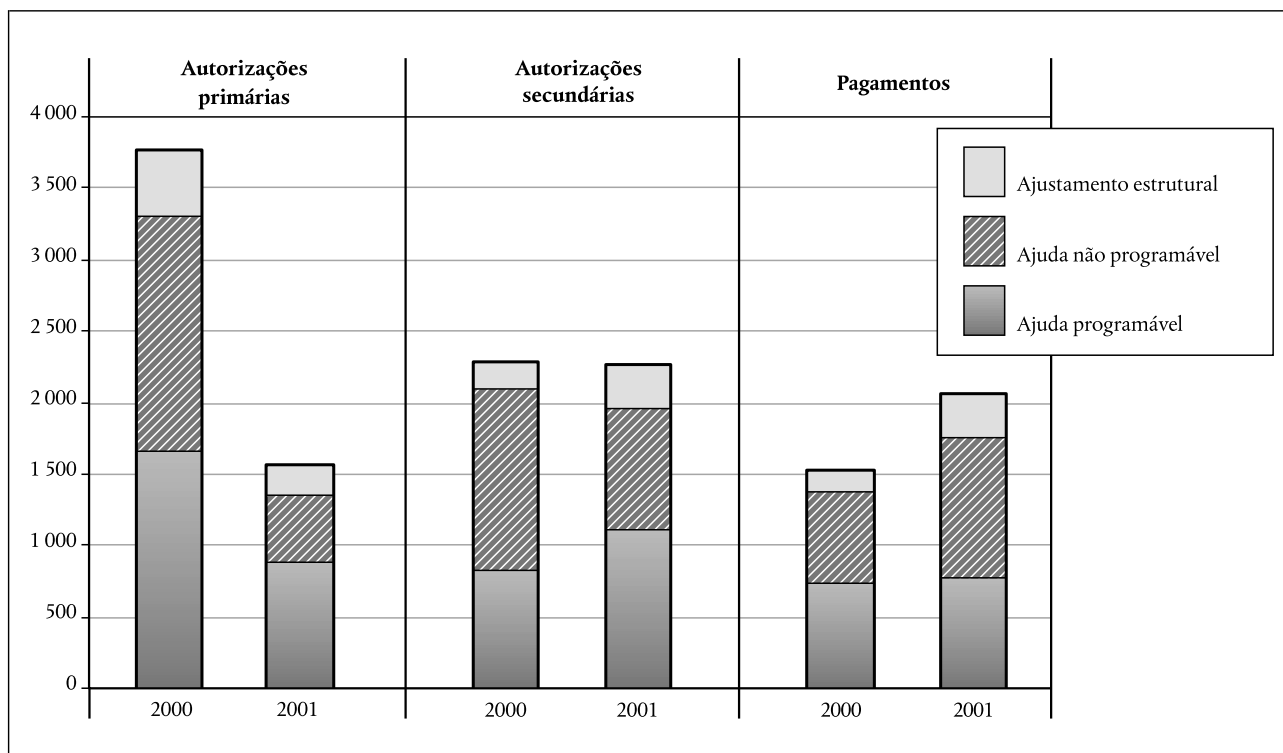


Gráfico 2 — Execução comparada dos FED (2000-2001)

(Milhões de euros)



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

11. Se se comparar a execução orçamental do exercício de 2001 com as previsões de tesouraria elaboradas pela Comissão no final do exercício de 2000 ⁽¹⁰⁾, verifica-se que:

- a) No que se refere ao oitavo FED, os pagamentos são inferiores aos objectivos (84 % do volume previsto) e as decisões de financiamento são muito inferiores aos objectivos (apenas 47 %);
- b) Em relação ao conjunto dos FED, os pagamentos do exercício 2001 representam 80 % do volume previsto, enquanto que as decisões representam apenas 38 %.

12. Apesar da aceleração do ritmo dos pagamentos ao longo do exercício, em 2001 continua a verificar-se uma subexecução dos FED, já assinalada pelo Tribunal ⁽¹¹⁾. No final do seu quarto ano de execução, o oitavo FED fora objecto de menos de 75 % de autorizações (decisões) e de menos de 30 % de pagamentos (ver **quadro 2**).

13. Algumas causas da subexecução dos FED são conjunturais, como a diminuição ou mesmo a suspensão da ajuda devido a problemas nos países beneficiários (Togo, Sudão, República Democrática do Congo, Burundi, Ruanda, Quénia, Haiti, Serra Leoa, Libéria, Zimbabué, etc.). No entanto, outras são estruturais: demasiada dispersão da ajuda, preparação insuficiente dos projectos, morosidade dos procedimentos, insuficiências das administrações nacionais dos países beneficiários. Com excepção do recurso aos instrumentos de desembolso rápido, as reformas empreendidas pela Comissão para melhorar a programação, simplificar os procedimentos de contratos públicos, descentralizar a gestão da ajuda e ajudar o reforço institucional dos países ACP só poderão plenamente produzir resultados a médio prazo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

11. *A Comissão reconhece que as suas previsões de Dezembro de 2000 foram optimistas, tendo sido corrigidas a partir do mês de Março de 2001. O objectivo da Comissão consiste em transformar o instrumento de previsão do FED em instrumento fundamental de gestão.*

12. *No quarto ano de execução (2001), o 8.º FED tinha autorizado 73,3 %, ao passo que o 7.º FED na mesma altura tinha autorizado 62,9 %. Os níveis relativos aos pagamentos eram sensivelmente os mesmos.*

13. *A reforma da gestão das ajudas externas, lançada pela Comissão em Maio de 2000, trata das dificuldades estruturais identificadas pelo Tribunal. Foram melhoradas a programação e a preparação dos projectos (redução do número de sectores-alvo e do número de projectos); os procedimentos estão a ser racionalizados; o reforço da capacidade institucional e a transferência da execução da ajuda a favor das delegações e dos Estados beneficiários são prioridades centrais.*

⁽¹⁰⁾ COM(2000) 805 final de 12.12.2000.

⁽¹¹⁾ Relatório anual relativo às actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED (exercício de 2000), pontos 8 e 9.

Transição difícil entre o oitavo e o nono FED

14. Em 27 de Julho de 2000 ⁽¹²⁾, o Conselho de Ministros ACP-CE decidiu aplicar antecipadamente o Acordo de Cotonou a partir de 2 de Agosto de 2000, sem aguardar a sua entrada em vigor, bem como a do protocolo financeiro que cria o nono FED. Durante este período transitório, a Comissão está habilitada a efectuar a programação do nono FED e a prosseguir o financiamento dos organismos instituídos pela quarta Convenção de Lomé.

15. Neste contexto, a Comissão afectou 1 200 milhões de euros da reserva geral do oitavo FED à programação do nono FED, que se devem acrescentar aos 9 836 milhões de euros previstos a título dos programas indicativos nacionais do nono FED. A Comissão pôde assim comunicar a cada Estado ACP o montante previsional da ajuda programável a título do nono FED, num montante total de 11 036 milhões de euros.

16. Para evitar os atrasos ao nível da execução que caracterizaram os FED anteriores, a Comissão começou a adaptar determinados textos de acompanhamento necessários à execução do acordo quando da sua entrada em vigor. Refira-se, por exemplo, o caso das normas aplicáveis aos contratos. Em 11 de Junho de 2002, a Comissão adoptou a sua proposta de regulamento financeiro, o que poderá colocar o legislador numa posição difícil para adoptar este texto nos melhores prazos antes da entrada em vigor do Acordo de Cotonou. De uma maneira geral, a Comissão deverá analisar a forma de instaurar um quadro de acompanhamento legislativo, a fim de evitar problemas de transição quando da introdução de novos FED.

Conclusão

17. O Tribunal reconhece que a política de ajuda ao desenvolvimento implica condicionalismos que podem atrasar a sua execução. Assim, solicita à Comissão que se mostre mais realista na elaboração das suas previsões, a fim de não suscitar expectativas infundadas. Simultaneamente, o Tribunal pede à Comissão que reforce as reformas destinadas a limitar estes atrasos, para que o oitavo e o nono FED não tenham um período de execução excessivo como os FED anteriores.

16. *A Comissão apresentou uma proposta em 11 de Junho de 2002: a Comissão realiza tudo ao seu alcance para obter uma adopção deste regulamento antes da entrada em vigor do 9.º FED.*

17. *A Comissão tem a intenção de melhorar as suas previsões de execução financeira, tornando-as ainda mais um instrumento importante de gestão.*

As reformas decididas pela Comissão em Maio de 2000 terão pleno efeito a médio prazo.

No entanto, dadas as dificuldades de execução frequentemente deparadas nos países ACP, a execução da ajuda programada continuará a ser sempre influenciada pela capacidade dos países parceiros. Daí, os esforços importantes envidados pela Comissão neste domínio.

⁽¹²⁾ Decisão n.º 1/2000 do Conselho de Ministros ACP-CE, de 27 de Julho de 2000 (JO L 195 de 1.8.2000, p. 46).

CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE RELATIVA AOS FED

Declaração de fiabilidade relativa aos sexto, sétimo e oitavo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) para o exercício de 2001

I. O Tribunal de Contas Europeu («o Tribunal») examinou as contas do sexto, sétimo e oitavo FED, bem como as operações subjacentes, relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2001. Estas contas, que incluem as demonstrações financeiras e a conta de gestão ⁽¹³⁾, foram apresentadas sob a responsabilidade da Comissão na comunicação 211 final de 29 de Abril de 2002 dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal, enquanto que a respectiva análise da gestão financeira, que deveria acompanhar as contas, não tinha ainda sido oficialmente apresentada no final de Setembro de 2002 ⁽¹⁴⁾. Nos termos do disposto nos regulamentos financeiros, o Tribunal deve enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem ⁽¹⁵⁾.

II. O Tribunal desenvolveu a sua actividade de acordo com as suas normas e políticas de auditoria, que se baseiam nas normas internacionais de auditoria geralmente aceites, adaptadas ao contexto dos FED. A auditoria incluiu uma avaliação dos princípios contabilísticos utilizados e da apresentação das contas. Incluiu igualmente um número adequado de procedimentos, com o objectivo de analisar, por amostragem, elementos comprovativos no que se refere aos montantes e informações apresentadas nas contas e à legalidade e regularidade das operações a que estas se referem. O Tribunal analisou ainda a estrutura de controlo interno e os sistemas de acompanhamento da Comissão para avaliar em que medida estes contribuem para garantir a legalidade e a regularidade das operações subjacentes. Desta forma, o Tribunal dispõe um fundamento suficiente para as observações formuladas em seguida.

III. *Fiabilidade das contas*

Com excepção dos efeitos dos problemas descritos nas alíneas a), b), c), o Tribunal é de opinião que as demonstrações financeiras em 31 de Dezembro de 2001 e as contas de gestão do exercício de 2001 reflectem fielmente as receitas e as despesas dos sexto, sétimo e oitavo FED relativas ao exercício, bem como a sua situação financeira no final do exercício:

- a) Estão registadas como pagamentos transferências de fundos num montante de 701 milhões de euros, o que causou uma sobredeclaração do nível de execução da ajuda (ver ponto 19);
- b) A extensão e o grau de execução da ajuda macrofinanceira (macroeconómica) não são indicados (ver ponto 20);
- c) O nível das autorizações primárias e secundárias está sobredeclarado, porque a Comissão não anulou todas as autorizações nos casos em que as datas-limite para arranque da execução não foram respeitadas (ver ponto 21).

⁽¹³⁾ Tal como são definidas nos artigos 66.º e 67.º do regulamento financeiro relativo ao oitavo FED, aplicados por analogia ao sexto e sétimo FED.

⁽¹⁴⁾ O artigo 68.º do regulamento financeiro supracitado estipula que esses documentos devem ser apresentados o mais tardar em 1 de Maio.

⁽¹⁵⁾ Artigo 73.º do regulamento financeiro supracitado.

IV. *Legalidade e regularidade das operações subjacentes*

Análise do sistema de controlo interno

A análise do sistema de controlo interno da Comissão relativo à gestão dos FED revelou que o Tribunal não pode ainda basear-se nos sistemas de controlo interno e de acompanhamento da Comissão para fundamentar uma parte da sua declaração, em particular no que diz respeito à elegibilidade das operações financiadas pelos sexto, sétimo e oitavo FED. Este facto deve-se às deficiências dos procedimentos de execução e de acompanhamento das auditorias financeiras relativas às operações subjacentes aos pagamentos.

Auditoria das operações

A auditoria das operações baseou-se na documentação disponível na Comissão em Bruxelas e, se necessário, nas delegações nos Estados ACP. Devido aos recursos humanos e financeiros disponíveis, não foi possível efectuar controlos no local nos Estados ACP para verificar a veracidade das obras, fornecimentos ou serviços a que a documentação dizia respeito. A auditoria assinalou os seguintes problemas:

- a) No que se refere à gestão dos recursos, a inexistência de documentos comprovativos das autorizações de investimento dos recursos Stabex (ver ponto 34);
- b) No que se refere às autorizações primárias, verificou-se que o prazo regulamentar de adopção das decisões de financiamento foi ultrapassado, ou até duplicado (ver ponto 35);
- c) No que se refere às autorizações secundárias, constataram-se alguns casos de empréstimos que beneficiaram de taxas de juro não regulamentares (ver ponto 37);
- d) No que se refere aos pagamentos, alguns *dossiers* de pagamentos não incluíam documentos comprovativos essenciais ou os pagamentos referiam-se a preços revistos de forma irregular (ver ponto 38).

Conclusão

Devido aos resultados da análise do sistema de controlo interno, a conclusão da auditoria sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes continua a basear-se na auditoria de uma amostra de operações. Com base na documentação examinada, o Tribunal é de opinião que as receitas inscritas nas contas, os montantes atribuídos aos FED, as autorizações e os pagamentos relativos ao exercício são, no seu conjunto, legais e regulares. Contudo, uma vez que não pôde efectuar controlos no local e que não se pode basear nos resultados das auditorias iniciadas pela Comissão, o Tribunal não pode fornecer uma garantia sobre a realidade das obras, fornecimentos e serviços a que se referem os pagamentos efectuados a nível dos beneficiários locais.

10 de Outubro de 2002

Juan Manuel FABRA VALLÉS
Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

*Informações em apoio da declaração de fiabilidade***Fiabilidade das contas**

18. Os problemas referidos no ponto III da declaração de fiabilidade baseiam-se nas constatações a seguir referidas.

Sobredeclaração das despesas resultante do registo de transferências como pagamentos

19. As despesas inscritas nas contas estão sobredeclaradas pelo facto de terem sido registadas na conta de gestão transferências de fundos como pagamentos:

a) A Comissão transferiu montantes num total de 351 milhões de euros da conta Stabex aberta pela Comissão num banco europeu, que funciona como organismo pagador, para subcontas abertas no mesmo banco em nome dos vários países ACP em questão, mas que pertencem à Comissão. Não existiam quaisquer provas de que estes fundos tenham sido transferidos para a conta bancária de um beneficiário em 2001, na sequência de procedimentos de autorização que envolvem tanto a Comissão como o país ACP em questão;

b) No âmbito da iniciativa PPAE (Países Pobres Altamente Endividados), foram transferidos 250 milhões de euros para a conta da Agência Internacional de Desenvolvimento gerida pelo Banco Mundial e 100 milhões de euros para uma conta da Comissão junto do BEI. Embora se trate de transferências de fundos para pagamentos a efectuar a beneficiários, na sequência de procedimentos que implicam a aprovação da Comissão, estas transferências foram registadas nas contas como pagamentos.

Em ambos os casos a Comissão não ficou inteiramente liberada das suas obrigações para com os seus credores e, desta forma, não respeitou o artigo 31.º do regulamento financeiro do oitavo FED ao contabilizar estas operações como pagamentos.

19.

a) *Os fundos depositados nas contas de garantia Stabex são reservados exclusivamente ao financiamento das despesas específicas que deverão ser autorizadas pelo país beneficiário quando o acordo que prevê a utilização destes fundos for ratificado pela Comissão.*

A Comissão considera que os depósitos efectuados nestas contas durante o ano de 2001 podiam ser contabilizados como pagamentos, ainda que a transferência definitiva deva realizar-se posteriormente no quadro dos princípios contabilísticos de continuidade das actividades, da consistência dos métodos contabilísticos e da comparabilidade das informações.

A convenção que rege o funcionamento destas contas deve ser considerada como uma regra de boa gestão financeira destinada a preservar os interesses da Comissão.

b) *No que se refere às transferências para o Banco Mundial e para o BEI no âmbito da redução da dívida dos países pobres altamente endividados, a Comissão considera ter registado correctamente as operações em questão.*

Foi emitida uma ordem de pagamento pelo gestor orçamental, que foi em seguida visada pelo controlo financeiro e transmitida ao serviço contabilístico do FED que assegurou a sua execução. Os montantes depositados deixaram de estar incluídos na tesouraria do FED. Além disso, tendo em conta as acções actualmente realizadas a favor dos países pobres altamente endividados, não serão objecto de regularização ou recuperação: consequentemente, não podem ser considerados como adiantamentos.

Nos dois casos focados pelo Tribunal de Contas, a Comissão considera que respeitou as suas obrigações.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Grau de execução da ajuda macrofinanceira não indicado

20. É difícil identificar a ajuda orçamental nas contas, uma vez que esta abrange vários instrumentos financeiros dos quais apenas alguns são programáveis. As demonstrações financeiras ou a análise da gestão financeira deverão dar uma indicação precisa desta ajuda, incluindo os montantes ainda não mobilizados no final do exercício.

Sobredeclaração das autorizações

21. Desde Junho de 1998 ⁽¹⁶⁾, que os acordos de financiamento dos FED devem ser executados até uma determinada data. Se a execução não for iniciada até essa data, o acordo deixa de ser válido e a Comissão deverá tomar novas decisões relativamente às operações que sejam mantidas em vigor. Em 2001, embora, de acordo com a recomendação do Tribunal, a Comissão tenha anulado autorizações num montante de 195 milhões de euros cuja data de início não tinha sido respeitada, não anulou outras autorizações. Como consequência, o nível das autorizações primárias e secundárias das contas está sobredeclarado, se bem que o sistema de gestão das contas do FED não permita identificar e quantificar essas decisões.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes

22. Os problemas citados no ponto IV da declaração de fiabilidade baseiam-se na análise da estrutura de controlo interno e dos mecanismos de acompanhamento da Comissão, bem como no exame de uma amostra de operações subjacentes, cujas principais conclusões são expostas em seguida.

