

Jornal Oficial

da União Europeia

ISSN 0257-7771

C 98

46.º ano

24 de Abril de 2003

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	
2003/C 98/01	Relatório especial n.º 1/2003 sobre o pré-financiamento das restituições à exportação, acompanhado das respostas da Comissão.....	1

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 1/2003

sobre o pré-financiamento das restituições à exportação, acompanhado das respostas da Comissão

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

(2003/C 98/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
SÍNTESE	I-X	2
INTRODUÇÃO AO PRÉ-FINANCIAMENTO E DESCRIÇÃO DA AUDITORIA	1-11	3
Motivos para o pagamento de restituições à exportação	1-4	3
As restituições podem ser pagas antes da exportação efectiva	5	4
Porque foi introduzido o pré-financiamento?	6	4
Partilha da responsabilidade pela legislação relativa ao pré-financiamento	7-8	4
Custo do pré-financiamento	9	4
A auditoria	10-11	4
PRÉ-FINANCIAMENTO NA PRÁTICA	12-29	4
O pré-financiamento foi problemático no passado	12	4
Dimensão do pré-financiamento	13	5
Complexidade do sistema de gestão e de controlo	14	7
O quadro regulamentar não é claro	15-21	7
A transformação causa complicações adicionais	22-26	8
A realidade comercial tornou o regime muito pesado	27-29	9
UM REGIME QUE JÁ NÃO SATISFAZ OS SEUS OBJECTIVOS	30-38	9
Carne de bovino	33-37	10
Cereais	38	10
CONCLUSÕES	39-40	10
RECOMENDAÇÃO	41	11
ANEXO — Observações sobre a execução do pré-financiamento pelos Estados-Membros		12
Respostas da Comissão		14

SÍNTESE

I. Os preços de muitos produtos agrícolas são mais elevados no interior do que no exterior da União Europeia (UE). Os exportadores recebem uma subvenção para compensar a diferença entre o preço comunitário e o preço do «mercado mundial». Em 2001, foram pagos 3 394 milhões de euros a título destas restituições à exportação.

II. O regime de pré-financiamento foi introduzido em 1969 para manter a preferência comunitária a favor dos produtos da UE relativamente aos produtos importados temporariamente de países terceiros, para armazenagem ou transformação antes da reexportação. Cerca de 11 % do total das restituições são pagos ao abrigo do regime de pré-financiamento, que permite pagar ao exportador um adiantamento da ajuda até 240 dias antes da exportação efectiva (180 dias para pré-financiamento mais 60 dias para as exportações não sujeitas a pré-financiamento). As mercadorias objecto de pré-financiamento são colocadas sob controlo aduaneiro antes da sua exportação. Durante este período, podem ser transformadas em outras mercadorias ou armazenadas no mesmo estado.

III. A auditoria focou o funcionamento do regime de pré-financiamento enquanto parte integrante do regime de restituições à exportação em oito Estados-Membros, bem como a sua gestão pela Comissão.

IV. Das restituições pagas em 2000 cerca de 11 % do total, calculado em aproximadamente 600 milhões de euros, foram-no sob o regime de pré-financiamento. As disposições de pré-financiamento não representam nenhum custo acrescido para o orçamento da UE. Existem, contudo, alguns custos associados a estas disposições (custos de financiamento referentes a juros sobre restituições pagas antes da data de pagamento prevista, assim como custos administrativos) que são suportados pelos Estados-Membros.

V. O regime revelou-se problemático. O último controlo alargado realizado pela Comissão, em 1997, evidenciou deficiências nos controlos efectuados pelas autoridades nacionais, tendo a Comissão imposto aos Estados-Membros correcções financeiras superiores a 166 milhões de euros. Posteriormente, não se procedeu a qualquer controlo aprofundado dos procedimentos.

VI. O quadro regulamentar relativo ao regime de pré-financiamento é de interpretação complexa e as disposições de controlo estão longe de ser transparentes. Os controlos das restituições pré-financiadas não são especificados (número, âmbito e calendário). Detectaram-se grandes diferenças entre Estados-Membros e entre regiões de um mesmo Estado-Membro no que respeita ao tipo e profundidade dos controlos efectuados nesta matéria.

VII. A contabilidade elaborada para efeitos de controlo da transformação dos produtos em regime de pré-financiamento não reflecte a realidade, o que resulta no desperdício de tempo e dinheiro para as partes em questão e no risco de se considerarem fiáveis controlos baseados em registos que não têm qualquer fiabilidade.

VIII. A forma como grandes quantidades de carne de bovino são colocadas em regime de pré-financiamento e, em seguida, exportadas em vários carregamentos separados, onde são misturadas com mercadorias objecto de outros pedidos de restituição, torna a pista de auditoria extremamente complexa e os procedimentos de controlo pesados, onerosos e excessivamente morosos.

IX. Os objectivos iniciais do pré-financiamento já não são os únicos para os quais o regime é utilizado. Actualmente é utilizado principalmente para aumentar o controlo das exportações de carne de bovino e no sector dos cereais para alargar o período durante o qual as licenças de exportação podem ser executadas.

X. O Tribunal recomenda que o regime de pré-financiamento seja integralmente revisto e considerada a sua supressão.

INTRODUÇÃO AO PRÉ-FINANCIAMENTO E DESCRIÇÃO DA AUDITORIA

Motivos para o pagamento de restituições à exportação

1. Em geral, os preços dos produtos agrícolas são mais elevados no interior do que no exterior da UE. Para que os produtos comunitários possam ser exportados a um preço competitivo é paga uma subvenção destinada a compensar a diferença entre o preço comunitário e o preço do «mercado mundial».

2. Este tipo de apoio é designado por «restituições à exportação» e, em 2001, estes pagamentos representaram cerca de 8 % das subvenções agrícolas, ou seja, 3,7 % do orçamento total da UE (3 400 milhões de euros). Em 2000 (último exercício para o qual existe informação pormenorizada), cerca de 11 % do total das restituições, estimados ⁽¹⁾ em aproximadamente 600 milhões de euros, foram pagos ao abrigo do regime de pré-financiamento,

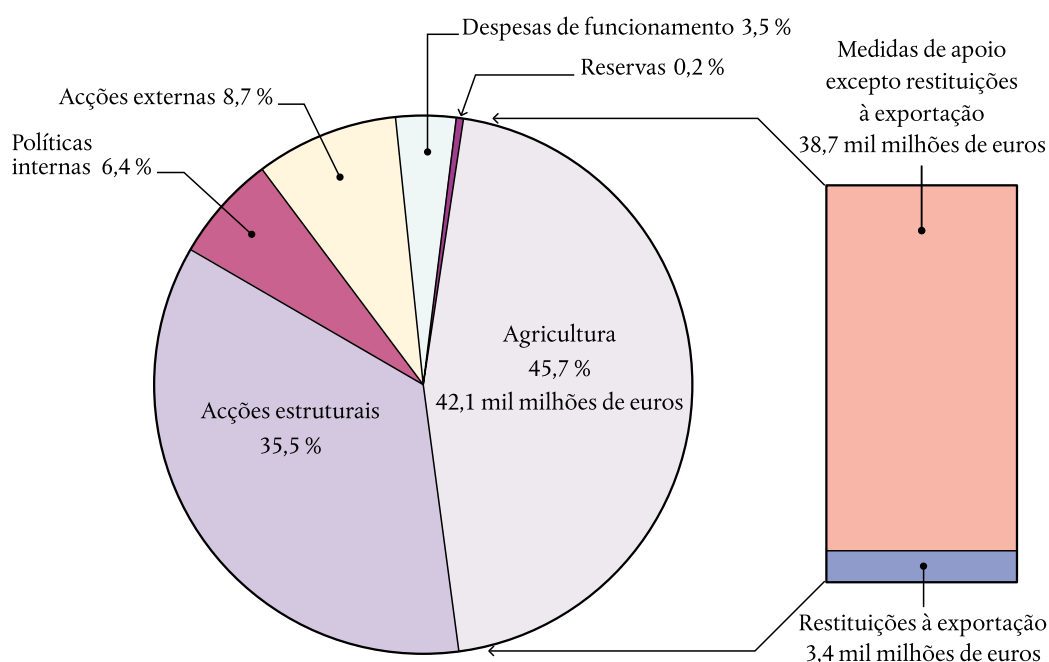
que permite o pagamento de restituições até 240 dias antes da exportação efectiva (180 dias para pré-financiamento mais 60 dias para as exportações não sujeitas a pré-financiamento).