Análise do controlo interno

23. A reforma do controlo interno aplicada pela AIDCO ⁽¹⁷⁾ no que se refere à ajuda externa em geral (ver parte relativa ao orçamento geral, pontos 5.16-5.21)

20. *A contabilidade do FED é elaborada em função do plano contabilístico realizado no início de 1998. As ajudas orçamentais eram na altura pouco significativas.*

O novo plano contabilístico que será elaborado no quadro da execução do 9.º FED terá em conta a evolução em matéria de ajuda ao desenvolvimento. No que se refere aos FED anteriores, a Comissão poderia ponderar a apresentação de uma situação consolidada destes FED em anexo à conta de gestão.

21. *O Tribunal de Contas já tinha chamado a atenção da Comissão para este ponto no contexto da DAS 2000. A Comissão tinha reconhecido que a observação do Tribunal de Contas era pertinente; neste espírito, anulou as autorizações dos montantes para convenções de financiamento relativamente às quais o prazo de início não tinha sido respeitado em aplicação do n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento Financeiro do 8.º FED. Relativamente às anulações de autorizações efectuadas durante 2001, o total atingiu 195 milhões de euros e a Comissão prosseguirá os seus esforços de melhoria dos procedimentos de controlo.*

23. *A Comissão tem consciência de que a reforma do controlo interno não foi aplicada simultaneamente aos FED e ao orçamento geral. Este facto justifica-se pelo carácter específico*

⁽¹⁶⁾ Artigo 9.º do regulamento financeiro aplicável ao oitavo FED.

⁽¹⁷⁾ Serviço de Cooperação EuropeAid.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

não foi ainda aplicada especificamente aos FED. Diz respeito, entre outros, a aspectos tão importantes como a carta dos gestores orçamentais e a reforma dos circuitos financeiros. No entanto, a gestão dos FED beneficiou de várias medidas gerais como a formação dos gestores, uma reforma do guia do utilizador dos procedimentos financeiros, etc. Neste âmbito, o relatório do auditor interno da Comissão (IAS) sobre a «família Relex»⁽¹⁸⁾, salienta o importante risco inerente à gestão das ajudas externas que abrangem os FED, e inclui várias observações relativas à organização dos serviços responsáveis da Comissão (ver pontos 5.22-5.23).

24. A execução das operações financiadas pela Comunidade é efectuada em parceria com os gestores orçamentais nacionais dos países ACP. Nos últimos anos, a Comissão realizou um número crescente de auditorias financeiras destas operações, quer directamente quer através dos gestores orçamentais nacionais.

25. O carácter pouco claro e impreciso dos mandatos dessas auditorias levou a que vários auditores apresentassem os seus relatórios ou certificados sem uma quantificação das despesas não auditáveis, ou não auditadas, bem como das despesas não elegíveis para financiamento dos FED. A grande maioria dos relatórios de auditoria revestem a forma de um certificado que indica, com ou sem reservas, que as contas auditadas são, de uma maneira geral, fiáveis e que as despesas foram efectuadas em conformidade com as disposições dos acordos de financiamento. Estes certificados são utilizados para autorizar o reaprovisionamento das contas de adiantamentos ou o seu encerramento financeiro. No entanto, a maior parte deles não permite apreciar o nível de legalidade, regularidade e elegibilidade das despesas efectuadas, quer porque estes aspectos foram negligenciados pela auditoria, quer porque as constatações de auditoria não foram quantificadas ou não foram efectuadas reservas, ou finalmente porque essa quantificação não é coerente com a opinião global.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

dos FED e pelo quadro jurídico substancialmente diferente. Os recursos dos FED são mobilizados segundo os procedimentos que associam a Comissão e os Estados ACP, o que não acontece com o orçamento geral.

Todavia, a Comissão sublinha que durante o ano de 2002 foi implementada uma reforma dos circuitos financeiros, reflectindo as orientações gerais consagradas no contexto da reforma do controlo interno.

25. *A Comissão tem consciência de que a qualidade das auditorias tem de ser melhorada, em especial no contexto da desconcentração. Consequentemente, o essencial da actividade de auditoria está a deslocar-se para os serviços geográficos, em geral e, em especial, para as delegações (à medida que o processo de desconcentração avança). As declarações de missões dos serviços em causa (no Serviço de Cooperação EuropeAid) foram alteradas no primeiro semestre de 2002, por forma a ter em conta esta evolução e as orientações para as delegações que estão a ser elaboradas tentarão resolver as debilidades mencionadas pelo Tribunal de Contas.*

As delegações deverão estabelecer um programa de auditorias sistemáticas em relação aos projectos em curso sob a sua responsabilidade. Este programa terá em conta as auditorias previstas pelas convenções de financiamento. Estas auditorias deverão incluir um exame global das características e elementos operacionais, contratuais e financeiros dos projectos.

⁽¹⁸⁾ «Governance review of aid management in the external relations family», relatório elaborado pelo serviço de auditoria interna [IAS (2001) de 15.2.2002].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

26. Deverão ser elaboradas linhas directrizes precisas, e aplicadas de forma homogénea, que se baseiem nas melhores práticas observadas nas várias auditorias já realizadas. Mais especialmente, os mandatos dos contratos de auditoria deverão incluir:

- a) A especificação dos controlos a efectuar em relação aos diferentes tipos de despesas, incluindo a procura de infracções às regras de adjudicação, os casos de sobrefacturação e as compras a preços superiores aos indicados nos contratos;
- b) A definição dos principais casos de não elegibilidade para financiamento dos FED;
- c) Normas de apresentação da síntese dos trabalhos de auditoria, que incluam uma quantificação da cobertura da auditoria e dos casos de não elegibilidade verificados, bem como a especificação das despesas auditadas, indicando se estas devem ser aceites, recusadas ou se são duvidosas.

27. O movimento de descentralização em curso deverá ser acompanhado de um esforço de formação, bem como de instruções claras que permitam às delegações dar seguimento à maior parte das constatações de auditoria, a fim de evitar que estas peçam muitas vezes instruções à sede sobre o seguimento a dar-lhes, nomeadamente quando os casos são simples ou os montantes em questão reduzidos.

28. Quando são identificados montantes a recuperar, a reduzida solvabilidade de vários operadores económicos dos países ACP, juntamente com o carácter *ex post* das auditorias efectuadas, leva a que as possibilidades de recuperação sejam limitadas. O carácter tardio de certas auditorias, muitas vezes realizadas no final do projecto e muitos anos depois de as despesas terem sido efectuadas, não permite a aplicação em tempo útil de medidas correctivas para limitar o volume dos casos não elegíveis.

29. Em princípio, é enviada uma cópia dos relatórios de auditoria à sede da Comissão, que não elabora uma lista dos mesmos nem realiza uma análise sistemática, a fim de retirar ensinamentos dos problemas, muitas vezes recorrentes, neles assinalados. Actualmente, a falta de homogeneidade e de precisão tanto dos mandatos como das conclusões de auditoria não facilitam esta tarefa. Também a anualidade das auditorias, prevista em

RESPOSTAS DA COMISSÃO

26. *A Comissão está a elaborar uma série de instrumentos para enquadrar melhor as actividades de auditoria. As observações do Tribunal de Contas sobre este ponto, de resto compartilhadas pela Comissão, serão tomadas em conta aquando da criação destes instrumentos. Entre estes instrumentos figuram manuais, incluindo termos de referência normalizados, bem como modelos dos relatórios. Além disso, é indispensável dispor de um sistema informático para ter uma visão de conjunto sobre as actividades de auditoria executadas e/ou supervisionadas nas delegações.*

27. *O papel de apoio às delegações no contexto do seguimento a dar às auditorias é essencial e está actualmente a ser objecto da elaboração de um manual de instruções que conferirá às delegações uma maior autonomia e será completado por um programa de formação em curso de elaboração.*

28. *As auditorias efectuadas no âmbito das operações FED destinam-se a certificar a conformidade das despesas dos projectos com a regulamentação geral dos FED. Consequentemente, é por vezes normal que haja um certo desfasamento temporal entre a execução das auditorias e o momento em que as despesas foram realizadas. As dificuldades de recuperação de despesas nem sempre estão associadas ao calendário das auditorias, mas sim ao quadro legal dos FED. Neste espírito, os procedimentos de recuperação são efectuados em associação e com o acordo dos gestores orçamentais nacionais, o que complica e impede uma recuperação rápida das despesas identificadas como não elegíveis pelas auditorias.*

29- 30. *A criação do sistema CRIS Audit deverá permitir no futuro o recenseamento das auditorias por forma a que se possa ter uma visão de conjunto em termos de número de auditorias e de cobertura financeira das despesas como indicado pelo Tribunal de Contas. Neste espírito, deverá prever-se no futuro uma amostragem estatística que permita uma cobertura satisfatória das despesas sujeitas a auditoria e uma limitação do risco de erros.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

certos acordos de financiamento, nem sempre é respeitada. Assim, os serviços centrais não dispõem de uma perspectiva global da cobertura das despesas pelas auditorias financeiras, nem do nível de legalidade, regularidade e elegibilidade destas despesas, nem ainda do seguimento dado às observações dos auditores.

30. Por conseguinte, o dispositivo de auditoria actual não permite ainda garantir que os financiamentos comunitários são verificados de forma adequada e homogénea. A Comissão deve reforçar o seu dispositivo, especificando melhor nos acordos de financiamento e nos mandatos a natureza dos trabalhos de auditoria a realizar, bem como a estrutura e o conteúdo dos relatórios de auditoria (ver pontos 25 e 26). Deve ainda reformar a sua execução efectiva, bem como a análise e o acompanhamento das medidas correctivas necessárias (ver pontos 27-29).

31. Esta constatação confirma a do director-geral da AIDCO que, no seu primeiro relatório anual de actividade, refere que a função de auditoria externa deve ser melhorada de forma substancial e rápida, a fim de garantir uma melhor cobertura das diferentes operações, tanto ao nível da sede como das delegações. No entanto, a declaração que acompanha o referido relatório de actividade não reflecte esta observação e indica uma certeza razoável de que os procedimentos de controlo postos em prática dão as garantias necessárias quanto à legalidade e regularidade das operações subjacentes.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Por outro lado, a criação do sistema CRIS permitirá um melhor acompanhamento dos resultados das auditorias em termos de ordens de cobrança das despesas não elegíveis e em termos de rentabilidade em relação às acções futuras no momento da redacção das convenções de financiamento e de estabelecimento dos projectos (como sugerido pelo Tribunal de Contas). Um sistema deste tipo permitirá ao mesmo tempo a realização oportuna de acções correctivas no que se refere à execução dos projectos.

30. *Estão a realizar-se os preparativos para desenvolver o acompanhamento e a elaboração de relatórios de auditorias pelas delegações através da base de dados existente (Common Relex Information System).*

Consequentemente, é conveniente adaptar o sistema existente aos novos procedimentos e concebê-lo de forma a poder estabelecer ligações directas entre os dados do projecto/programa e os dados da auditoria e englobar a totalidade das actividades de auditoria, desde a programação e gestão de programas de auditoria anuais até à organização, supervisão e acompanhamento das várias auditorias. Terá em conta as diferentes categorias de auditorias, quem as realiza e quem as supervisa, e se as auditorias e controlos são realizados enquanto parte integrante da gestão financeira de um projecto ou a título de exercício independente. As orientações destinadas às delegações responderão à necessidade de melhorar, tanto os termos de referência dos relatórios de auditoria, como o seu acompanhamento.

31. *Na sua declaração, cada director-geral, em conformidade com as orientações fixadas, manifestou uma garantia razoável que, com base nas informações de que dispunha, os recursos colocados à sua disposição tinham sido utilizados de acordo com o projectado, em conformidade com os princípios de boa gestão financeira. Com base neste primeiro exercício e nas observações formuladas, a Comissão comprometeu-se a melhorar a elaboração dos relatórios anuais para 2002, prestando particular atenção à definição do âmbito das reservas potenciais a incluir nas declarações anexas.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Auditoria das operações

32. A amostra era composta por 219 operações (65 autorizações primárias, 66 autorizações secundárias e 88 pagamentos).

33. O Tribunal salienta que, dado que o quadro jurídico do FED é muitas vezes indicativo e permite várias derrogações, o âmbito dos controlos da legalidade/regularidade das operações subjacentes é consideravelmente limitado. No que se refere às ajudas de carácter macroeconómico e, em particular, ao apoio aos programas de ajustamento estrutural, a mobilização das parcelas da ajuda a favor dos países beneficiários rege-se por acordos de financiamento, que enunciam as condições a cumprir previamente para garantir a liberação da ajuda. A Comissão utiliza estas condições para incitar os governos beneficiários a efectuarem as reformas acordadas, tendo por vezes concedido derrogações a algumas das condições de liberação das parcelas da ajuda com base numa apreciação global da situação do país beneficiário. Neste contexto, o controlo da legalidade e regularidade limita-se apenas a garantir que é efectuada uma avaliação correcta destas condições e que as eventuais derrogações são aceites pela autoridade competente, o que geralmente sucede.

Recursos e gestão dos recursos

34. Os recursos relativos ao Stabex dão origem a investimentos, cuja gestão é confiada a um banco europeu que a Comissão seleccionou como organismo pagador dos FED. Estes investimentos são objecto de uma autorização prévia do tesoureiro dos FED. É arriscado confiar ao mesmo serviço a autorização e o registo contabilístico das operações em questão. Além disso, em caso de decisão de venda antes do prazo previsto, o tesoureiro não conserva quaisquer vestígios das autorizações concedidas, mas apenas os documentos fornecidos pelo banco após a realização das operações. Numa área onde podem ocorrer ganhos ou perdas significativos em prazos muito curtos, esta lacuna do sistema de gestão não permite garantir a regularidade das decisões tomadas. Em 2001, no que se refere às operações que implicaram decisões antecipadas de venda, os ganhos brutos reais da gestão dos fundos Stabex elevaram-se a 11,5 milhões de euros e as perdas brutas reais a 3,1 milhões de euros, ou seja verificou-se um ganho líquido real de 8,4 milhões de euros, aos quais convém acrescentar 1,4 milhões de euros de juros.

33. A Comissão tem consciência que nos casos em que o texto jurídico permite excepções, estão efectivamente previstas derrogações no quadro jurídico dos FED. Todavia, a Comissão não partilha o parecer do Tribunal de Contas, segundo o qual o quadro jurídico dos FED não permite um controlo estrito do respeito das normas. Pelo contrário, a Comissão considera que a regulamentação geral dos FED estabelece um quadro jurídico extremamente completo e articulado cuja aplicação permite assegurar com um elevado grau de confiança o respeito da legalidade e regularidade das operações financiadas, bem como a prevenção de fraudes e irregularidades.

34. Os fundos Stabex ainda não pagos aos Estados beneficiários são efectivamente investidos em conformidade com as disposições do artigo 192.º do Convenção de Lomé. As decisões de investimento são tomadas pelo contabilista do FED tendo em consideração o aconselhamento dos representantes de um banco privado. O registo contabilístico das operações ligadas a estas decisões é efectuado pela Comissão.

Até este momento, as decisões de compra ou venda de títulos eram transmitidas por correio electrónico; quando os extractos bancários registavam a realização das operações acordadas, esta correspondência era eliminada. No futuro, toda a correspondência trocada com o banco será arquivada.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Autorizações primárias

35. As decisões de financiamento tomadas pela Comissão, geralmente após parecer do comité do FED, devem, nos termos do artigo 291.º da Convenção de Lomé, ser seguidas de acordos de financiamento assinados no prazo de 60 dias com os países ACP em questão. Este prazo é muitas vezes ultrapassado, por vezes até duplicado, o que constitui uma anomalia processual que se insere na apreciação da legalidade formal das operações subjacentes às contas. Estes atrasos podem contribuir para o fenómeno de anulação das autorizações primárias (ver ponto 21). De qualquer forma, constituem um indicador da lentidão com que são mobilizadas as dotações dos FED.

Autorizações secundárias

36. Desde Junho de 1998 que o regulamento financeiro do FED estipula que as decisões de financiamento e os acordos de financiamento fixem uma data-limite para o arranque dos projectos. Se a execução do projecto não for iniciada até essa data, a autorização deixa de ser válida, devendo ser concedida uma nova autorização antes de ser negociado um contrato (ver ponto 21). Ao controlar os contratos incluídos na amostra, o Tribunal assinalou apenas um caso em que a data de arranque foi ultrapassada e em que a decisão e o acordo de financiamento correspondente deixaram de ser válidos, o que revela que a Comissão desenvolveu esforços importantes, comparativamente ao exercício de 2000, que convém prosseguir.

37. No que se refere às operações de capitais de risco utilizadas sob a forma de empréstimos concedidos aos Estados ACP ou a intermediários financeiros, detectaram-se vários casos em que as taxas de juro fixadas pelo BEI eram superiores à taxa prevista pelo n.º 1, alínea c) do artigo 234.º da Convenção de Lomé relativa aos capitais de risco que estipula que «no que se refere aos empréstimos (ao Estado ACP ou ao intermediário), a taxa de juro não ultrapassará em caso algum 3 %».

Pagamentos

38. As poucas anomalias detectadas nos *dossiers* de pagamento diziam principalmente respeito a casos de ausência de documentos comprovativos essenciais e de revisão de preços não prevista pelo contrato;

35. *Salvo alguns casos particulares, em que factores estruturais atrasaram a assinatura (ver a seguir), a maioria das convenções de financiamento foram assinadas num prazo de 60 dias e a grande maioria num prazo de 120 dias.*

Os frequentes atrasos verificados na assinatura das convenções de financiamento estão ligados aos atrasos registados nos países beneficiários e, no caso de programas de ajustamento estrutural, às condições que devem ser satisfeitas antes da assinatura da convenção.