3. A taxa de restituição aplicável é calculada pela Comissão e varia consoante o produto e a diferença entre o preço dominante na UE e o preço mundial, por vezes teórico, desse produto. Em relação a determinados produtos, o montante da restituição depende do destino final do produto exportado.

4. A restituição é paga à empresa ou pessoa que exporta o produto do território aduaneiro da UE ao abrigo de um certificado concedido pela Comissão. Deve apresentar-se um pedido para cada pagamento, sendo esses pedidos geridos pelas autoridades nacionais competentes em cada Estado-Membro [geralmente o serviço aduaneiro e o organismo pagador ⁽²⁾].

Ilustração 1

Importância no orçamento da UE da agricultura em geral e das restituições à exportação em especial



Fonte: Resultado orçamental de 2001 indicado no projecto de orçamento de 2003.

⁽¹⁾ Nem todos os Estados-Membros comunicam as informações necessárias para a identificação das restituições pré-financiadas; nos Estados-Membros que o fizeram, 11 % das restituições foram pré-financiadas.

⁽²⁾ Os organismos pagadores são as organizações criadas por cada Estado-Membro para gerir o pagamento das subvenções agrícolas no âmbito da política agrícola comum (PAC).

As restituições podem ser pagas antes da exportação efectiva

5. As restituições à exportação são exigíveis quando as mercadorias deixam o território aduaneiro da UE. Contudo, podem ser pagas antes da exportação efectiva se o beneficiário constituir uma garantia que cubra o montante do pagamento, acrescido de uma determinada percentagem. Esta garantia é liberada quando estão preenchidas todas as condições de pagamento. Existem dois tipos de pagamentos antecipados:

- o adiantamento, que consiste em pagar ao beneficiário no momento em que apresenta a declaração de exportação (o que pode ocorrer até 60 dias antes da exportação física). Este pagamento está subordinado à constituição de uma garantia de 110 %,
- o pré-financiamento da restituição, que consiste em pagar ao beneficiário logo que os produtos de base a exportar são colocados sob controlo aduaneiro para armazenagem ou transformação por um período que pode chegar a 240 dias antes da saída para exportação (180 dias para pré-financiamento mais 60 dias para as exportações não sujeitas a pré-financiamento). Na realidade, significa isto que as mercadorias são colocadas num local ou armazém aprovado (que pode ser as próprias instalações do exportador) e podem ser submetidas a controlos físicos por parte das autoridades nacionais. O pagamento está subordinado à apresentação de uma declaração (de pagamento) do pré-financiamento e à constituição de uma garantia equivalente a 115 % do pagamento.

Porque foi introduzido o pré-financiamento?

6. As restituições à exportação existem desde 1968 e a possibilidade de pré-financiar o pagamento da restituição foi introduzida em 1969 ⁽¹⁾. A justificação apresentada consistia em colocar os produtos de origem comunitária em pé de igualdade, a nível dos preços, com os produtos não comunitários, mais baratos, importados temporariamente ou destinados a transformação e reexportação (regime de aperfeiçoamento activo — RAA).

Partilha da responsabilidade pela legislação relativa ao pré-financiamento

7. O Código Aduaneiro e as suas disposições de aplicação definem normas pormenorizadas respeitantes às mercadorias colocadas sob controlo aduaneiro, incluindo as do regime de pré-financiamento. Caso um regulamento específico a um mercado agrícola se afaste das disposições do Código Aduaneiro, prevalece o regulamento específico.

8. A gestão do regime, na Comissão, é primordialmente da responsabilidade da Direcção-Geral da Agricultura (DG AGRI), que é responsável pelas restituições à exportação em geral e pelas medidas específicas de mercado aplicáveis às mercadorias exportadas. A DG Taxud elabora e interpreta o Código Aduaneiro

Comunitário, que regula a colocação das mercadorias sob controlo aduaneiro.

Custo do pré-financiamento

9. As disposições de pré-financiamento não representam nenhum custo acrescido para o orçamento da UE. Existem, contudo, alguns custos associados a estas disposições (custos de financiamento referentes a juros sobre restituições pagas antes da data de pagamento prevista, assim como custos administrativos) que são suportados pelos Estados-Membros.

A auditoria

10. A auditoria focou a aplicação do pré-financiamento das restituições relativas à exportação de carne de bovino e de cereais, a nível da Comissão e no local, nos Estados-Membros, designadamente nos organismos pagadores, estâncias aduaneiras, beneficiários, portos, armazéns e entrepostos. Os sectores da carne de bovino e dos cereais foram seleccionados por representarem 90 % dos pagamentos pré-financiados. Os Estados-Membros e os beneficiários visitados foram igualmente seleccionados em função da importância desses pagamentos. O Tribunal examinou a gestão do regime pela Comissão, a sua aplicação pelas autoridades nacionais, bem como a legalidade e regularidade de uma amostra de 117 pagamentos do exercício FEOGA de 1999.

11. A auditoria do regime de pré-financiamento procurou responder às seguintes questões:

- a) Continuam válidas as razões que justificaram a introdução do regime?
- b) Estão a ser alcançados os objectivos do regime?
- c) Poderá o regime ser utilmente simplificado, suprimido ou substituído?

PRÉ-FINANCIAMENTO NA PRÁTICA***O pré-financiamento foi problemático no passado***

12. O último controlo importante do pré-financiamento das restituições à exportação efectuado pela Comissão data de 1997 (relativo aos exercícios FEOGA de 1993 e 1994) ⁽²⁾. O estudo, realizado pela unidade de apuramento das contas, abrangia os

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) n.º 565/80 do Conselho (JO L 62 de 7.3.1980, p. 5).

⁽²⁾ Versão consolidada do documento VI/5210/96 da Comissão, de 15 de Abril de 1997. Relatório de síntese sobre o resultado das inspecções relativas ao apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia», de 1993.

sectores da carne de bovino e dos cereais em sete Estados-Membros e permitiu detectar deficiências significativas no funcionamento do regime de pré-financiamento. Na maioria dos Estados-Membros visitados, a Comissão aplicou geralmente correcções forfetárias de 10 % relativamente às restituições à exportação de cereais e de 5 % no caso das restituições à exportação de carne de bovino. No total, os Estados-Membros tiveram de devolver mais de 140 milhões de euros à Comissão (ver *quadro 1*). Uma

auditoria posterior efectuada em Espanha detectou irregularidades no regime de pré-financiamento, tendo consequentemente a Comissão imposto uma correcção financeira de 26 milhões de euros. Apesar destes resultados negativos, não se procedeu a qualquer outra revisão do regime ou dos seus controlos e, à data da auditoria, não estava prevista qualquer outra pelos serviços da Comissão.

Quadro 1

Decisões de apuramento adoptadas em 1997 na sequência da auditoria do regime de pré-financiamento efectuada pela Comissão relativamente aos exercícios de 1993 e 1994

As correcções em seguida indicadas foram propostas numa base forfetária, ou seja, o Estado-Membro era multado numa percentagem do total das restituições pré-financiadas solicitadas a título do orçamento FEOGA para esse exercício. Determinados Estados-Membros recorreram dessas decisões, mas o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a matéria num destes casos (*).

Estado-Membro	1993		1994		Montante (euros)
	Carne de bovino	Cereais	Carne de bovino	Cereais	
Bélgica	10 %	10 %	10 %	10 %	19 635 473
Alemanha	5 %	10 %	5 %	10 %	37 103 644
França	5 %	10 %	5 %	10 %	59 948 684
Itália	5 %	Nenhuma auditoria	5 %	Nenhuma auditoria	11 361 336
(*) Países Baixos	5 %	10 %	5 %	10 %	14 821 602
Total					142 870 739

Fonte: Decisão 97/333/CE da Comissão (JO L 139 de 30.5.1997).
Decisão 98/358/CE da Comissão (JO L 163 de 6.6.1998).

Dimensão do pré-financiamento

13. A Comissão não pôde inicialmente apresentar quaisquer informações sobre a dimensão das restituições pré-financiadas. Não existem estatísticas sobre a quantidade ou o valor dos produtos exportados no regime de pré-financiamento, nem sobre os períodos em que as mercadorias são mantidas neste regime antes da exportação. Uma análise dos dados relativos aos pagamentos do exercício FEOGA de 2000 comunicados pelos organismos

pagadores (último exercício para o qual os auditores dispunham de dados no momento da auditoria), indicava que tinham sido objecto de pré-financiamento 11 % do total das restituições, o que representa cerca de 600 milhões de euros. Contudo, estes dados estão incompletos e a obrigatoriedade de apresentar informações suficientemente pormenorizadas só entrou em vigor no início do exercício FEOGA de 2002. A análise das operações controladas nos Estados-Membros relativas a 1999 revela os períodos em que as mercadorias em questão se encontravam em regime de pré-financiamento (ver *quadros 2 e 3*).

Quadro 2

Importância do pré-financiamento da carne de bovino nos Estados-Membros auditados

Estado-Membro	Restituições pagas (euros)	Percentagem pré-financiada	Período médio em regime de pré-financiamento com base na amostra do Tribunal
Dinamarca	10 281 015	25	54 dias
Alemanha	113 439 015	31	39 dias
Espanha	14 945 513	44	25 dias
França	47 020 119	60	12 dias
Irlanda	294 632 062	82	74 dias
Itália	32 763 912	70	38 dias
Países Baixos	56 455 398	22	36 dias
Total	569 537 034	61	

NB: Não há exportações de carne de bovino provenientes do Reino Unido.

Fonte: Organismos pagadores, exercício FEOGA 1999.

Quadro 3

Importância do pré-financiamento de cereais nos Estados-Membros auditados

Estado-Membro	Restituições pagas (euros)	Percentagem pré-financiada	Período médio em regime de pré-financiamento com base na amostra do Tribunal
Dinamarca	37 619 784	15	118 dias
Alemanha	120 038 104	18	61 dias
Espanha	35 401 709	10	58 dias
França	389 885 096	6	59 dias
Itália	52 196 669	19	61 dias
Países Baixos	38 084 267	37 ⁽¹⁾	38 dias
Reino Unido	86 282 834	1	Apenas uma exportação no ano
Total	759 508 463	11	—

⁽¹⁾ Os dados enviados pelo organismo pagador neerlandês responsável pelo sector dos cereais e produtos transformados (HPA) continham erros, não se podendo portanto garantir a exactidão deste valor.

NB: As exportações de cereais da Irlanda não foram auditadas.

Fonte: Organismos pagadores, exercício FEOGA 1999.

Complexidade do sistema de gestão e de controlo

14. Regra geral, o sistema de restituições à exportação é complexo, a legislação pormenorizada e as formalidades onerosas. Devido aos montantes e riscos em causa, os controlos físicos e documentais têm de ser profundos.

Os trabalhos anteriores realizados pelo Tribunal de Contas revelaram que o sistema de restituições à exportação em geral é um domínio de risco elevado ⁽¹⁾. No que se refere aos extractos de relatórios anteriores do Tribunal apresentados em caixa, a Comissão comprometeu-se na altura a tomar medidas correctivas nos casos em que estas não tinham ainda sido iniciadas.

Extractos de relatórios anteriores do Tribunal sobre as restituições

- i. As irregularidades presumíveis identificadas no presente relatório representam um montante de cerca de 100 milhões de euros (Relatório Especial n.º 7/2001, ponto 90).
- ii. O controlo dos pagamentos pelas autoridades nacionais assegura uma protecção insuficiente contra a exploração do complexo regime das restituições à exportação por parte de operadores fraudulentos [Relatório Especial n.º 2/90, ponto 4.7, alínea c)].
- iii. Este baixo nível de detecção de irregularidades através de controlos físicos pode ser interpretado de várias formas. Pode significar, em termos gerais, que os operadores respeitam a legislação comunitária ou que os controlos constituem um instrumento de dissuasão eficaz. Pelo contrário, pode também indicar que os controlos físicos não são adequadamente orientados e executados, revelando-se, portanto, ineficazes (...) As constatações da Comissão sobre o carácter adequado dos controlos efectuados pelos Estados-Membros e as conclusões do presente relatório sobre a orientação dos controlos, apontam para esta segunda hipótese (Relatório Especial n.º 20/98, ponto 3.28).

O pré-financiamento acrescenta um novo grau de complexidade ao regime de restituições à exportação, já que requer que os controlos aduaneiros sejam efectuados durante o período de armazenagem ou de transformação das mercadorias, antes da exportação (ver n.ºs 1 e 2 do anexo).

O quadro regulamentar não é claro

15. O quadro regulamentar relativo ao regime de pré-financiamento é de interpretação complexa e as disposições de controlo estão longe de ser transparentes. Estas disposições estão disseminadas por diferentes actos legislativos que, muitas vezes, não prevêem um controlo específico, fazendo apenas referência a outros regimes (designadamente o aperfeiçoamento activo e a armazenagem). A gestão do regime por parte da Comissão tem-se caracterizado igualmente pela falta de coordenação entre a DG AGRI e a DG Taxud no que se refere à interpretação comum das disposições referentes ao pré-financiamento.

16. Apesar da introdução de artigos específicos num regulamento alterado pela Comissão ⁽²⁾ em 1999 para clarificar as disposições de controlo, o quadro legislativo relativo ao controlo das restituições pré-financiadas continua a não especificar o número, âmbito e calendário desses controlos.

17. Os serviços aduaneiros dos Estados-Membros devem proceder ao controlo físico de 5 % das mercadorias objecto de um pedido de restituição à exportação no momento em que é apresentada a declaração de exportação ⁽³⁾. No entanto, não é exigido

qualquer controlo quando são colocadas em regime de pré-financiamento (controlos à entrada). Se os Estados-Membros efectuarem controlos à entrada, estes podem ser incluídos nos 5 % obrigatórios, desde que se realizem igualmente controlos físicos durante o período em que as mercadorias se encontram sujeitas ao regime de pré-financiamento, controlos contabilísticos e controlos à saída.