36. *A Comissão tem consciência do problema que o Tribunal de Contas já tinha, de resto, assinalado em 2000. Foi neste espírito que a Comissão procedeu durante o ano de 2001 à anulação de 195 milhões de euros de autorizações primárias em aplicação do n.º 1 do artigo 9.º do regulamento financeiro do oitavo FED por inobservância da data de início. Este facto representa um progresso importante em relação à situação do ano anterior e demonstra que a Comissão teve em conta as indicações do órgão de controlo. No futuro, estes esforços serão prosseguidos através de uma melhoria da estrutura do controlo interno.*

37. *A Comissão considera ter aplicado correctamente a secção II do Regulamento Financeiro no que diz respeito à ajuda gerida pelo Banco Europeu de Investimento, bem como o capítulo II do acordo interno; todavia, regista a observação do Tribunal de Contas que a Comissão terá em consideração, a fim de verificar, em concertação com o Banco, a correcta aplicação da Convenção de Lomé.*

38. *A Comissão recordará a todas as delegações os pontos suscitados pelo Tribunal de Contas, por forma a evitar a repetição destes problemas.*

CAPÍTULO III —SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES ANTERIORES

Verbas recuperadas ao Secretariado ACP

Resumo das observações anteriores

39. O Secretariado-Geral dos Estados ACP ⁽¹⁹⁾ tem como responsabilidade supervisionar a aplicação das Convenções de Lomé, e actualmente do Acordo de Cotonou, e executar as missões que lhe são confiadas pelo Conselho de Ministros ACP, o Comité de Embaixadores e os membros ACP da Assembleia Comum ACP-UE. No âmbito do seu relatório anual relativo ao exercício de 2000, o Tribunal examinou o seguimento dado pela Comissão às suas observações anteriores, bem como às da DG Controlo Orçamental, relativas à insuficiência dos controlos da Comissão relativos ao Secretariado e às despesas excessivas deste último. Esta análise permitiu-lhe concluir que o aumento da dotação financeira, actualmente forfetária ⁽²⁰⁾, paga pela Comissão não se baseava numa documentação que indicasse claramente o volume de trabalho e os efectivos do Secretariado. A auditoria revelou igualmente as lacunas dos procedimentos de gestão e de controlo aplicados pela Comissão. No âmbito do procedimento de quitação, o Parlamento retomou as preocupações do Tribunal ⁽²¹⁾.

40. Em resposta, a Comissão referia ⁽²²⁾ ter recuperado cerca de 820 000 euros e estar prestes a recuperar 140 000 euros suplementares. No presente capítulo o Tribunal examina a execução dessas recuperações.

Seguimento dado às observações: recuperações facilitadas pelo excedente de tesouraria

41. A Comissão recuperou os montantes não elegíveis ou pagos em excesso ao Secretariado ACP para financiamento dos projectos. No entanto, o cálculo do

41. *Os montantes mencionados pelo Tribunal foram recuperados e contabilizados com o acordo do conjunto dos serviços envolvidos.*

⁽¹⁹⁾ Criado pelo Acordo de Georgetown em 1975.

⁽²⁰⁾ Acordo de financiamento de 18 milhões de euros, assinado em 9 de Março de 2000, para o período 2000-2004.

⁽²¹⁾ Ponto 9 da resolução de quitação do Parlamento relativa aos FED para 2000.

⁽²²⁾ Ver a resposta da Comissão ao ponto 41 do relatório anual relativo às actividades dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (exercício de 2000).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

montante cuja recuperação foi finalmente estabelecida — 977 262 euros — baseia-se em documentação comprovativa que não é suficientemente exaustiva. Em quase um terço dos casos os montantes foram apurados, embora o gestor orçamental e o auditor financeiro estivessem em desacordo acerca da interpretação destes documentos.

42. O procedimento prévio à emissão das ordens de cobrança foi aplicado com lentidão e, uma vez as ordens emitidas, o Secretariado demorou a pagar. A Comissão pôde finalmente cobrar 842 548 euros efectuando, para quase metade dos casos (o que equivale a 379 878 euros) uma compensação entre os montantes a recuperar e os adiantamentos que deveria pagar ao Secretariado para realização de projectos.

43. Todas estas recuperações foram possíveis devido à abundante tesouraria do Secretariado, produto de um método de financiamento que a Comissão se comprometeu, contudo, a abandonar⁽²³⁾. O método em questão consiste no financiamento, sob a forma de «projectos *ad hoc*», das actividades relativas ao funcionamento normal do Secretariado. Como estes projectos são financiados previamente através de adiantamentos desnecessariamente elevados para actividades deste tipo, produzem geralmente despesas menos elevadas que o previsto e só são encerrados após longos períodos, o Secretariado dispõe de um excedente de tesouraria.

44. Além disso, em Dezembro de 2001⁽²⁴⁾ foi afectada, para o período 2002-2004, uma dotação global de 9 milhões de euros a «projectos *ad hoc*» (reuniões, seminários, *ateliers* e estudos), que dão origem a despesas que, pela sua natureza, dificilmente se distinguem das que decorrem do funcionamento normal do Secretariado ACP.

Recomendações

45. O Tribunal recomenda à Comissão que evite que esta dotação seja utilizada para financiar actividades cobertas pela subvenção de funcionamento forfetária paga ao Secretariado ACP. O Tribunal recomenda ainda

RESPOSTAS DA COMISSÃO

42. A lentidão do conjunto do procedimento de recuperação evocada pelo Tribunal de Contas justifica-se pelo contexto específico do secretariado ACP e pelas implicações de ordem política. Foi escolhida a compensação de tesouraria entre as somas a recuperar e os adiantamentos a pagar ao secretariado ACP, a fim de evitar atrasos posteriores na recuperação das despesas não elegíveis.

43. No passado, o sistema gerou uma tesouraria mais importante do que o necessário, na medida em que os adiantamentos eram de 80 %. A Comissão decidiu reduzir os adiantamentos para 50 %.

Relativamente aos projectos *ad hoc*, ver resposta ao ponto 44.

44. Relativamente ao funcionamento do secretariado ACP, o apoio da Comissão assume a forma de uma participação financeira fixa (convenção de financiamento REG 6267/REG) para um certo número de rubricas permanentes do Secretariado-Geral. Estas despesas são conhecidas e identificadas. Além disso, especifica-se de forma explícita na convenção de financiamento n.º 6508/REG relativa aos projectos *ad hoc* referida no ponto 45 acima, que aquela não cobrirá de forma alguma «as despesas de funcionamento do Secretariado-Geral ACP».

45. A Comissão entende conformar-se, como acima indicado, com a recomendação do Tribunal para evitar que «*a verba*» da convenção 6508/REG relativa aos projectos *ad hoc* financie actividades cobertas pela subvenção de

⁽²³⁾ Na sua resposta ao ponto 46 do relatório anual relativo às actividades dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (exercício de 2000).

⁽²⁴⁾ Decisão de financiamento de 21 de Dezembro de 2001.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

à Comissão que reduza o mais possível os adiantamentos destinados a estes «projectos *ad hoc*», de forma a não dotar o Secretariado de uma tesouraria que excede as suas necessidades. A redução da sua tesouraria deverá incitar o Secretariado ACP a praticar uma gestão mais rigorosa.

Participação das Instituições Superiores de Controlo dos países ACP no controlo dos FED

46. No início de 2002, na sequência de uma recomendação do Tribunal no sentido de que as Instituições Superiores de Controlo dos países ACP fossem associadas aos controlos das operações financiadas pelos FED ⁽²⁵⁾, a Comissão indicou que três «estruturas de auditoria» de países ACP tinham participado nas verificações realizadas pelos seus serviços de auditoria interna na Costa do Marfim, na Etiópia e no Burquina Faso, sem contudo dar mais indicações sobre a participação das instituições em questão. A Comissão citou nove países nos quais «estruturas nacionais de auditoria» (tribunais de contas, inspecções de finanças, controlos financeiros ou comissões centrais de contratos públicos), tinham beneficiado ou iriam beneficiar de medidas de reforço institucional.

47. O Tribunal seguirá atentamente a evolução destas experiências, que deverão ter em conta o papel e as necessidades específicas tanto dos organismos ou serviços de controlo interno como das instituições de controlo externo, em particular no que diz respeito às suas necessidades em matéria de equipamento, formação ou assistência técnica especializada.

*Gestão do Centro de Desenvolvimento Empresarial (CDE) ⁽²⁶⁾***Resumo das observações anteriores**

48. No seu relatório anual relativo ao exercício de 2000, o Tribunal salientara que os revisores de contas do CDE tinham assinalado deficiências graves na gestão

RESPOSTAS DA COMISSÃO

funcionamento fixa paga ao Secretariado ACP. No que diz respeito aos adiantamentos, a Comissão esforçar-se-á por reduzir, tanto quanto possível, os adiantamentos para uma taxa de 50 %.

46. *A Comissão está inteiramente de acordo com o Tribunal no sentido de implicar o mais possível as estruturas nacionais de controlo interno e externo e de prever igualmente o reforço dessas estruturas logo que tal seja possível. Este aspecto faz parte da abordagem desenvolvida, mas apenas poderá ser efectuada muito progressivamente tendo em conta a situação dos sistemas de finanças públicas nos países em questão.*

47- 49. *Foi efectuada no final de 2001 uma auditoria financeira que cobre 1997, 1998 e 1999, bem com um estudo relativo à organização. Em Fevereiro de 2002, a Comissão recebeu os projectos de relatórios relativos tanto à auditoria como ao estudo. A Comissão apresentará a versão final da referida auditoria logo que possível, bem como os seguimentos que conta dar à mesma.*

⁽²⁵⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 46-47.

⁽²⁶⁾ O CDE designa no Acordo de Cotonou o antigo Centro para o Desenvolvimento Industrial (CDI) das Convenções de Lomé.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

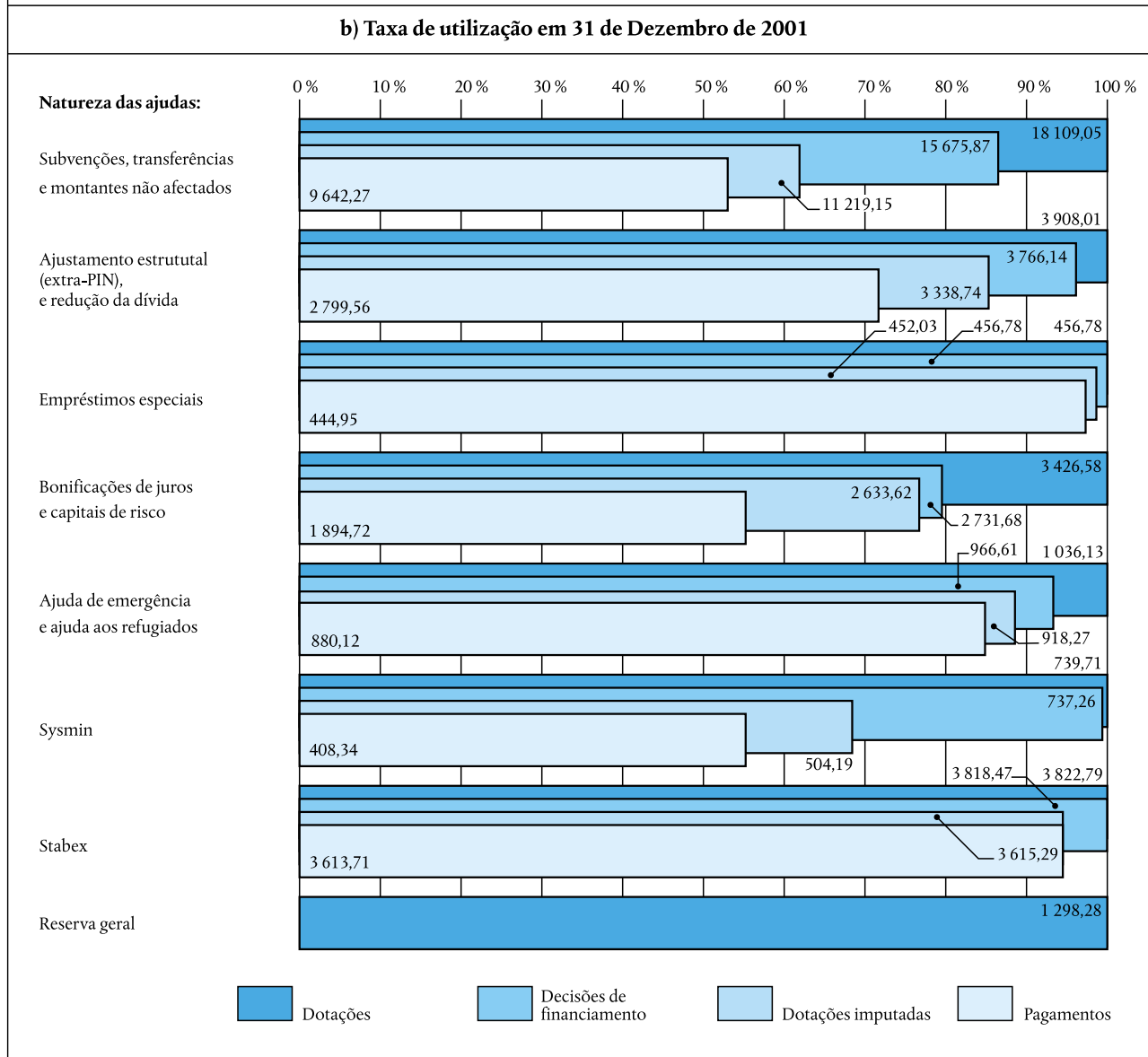
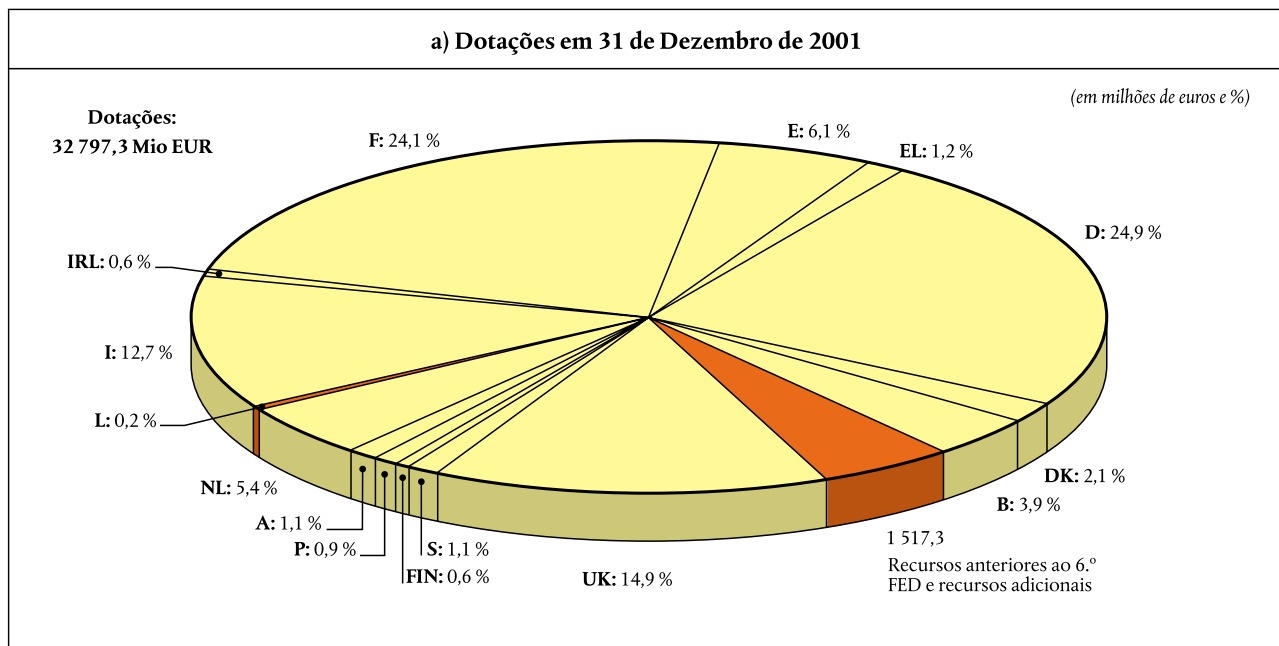
RESPOSTAS DA COMISSÃO

deste último. Na sua resposta, a Comissão referiu que uma auditoria financeira e organizacional, aprovada pelo Grupo ACP do Conselho e relativa à gestão do CDE durante os exercícios de 1997 a 1999, teria início em 2001.

Seguimento dado às observações

49. Em 2001 foram efectivamente realizados uma auditoria e um estudo organizacional, tendo as suas conclusões sido enviadas pela Comissão ao CDE. O Tribunal solicitou que estes documentos e as respostas do CDE lhe fossem comunicados e gostaria de conhecer qual o seguimento que lhes será dado pela Comissão.

Gráfico dos 6.º, 7.º e 8.º FED consolidados: dotação, repartição e utilização das ajudas



ANEXOS

ANEXO I

Informações financeiras relativas ao orçamento geral da União Europeia

ÍNDICE

NOTAS PRELIMINARES

Fontes dos dados financeiros

Unidade monetária

Abreviaturas e símbolos utilizados

INFORMAÇÕES DE BASE SOBRE O ORÇAMENTO GERAL

1. Origem do orçamento geral
2. Base jurídica
3. Princípios orçamentais gerais enunciados nos Tratados e no Regulamento Financeiro
4. Conteúdo e estrutura do orçamento geral
5. Unidade monetária do orçamento geral
6. Financiamento do orçamento geral (receitas orçamentais)
7. Tipos de dotações orçamentais
8. Execução do orçamento geral
9. Prestação de contas
10. Controlo externo
11. Quitação e seguimento dado

GRÁFICOS

NOTAS PRELIMINARES

FONTES DOS DADOS FINANCEIROS

Os dados financeiros apresentados no presente anexo foram extraídos das contas anuais das Comunidades Europeias ⁽¹⁾, bem como de vários outros instrumentos de gestão financeira fornecidos pela Comissão. A repartição geográfica foi determinada a partir dos códigos de país do sistema Sincom. Como a Comissão observou, a imputação de despesas por Estado-Membro é um mero exercício contabilístico que dá uma visão muito limitada dos benefícios que cada Estado-Membro tira da União.