18. Por conseguinte, não é surpreendente que se tenham detectado grandes diferenças entre Estados-Membros e entre regiões de um mesmo Estado-Membro (Dinamarca, França e Itália) no que respeita ao tipo e profundidade dos controlos das exportações pré-financiadas. Em certos Estados-Membros (Alemanha e França), é atribuído um maior risco às operações pré-financiadas, sendo estas verificadas com mais frequência. Em alguns Estados-Membros, todos os controlos mencionados no ponto anterior foram efectuados, enquanto que outros não especificaram o número de controlos realizados ou não realizaram nenhum, excepto à saída (ver quadro 4).

19. Determinadas práticas foram sancionadas pela unidade de apuramento das contas da Comissão ou efectivamente condenadas na sequência de um parecer escrito da divisão responsável pela gestão de um mercado específico na Comissão. Pode-se citar o exemplo das práticas observadas no caso da armazenagem comum de produtos a granel.

⁽¹⁾ Desde 1990 foram publicados oito relatórios especiais directa ou indirectamente relacionados com o controlo das restituições à exportação.

⁽²⁾ Artigos 26.º e 28.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão (JO L 102 de 17.4.1999, p. 11).

⁽³⁾ Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho, de 12 de Fevereiro de 1990, relativo ao controlo aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição ou de outros montantes (JO L 42 de 16.2.1990, p. 6).

Quadro 4

Taxa de controlos específicos das operações que beneficiaram de restituições pré-financiadas nos Estados-Membros

(Em percentagem)

Estado-Membro	Controlos à entrada	Controlos durante a armazenagem	Controlos à saída
Dinamarca	2 (desde meados de 1999)	Percentagem não indicada	5
Alemanha	100	0	5
Espanha	0	0	5
França	5	5	5
Irlanda	5	2	5
Itália	100	Percentagem não indicada	5 ⁽¹⁾
Países Baixos	2	1	5
Reino Unido	Percentagem não indicada	Percentagem não indicada	5

⁽¹⁾ É efectuado, pelo menos, um controlo à saída por declaração de pagamento de pré-financiamento.

NB: Os controlos à saída são os efectuados nos termos do Regulamento (CEE) n.º 386/90 abrangendo todas as declarações de exportação e dados como um mínimo. Em certos Estados-Membros, está presente um funcionário aduaneiro sempre que as mercadorias saem do pré-financiamento (por exemplo, na Alemanha); em outros, determinadas estâncias aduaneiras aumentam as taxas de controlo em função de análises de risco efectuadas a nível local.

Fonte: Estados-Membros.

20. No âmbito da armazenagem comum, as mercadorias em pré-financiamento são armazenadas no mesmo local que mercadorias sujeitas a outros regimes aduaneiros. Por exemplo, o trigo sob controlo aduaneiro para transformação que beneficiou do adiantamento de uma restituição pode ser armazenado no mesmo entreposto que o trigo destinado ao consumo interno ou à exportação fora do regime de pré-financiamento. Esta prática é vantajosa para os operadores já que a armazenagem separada é onerosa, complexa e demorada. Porém, o Código Aduaneiro proíbe explicitamente a armazenagem comum no que respeita a mercadorias pré-financiadas ⁽¹⁾. Os Estados-Membros não tratam a armazenagem comum do mesmo modo e a Comissão não tem actuado com coerência no sentido de garantir a observância desta exigência.

21. Em França, a interpretação das regras foi restrita. As mercadorias pré-financiadas estão fisicamente separadas das colocadas em outros regimes por meio de cadeados e correntes ou pela selagem de zonas de armazenagem e silos. Chegou-se a esta interpretação na sequência de uma sanção financeira aplicada pela Comissão devido a controlos laxistas. Em outros Estados-Membros (Alemanha, Espanha e Países Baixos), as práticas comerciais correntes tornam o controlo efectivamente impossível. Quando a regulamentação é interpretada de um modo mais restrito, determinados operadores deixam de recorrer ao pré-financiamento pois os custos, tanto administrativos como financeiros, superam os benefícios que poderiam obter.

⁽¹⁾ Ver o n.º 2 do artigo 534.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão (JO L 253 de 11.10.1993).

A transformação causa complicações adicionais

22. Quando os produtos de base colocados em regime de pré-financiamento são transformados (cereais em grão em farinha, carne de bovino em carne enlatada, etc.), a quantidade de produtos transformados que determina o montante da restituição é calculada com base em rendimentos teóricos aplicados aos produtos de base. Os rendimentos teóricos são estabelecidos quer por meio de legislação (cereais) quer pela obrigação de colocar sob controlo aduaneiro uma quantidade suficiente do produto de base para produzir a quantidade declarada do produto transformado (conservas à base de carne de bovino).

23. Os rendimentos teóricos aplicados são os definidos para o aperfeiçoamento activo e incluem os rendimentos dos subprodutos, por forma a garantir que todos os produtos fabricados ao abrigo do regime de aperfeiçoamento activo são quer reexportados quer sujeitos ao pagamento de direitos aduaneiros. Por exemplo, o farelo é um subproduto da transformação do trigo em farinha. Os subprodutos não têm uma incidência financeira directa no pré-financiamento, já que as restituições são apenas pagas relativamente ao produto principal exportado, permanecendo os subprodutos em livre prática na UE (ver igualmente o n.º 7 do anexo no que respeita aos cereais na Alemanha).

24. Os exportadores têm de elaborar uma contabilidade relativa à transformação dos produtos que permita um controlo posterior das operações de exportação. Esta contabilidade foi objecto de auditoria durante as visitas ao local. Sem excepção, observou-se que essa contabilidade, elaborada em conformidade com a regulamentação, reproduzia fielmente as declarações aduaneiras e que os rendimentos alcançados correspondiam exactamente aos rendimentos teóricos definidos. Na verdade, essa contabilidade, elaborada apenas para facilitar os controlos aduaneiros, não passava de um conjunto virtual de contas das existências que não correspondia à realidade das operações de transformação, cujos rendimentos variam em função de uma série de factores externos.

25. Sempre que possível, esta contabilidade foi reconciliada com a contabilidade comercial e os registos das existências das empresas em questão. Em consequência, detectaram-se diferenças, sendo a quantidade de produto de base necessária para produzir a quantidade pretendida para exportação superior ou inferior, consoante os casos, à quantidade declarada (ver igualmente o n.º 6 do anexo).

26. Assim, a contabilidade elaborada para efeitos de controlo da transformação dos produtos em regime de pré-financiamento não reflectia a realidade e não permitia um controlo adequado da observância das exigências previstas pela regulamentação. A regulamentação que instituiu o pré-financiamento não pretendia que fosse elaborada uma contabilidade de existências «virtual» separada, especialmente destinada aos controlos aduaneiros. Este exercício constitui um desperdício de tempo e dinheiro para as partes em questão, já que os controlos baseados em registos que não reflectem a realidade não têm qualquer fiabilidade.

A realidade comercial tornou o regime mais pesado

27. O objectivo das restituições à exportação consiste em tornar os produtos comunitários competitivos nos mercados mundiais. Ao adaptar-se às necessidades dos exportadores, o regime tornou-se mais complexo e pesado. Para reduzir os elevados custos de armazenagem e de transporte suportados pelos exportadores, sem deixar de manter as mercadorias sob controlo aduaneiro, é autorizada a equivalência. Assim, os produtos de base são armazenados num local, em regime de pré-financiamento, ao passo que a transformação e a exportação efectivas das mercadorias são efectuadas num outro local. Os serviços aduaneiros têm de verificar se as mercadorias são de qualidade equivalente e, quando a exportação fica concluída, as mercadorias equivalentes são liberadas do controlo aduaneiro. Como é evidente, as formalidades e as medidas de controlo são mais complexas para este tipo de operação do que no caso da exportação directa ou mesmo de uma operação normal de pré-financiamento.