UNIDADE MONETÁRIA

Todos os dados financeiros são apresentados em milhões de euros (Mio EUR), arredondados com uma casa decimal. Quando se apresentam totais, são arredondados a partir do valor total exacto, não representando portanto necessariamente a soma dos arredondamentos.

ABREVIATURAS E SIMBOLOS UTILIZADOS

CE	Comunidade(s) Europeia(s)
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA ou Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atómica
EFTA ou AECL	Associação Europeia de Comércio Livre
UE	União Europeia
PNB	Produto Nacional Bruto
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
ATS	Xelim austríaco
BEF	Franco belga
DEM	Marco alemão
DKK	Coroa dinamarquesa (<i>krona</i>)
ESP	Peseta espanhola
FIM	Marca finlandesa
FRF	Franco francês
GBP	Libra esterlina
GRD	Dracma grega
IEP	Libra irlandesa (<i>punt</i>)
ITL	Lira italiana
LUF	Franco luxemburguês
NLG	Florim neerlandês
PTE	Escudo português
SEK	Coroa sueca (<i>krona</i>)
EUR	euro
Mio EUR	Milhão (milhões) de euros
DD	Dotações diferenciadas
DND	Dotações não diferenciadas
DA	Dotações de autorização

⁽¹⁾ No que se refere ao exercício de 2001: contas anuais relativas às operações do orçamento do exercício de 2001 [Doc. SEC(2002) 403 a 406].

DP	Dotações de pagamento
DPA	Dotações para autorizações
DPP	Dotações para pagamentos
B	Bélgica
DK	Dinamarca
D	Alemanha
EL	Grécia
E	Espanha
F	França
IRL	Irlanda
I	Itália
L	Luxemburgo
NL	Países Baixos
A	Áustria
P	Portugal
FIN	Finlândia
S	Suécia
UK	Reino Unido
EUR 15	Total dos 15 Estados-Membros da União
RF	Regulamento Financeiro de 21.12.1977 (ver igualmente a nota aos leitores no verso da capa)
JO	<i>Jornal Oficial das Comunidades Europeias</i>
S	Secção do orçamento geral
Ss	Subsecção do orçamento geral
T	Título do orçamento geral
Ca	Capítulo do orçamento geral
0,0	Dados entre 0 e 0,05
—	Ausência de dados
%	Percentagem
G	Gráfico ao qual se faz referência em outros gráficos (por exemplo: G III)

INFORMAÇÕES DE BASE SOBRE O ORÇAMENTO GERAL

1. ORIGEM DO ORÇAMENTO GERAL

O orçamento geral engloba as despesas da Comunidade Económica Europeia, da Euratom e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Engloba igualmente as despesas administrativas da cooperação «justiça e assuntos internos» e da Política Externa e de Segurança Comum, bem como todas as outras despesas que o Conselho considera deverem ficar a cargo do orçamento de forma a permitir a execução destas políticas. O orçamento geral foi criado pelo Tratado de Fusão ⁽²⁾ (artigo 20.º). Substituiu em 1 de Janeiro de 1968 os três orçamentos distintos das Comunidades Europeias que existiam anteriormente: o orçamento administrativo da CECA, o orçamento da CEE e o orçamento operacional da Euratom; o orçamento de investigação e investimento da Euratom faz parte do orçamento geral a partir de 1971 nos termos do Tratado do Luxemburgo ⁽³⁾ (artigo 10.º).

2. BASE JURÍDICA

O orçamento geral rege-se pelas disposições financeiras dos Tratados de Paris ⁽⁴⁾ (artigo 78.º CECA) e de Roma ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ (artigos 268.º a 280.º CEE e 171.º a 183.º Euratom) e por regulamentos financeiros ⁽⁷⁾.

3. PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS GERAIS ENUNCIADOS NOS TRATADOS E NO REGULAMENTO FINANCEIRO

Todas as receitas e despesas comunitárias devem ser agrupadas num orçamento único (unidade). As receitas devem servir para financiar indistintamente todas as despesas e devem, tal como as despesas, ser inscritas no orçamento, e posteriormente nas demonstrações financeiras, pelo seu montante integral e sem compensação entre si (universalidade). As dotações são especificadas segundo a sua natureza ou o seu destino (especificação). O orçamento é aprovado para um exercício orçamental (anualidade). As receitas e despesas do orçamento devem ser equilibradas (equilíbrio). Existem algumas excepções a estes princípios gerais.

4. CONTEÚDO E ESTRUTURA DO ORÇAMENTO GERAL

O orçamento está dividido num «mapa geral de receitas» e num «mapa de receitas e despesas», estando este subdividido em oito secções: (I) Parlamento; (II) Conselho; (III) Comissão ⁽⁸⁾; (IV) Tribunal de Justiça; (V) Tribunal de Contas; (VI) Comité Económico e Social; (VII) Comité das Regiões; (VIII) Provedor de Justiça Europeu.

No interior de cada secção ⁽⁸⁾, as receitas e despesas são classificadas por rubricas orçamentais (títulos, capítulos, artigos e eventualmente números) segundo a sua natureza ou o seu destino.

⁽²⁾ Tratado de Fusão (8 de Abril de 1965): Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias.

⁽³⁾ Tratado do Luxemburgo (22 de Abril de 1970): Tratado que modifica certas disposições orçamentais dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e do Tratado de Fusão.

⁽⁴⁾ Tratado de Paris (18 de Abril de 1951): Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

⁽⁵⁾ Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE).

⁽⁶⁾ Tratado de Roma (25 de Março de 1957): Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom).

⁽⁷⁾ Principalmente o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 (JO L 356 de 31.12.1977). Ver a este respeito a nota aos leitores no verso da capa.

⁽⁸⁾ A secção III (Comissão) está subdividida em parte A (Dotações para funcionamento) e parte B (Dotações operacionais), estando esta por sua vez subdividida por grandes domínios de actividade.

5. UNIDADE MONETÁRIA DO ORÇAMENTO GERAL

O orçamento é elaborado e executado em euros (⁹).

6. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO GERAL (RECEITAS ORÇAMENTAIS)

O financiamento do orçamento geral é assegurado essencialmente pelos recursos próprios das Comunidades: direitos agrícolas, quotizações do açúcar e isoglicose, direitos aduaneiros, recursos próprios provenientes do IVA e recursos próprios baseados no PNB. Para informações mais pormenorizadas, consultem-se as disposições regulamentares em vigor (¹⁰).

Além dos recursos próprios, existem outras receitas que são marginais (ver gráfico I).

7. TIPOS DE DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS

Para cobrir as despesas previsionais, o orçamento geral distingue os seguintes tipos de dotações orçamentais:

- a) as dotações diferenciadas (DD) destinam-se a financiar acções plurianuais em determinados domínios orçamentais. Incluem as dotações de autorização (DA) e as dotações de pagamento (DP):
 - as dotações de autorização permitem contrair durante o exercício em curso obrigações jurídicas relativas a acções cuja realização abrange vários exercícios;
 - as dotações de pagamento permitem financiar as despesas que decorrem de autorizações concedidas durante o exercício em curso e exercícios anteriores;
- b) as dotações não diferenciadas (DND) permitem assegurar a autorização e o pagamento das despesas relativas a acções anuais durante cada exercício.

Por conseguinte, é importante apurar os dois totais seguintes em relação a cada exercício:

- a) total das dotações para autorizações (DPA) (¹¹) = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de autorização (DA) (¹¹);
- b) total das dotações para pagamentos (DPP) (¹¹) = dotações não diferenciadas (DND) + dotações de pagamento (DP) (¹¹).

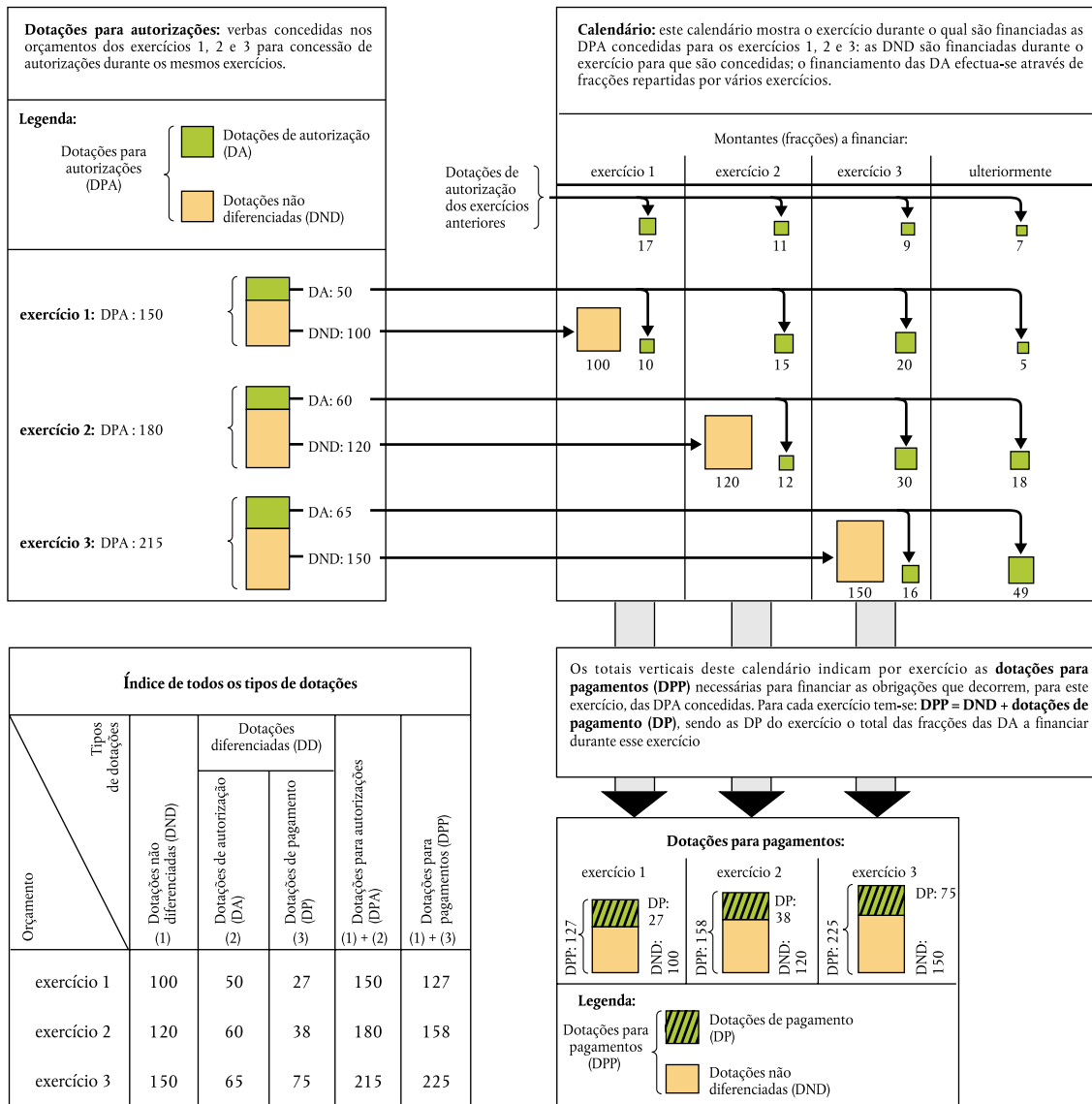
(⁹) O euro substituiu a unidade monetária europeia a partir de 1 de Janeiro de 1999, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1103/97 do Conselho. Foram fixadas as seguintes taxas de conversão irrevogáveis entre o euro e as moedas nacionais dos Estados-Membros participantes no euro: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

(¹⁰) Principais actos jurídicos relativos aos recursos próprios: 6ª Directiva do Conselho, de 17 de Maio de 1977, sistema comum do IVA: matéria colectável uniforme (JO L 145 de 13.6.1977); Decisão 94/728/CE do Conselho, de 31 de Outubro de 1994 (JO L 293 de 12.11.1994); Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000 (JO L 130 de 31.5.2000); Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989); Directiva 89/130/CEE, Euratom do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa à harmonização da determinação do PNB (JO L 49 de 21.2.1989).

(¹¹) É importante notar a diferença entre «dotações para autorizações» e «dotações de autorização», assim como entre «dotações para pagamentos» e «dotações de pagamento». As duas noções «dotações de autorização» e «dotações de pagamento» são utilizadas exclusivamente no contexto das dotações diferenciadas.

As receitas orçamentais servem para cobrir o total das dotações para pagamentos. As dotações de autorização não têm de ser cobertas por receitas.

O esquema simplificado seguinte (montantes fictícios) mostra o impacto destes tipos de dotações em cada exercício:



8. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL

8.1. Responsabilidade pela execução

A Comissão executa o orçamento nos termos do Regulamento Financeiro, sob a sua própria responsabilidade e no limite das dotações concedidas; reconhece às outras instituições os poderes necessários para a execução das secções do orçamento relativas a cada uma delas ⁽¹²⁾. O Regulamento Financeiro especifica os procedimentos de execução e nomeadamente a responsabilidade dos gestores orçamentais, dos tesoureiros, dos gestores de fundos para adiantamentos e dos auditores financeiros das instituições ⁽¹³⁾. Nos dois principais domínios específicos (o FEOGA-Garantia e os Fundos Estruturais), a gestão dos fundos comunitários é partilhada com os Estados-Membros.

8.2. Execução das receitas

As receitas previsionais são inscritas no orçamento sem prejuízo de eventuais alterações introduzidas por orçamentos rectificativos e suplementares.

A execução orçamental das receitas consiste no apuramento dos direitos e na cobrança dos montantes devidos às Comunidades (recursos próprios e outras receitas). Rege-se por disposições especiais ⁽¹⁴⁾. As receitas efectivas de um exercício são definidas como a soma das cobranças sobre direitos apurados do exercício corrente e das cobranças sobre direitos ainda por cobrar de exercícios anteriores.

No caso dos direitos aduaneiros, dos direitos agrícolas e das quotizações do açúcar e isoglicose, os Estados-Membros garantem a cobrança dos montantes devidos por conta das Comunidades. Os Estados-Membros retêm, a título de despesas de cobrança, 10 % dos montantes correspondentes a pagar [25 % no caso dos montantes apurados após 31.12.2000 que deveriam ter sido disponibilizados após 28.2.2001, a partir da data de aplicação da Decisão 2000/597/CE, Euratom ⁽¹⁵⁾].

8.3. Execução das despesas

As despesas previsionais são inscritas no orçamento.

A execução orçamental das despesas, ou seja a evolução e utilização das dotações, pode ser resumida da seguinte forma:

a) dotações para autorizações:

- i) *evolução das dotações*: o total das dotações para autorizações disponível durante um exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DA) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas suplementares ⁽¹⁶⁾ + transferências ⁽¹²⁾ + + dotações de autorização transitadas do exercício anterior ⁽¹⁷⁾ + + verbas transitadas não automaticamente ⁽¹⁸⁾ do exercício anterior ainda não autorizadas (DND) + dotações de autorização anuladas em exercícios anteriores e reconstituídas ⁽¹⁹⁾ + novos pagamentos de adiantamentos que dão origem a reafecção ⁽²⁰⁾ + receitas e montantes cobrados que dão origem a reafecção ⁽²¹⁾;

⁽¹²⁾ Artigos 78.º-D CECA, 274.º CE, 179.º Euratom e n.º 2 do artigo 22.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹³⁾ Artigos 21.º a 55.º e 73.º a 77.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁴⁾ Artigos 28.º a 35.º do Regulamento Financeiro e Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000 (JO L 130 de 31.5.2000).

⁽¹⁵⁾ Ver o n.º 3 do artigo 2.º e os n.ºs 1 e 2, alínea c), da Decisão 2000/597/CE, Euratom (JO L 253 de 7.10.2000).

⁽¹⁶⁾ N.º 2 do artigo 96.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁷⁾ N.º 2, alínea a), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁸⁾ N.º 1, alínea a), e n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽¹⁹⁾ N.º 6 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽²⁰⁾ N.º 7 do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽²¹⁾ N.º 2 do artigo 27.º do Regulamento Financeiro.

- ii) *utilização das dotações*: as dotações para autorizações estão disponíveis ao longo do exercício para conceder autorizações (dotações para autorizações utilizadas = montante das autorizações concedidas);
 - iii) *dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte*: as dotações não diferenciadas do exercício que não foram autorizadas podem transitar para o exercício seguinte após autorização da autoridade orçamental ⁽¹⁸⁾. As dotações de autorização do exercício não utilizadas podem ser transitadas pela Comissão para o exercício seguinte ⁽¹⁷⁾. No caso das despesas por conta de terceiros, as transições podem repetir-se;
 - iv) *anulação de dotações*: o saldo é anulado;
- b) *dotações para pagamentos*:
- i) *evolução das dotações*: o total das dotações para pagamentos disponível durante um exercício é composto pelos seguintes elementos: orçamento inicial (DND e DP) + orçamentos rectificativos e suplementares + receitas suplementares ⁽¹⁶⁾ + transferências ⁽¹²⁾ + dotações transitadas do exercício anterior de forma automática ⁽²²⁾ ou não automática ⁽²³⁾ + novo pagamento de adiantamentos que dá origem a reafecção ⁽²⁰⁾ + receitas e montantes cobrados que dão origem a reafecção ⁽²¹⁾;
 - ii) *utilização das dotações*: as dotações para pagamentos estão disponíveis durante o exercício para efectuar pagamentos. Não incluem as dotações transitadas do exercício anterior (dotações para pagamentos utilizadas = montante dos pagamentos efectuados a partir das dotações do exercício);
 - iii) *dotações do exercício transitadas para o exercício seguinte*: as dotações do exercício não utilizadas podem transitar para o exercício seguinte de forma automática ⁽²²⁾ ou não automática ⁽²³⁾. No caso das despesas por conta de terceiros, as transições podem repetir-se;
 - iv) *anulação das dotações*: o saldo é anulado;
 - v) *total dos pagamentos efectuados durante o exercício*: pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício mais pagamentos contra dotações para pagamentos transitadas do exercício anterior;
 - vi) *despesas efectivas realizadas em relação a um exercício*: despesas das demonstrações consolidadas sobre a execução orçamental (ver ponto 8.4) = pagamentos contra dotações para pagamentos do exercício mais dotações para pagamentos do exercício transitadas para o exercício seguinte.