28. No caso da transformação em farinha dos cereais em grão, a indústria está orientada para uma moagem contínua dos grãos, frequentemente 24 horas por dia. Uma aplicação restrita da regulamentação exige que os cereais em grão e a farinha objecto de pré-financiamento sejam contabilizados em separado e armazenados também separadamente de produtos ao abrigo de outros regimes aduaneiros. Quando esta regra foi interpretada de forma rígida (como em determinadas regiões de França), o custo a suportar pelos exportadores revelou-se proibitivo e alguns operadores deixaram de recorrer ao pré-financiamento, passando a exportar directamente.

29. Nas regiões (Espanha, Itália e determinadas regiões de França), onde a regulamentação não foi interpretada com tanta rigidez, as autoridades pretendem garantir que os cereais em grão

a transformar são de origem comunitária e de qualidade adequada e que o produto transformado exportado é obtido a partir de grãos de qualidade equivalente. As operações de transformação sucedem-se de forma contínua, mas as autoridades não podem acompanhar o produto pré-financiado ao longo de todo o processo até à exportação. Por conseguinte, os controlos exigidos pela regulamentação não podem ser realizados.

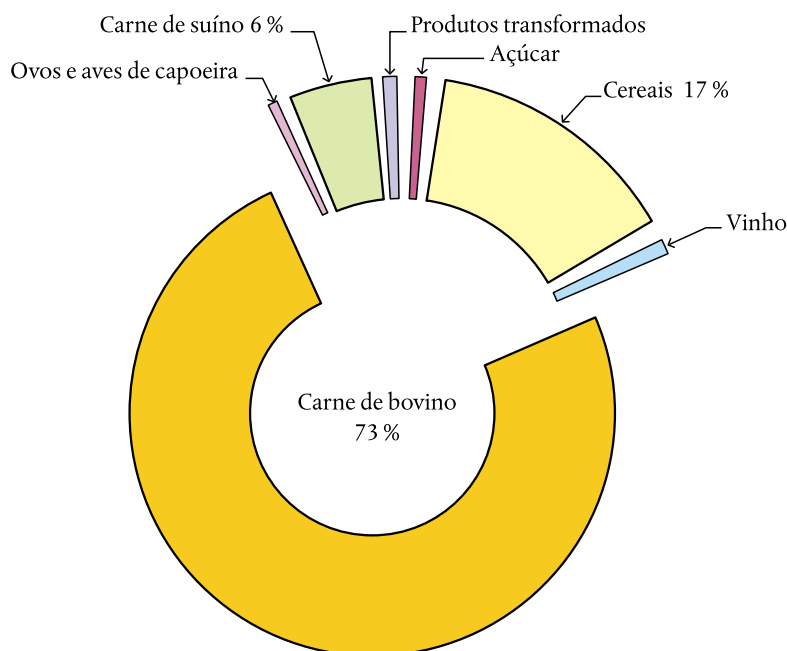
UM REGIME QUE JÁ NÃO SATISFAZ OS SEUS OBJECTIVOS

30. O objectivo inicial do pré-financiamento consistia em colocar os produtos comunitários em pé de igualdade, em termos de preços, com os produtos não comunitários, mais baratos, importados temporariamente ou importados no regime de aperfeiçoamento activo, com suspensão de direitos aduaneiros.

31. A maioria das restituições pré-financiadas é paga para carne de bovino, à taxa aplicável ao seu estado no momento da entrada no regime de pré-financiamento, ou seja, fresca ou refrigerada, embora na verdade seja exportada congelada. Praticamente não há importações de carne refrigerada para transformação no regime de aperfeiçoamento activo. Cerca de 7 % das restituições à exportação no sector da carne de bovino referem-se a produtos transformados à base de carne de bovino. A Comissão não dispõe de dados relativos ao montante total de produtos transformados no regime de pré-financiamento.

32. Os exportadores recorrem principalmente a este regime para as exportações de carne de bovino e de suíno, bem como de cereais (estes três grupos representam 96 % das restituições pré-financiadas). Os restantes 4 % são constituídos pelo vinho, açúcar, produtos transformados, ovos e aves de capoeira.

Ilustração 2

Repartição das restituições pré-financiadas por grupo de produtos

Fonte: Dados fornecidos pelos organismos pagadores.

Carne de bovino

33. No que respeita às exportações de determinados tipos de carne de bovino, a Comissão obriga na prática os exportadores a recorrer ao pré-financiamento através da fixação de uma taxa de restituição mais elevada para as mercadorias exportadas neste regime ou de uma taxa aplicável apenas a essas mercadorias. Procura-se, deste modo, que as mercadorias de alto risco sejam submetidas ao controlo aduaneiro.

34. São aplicadas taxas de restituição especiais e elevadas às exportações de carne fresca ou refrigerada proveniente de bovinos machos. Quando a mesma carne é exportada congelada, a taxa aplicada é inferior. Contudo, a carne de bovino refrigerada colocada sob controlo aduaneiro no regime de pré-financiamento beneficia da mesma taxa especial elevada, embora seja exportada congelada. A Comissão não prevê uma taxa específica equivalente para a carne congelada proveniente de bovinos machos. Em 12 de Janeiro de 2001, eram as seguintes as taxas fixadas em aplicação do código de restituição para a parte anterior da carcaça dos bovinos:

(EUR/100 kg)			
Código do destino	Carne fresca e refrigerada, bovinos machos	Carne congelada, todos os bovinos	Rácio carne congelada/fresca
B02 (sobretudo Ásia e África)	71,5	33,5	213,4 %
B03 (sobretudo Europa de Leste)	43,0	10,0	430,0 %
039 (Suíça)	23,5	11,5	204,3 %

Fonte: Regulamento (CE) n.º 66/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001 (JO L 10 de 31.1.2001, p. 12).

35. No âmbito das exportações de carne de bovino que beneficiam do regime de restituições especiais, é frequente incluir numa única declaração de pré-financiamento uma grande quantidade de carne, que será posteriormente objecto de muitas operações de exportação cobertas por declarações de exportação separadas. Frequentemente, estas exportações são efectuadas em muitos navios diferentes e a carne de bovino é misturada com produtos de outras operações de pré-financiamento, de exportações directas e mercadorias de outras empresas de exportação. A reconciliação dos documentos de exportação com as provas da chegada ao destino (exigidas para todas as exportações de carne de bovino) pode tornar-se tão complexa que o seu controlo num prazo razoável é impossível.

36. Actualmente, as conservas à base de carne de bovino, como a carne enlatada, só podem ser exportadas no âmbito do regime de pré-financiamento, isto é, produzidas a partir de carne de bovino colocada sob controlo aduaneiro. A única justificação da Comissão para recorrer ao regime de pré-financiamento nestes casos consiste na garantia de que as mercadorias que considera de alto risco são mantidas sob controlo aduaneiro durante todo o

processo de transformação/fabrico ⁽¹⁾ e até ao momento da sua exportação.

37. O Tribunal detectou deficiências significativas nos procedimentos de controlo aduaneiro relativos ao pré-financiamento. A Comissão também detectou tais deficiências na sua auditoria relativa ao apuramento das contas de 1997. É por isso inapropriado confiar nesses procedimentos. Além disso, a necessidade de reforçar os controlos aplicados aos produtos de alto risco não justifica o pagamento antecipado de restituições no âmbito do regime de pré-financiamento (ver pontos 3 a 6 do *anexo*).