8.4 .Demonstrações consolidadas sobre a execução orçamental e saldo do exercício

As demonstrações consolidadas sobre a execução orçamental são elaboradas no encerramento de cada exercício. Determinam o saldo do exercício, que é inscrito no orçamento do exercício seguinte através de um orçamento rectificativo ⁽²⁴⁾.

9. PRESTAÇÃO DE CONTAS

As contas de um exercício são comunicadas, o mais tardar em 1 de Maio do exercício seguinte, ao Parlamento, ao Conselho e ao Tribunal de Contas; estas contas são apresentadas sob a forma de uma conta de gestão e de um balanço financeiro, acompanhadas de uma análise da gestão financeira ⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ N.º 1, alínea b), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽²³⁾ N.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea b), do artigo 7.º do Regulamento Financeiro.

⁽²⁴⁾ Artigo 32.º do Regulamento Financeiro e os artigos 15.º e 16.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho (JO L 155 de 7.6.1989).

⁽²⁵⁾ Artigos 78.º a 82.º do Regulamento Financeiro.

10. CONTROLO EXTERNO

Desde o exercício de 1977, o controlo externo do orçamento geral é efectuado pelo Tribunal de Contas Europeu ⁽²⁶⁾. O Tribunal de Contas examina as contas da totalidade das receitas e despesas do orçamento geral. Envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem. Verifica igualmente a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas, bem como a boa gestão financeira. Os controlos podem ser efectuados antes do encerramento das contas do exercício considerado, com base em documentos e, se necessário, no próprio local junto das instituições das Comunidades e nos Estados-Membros. O Tribunal de Contas elabora um relatório anual relativo a cada exercício e pode, além disso, apresentar em qualquer altura as suas observações sobre questões específicas e emitir pareceres a pedido de qualquer das instituições das Comunidades.

11. QUITAÇÃO E SEGUIMENTO DADO

Desde 1977 são aplicáveis as seguintes disposições ⁽²⁷⁾: antes de 30 de Abril do segundo ano posterior ao exercício considerado, o Parlamento, sob recomendação do Conselho, dá à Comissão quitação quanto à execução do orçamento. Para o efeito, o Conselho e o Parlamento examinam as contas apresentadas pela Comissão, assim como o relatório anual do Tribunal de Contas. As instituições devem tomar todas as medidas convenientes para dar seguimento às observações que figuram nas decisões de quitação e apresentar um relatório sobre as medidas adoptadas ⁽²⁸⁾.

GRÁFICOS

ORÇAMENTO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2001 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DURANTE O EXERCÍCIO DE 2001

- G I Orçamento geral de 2001 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais
- G II Orçamento geral de 2001 — Dotações para autorizações
- G III Dotações para autorizações disponíveis em 2001 e sua utilização, por rubrica das perspectivas financeiras
- G IV Dotações para pagamentos disponíveis em 2001 e sua utilização, por rubrica das perspectivas financeiras
- G V Pagamentos efectuados em 2001, em cada Estado-Membro

DADOS HISTÓRICOS RELATIVOS À EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL (1997-2001)

- G VI Evolução e utilização das dotações para pagamentos no período de 1997 a 2001, por rubrica das perspectivas financeiras

⁽²⁶⁾ Artigos 45.º-A, 45.º-B e 45.º-C CECA, 246, 247 e 248 CE, 160.º -A, 160.º -B e 160.º -C Euratom e artigos 83.º a 90.º do Regulamento Financeiro.

⁽²⁷⁾ Artigos 78.º-G CECA, 276.º CE e 180.º-B Euratom.

⁽²⁸⁾ Artigo 89.º do Regulamento Financeiro.

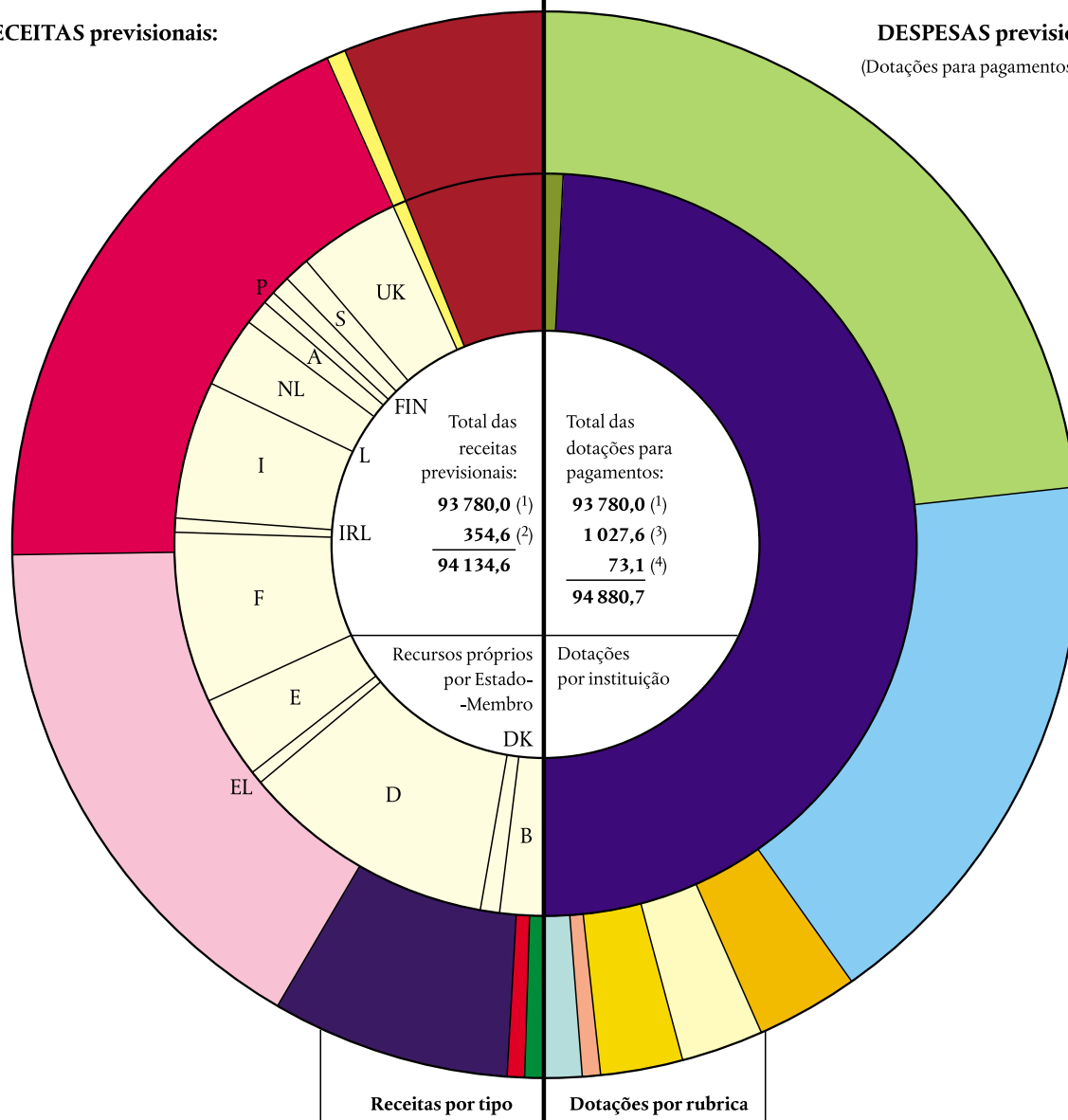
Gráfico I

Orçamento geral de 2001 — Receitas previsionais e dotações para pagamentos finais

[Para os critérios de receitas, ver «Informações de base sobre o orçamento geral», ponto 8.2, e para informações mais pormenorizadas, ver Cap. 1, quadro 1.1 Para os critérios de despesas, ver «Informações de base sobre o orçamento geral», ponto 8.3, e para informações mais pormenorizadas, ver G IV, coluna (a)]

(milhões de euros e %)

RECEITAS previsionais:

DESPESAS previsionais:
(Dotações para pagamentos finais)

Legenda (receitas):

Total dos recursos próprios (por Estado-Membro)	
Direitos agrícolas	1 062,0 (1,1 %)
Quotizações do açúcar e isoglicose	905,7 (1 %)
Direitos aduaneiros	13 632,8 (14,5 %)
Recursos próprios baseados no IVA	30 691,4 (32,6 %)
Recursos próprios baseados no PNB	35 177,9 (37,4 %)
Outras receitas	1 052,2 (1,1 %)
Excedente disponível do exercício anterior	11 612,7 (12,3 %)

⁽¹⁾ Após orçamento rectificativo e suplementar.⁽²⁾ Receitas provenientes da participação de terceiros.

Legenda (despesas):

Rubricas das perspectivas financeiras:

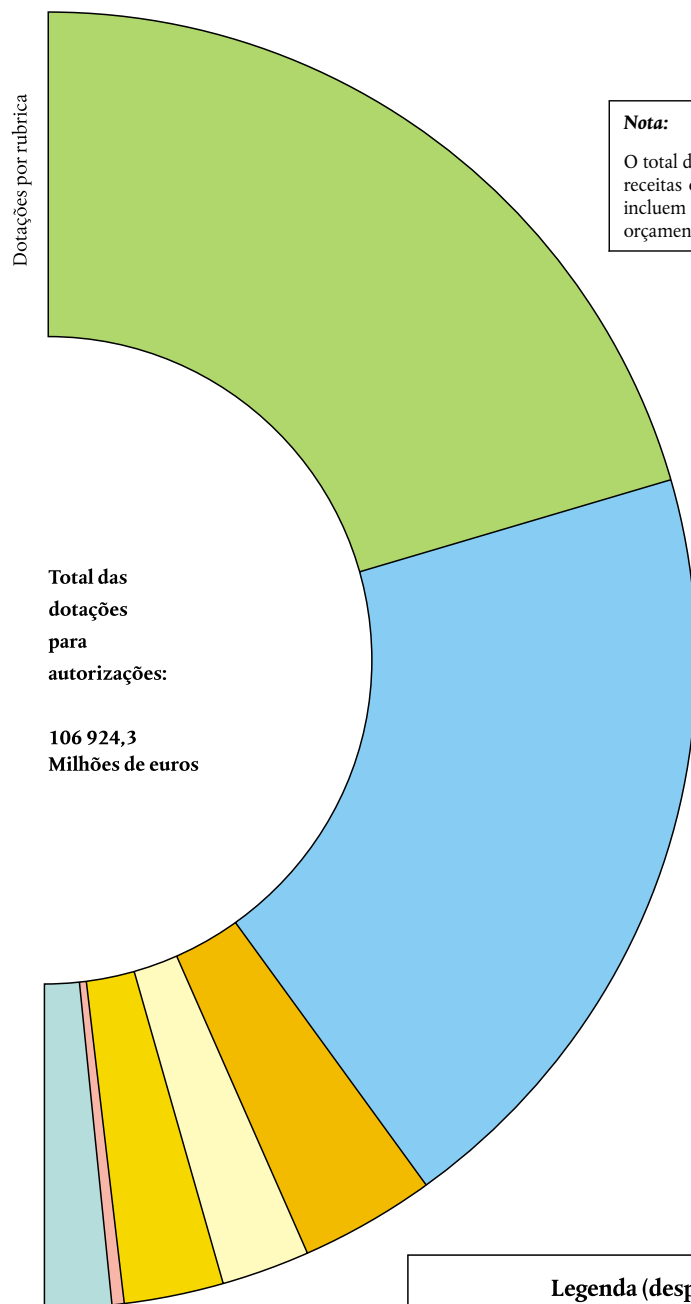
1. Política agrícola comum	44 023,7 (46,9 %)
2. Acções estruturais	31 524,7 (33,6 %)
3. Políticas internas	5 669,9 (6 %)
4. Acções externas	4 717,1 (5 %)
5. Despesas administrativas	4 940,5 (5,3 %)
6. Reservas	876,0 (0,9 %)
7. Ajudas de pré-adesão	2 101,2 (2,2 %)
Dotações à disposição de outras instituições	1 721,8 (1,8 %)
Dotações à disposição da Comissão, das quais dotações operacionais	92 131,3 (98,2 %)
	88 912,6 (94,7 %)

⁽¹⁾ Após orçamento rectificativo e suplementar.⁽³⁾ Receitas imputadas e dotações reconstituídas.⁽⁴⁾ Despesas EFTA.

Gráfico II Orçamento Geral de 2001 — Dotações para autorizações

[após orçamentos rectificativos e suplementares: para informações mais pormenorizadas, ver gráfico III, coluna (b)]

(milhões de euros e %)



Nota:

O total das dotações para autorizações não está em equilíbrio com as receitas orçamentais de 2001, dado que as dotações de autorização incluem igualmente montantes que serão financiados por receitas orçamentais de exercícios posteriores.

Legenda (despesas):

Rubricas das perspectivas financeiras:








	1. Política agrícola comum	44 023,7 (41,2 %)
	2. Acções estruturais	41 362,5 (38,7 %)
	3. Políticas internas	7 178,3 (6,7 %)
	4. Acções externas	5 043,4 (4,7 %)
	5. Despesas administrativas	5 108,3 (4,8 %)
	6. Reservas	866,0 (0,8 %)
	7. Ajudas de pré-adesão	3 342,1 (3,1 %)

Gráfico III

Dotações para autorizações disponíveis em 2001 e sua utilização, por rubrica das perspectivas financeiras

(milhões de euros)

Rubricas e sectores das perspectivas financeiras [entre parênteses são indicadas as secções (S), subsecções (Ss), títulos (T) e capítulos (Ca.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2001]	Perspectiva financeira	Dotações finais		Utilização das dotações				
		Montante ⁽¹⁾	Taxa (%)	Autorizações concedidas em 2001	Taxa de utilização (%)	Verbas transitadas 2002 ⁽²⁾	Anulações	Taxa (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)
1. Política agrícola comum	44 530	44 023,7	98,9	42 083,3	95,6	99,0	1 841,4	4,2
Mercados		39 528,7		37 719,5	95,4	—	1 809,2	4,6
1.1 Culturas arvenses (Ca. B1-10)		17 798,0		17 466,2	98,1	—	331,8	1,9
1.2 Açúcar (Ca. B1-11)		1 704,0		1 497,1	87,9	—	206,9	12,1
1.3 Matérias gordas e proteaginosas (Ca. B1-12 e 13)		2 909,0		2 898,6	99,6	—	10,4	0,4
1.4 Frutas e produtos hortícolas (Ca. B1-15)		1 654,0		1 558,0	94,2	—	96,0	5,8
1.5 Produtos do sector vitivinícola (Ca. B1-16)		1 200,0		1 196,7	99,7	—	3,3	0,3
1.6 Tabaco (Ca. B1-17)		1 000,0		973,4	97,3	—	26,6	2,7
1.7 Produtos lácteos (Ca. B1-20)		2 095,0		1 906,6	91,0	—	188,4	9,0
1.8 Carnes, ovos e aves de capoeira (Ca. B1-21 a 24)		8 354,0		7 638,4	91,4	—	715,6	8,6
1.9 Mercados diversos (Ca. B1-14 e B1-18)		1 139,0		1 123,6	98,7	—	15,4	1,3
1.10 Outras acções (Ca. B1-25 a 30)		1 675,7		1 461,0	87,2	—	214,7	12,8
1.11 Desenvolvimento rural e medidas de acompanhamento (T. B1-4 e 5)		4 495,0		4 363,8	97,1	99,0	32,2	0,7
2. Acções estruturais	32 720	41 362,5	126,4 ⁽¹⁾	41 166,0	99,5	175,2	21,3	0,1
Fundos Estruturais		38 233,9		38 040,7	99,5	171,9	21,3	0,1
2.1 Objectivo n.º 1 (Ca. B2-10)		26 207,0		26 202,9	100,0	3,9	0,1	0,0
2.2 Objectivo n.º 2 (Ca. B2-11)		6 265,1		6 263,6	100,0	1,5	0,0	0,0
2.3 Objectivo n.º 3 (Ca. B2-12)		3 762,8		3 762,3	100,0	—	0,5	0,0
2.4 Outras acções estruturais (Ca. B2-13)		178,0		173,4	97,4	4,6	—	—
2.5 Iniciativas comunitárias (B2-14)		1 607,3		1 433,8	89,2	161,8	11,6	0,7
2.6 Acções inovadoras e assistência técnica (Ca. B2-16)		213,8		204,7	95,7	0,1	9,1	4,2
2.7 Fundo de Coesão (T. B2-3)		3 128,5		3 125,2	99,9	3,3	0,0	0,0
2.8 Mecanismo financeiro EEE (T. B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Políticas internas	6 272	7 178,3	114,4 ⁽¹⁾	6 703,3	93,4	315,1	159,9	2,2
3.1 Investigação e desenvolvimento tecnológico (Ss. B6)		4 497,7		4 183,7	93,0	269,3	44,7	1,0
3.2 Outras acções estruturais (Ca. B2-5 a B2-9)		156,9		140,3	89,5	1,0	15,6	9,9
3.3 Formação, juventude e acções sociais (Ss. B3)		1 017,0		966,0	95,0	32,5	18,6	1,8
3.4 Energia, Euratom e ambiente (Ss. B4)		316,2		293,6	92,9	3,8	18,8	6,0
3.5 Consumidores, mercado interno, indústria e redes transeuropeias (Ss. B5)		1 190,5		1 119,7	94,1	8,6	62,2	5,2
4. Acções externas	4 735	5 043,4	106,5 ⁽¹⁾	4 859,4	96,4	127,1	57,0	1,1
4.1 Ajuda alimentar (T. B7-2)		987,7		984,4	99,7	2,3	1,0	0,1
4.2 Cooperação (T. B7-3 a B7-5)		3 147,9		3 008,1	95,6	103,1	36,8	1,2
4.3 Outras medidas de cooperação (T. B7-6)		463,1		432,6	93,4	18,8	11,7	2,5
4.4 Iniciativas para a democracia e direitos do Homem (T. B7-7)		105,7		104,7	99,1	0,0	0,9	0,9
4.5 Vertentes externas de determinadas políticas comunitárias (T. B7-8)		274,1		270,7	98,7	0,0	3,5	1,3
4.6 Pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (Ca. B7-04)		26,3		26,3	100,0	—	—	—
4.7 Política Externa e de Segurança Comum (Ss. B8)		38,6		32,7	84,7	2,8	3,1	8,1
5. Despesas administrativas	4 776	5 108,3	107,0 ⁽¹⁾	5 002,2	97,9	58,2	48,0	0,9
5.1 Parlamento (S. I)		1 056,3		1 019,7	96,5	29,8	6,9	0,7
5.2 Conselho (S. II)		379,7		375,3	98,8	0,5	3,9	1,0
5.3 Comissão (S. III)		3 336,9		3 282,5	98,4	24,2	30,3	0,9
5.4 Tribunal de Justiça (S. IV)		143,7		141,6	98,5	0,8	1,3	0,9
5.5 Tribunal de Contas (S. V)		73,7		72,1	97,9	0,1	1,4	1,9
5.6 Comité Económico e Social (S. VI)		79,0		74,2	93,9	2,1	2,7	3,5
5.7 Comité das Regiões (S. VII)		35,0		33,1	94,6	0,7	1,2	3,5
5.8 Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)		3,9		3,6	92,6	—	0,3	7,4
6. Reservas	916	866,0	94,5	207,2	23,9	—	658,8	76,1
6.1 Reserva monetária (T. B1-6)		500,0		—	—	—	500,0	100,0
6.2 Reserva para garantias (Ca. B0-23 e 24)		208,0		207,2	99,6	—	0,8	0,4
6.3 Reserva para ajuda de emergência (Ca. B7-91)		158,0		—	—	—	158,0	100,0
7. Ajuda de pré-adesão	3 240	3 342,1	103,2 ⁽¹⁾	3 311,9	99,1	24,0	6,3	0,2
7.1 SAPARD (Ca. B7-01)		540,0		540,0	100,0	—	—	—
7.2 ISPA (Ca. B7-02)		1 121,2		1 121,2	100,0	0,1	0,0	0,0
7.3 PHARE (pré-adesão) (Ca. B7-03)		1 680,9		1 650,7	98,2	23,9	6,3	0,4
8. Reservas e provisões (T. B0-4)		—		—	—	—	—	—
Total geral das dotações para autorizações	97 189	106 924,3	110,0 ⁽¹⁾	103 333,2	96,6	798,5	2 792,6	2,6
Total geral das dotações para pagamentos	94 730	97 160,0	102,6 ⁽¹⁾	—	—	82,3	2 188,4	2,3