Cereais

38. As taxas de restituição podem ser previamente fixadas. O período normal de validade de um certificado de pré-fixação é de seis meses, no máximo. Todavia, quando as mercadorias estão colocadas em regime de pré-financiamento e a parte do período de validade do certificado de pré-fixação que ainda falta decorrer é inferior a três meses, o prazo será fixado em três meses ⁽²⁾. Para as mercadorias colocadas em pré-financiamento pouco antes de caducar a validade do certificado de pré-fixação, isto significa de facto um alargamento do período de quase três meses. Na amostra de operações de pré-financiamento controladas no sector dos cereais, 43 casos em 49 tinham resultado no alargamento do período de validade do certificado de pré-fixação e, em 37 casos de 49, as exportações foram efectuadas após ter caducado o período inicial de validade. Actualmente, o período aplicável a qualquer certificado pode ser alargado recorrendo ao pré-financiamento.

CONCLUSÕES

39. O pré-financiamento, que pretendia inicialmente colocar as mercadorias comunitárias em pé de igualdade, em termos de preço, com as mercadorias não comunitárias, mais baratas, importadas temporariamente em regime de aperfeiçoamento activo, tornou-se um sistema excessivamente complexo e pesado, com objectivos diferentes. As razões para a introdução do pré-financiamento já não são as razões principais para a sua actual utilização. Actualmente o regime é utilizado sobretudo para reforçar o controlo das exportações de carne de bovino (ver pontos 33 a 37). A necessidade desse reforço, só por si, não justifica o pagamento antecipado de restituições ao abrigo do regime de pré-financiamento. Além disso, os próprios serviços da Comissão impuseram sanções financeiras aos Estados-Membros devido a deficiências nos procedimentos de controlo do pré-financiamento (ver ponto 12). No sector dos cereais, este regime é utilizado sobretudo para alargar o período durante o qual os certificados de exportação podem ser executados (ver ponto 38). A Comissão

⁽¹⁾ Ver, por exemplo, os considerandos do Regulamento (CE) n.º 1089/2001 da Comissão (JO L 149 de 2.6.2001, p. 27).

⁽²⁾ N.º 6 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão (JO L 102 de 17.4.1999, p. 11).

deverá ponderar se é apropriado utilizar o pré-financiamento para alcançar estes outros objectivos.

prevista pela Comissão, para a carne de bovino congelada (ver ponto 34).

40. A maioria dos pagamentos refere-se às exportações de carne de bovino congelada, o que, logicamente, não era o objectivo do regime, pois este foi concebido para contrabalançar o regime de aperfeiçoamento activo e a importação temporária sob armazenagem. A carne de bovino fresca quando da sua colocação em regime de pré-financiamento beneficia de uma taxa de restituição mais elevada. O custo desta medida para o orçamento da UE é mais elevado do que se fosse aplicada a taxa mais reduzida,

RECOMENDAÇÃO

41. Tendo em conta os resultados da auditoria do Tribunal e os resultados obtidos pelo próprio serviço de controlo da Comissão (apuramento das contas), o regime de pré-financiamento deverá ser revisto e considerada a sua supressão.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 13 de Fevereiro de 2003.

Pelo Tribunal de Contas

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

ANEXO

OBSERVAÇÕES RELATIVAS À APLICAÇÃO DO REGIME DE PRÉ-FINANCIAMENTO PELOS ESTADOS-MEMBROS***O pré-financiamento provoca atrasos na liberação das garantias***

1. Em determinados casos (designadamente no das restituições relativas à carne de bovino na Dinamarca, mas não só), a liberação das garantias que cobriam o pagamento antecipado da restituição não foi efectuada nos prazos previstos.

2. Estes atrasos eram sobretudo imputáveis a disfuncionamentos nos sistemas administrativos (Dinamarca) ⁽¹⁾, mas também resultavam da complexidade inerente ao regime de pré-financiamento e da excessiva documentação exigida (certificados, análises laboratoriais, etc), e ainda, como o Tribunal observou já em relatórios anteriores ⁽²⁾, à onerosa obrigação constituída pela comunicação e verificação das provas de chegada ao destino final das mercadorias, no caso de restituições diferenciadas (ver ponto 14).

Controlos relativos às exportações de carne de bovino em regime de pré-financiamento

3. A carne de bovino é o principal produto exportado no âmbito deste regime. A maior parte desta carne é exportada congelada ao abrigo do regime das restituições específicas e pequenas quantidades são exportadas sob outras formas, por exemplo, como produtos transformados (conservas ou carne enlatada).

4. O número e a frequência dos controlos relativos à carne de bovino não são uniformes (ver pontos 16 a 18 do presente relatório). Em determinados casos específicos, os controlos não permitiam garantir a continuidade da cadeia de controlo, desde o abate até à exportação. Em Espanha, por exemplo, a selagem inadequada das caixas colocava o risco de a carne de bovino poder ser substituída no período que antecedia a exportação. Na sequência da auditoria do Tribunal, os procedimentos nacionais foram melhorados em Espanha por forma a eliminar esta deficiência.

5. Na Irlanda, as exportações de carne de bovino em regime de pré-financiamento são apuradas no porto de saída e não na estância aduaneira que emite a declaração de pré-financiamento. Consequentemente, não são observadas as regras rígidas previstas pela regulamentação comunitária ⁽³⁾, sendo aplicado um procedimento nacional simplificado. Nestas condições, é impossível efectuar correctamente os controlos necessários para identificar o produto quando da expedição, bem como os controlos relativos à substituição das mercadorias.

6. Em França e Itália, os controlos dos produtos à base de carne de bovino eram insuficientes. Para observar a regulamentação, tinham sido criados registos para acompanhar o fabrico do produto acabado a partir do produto de base (carne de bovino) armazenado. Estes registos, utilizados para efeitos de controlo, não se baseavam na realidade, não podendo ser controladas com rigor as quantidades efectivas de carne de bovino utilizadas nem de produto acabado obtido (ver pontos 25 e 37).

Diferentes interpretações das exigências em matéria de rendimento

7. Em todos os Estados-Membros visitados, os beneficiários utilizavam as taxas forfetárias de rendimento para calcular a quantidade de produto de base a colocar sob controlo aduaneiro para pré-financiamento. A Alemanha foi o único Estado-Membro a realizar controlos *ex post* destes rendimentos. Esses controlos revelaram que a taxa real de rendimento era significativamente inferior à taxa forfetária utilizada. Portanto, a quantidade de produto de base colocada sob controlo aduaneiro em regime de pré-financiamento era insuficiente. Em conformidade com as regras do regime de aperfeiçoamento activo, que são aplicáveis à transformação no âmbito do regime de pré-financiamento, têm de ser utilizadas as taxas reais de

⁽¹⁾ Os problemas respeitantes às restituições à exportação de carne de bovino foram posteriormente «normalizados», segundo um relatório do «Danish Public Accounts Committee» de Fevereiro de 2002.

⁽²⁾ Ver o Relatório Especial n.º 7/2001, relativo às restituições à exportação (JO C 314 de 8.11.2001, p. 1).

⁽³⁾ N.º 7 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão (JO L 102 de 17.4.1999, p. 11).

rendimento quando estas diferem das taxas forfetárias. Daqui resultaram ordens de cobrança no valor de cerca de 112 000 euros. Contudo, estas ordens foram anuladas com a justificação de que os beneficiários tinham agido de boa fé. Actualmente, um dos beneficiários utiliza a taxa real de rendimento no âmbito das suas operações de pré-financiamento. A aplicação rígida, mas legalmente correcta, da regulamentação tem contudo efeitos indesejáveis no que respeita aos objectivos das restituições à exportação. Na realidade, o seu objectivo consiste em que o produto transformado, para o qual foi emitido um certificado de exportação, seja exportado na quantidade solicitada, e que a qualidade esteja em conformidade com o código de restituição à exportação concedido (ver ponto 23).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

IV. O Tribunal considera que 600 milhões de euros, isto é, cerca de 11 % das despesas totais de restituições foram pré-financiados. A referida estimativa do Tribunal está próxima da ordem de grandeza da própria estimativa da Comissão.

V. Os serviços da Comissão verificam todos os aspectos das despesas do FEOGA, incluindo as restituições à exportação, de forma contínua e com base numa análise do risco. Embora não tenham efectuado uma auditoria do regime de pré-financiamento desde 1997, os serviços da Comissão têm analisado activamente questões relacionadas com as restituições à exportação. Também têm acompanhado os progressos da auditoria do Tribunal que começou em 2000 e que seguiu uma abordagem semelhante à da anterior auditoria da Comissão. Os serviços da Comissão tiveram em consideração as verificações do Tribunal na análise do risco utilizada para determinar o seu futuro programa de trabalho.

VI. A Comissão partilha a opinião do Tribunal quando à complexidade do regime de pré-financiamento das restituições. A Comissão efectuou esforços para melhorar a realização dos controlos físicos nos Estados-Membros e prevê a possibilidade de harmonizar ainda mais os controlos dos produtos colocados em regime de pré-financiamento.

VII. A Comissão, tendo em conta as observações do Tribunal, vai examinar se se justifica, relativamente ao pré-financiamento, deixar de aplicar as taxas forfetárias de rendimento. Além disso, relativamente à carne de bovino, nunca existiram rendimentos forfetários teóricos.

VIII. Os serviços da Comissão concordam que, relativamente ao pré-financiamento de carne de bovino, os procedimentos de controlo dos organismos pagadores são complexos e onerosos. A garantia financeira suportada pelo exportador não pode ser desbloqueada antes do organismo pagador ter reconciliado as quantidades colocadas em regime de pré-financiamento com a quantidade ou quantidades exportadas e colocadas em livre circulação num país terceiro. A referida reconciliação constitui uma rotina e faz integrante dos procedimentos do organismo pagador.

IX. Ainda são válidos hoje em dia os objectivos iniciais do pré-financiamento que consistem em permitir às indústrias transformadoras da Comunidade a utilização de produtos de base da Comunidade em pé de igualdade com os produtos de países terceiros transformados no âmbito do regime de aperfeiçoamento activo e facilitar a armazenagem na Comunidade de produtos comunitários destinados a exportação em vez de os armazenar em países terceiros.

Além disso, o pré-financiamento relativo à armazenagem de carne de bovino não transformada foi inicialmente introduzido tendo em conta a forma muito específica como a carne de bovino para exportação é produzida e comercializada. Esta situação ainda se mantém hoje em dia.

Além disso, o pré-financiamento também foi utilizado para assegurar um melhor controlo de certos produtos no sector da carne de bovino que são objecto de transformação.

X. A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal no sentido de que é necessária uma revisão do sistema.

INTRODUÇÃO AO PRÉ-FINANCIAMENTO E DESCRIÇÃO DA AUDITORIA

2. A Comissão sublinha que este adiantamento de 600 milhões de euros não implica qualquer custo suplementar para o orçamento comunitário.

5. No que diz respeito à transformação de carnes, o período de pré-financiamento é limitado a três meses.

No que diz respeito à armazenagem, a duração máxima do pré-financiamento é de 180 dias.

PRÉ-FINANCIAMENTO NA PRÁTICA

12. Os serviços da Comissão verificam todos os aspectos das despesas do FEOGA, incluindo as restituições à exportação, de forma contínua e com base numa análise do risco. Embora não tenham efectuado uma auditoria do regime de pré-financiamento desde 1997, os serviços da Comissão têm analisado activamente questões relacionadas com as restituições à exportação. Também têm acompanhado os progressos da auditoria do Tribunal que começou em 2000 e que seguiu uma abordagem semelhante à da anterior auditoria da Comissão. Os serviços da Comissão tiveram em consideração as verificações do Tribunal na análise do risco utilizada para determinar o seu futuro programa de trabalho.

13. O Tribunal considera que 600 milhões de euros, isto é, cerca de 11 % das despesas totais de restituições foram pré-financiados. A referida estimativa do Tribunal está próxima da ordem de grandeza da própria estimativa da Comissão.

Desde 2002, a Comissão pode referir-se a informações fornecidas pelos Estados-Membros relativas aos montantes das restituições concedidas através do pré-financiamento.

14. A Comissão concorda com o Tribunal no que diz respeito à complexidade do sistema das restituições à exportação. A este respeito, há que referir que a Comissão tem sempre analisado cuidadosamente os relatórios especiais elaborados pelo Tribunal de Contas relacionados com o controlo das restituições à exportação e tem tomado, na medida do possível, medidas práticas a fim de melhorar a eficácia dos controlos neste domínio. Por exemplo, na sequência do Relatório Especial n.º 7/2001 do Tribunal relativo às restituições à exportação, a Comissão estabeleceu imediatamente um plano de acção para reduzir os riscos. Este plano concretizou-se, nomeadamente, na adopção do Regulamento (CE) n.º 1253/2002.

A Comissão exprime a sua admiração pelo facto de oito relatórios especiais do Tribunal serem resumidos de forma, no mínimo, insuficiente e verifica que, no conjunto dos oito relatórios, nenhum se refere ao pré-financiamento.

15. O pré-financiamento facilita a tarefa dos exportadores e é a razão pela qual 11 % das despesas são efectuadas através do pré-financiamento apesar das complicações administrativas que implica também para os exportadores.

16 a 19. A Comissão reconhece que o regime de pré-financiamento é mais complexo e pesado a gerir do que um sistema de exportação directa. Esta complexidade explica-se, em parte, pelo facto de, por razões de economia administrativa, se utilizar as disposições de controlo existentes noutros regimes legislativos, nomeadamente as disposições relativas ao regime de aperfeiçoamento activo (RAA).

No entanto, a Comissão tomou a iniciativa de esclarecer a situação no que diz respeito às disposições relativas aos controlos.

Aquando da última codificação do regulamento horizontal do regime das restituições à exportação, que consta do Regulamento (CE) n.º 800/1999, foram esclarecidas as disposições em matéria de controlo. Além disso, foi distribuído aos Estados-Membros em Janeiro de 1999 um documento de trabalho de 22 de Dezembro de 1998, que explica a forma de proceder para efectuar os controlos físicos. Posteriormente, em Março de 2002, foi apresentado aos Estados-Membros um outro documento de trabalho de 22 de Fevereiro de 2002 no comité de gestão competente, tendo esclarecido ainda mais as condições para a verificação do pré-financiamento.

Num único caso específico relativo à aplicação da taxa forfetária de rendimento, foi diferente a interpretação dada pelos dois serviços da Comissão.

17. A Comissão fez esforços para incentivar um melhoramento dos controlos físicos à exportação pelos Estados-Membros. No entanto, na sequência das observações do Tribunal, a Comissão examinará com os Estados-Membros a possibilidade de reforçar os controlos físicos em matéria de pré-financiamento.

18. Note-se que pelo menos seis Estados-Membros dos oito Estados-Membros mencionados no quadro 4 efectuam verificações de produtos na altura em que são colocados em regime de pré-financiamento (controlos à entrada).

19. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 17.