⁽¹⁾ Dotações orçamentais alteradas após serem tomadas em consideração as dotações de autorização transitadas de 2000 ou reconstituídas em 2001, as receitas que dão origem a reafecção, as dotações que correspondem às receitas relativas aos serviços prestados por conta de terceiros, as verbas transitadas não automaticamente de 2000, as transferências entre rubricas orçamentais e as dotações EFTA. Em consequência, o limite previsto para algumas rubricas das perspectivas financeiras é excedido pelas dotações disponíveis.

⁽²⁾ Incluindo as dotações relativas aos serviços prestados por conta de terceiros que ficaram disponíveis.

Gráfico IV Dotações para pagamentos disponíveis em 2001 e sua utilização, por rubrica das perspectivas financeiras

(milhões de euros)

Rubricas e sectores das perspectivas financeiras [entre parênteses são indicadas as secções (S), subsecções (Ss), títulos (T) e capítulos (Ca.) que correspondem à nomenclatura orçamental de 2001]	Dotações finais ⁽¹⁾	Utilização das dotações				
		Pagamentos efectuados em 2001	Taxa de utilização (%)	Verbas transitadas 2002	Anulações	Taxa (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
1. Política agrícola comum	44 076,0	41 533,9	94,2	684,9	1 857,2	4,2
Mercados	39 581,0	37 170,1	93,9	585,9	1 825,0	4,6
1.1 Culturas arvenses (Ca. B1-10)	17 798,0	17 466,2	98,1	—	331,8	1,9
1.2 Açúcar (Ca. B1-11)	1 705,7	1 497,1	87,8	—	208,6	12,2
1.3 Matérias gordas e proteaginosas (Ca. B1-12 e 13)	2 909,0	2 898,6	99,6	—	10,4	0,4
1.4 Frutas e produtos hortícolas (Ca. B1-15)	1 654,0	1 558,0	94,2	—	96,0	5,8
1.5 Produtos do sector vitivinícola (Ca. B1-16)	1 200,0	1 196,7	99,7	—	3,3	0,3
1.6 Tabaco (Ca. B1-17)	1 001,3	965,1	96,4	—	36,2	3,6
1.7 Produtos lácteos (Ca. B1-20)	2 095,0	1 906,6	91,0	—	188,4	9,0
1.8 Carne, ovos e aves de capoeira (Ca. B1-21 a 24)	8 354,0	7 638,4	91,4	—	715,6	8,6
1.9 Mercados diversos (Ca. B1-14 e B1-18)	1 139,0	1 123,6	98,7	—	15,4	1,3
1.10 Outras acções (Ca. B1-25 a 30)	1 725,0	919,9	53,3	585,9	219,2	12,7
1.11 Desenvolvimento rural e medidas de acompanhamento (T. B1-4 e 5)	4 495,0	4 363,8	97,1	99,0	32,2	0,7
2. Acções estruturais	32 994,8	22 455,8	68,1	0,1	10 538,9	31,9
Fundos Estruturais	29 834,8	20 472,4	68,6	0,1	9 362,3	31,4
2.1 Objectivo n.º 1 (Ca. B2-10)	19 555,6	13 789,4	70,5	0,1	5 766,1	29,5
2.2 Objectivo n.º 2 (Ca. B2-11)	4 473,2	3 137,9	70,1	—	1 335,3	29,9
2.3 Objectivo n.º 3 (Ca. B2-12)	3 205,4	1 630,3	50,9	—	1 575,1	49,1
2.4 Outras acções estruturais (Ca. B2-13)	463,5	115,6	24,9	—	347,9	75,1
2.5 Iniciativas comunitárias (B2-14)	1 907,4	1 701,4	89,2	—	206,0	10,8
2.6 Acções inovadoras e assistência técnica (Ca. B2-16)	229,8	97,9	42,6	0,1	131,9	57,4
2.7 Fundo de Coesão (T. B2-3)	3 160,0	1 983,4	62,8	—	1 176,6	37,2
2.8 Mecanismo financeiro EEE (T. B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Políticas internas	6 485,4	5 303,1	81,8	707,4	474,9	7,3
3.1 Investigação e desenvolvimento tecnológico (Ss. B6)	3 865,6	3 195,9	82,7	432,9	236,8	6,1
3.2 Outras acções estruturais (Ca. B2-5 a B2-9)	201,4	152,7	75,8	12,1	36,6	18,2
3.3 Formação, juventude e acções sociais (Ss. B3)	1 055,1	880,6	83,5	97,4	77,1	7,3
3.4 Energia, Euratom e ambiente (Ss. B4)	243,9	208,0	85,3	9,8	26,1	10,7
3.5 Consumidores, mercado interno, indústria e redes transeuropeias (Ss. B5)	1 119,4	865,8	77,4	155,3	98,3	8,8
4. Acções externas	4 919,3	4 230,6	86,0	238,3	450,4	9,2
4.1 Ajuda alimentar (T. B7-2)	1 109,8	1 044,9	94,2	50,0	14,9	1,3
4.2 Cooperação (T. B7-3 a B7-5)	2 918,4	2 564,1	87,9	115,8	238,5	8,2
4.3 Outras medidas de cooperação (T. B7-6)	461,1	301,5	65,4	65,1	94,5	20,5
4.4 Iniciativas para a democracia e direitos do Homem (T. B7-7)	97,0	54,1	55,7	0,0	42,9	44,2
4.5 Componentes externas de determinadas políticas comunitárias (B7-8)	276,0	234,0	84,8	0,3	41,8	15,1
4.6 Pré-adesão a favor dos países mediterrânicos (Ca. B7-04)	13,0	2,5	19,5	—	10,5	80,5
4.7 Política Externa e de Segurança Comum (Ss. B8)	44,0	29,5	67,0	7,0	7,5	17,0
5. Despesas administrativas	5 506,6	4 855,1	88,2	533,8	117,7	2,1
5.1 Parlamento (S. I)	1 143,4	963,2	84,2	166,4	13,8	1,2
5.2 Conselho (S. II)	421,4	351,2	83,3	54,3	15,9	3,8
5.3 Comissão (S. III)	3 576,3	3 213,8	89,9	284,6	77,9	2,2
5.4 Tribunal de Justiça (S. IV)	151,1	139,6	92,4	8,8	2,6	1,7
5.5 Tribunal de Contas (S. V)	81,4	68,9	84,6	10,8	1,7	2,1
5.6 Comité Económico e Social (S. VI)	89,0	79,4	89,2	6,1	3,5	4,0
5.7 Comité das Regiões (S. VII)	39,7	35,4	89,3	2,4	1,9	4,8
5.8 Provedor de Justiça Europeu (S. VIII)	4,3	3,5	81,5	0,5	0,3	7,8
6. Reservas	876,0	207,2	23,7	—	668,8	76,3
6.1 Reserva monetária (T. B1-6)	500,0	—	—	—	500,0	100,0
6.2 Reserva para garantias (Ca. B0-23 e 24)	208,0	207,2	99,6	—	0,8	0,4
6.3 Reserva para ajuda de emergência (Ca. B7-91)	168,0	—	—	—	168,0	100,0
7. Ajuda de pré-adesão	2 302,2	1 401,7	60,9	23,9	876,6	38,1
7.1 SAPARD (Ca. B7-01)	470,9	30,5	6,5	—	440,4	93,5
7.2 ISPA (Ca. B7-02)	350,0	203,3	58,1	0,0	146,7	41,9
7.3 PHARE (pré-adesão) (Ca. B7-03)	1 481,3	1 167,9	78,8	23,9	289,5	19,5
8. Reservas e provisões (T. B0-4)	—	—	—	—	—	—
Total geral	97 160,3	79 987,4	82,3	2 188,4	14 984,5	15,4

(¹) Dotações orçamentais alteradas após serem tomadas em consideração as transferências entre rubricas orçamentais, as receitas relativas a serviços prestados por conta de terceiros, as dotações reconstituídas na sequência do pagamento de adiantamentos e as dotações transitadas do exercício anterior. Estas últimas explicam a diferença de 2 279,6 milhões de euros entre as dotações finais neste gráfico e o total do gráfico I.

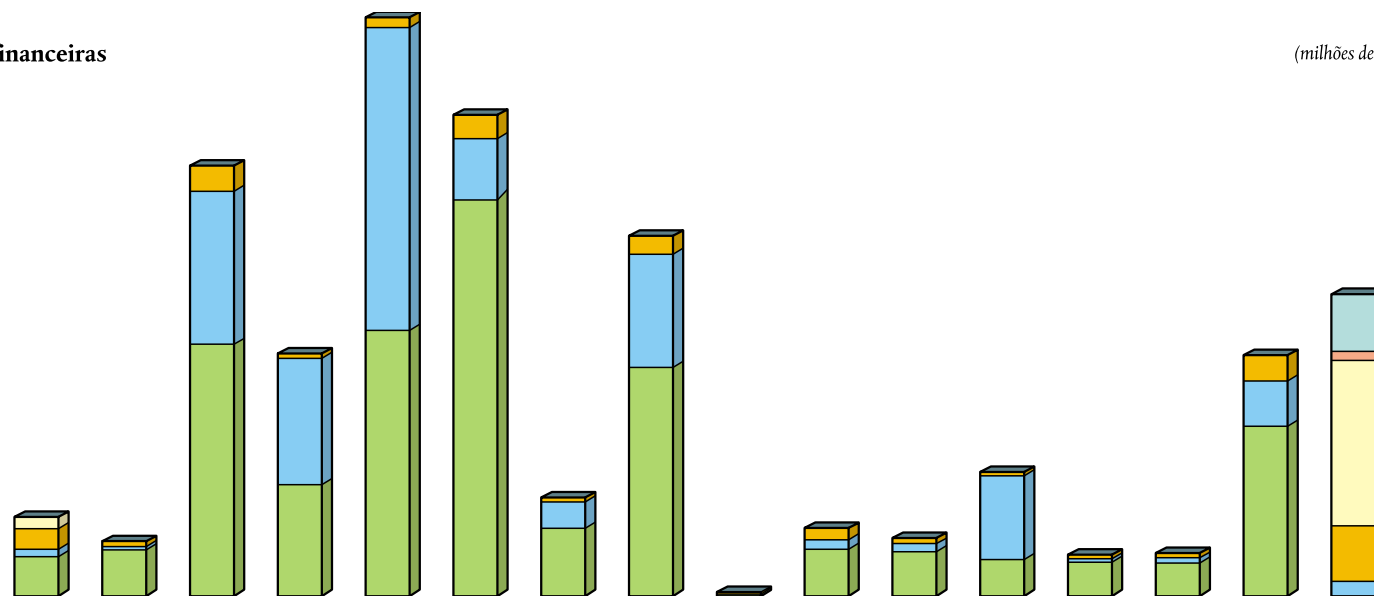
Gráfico V

Pagamentos efectuados em 2001, em cada Estado-Membro ⁽¹⁾

Nota: Pagamentos efectuados em 2001 = pagamentos contra dotações de funcionamento de 2001 mais pagamentos contra verbas transitadas de 2000.

Rubricas das perspectivas financeiras

(milhões de euros e %)



	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Diversos (²) (³)	Total
– Política agrícola comum	937,9	1 112,0	5 861,7	2 613,5	6 184,5	9 230,1	1 584,5	5 343,8	30,8	1 111,8	1 052,6	875,0	815,8	780,1	3 998,8	1,0	41 533,9
– Acções estruturais	154,4	40,3	3 573,6	2 928,4	7 060,8	1 426,7	617,5	2 652,7	4,6	220,8	198,3	1 949,4	80,4	132,6	1 049,3	365,8	22 455,8
– Políticas internas	482,6	150,3	590,9	130,7	251,3	581,3	84,0	403,1	44,0	268,4	114,0	76,2	87,6	126,0	607,0	1 305,5	5 303,1
– Acções externas	306,2	1,7	6,4	0,5	8,5	8,0	0,6	21,6	0,3	2,7	1,3	0,8	0,8	0,7	16,9	3 853,7	4 230,6
– Reservas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	207,2	207,2
– Ajuda de pré-adesão	2,6	0,0	0,3	0,0	0,2	0,1	0,0	7,8	3,1	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1 385,5	1 401,7
TOTAL	1 883,7 2,5 %	1 304,3 1,7 %	10 032,9 13,4 %	5 673,2 7,6 %	13 505,3 18,0 %	11 246,2 15,0 %	2 286,6 3,0 %	8 429,1 11,2 %	82,8 0,1 %	1 605,3 2,1 %	1 366,3 1,8 %	2 901,4 3,9 %	984,7 1,3 %	1 039,5 1,4 %	5 672,5 7,6 %	7 118,6 9,5 %	75 132,3 100,0 %

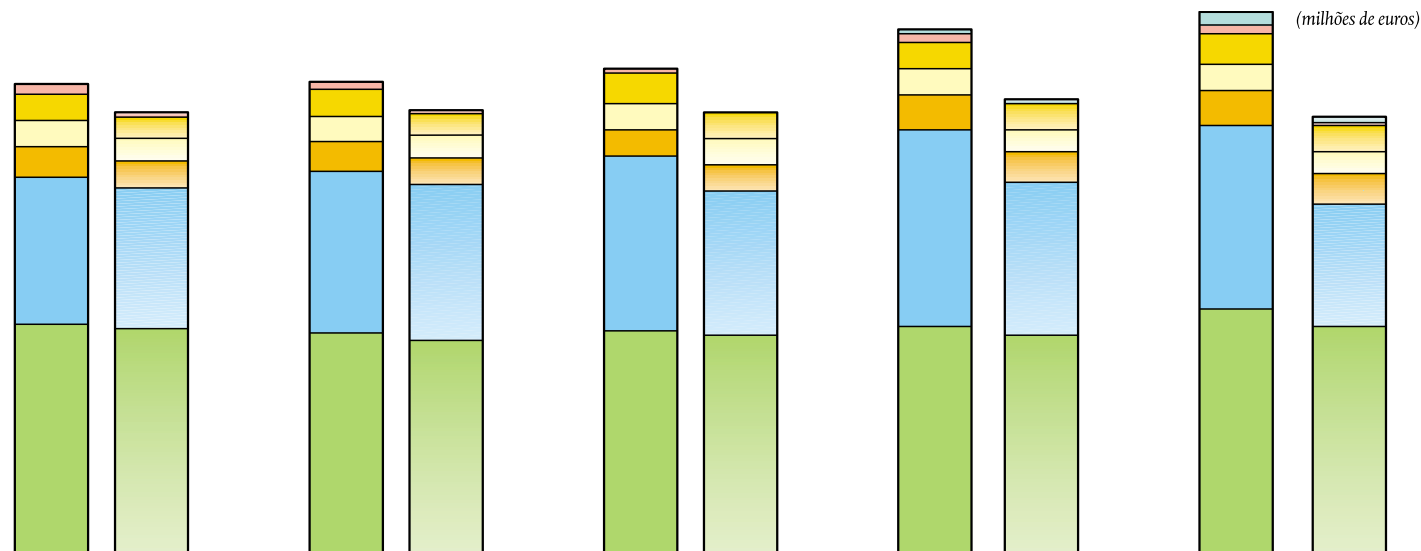
⁽¹⁾ A repartição geográfica não corresponde a uma repartição dos pagamentos efectuados a favor dos Estados-Membros, mas a uma repartição das despesas segundo os dados constantes do sistema contabilístico informatizado da Comissão Sincom2.

⁽²⁾ Dos quais um montante de 25,7 milhões de euros pago ao Serviço das Publicações e aos serviços da Comissão.

⁽³⁾ Dos quais um montante de 207,2 milhões de euros pago pela Comissão ao Fundo de Garantia.

Gráfico VI
Evolução e utilização das dotações para pagamentos no período de 1997 a 2001, por rubrica das perspectivas financeiras

Rubricas das perspectivas financeiras



Rubricas	1997		1998		1999		2000		2001	
	Dotações ⁽¹⁾ disponíveis	Pagamentos efectuados	Dotações ⁽¹⁾ disponíveis	Pagamentos efectuados	Dotações ⁽¹⁾ disponíveis	Pagamentos efectuados	Dotações ⁽¹⁾ disponíveis	Pagamentos efectuados	Dotações ⁽¹⁾ disponíveis	Pagamentos efectuados
– Política agrícola comum	41 187,9	40 623,2	39 941,4	38 810,0	40 451,7	39 780,3	40 822,3	40 505,9	44 076,0	41 533,9
– Acções estruturais	26 426,1	26 059,2	28 643,4	28 366,0	30 657,7	26 663,6	35 579,8	27 590,8	32 994,8	22 455,8
– Políticas internas	5 371,3	4 934,7	5 246,8	4 878,5	5 243,0	4 473,1	6 416,1	5 360,8	6 485,4	5 303,1
– Acções externas	4 678,3	3 992,0	4 515,6	4 067,7	5 091,8	4 585,8	4 201,5	3 841,0	4 919,3	4 230,6
– Despesas administrativas	4 739,9	4 129,2	4 941,0	4 219,4	5 090,9	4 506,7	5 173,5	4 643,0	5 506,4	4 855,1
– Reservas	1 202,0	286,1	1 154,0	272,4	846,0	300,1	1 036,0	186,3	876,0	207,2
– Ajudas de pré-adesão ⁽²⁾	212,0	212,0	99,0	99,0	0,0	0,0	1 579,4	1 203,4	2 302,2	1 401,7
TOTAL	83 817,5	80 236,4	84 541,2	80 713,0	87 381,1	80 309,5	94 808,6	83 331,1	97 160,0	79 987,4

⁽¹⁾ Dotações disponíveis = dotações para pagamento do exercício + dotações transitadas do exercício anterior.

⁽²⁾ No período de 1993-1999, a rubrica 7 refere-se às compensações aos novos Estados-Membros. No período de 2000-2006, refere-se às ajudas de pré-adesão.

ANEXO II

Relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal de Contas durante os últimos cinco anos

Em conformidade com as disposições dos Tratados, o Tribunal de Contas tem a obrigação de elaborar um relatório anual. Tem também a obrigação, nos termos dos Tratados e de outras regulamentações em vigor, de elaborar relatórios anuais sobre determinados organismos e actividades comunitárias. Os Tratados conferem

ainda ao Tribunal a possibilidade de apresentar as suas observações relativas a questões específicas e de emitir pareceres a pedido de uma das instituições. A lista a seguir apresentada inclui os relatórios e pareceres adoptados pelo Tribunal durante os últimos cinco anos.

Título	Publicação
Relatórios anuais e declarações de fiabilidade	
20.º Relatório anual e declarações de fiabilidade (orçamento geral e FED) relativos ao exercício de 1996	JO C 348 de 18.11.1997
21.º Relatório anual relativo ao exercício de 1997: — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades do orçamento geral — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades dos sexto e sétimo FED	JO C 349 de 17.11.1998
22.º Relatório anual relativo ao exercício de 1998: — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades do orçamento geral — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED	JO C 349 de 3.12.1999
23.º relatório anual relativo ao exercício de 1999: — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades do orçamento geral — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED	JO C 342 de 1.12.2000
24.º relatório anual relativo ao exercício de 2000: — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades do orçamento geral — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED	JO C 359 de 15.12.2001 e JO C 92 de 17.4.2002
25.º relatório anual relativo ao exercício de 2001: — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades do orçamento geral — Relatório e declaração de fiabilidade relativos às actividades dos sexto, sétimo e oitavo FED	Publicado no presente JO
Relatórios especiais	
<i>Recursos próprios</i>	
— Relatório especial n.º 6/98 relativo ao balanço do sistema dos recursos baseados no IVA e no PNB	JO C 241 de 31.7.1998
— Relatório especial n.º 9/98 relativo à protecção dos interesses financeiros da União Europeia em matéria de IVA nas trocas intracomunitárias	JO C 356 de 20.11.1998
— Relatório especial n.º 13/98 relativo à auditoria da utilização das técnicas de análise de risco nos controlos aduaneiros e no desalfandegamento das mercadorias	JO C 375 de 3.12.1998
— Relatório especial n.º 8/99 sobre as fianças e garantias previstas pelo Código Aduaneiro Comunitário para protecção da cobrança dos recursos próprios tradicionais	JO C 70 de 10.3.2000
— Relatório especial n.º 17/2000 relativo ao controlo, pela Comissão, da fiabilidade e comparabilidade dos PNB dos Estados-Membros	JO C 336 de 27.11.2000
— Relatório especial n.º 23/2000 sobre a determinação do valor aduaneiro das mercadorias importadas (avaliação aduaneira)	JO C 84 de 14.3.2001

Título	Publicação
<i>Política agrícola comum</i>	
— Relatório especial n.º 1/97 sobre as decisões da Comissão de 10 de Abril de 1996 e de 20 de Novembro de 1996 relativas ao apuramento das contas do exercício de 1992 bem como a certas despesas do exercício de 1993	JO C 52 de 21.2.1997
— Relatório especial n.º 4/97 relativo à auditoria de determinados aspectos das medidas tomadas na sequência da reunificação alemã, referentes a pagamentos compensatórios e restituições à exportação no âmbito do FEOGA	JO C 144 de 13.5.1997
— Relatório especial n.º 5/97 sobre a gestão do comércio comunitário de cereais sujeito a restituições à exportação, a regimes especiais de importação e a regimes de ajuda regionais	JO C 159 de 26.5.1997
— Relatório especial n.º 2/98 sobre as decisões da Comissão de 23 de Abril e 30 de Julho de 1997 relativas ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia, para o exercício de 1993	JO C 121 de 20.4.1998
— Relatório especial n.º 4/98 relativo à importação pela Comunidade a taxas reduzidas e ao escoamento de produtos lácteos originários da Nova Zelândia e de queijo suíço	JO C 12 7 de 24.4.1998 e JO C 191 de 18.6.1998
— Relatório especial n.º 19/98 relativo ao financiamento comunitário de algumas medidas adoptadas em consequência da crise da BSE	JO C 383 de 9.12.1998
— Relatório especial n.º 20/98 relativo à auditoria dos controlos físicos de produtos agrícolas que beneficiam de restituições à exportação	JO C 375 de 3.12.1998
— Relatório especial n.º 21/98 sobre o processo de credenciamento e certificação aplicado no âmbito do apuramento das contas 1996 relativas às despesas do FEOGA-Garantia	JO C 389 de 14.12.1998
— Relatório especial n.º 1/99 sobre as ajudas ao leite desnatado e leite em pó desnatado destinados à alimentação de animais	JO C 147 de 27.5.1999
— Relatório especial n.º 2/99 sobre a incidência da reforma da PAC no sector dos cereais	JO C 192 de 8.7.1999
— Relatório especial n.º 1/2000 sobre a peste suína clássica	JO C 85 de 23.3.2000
— Relatório especial n.º 8/2000 relativo às medidas comunitárias para escoamento das matérias gordas butíricas	JO C 132 de 12.5.2000
— Relatório especial n.º 11/2000 relativo ao regime de apoio no sector do azeite	JO C 215 de 27.7.2000
— Relatório especial n.º 14/2000 sobre a integração dos objectivos ambientais na PAC	JO C 353 de 8.12.2000
— Relatório especial n.º 20/2000 relativo à gestão da organização comum de mercado do açúcar	JO C 50 de 15.2.2001
— Relatório especial n.º 22/2000 sobre a avaliação do processo reformado de apuramento das contas	JO C 69 de 2.3.2001
— Relatório especial n.º 4/2001 sobre a auditoria do FEOGA-Garantia — Aplicação do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC)	JO C 214 de 31.7.2001
— Relatório especial n.º 6/2001 sobre o regime de quotas leiteiras	JO C 305 de 30.10.2001
— Relatório especial n.º 7/2001 relativo às restituições à exportação — destino e colocação no mercado	JO C 314 de 8.11.2001
— Relatório especial n.º 8/2001 relativo às restituições à produção da fécula de batata e dos amidos de cereais e às ajudas à fécula de batata	JO C 294 de 19.10.2001
— Relatório especial n.º 14/2001 — Seguimento dado ao relatório especial n.º 19/98 do Tribunal relativo à BSE	JO C 324 de 20.11.2001
— Relatório especial n.º 5/2002 relativo aos regimes de prémio e de pagamento por extensificação aplicável na organização comum de mercado no sector da carne de bovino	JO C 290 de 25.11.2002
— Relatório especial n.º 6/2002 sobre a auditoria da gestão pela Comissão do regime comunitário de ajuda no sector das sementes oleaginosas	JO C 254 de 22.10.2002
— Relatório especial n.º 7/2002 relativo à boa gestão financeira da organização comum de mercado no sector das bananas	JO C 294 de 28.11.2002

Título	Publicação
<i>Ações estruturais</i>	
— Relatório especial n.º 3/98 sobre a realização, pela Comissão, da política e da acção da União Europeia em matéria de poluição das águas	JO C 191 de 18.6.1998
— Relatório especial n.º 12/98 sobre a execução dos programas operacionais relativos à promoção do desenvolvimento das zonas rurais do objectivo n.º 5b	JO C 356 de 20.11.98
— Relatório especial n.º 14/98 relativo ao encerramento das formas de intervenção do FEDER	JO C 368 de 27.11.1998
— Relatório especial n.º 15/98 sobre a avaliação das intervenções dos Fundos Estruturais nos períodos de 1989-1993 e 1994-1999	JO C 347 de 16.11.1998
— Relatório especial n.º 16/98 relativo à execução das dotações das acções estruturais do período de programação 1994-1999	JO C 347 de 16.11.1998
— Relatório especial n.º 18/98 sobre as acções comunitárias de incentivo à constituição de sociedades mistas no sector da pesca	JO C 393 de 16.12.1998
— Relatório especial n.º 22/98 relativo à gestão pela Comissão da execução de medidas destinadas a promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres	JO C 393 de 16.12.1998
— Relatório especial n.º 6/99 sobre o princípio da adicionalidade	JO C 68 de 9.3.2000
— Relatório especial n.º 7/99 sobre o desenvolvimento das zonas industriais	JO C 68 de 9.3.2000
— Relatório especial n.º 3/2000 sobre as medidas de ajuda ao emprego dos jovens no âmbito do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (secção Orientação)	JO C 100 de 7.4.2000
— Relatório especial n.º 7/2000 sobre o Fundo Internacional para a Irlanda e o Programa Especial de Apoio à Paz e à Reconciliação na Irlanda do Norte e nos Condados Fronteiriços da Irlanda (1995-1999)	JO C 146 de 25.5.2000
— Relatório especial n.º 15/2000 relativo ao Fundo de Coesão	JO C 279 de 2.10.2000
— Relatório especial n.º 1/2001 relativo à Iniciativa Comunitária URBAN	JO C 124 de 25.4.2001
— Relatório especial n.º 10/2001 relativo ao controlo financeiro dos Fundos Estruturais — Regulamentos (CE) n.ºs 2064/97 e 1681/94 da Comissão	JO C 314 de 8.11.2001
— Relatório especial n.º 12/2001 relativo a determinadas intervenções estruturais a favor do emprego: Impacto das ajudas do FEDER sobre o emprego — Medidas do FSE contra o desemprego de longa duração	JO C 334 de 28.11.2001
— Relatório especial n.º 3/2002 relativo à iniciativa comunitária «Emprego — Integra»	JO C 263 de 29.10.2002
— Relatório especial n.º 4/2002 sobre acções locais em prol do emprego	JO C 263 de 29.10.2002
<i>Políticas internas</i>	
— Relatório especial n.º 17/98 relativo ao apoio às fontes renováveis de energia no âmbito das acções a custos repartidos do programa Jule-Thermie e das acções-piloto do programa Altener	JO C 356 de 20.11.1998
— Relatório especial n.º 23/98 sobre as acções de informação e de comunicação conduzidas pela Comissão	JO C 393 de 16.12.1998
— Relatório especial n.º 9/99 relativo às acções de investigação no domínio da agricultura e da pesca Programa FAIR («Fisheries, Agriculture & Agro-Industrial Research»)	JO C 92 de 30.3.2000
— Relatório especial n.º 9/2000 sobre as Redes Transeuropeias (RTE) — Telecomunicações	JO C 166 de 15.6.2000
— Relatório especial n.º 10/2000 sobre os contratos públicos adjudicados pelo Centro Comum de Investigação	JO C 172 de 21.6.2000
— Relatório especial n.º 9/2001 relativo ao programa de Formação e Mobilidade dos Investigadores	JO C 349 de 10.12.2001
— Relatório especial n.º 2/2002 relativo aos programas de acções comunitários Sócrates e Juventude para a Europa	JO C 136 de 7.6.2002

Título	Publicação
<i>Acções externas</i>	
— Relatório especial n.º 2/97 relativo às ajudas humanitárias da União Europeia entre 1992 e 1995	JO C 143 de 12.5.1997
— Relatório especial n.º 3/97 relativo ao sistema descentralizado de execução do programa Phare	JO C 175 de 9.6.1997
— Relatório especial n.º 6/97 relativo às subvenções Tacis concedidas à Ucrânia	JO C 171 de 5.6.1997
— Relatório especial n.º 1/98 relativo à cooperação financeira e técnica bilateral com os países terceiros mediterrânicos	JO C 98 de 31.3.1998
— Relatório especial n.º 5/98 relativo à reconstrução da ex-Jugoslávia (período de 1996-1997)	JO C 241 de 31.7.1998
— Relatório especial n.º 7/98 sobre o Programa Comunitário de Ajuda ao Desenvolvimento relativo à África do Sul (1986-1996)	JO C 241 de 31.7.1998
— Relatório especial n.º 11/98 sobre o desenvolvimento do sector privado Phare e Tacis no período 1991-1996 (Programas de apoio às PME, ao desenvolvimento regional e à reestruturação das empresas)	JO C 335 de 3.11.1998
— Relatório especial n.º 24/98 sobre operações de capital de risco financiadas pelos recursos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	JO C 389 de 14.12.1998
— Relatório especial n.º 25/98 relativo às operações efectuadas pela União Europeia no domínio da segurança nuclear na Europa Central e Oriental (PECO) e nos Novos Estados Independentes (NEI) (período 1990-1997)	JO C 35 de 9.2.1999
— Relatório especial n.º 4/99 relativo à ajuda financeira aos Países e Territórios Ultramarinos no âmbito dos sexto e sétimo FED	JO C 276 de 29.9.1999
— Relatório especial n.º 5/99 sobre a cooperação transfronteiriça Phare (1994-1998)	JO C 48 de 21.2.2000
— Relatório especial n.º 2/2000 relativo às ajudas concedidas pela União Europeia à Bósnia-Herzegovina no âmbito do restabelecimento da paz e do Estado de direito	JO C 85 de 23.3.2000
— Relatório especial n.º 4/2000 relativo às acções de recuperação dos países ACP como instrumento de preparação para a ajuda clássica ao desenvolvimento	JO C 113 de 19.4.2000
— Relatório especial n.º 12/2000 sobre a gestão pela Comissão do apoio da União Europeia ao desenvolvimento da democracia e dos direitos humanos em países terceiros	JO C 230 de 10.8.2000
— Relatório especial n.º 16/2000 relativo aos processos de adjudicação de contratos de serviços dos programas Phare e Tacis	JO C 350 de 6.12.2000
— Relatório especial n.º 18/2000 relativo ao programa de abastecimento da Federação da Rússia em produtos agrícolas	JO C 25 de 25.1.2001
— Relatório especial n.º 19/2000 sobre a gestão, pela Comissão, do programa de assistência à sociedade palestina	JO C 32 de 31.1.2001
— Relatório especial n.º 21/2000 sobre a gestão dos programas de ajuda externa da Comissão (em especial a programação por país, a elaboração de projectos e o papel das delegações)	JO C 57 de 22.2.2001
— Relatório especial n.º 2/2001 relativo à gestão da ajuda humanitária de emergência às vítimas da crise no Kosovo (ECHO)	JO C 168 de 12.6.2001 e JO C 159 de 3.7.2002
— Relatório especial n.º 3/2001 sobre a gestão dos acordos internacionais de pesca pela Comissão	JO C 210 de 27.7.2001
— Relatório especial n.º 5/2001 sobre os fundos de contrapartida dos apoios ao ajustamento estrutural afectados a ajudas orçamentais (sétimo e oitavo FED)	JO C 257 de 14.9.2001
— Relatório especial n.º 11/2001 sobre o programa Tacis de cooperação transfronteiriça	JO C 329 de 23.11.2001
— Relatório especial n.º 13/2001 sobre a gestão da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)	JO C 338 de 30.11.2001
— Relatório especial n.º 1/2002 sobre a Assistência Macrofinanceira (AMF) a países terceiros e as Facilidades de Ajustamento Estrutural (FAE) nos países mediterrânicos	JO C 121 de 23.5.2002

Título	Publicação
<i>Despesas administrativas</i>	
— Relatório especial n.º 7/97 relativo à auditoria da Associação Europeia para a Cooperação (AEC)	Não publicado no JO
— 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
— Relatório especial n.º 10/98 relativo às despesas e subsídios dos Deputados do Parlamento Europeu	JO C 243 de 3.8.1998
— Relatório especial n.º 5/2000 relativo às despesas imobiliárias do Tribunal de Justiça (Edifícios anexos «Erasmus», «Thomas More» e «Anexo C»)	JO C 109 de 14.4.2000
— Relatório especial n.º 13/2000 relativo às despesas dos grupos políticos do Parlamento Europeu	JO C 181 de 28.6.2000
<i>Instrumentos financeiros e actividades bancárias</i>	
— Relatório especial n.º 3/99 sobre a gestão e controlo das bonificações de juros efectuados pelos serviços da Comissão	JO C 217 de 29.7.1999
— Relatório especial n.º 6/2000 relativo à concessão por parte da Comunidade de bonificações de juros aos empréstimos concedidos pelo Banco Europeu de Investimento às pequenas e médias empresas no âmbito do seu mecanismo temporário de empréstimo	JO C 152 de 31.5.2000
Relatórios anuais específicos	
<i>Demonstrações financeiras da CECA</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1996	JO C 242 de 8.8.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1997	JO C 255 de 13.8.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1998	JO C 240 de 25.8.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 1999	JO C 281 de 4.10.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 2000	JO C 185 de 30.6.2001 e JO C 363 de 19.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da CECA em 31 de Dezembro de 2001	JO C 158 de 3.7.2002
<i>Relatório anual relativo à CECA</i>	
— Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1996)	JO C 380 de 15.12.1997
— Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1997)	JO C 352 de 18.11.1998
— Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1998)	JO C 338 de 25.11.1999
— Relatório anual relativo à CECA (exercício de 1999)	JO C 347 de 4.12.2000
— Relatório anual CECA relativo ao exercício de 2000	JO C 366 de 20.12.2001
— Relatório anual e declaração de fiabilidade relativos à CECA para o exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Agência de Aprovisionamento da Euratom</i>	
— Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1996	Não publicado no JO
— Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1997	Não publicado no JO
— Relatório sobre as contas da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1998	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 1999	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 2000	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência de Aprovisionamento da Euratom relativas ao exercício de 2001	Não publicado no JO

Título	Publicação
<i>Joint European Torus (JET)</i>	
— Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1996	Não publicado no JO
— Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1997	Não publicado no JO
— Relatório relativo aos balanços financeiros do JET para o exercício de 1998	Não publicado no JO
— Relatório sobre as contas da Empresa Comum «Joint European Torus» (JET) relativas ao exercício de 1999	Não publicado no JO
— Relatório sobre as contas da Empresa Comum «Joint European Torus» (JET) relativas ao exercício de 2000	Não publicado no JO
— Relatório sobre as contas da Empresa Comum «Joint European Torus» (JET) relativas ao exercício de 2001	Não publicado no JO
<i>Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)</i>	
— Relatório relativo às demonstrações financeiras e à gestão, no exercício de 1996, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1997, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1998, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1999, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 2000, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação de Dublin)	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 2001, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho	Em curso de publicação
<i>Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1996, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1997, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica)	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1998, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica)	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 1999, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica)	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras e a gestão, no exercício de 2000, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop — Salónica)	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional relativas ao exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Escolas Europeias</i>	
— Relatório sobre as contas das escolas europeias relativas ao exercício de 1996	Não publicado no JO
— Relatório sobre as contas das escolas europeias relativas ao exercício de 1997	Não publicado no JO
— Relatório sobre as contas das escolas europeias relativas ao exercício de 1998	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras das escolas europeias relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras das escolas europeias relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Não publicado no JO
— Relatório sobre as demonstrações financeiras das escolas europeias relativas ao exercício de 2001	Não publicado no JO

Título	Publicação
<i>Instituto Monetário Europeu e Banco Central Europeu</i>	
— Relatório sobre a eficácia da gestão do Instituto Monetário Europeu relativo ao exercício de 1996	JO C 42 de 9.2.1998
— Relatório em matéria de controlo da eficácia operacional da gestão do Instituto Monetário Europeu relativo ao exercício de 1997	JO C 164 de 10.6.1999
— Relatório do Tribunal de Contas sobre a eficácia operacional da gestão do Instituto Monetário Europeu e do Banco Central Europeu relativo ao exercício de 1998	JO C 133 de 12.5.2000
— Relatório sobre a auditoria da eficácia operacional da gestão do Banco Central Europeu relativo ao exercício de 1999	JO C 47 de 13.2.2001
— Relatório sobre a auditoria da eficácia operacional da gestão do Banco Central Europeu relativo ao exercício de 2000	JO C 341 de 4.12.2001
— Relatório sobre a auditoria da eficácia operacional da gestão do Banco Central Europeu relativo ao exercício de 2001	JO C 259 de 25.10.2002
<i>Gestão dos contratos «Schengen»</i>	
— Relatório anual específico sobre as demonstrações financeiras relativas à gestão, por parte do secretário-geral/alto representante do Conselho, dos contratos por ele celebrados enquanto representante de certos Estados-Membros, referentes à instalação e ao funcionamento do servidor de assistência da Unidade de Gestão e da rede Sirene fase II («contratos Schengen») no período de 3 de Maio a 31 de Dezembro de 1999	Não publicado no JO
— Relatório anual específico sobre as demonstrações financeiras relativas à gestão, por parte do secretário-geral/alto representante do Conselho, dos contratos por ele celebrados enquanto representante de certos Estados-Membros, referentes à instalação e ao funcionamento do servidor de assistência da Unidade de Gestão e da rede Sirene fase II («contratos Schengen») no exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Não publicado no JO
— Relatório anual específico sobre as demonstrações financeiras relativas à gestão, por parte do secretário-geral/alto representante do Conselho, dos contratos por ele celebrados enquanto representante de certos Estados-Membros, referentes à instalação e ao funcionamento do servidor de assistência da Unidade de Gestão e da rede Sirene fase II («contratos Schengen») no exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2001	Não publicado no JO
<i>Gestão dos contratos «Sisnet»</i>	
— Relatório anual específico sobre as demonstrações financeiras relativas à gestão, por parte do secretário-geral adjunto do Conselho, dos contratos por ele celebrados enquanto representante de certos Estados-Membros, referentes à instalação e ao funcionamento da infra-estrutura de comunicação para o espaço Schengen, designada por Sisnet, no exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	Não publicado no JO
— Relatório anual específico sobre as demonstrações financeiras relativas à gestão, por parte do secretário-geral adjunto do Conselho, dos contratos por ele celebrados enquanto representante de certos Estados-Membros, referentes à instalação e ao funcionamento da infra-estrutura de comunicação para o espaço Schengen, designada por Sisnet, no exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2001	Não publicado no JO
<i>Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV, Angers)</i>	
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV, Angers) (exercícios de 1995 e 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV, Angers) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV, Angers) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV, Angers) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000

Título	Publicação
— Relatório relativo às demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV, Angers) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais relativas ao exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI, Alicante)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI, Alicante) (exercício de 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI, Alicante) (exercício de 1997)	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI, Alicante) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI, Alicante) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI, Alicante) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	JO C 372 de 28.12.2001
<i>Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS, Bilbao)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS, Bilbao) (exercício de 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS, Bilbao) (exercício de 1997)	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS, Bilbao) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS, Bilbao) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS, Bilbao) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho relativas ao exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Agência Europeia do Ambiente (AEE, Copenhaga)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA, Copenhaga) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1996	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA, Copenhaga) (exercício de 1997)	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA, Copenhaga) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA, Copenhaga) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente (AEA, Copenhaga) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia do Ambiente relativas ao exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT, Lisboa)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT, Lisboa) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1996	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT, Lisboa) (exercício de 1997)	JO C 406 de 28.12.1998

Título	Publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT, Lisboa) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT, Lisboa) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT, Lisboa) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência relativas ao exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM, Londres)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM, Londres) (exercício de 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM, Londres) (exercício de 1997)	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM, Londres) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM, Londres) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM, Londres) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos relativas ao exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU, Luxemburgo)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU, Luxemburgo) (exercícios de 1995 e 1996)	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU, Luxemburgo) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1997	JO C 406 de 28.12.1998
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU, Luxemburgo) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU, Luxemburgo) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU, Luxemburgo) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia relativas ao exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Fundação Europeia para a Formação (FEF, Turim)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF, Turim) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1996	JO C 393 de 29.12.1997
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF, Turim) (exercício de 1997)	JO C 406 de 28.12.1998

Título	Publicação
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF, Turim) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1998	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF, Turim) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação (FEF, Turim) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Fundação Europeia para a Formação relativas ao exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (Viena)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (Viena) (de 1 de Maio a 31 de Dezembro de 1998)	JO C 372 de 22.12.1999
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (Viena) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 1999	JO C 373 de 27.12.2000
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (Viena) relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2000	JO C 372 de 28.12.2001
— Relatório sobre as demonstrações financeiras do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia relativas ao exercício de 2001	Em curso de publicação
<i>Agência Europeia de Reconstrução (Salónica)</i>	
— Relatório sobre as demonstrações financeiras da Agência Europeia de Reconstrução e a execução da ajuda ao Kosovo no exercício de 2000	JO C 355 de 13.12.2001

Pareceres

— Parecer n.º 1/97 sobre as condições de execução das despesas relativas à Política Externa e de Segurança Comum	Não publicado no JO
— Parecer n.º 2/97 sobre uma proposta de Regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho que determina os poderes e deveres dos agentes mandatados pela Comissão nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89	JO C 175 de 9.6.1997
— Parecer n.º 3/97 sobre o projecto de Regulamento Financeiro aplicável à cooperação para o financiamento do desenvolvimento no âmbito da quarta Convenção ACP-CE, alterada pelo Acordo de 4 de Novembro de 1995	JO C 223 de 22.7.1997
— Parecer n.º 4/97 sobre a proposta de Regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias [COM(96) 351 final]	JO C 57 de 23.2.1998
— Parecer n.º 5/97 sobre uma proposta de Regulamento (CE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias	JO C 15 de 19.1.1998
— Parecer n.º 6/97 relativo ao projecto de regulamento financeiro do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais	Não publicado no JO
— Parecer n.º 1/98 sobre uma proposta de Regulamento (CE, Euratom) do Conselho relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades	JO C 145 de 9.5.1998

Título	Publicação
— Parecer n.º 2/98 sobre uma proposta de regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho que altera o Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 549/69, que fixa as categorias dos funcionários e agentes das Comunidades Europeias aos quais se aplica o disposto no artigo 12.º, no segundo parágrafo do artigo 13.º e no artigo 14.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades	JO C 191 de 18.6.1998
— Parecer n.º 3/98 relativo ao projecto de regulamento financeiro do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia	Não publicado no JO
— Parecer n.º 4/98 sobre uma proposta de Regulamento (CE) do Conselho, que altera o Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, o Regime Aplicável aos Outros Agentes destas Comunidades, assim como os outros regulamentos aplicáveis a esses funcionários e agentes, no que diz respeito à determinação em euros dos vencimentos, pensões e outros direitos pecuniários	Não publicado no JO
— Parecer n.º 5/98 sobre uma proposta de Regulamento (CE) do Conselho que modifica o Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, assim como o Regime Aplicável aos Outros Agentes das Comunidades (assunto: coeficiente de correcção)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 6/98 sobre uma proposta de Regulamento (CE) do Conselho que modifica o Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, assim como o Regime Aplicável aos Outros Agentes das Comunidades (Assunto: assistentes parlamentares)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 7/98 sobre a eficácia dos métodos de cobrança praticados pelo CES e sobre o novo sistema de gestão e de reembolso das despesas de viagem instaurado pelo CES	Não publicado no JO
— Parecer n.º 8/98 sobre uma proposta de Regulamento (CE) do Conselho, que estabelece o regime agrimonetário do euro [ref. 98/0214], e uma proposta de Regulamento (CE) do Conselho, relativo às medidas transitórias para a introdução do euro na política agrícola comum [ref. 98/0215]	JO C 368 de 27.11.1998
— Parecer n.º 9/98 sobre a proposta de Regulamento (CE, CECA, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias [proposta apresentada pela Comissão através do documento COM(1998) 206 final, de 3 de Abril de 1998]	JO C 7 de 11.1.1999
— Parecer n.º 10/98 sobre determinadas propostas de regulamentos no âmbito da Agenda 2000	JO C 401 de 22.12.1998
— Parecer n.º 11/98 sobre um projecto de alteração do Regulamento n.º CB-1- 95 do Comité Orçamental do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI — Alicante) de 27 de Fevereiro de 1996 (Regulamento Financeiro)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 1/99 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro do Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência (OEDT — Lisboa)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 2/99 sobre a proposta alterada de Regulamento (CE, Euratom) do Conselho relativo aos inquéritos efectuados pela Unidade de Luta Antifraude	JO C 314 de 1.6.1999
— Parecer n.º 3/99 sobre uma proposta alterada de Regulamento (CE, CECA, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias [proposta apresentada pela Comissão no documento COM(1998)676 final 98/0130 (CNS) de 20 de Novembro de 1998]	JO C 314 de 1.6.1999
— Parecer n.º 4/99 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (AESS — Bilbao)	Não publicado no JO

Título	Publicação
— Parecer n.º 5/99 sobre o Regime e o Fundo de Pensão Adicional (voluntário) dos Deputados do Parlamento Europeu	Não publicado no JO
— Parecer n.º 6/99 relativo ao projecto de alteração do regulamento OBNOVA com vista à criação de uma Agência para a Reconstrução do Kosovo	Não publicado no JO
— Parecer n.º 7/99 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro do Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CTOU — Luxemburgo)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 8/99 sobre uma proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia doc. [COM(1999) 333 final 99/0139 (CNS)]	JO C 310 de 28.10.1999
— Parecer n.º 9/99 sobre uma proposta de Regulamento (CE) do Conselho relativo à disciplina orçamental doc. [COM(1999) 364 final 99/0151 (CNS)]	JO C 334 de 23.11.1999
— Parecer n.º 1/2000 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, relativo à separação da função de auditoria interna e da função de controlo financeiro <i>ex ante</i>	JO C 327 de 17.11.2000
— Parecer n.º 2/2000 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV — Angers)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 1/2001 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, relativo ao financiamento da política agrícola comum, assim como diversos outros regulamentos em matéria de política agrícola comum	JO C 55 de 21.2.2001
— Parecer n.º 2/2001 sobre uma proposta de regulamento do Conselho que reformula o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias	JO C 162 de 5.6.2001
— Parecer n.º 3/2001 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que institui, por ocasião da reforma da Comissão, medidas especiais respeitantes à cessação definitiva de funções de funcionários da Comissão das Comunidades Europeias	JO C 162 de 5.6.2001
— Parecer n.º 4/2001 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 549/69 que fixa as categorias dos funcionários e agentes das Comunidades Europeias aos quais se aplica o disposto no artigo 12.º, no segundo parágrafo do artigo 13.º e no artigo 14.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias (objecto: tributação dos beneficiários do subsídio de cessação definitiva de funções)	JO C 162 de 5.6.2001
— Parecer n.º 5/2001 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI — Alicante)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 6/2001 sobre uma proposta de regulamento da Comissão que altera o Regulamento n.º 3418/93 da Comissão, de 9 de Dezembro de 1993, que estabelece normas de execução de algumas disposições do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977	Não publicado no JO
— Parecer n.º 7/2001 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, assim como o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeia	Não publicado no JO
— Parecer n.º 8/2001 sobre uma proposta de regulamento do Conselho que define o estatuto das agências de execução encarregadas de determinadas tarefas relativas à gestão dos programas comunitários [doc. COM (2000) 788 final 2000/0337 (CNS)]	JO C 345 de 6.12.2001
— Parecer n.º 9/2001 sobre uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção penal dos interesses financeiros da Comunidade [ref. 2001/0115 (COD — COM (2001) 272 final)]	JO C 14 de 17.1.2002
— Parecer n.º 1/2002 relativo a uma proposta de alteração do regulamento financeiro do Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI — Alicante)	Não publicado no JO
— Parecer n.º 2/2002 sobre uma proposta alterada de regulamento do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias	JO C 92 de 17.4.2002

Título	Publicação
— Parecer n.º 3/2002 sobre uma proposta de regulamento financeiro aplicável ao orçamento da Eurojust	Não publicado no JO
— Parecer n.º 4/2002 sobre uma proposta alterada de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.º 549/69 que fixa as categorias dos funcionários e agentes das Comunidades Europeias aos quais se aplica o disposto no artigo 12.º, no segundo parágrafo do artigo 13.º e no artigo 14.º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias	JO C 225 de 20.9.2002
— Parecer n.º 5/2002 sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que institui, por ocasião da reforma da Comissão, medidas especiais respeitantes à cessação definitiva de funções de funcionários da Comissão das Comunidades Europeias	JO C 236 de 1.10.2002
— Parecer n.º 6/2002 sobre uma proposta de regulamento do Conselho que institui medidas especiais respeitantes à cessação definitiva de funções de funcionários do Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia	JO C 236 de 1.10.2002
— Parecer n.º 7/2002 sobre uma proposta de regulamento do Conselho que institui medidas especiais respeitantes à cessação definitiva de funções de funcionários e agentes temporários dos grupos políticos do Parlamento Europeu	JO C 236 de 1.10.2002
— Parecer n.º 8/2002 relativo a uma proposta de revisão do regulamento financeiro aplicável ao orçamento da Agência Europeia de Reconstrução	Não publicado no JO
— Parecer n.º 9/2002 sobre o financiamento da política agrícola comum	JO C 285 de 21.11.2002
— Parecer n.º 10/2002 sobre uma proposta da Comissão de alteração dos actos constitutivos dos organismos comunitários na sequência da adopção do novo Regulamento Financeiro	JO C 285 de 21.11.2002
— Parecer n.º 11/2002 sobre um projecto de regulamento da Comissão que institui o regulamento financeiro quadro dos organismos referidos no artigo 185.º do Regulamento (CE, Euratom n.º 1605/2000 do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias	Em curso de publicação