21 e 22. Os serviços da Comissão terão em conta estes resultados da auditoria na sua análise do risco e no futuro programa de trabalho.

Para evitar que o pré-financiamento seja aplicado de forma diferente pelos Estados-Membros e, nomeadamente, no respeitante à armazenagem comum, a Comissão tomou diferentes medidas (ver resposta da Comissão ao ponto 16). No entanto, a Comissão vai ainda esclarecer ou completar as interpretações dadas.

23 e 24. As taxas forfetárias de rendimento referidas no anexo 69 do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 são aplicáveis ao pré-financiamento. Estas taxas forfetárias permitem determinar a quantidade de produtos de base (trigo, por exemplo) que deve ser colocada sob o regime de pré-financiamento/transformação para obter o produto transformado principal (farinha). No domínio do regime das restituições à exportação, os produtos transformados sob o regime de pré-financiamento recebem a mesma restituição que os produtos transformados que são objecto de uma exportação directa (sem recurso ao pré-financiamento).

O facto de se utilizar taxas forfetárias de rendimento não tem qualquer consequência em matéria de despesa de restituições, dado que a restituição é paga sobre os produtos transformados (farinha) inscritos no certificado de exportação.

23 a 27. No que diz respeito à transformação de carne em produtos transformados, aquela não se baseia em rendimentos teóricos. Mesmo na hipótese em que são dadas indicações provisórias aquando da apresentação dos produtos de base a transformar, aquelas devem imperativamente ser substituídas por dados definitivos obtidos no final da operação de transformação [n.º 3

do artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999]. Estes dados definitivos devem corresponder à realidade económica (existências contabilísticas, quantidades vendidas, etc.).

25 a 27. No que diz respeito aos registos contabilísticos, o n.º 3, terceiro parágrafo, segundo travessão, do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999 previu que a contabilidade das existências deve estar actualizada para permitir, nomeadamente, um controlo global da quantidade total colocada sob o regime de pré-financiamento.

A Comissão vai examinar se se justifica, relativamente ao pré-financiamento, deixar de aplicar as taxas forfetárias de rendimento.

28 a 30. De forma horizontal, a equivalência está prevista para o pré-financiamento relativo à transformação [n.º 3, segundo parágrafo, do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999]. Este regime de equivalência dos produtos de base pode aplicar-se igualmente aos produtos intermédios armazenados a granel.

A equivalência para o pré-financiamento relativo à armazenagem não é permitida. No entanto, o Regulamento (CEE) n.º 1776/92, com vista a uma melhor gestão das capacidades de armazenagem existentes no sector cerealífero, permitiu uma certa equivalência limitada aos produtos cerealíferos que se encontram quer sob o regime do pré-financiamento relativo à armazenagem, quer sob o regime de exportação directa [artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 565/80 e artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999, respectivamente].

Tendo em conta a aplicação divergente pelos Estados-Membros da regulamentação comunitária na matéria, a Comissão vai ainda esclarecer ou completar as interpretações dadas (ver ponto 22).

29 e 30. A serviços da Comissão terão em conta estes resultados da auditoria na sua análise do risco e no futuro programa de trabalho.

UM REGIME QUE JÁ NÃO SATISFAZ OS SEUS OBJECTIVOS

31. Ainda são válidos hoje em dia os objectivos iniciais do pré-financiamento que consistem em permitir às indústrias transformadoras da Comunidade a utilização de produtos de base da Comunidade em pé de igualdade com os produtos de países terceiros transformados no âmbito do regime de aperfeiçoamento activo e facilitar a armazenagem na Comunidade de produtos comunitários destinados a exportação em vez de os armazenar em países terceiros.

Além disso, o pré-financiamento também foi utilizado para garantir um melhor controlo de determinados produtos do sector da carne de bovino que são objecto de transformação.

32. Em geral, as carnes só podem ser conservadas por congelamento com vista ao consumo sem transformação.

Este congelamento não é apenas autorizado em caso de recurso ao regime de pré-financiamento, mas também é admitido para os produtos declarados para exportação directa [durante o prazo de 60 dias as carnes podem ser congeladas, ver o n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999]. Portanto, o congelamento não está relacionado com o pré-financiamento.

34 e 37. Deve ser efectuada uma distinção entre o aspecto económico e técnico do sistema de pré-financiamento. Como previamente indicado, os objectivos económicos são válidos à luz dos objectivos relativos à gestão do mercado, em que as restituições desempenham um importante papel para garantir a realização desses objectivos. A não aplicação das restituições à exportação pré-financiadas poderia conduzir quer a restituições mais elevadas, quer a despesas mais elevadas de apoio ao mercado noutras rubricas orçamentais.

O aspecto técnico está relacionado com a transformação da carne de bovino. São necessários controlos específicos para garantir que as proteínas da carne provêm exclusivamente da carne de bovino e que a carne de bovino utilizada é de origem correcta. A restituição à exportação para as conservas baseia-se no teor em carne bovina destes produtos.

O referido teor de carne é estabelecido por análise química [Regulamento (CEE) n.º 2429/86].

Se a análise permite dosar as proteínas animais do produto acabado, não nos diz nada quanto à sua origem. Dado que a restituição não se refere nem aos abates, nem aos aditivos (ricos em proteínas animais) introduzidos, mas se limita às carnes de bovino de origem comunitária, é indispensável completar o controlo químico por um controlo do processo de transformação.

Sem o referido controlo relativo a todas as fases de transformação, é muito real o risco de irregularidades.

35. Como já indicado no ponto 33, a diferença de taxa entre a restituição para a carne fresca ou refrigerada e para a carne congelada não decorre do regime do pré-financiamento da restituição, dado que o congelamento não se limita apenas aos produtos sujeitos ao regime de pré-financiamento, mas é igualmente autorizado para os produtos que são exportados directamente [congelamento no decurso do prazo de 60 dias, ver n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999].

No contexto da gestão do mercado, o termo «carne congelada» deve ser entendido no sentido económico e comercial para o distinguir da carne fresca/refrigerada, quer dizer, em ligação com a data de abate e de produção, que é por definição mais recente para a carne fresca/refrigerada.

A restituição para um produto que já está congelado aquando da sua apresentação na alfândega provém de uma produção que pode ter sido feita muito tempo antes. Daí resulta que o seu montante não têm um efeito imediato na formação dos preços na Comunidade. Além disso, tratando-se em regra geral de carnes destinadas à indústria da transformação, provenientes na maior parte de vacas, têm um valor comercial substancialmente mais baixo.

A diferença de taxa é, portanto, motivada por considerações relacionadas com a gestão do mercado e não se limita unicamente ao aspecto da preservação do produto ou da sua apresentação física.

O quadro junto em anexo ao projecto de relatório e que exprime a relação entre as taxas das restituições dos produtos frescos/refrigerados e as taxas dos produtos congelados não tem, portanto, uma significação efectiva.

36. Os serviços da Comissão partilham a opinião do Tribunal quanto à complexidade da gestão administrativa dos *dossiers* em questão e, em especial, as dificuldades verificadas para reconciliar os diferentes documentos que constituem o *dossier*. Este aspecto encontra-se em estudo com vista a um melhoramento desta situação.

Os serviços da Comissão concordam que reconciliação das declarações de pré-financiamento, da documentação de exportação e das provas de chegada ao destino é talvez excessivamente complexa, mas não aceitam que «não é susceptível de auditoria dentro de um tempo razoável». A garantia financeira suportada pelo exportador não pode ser desbloqueada até ao momento em que o organismo pagador tenha reconciliado a quantidade colocada sob o regime de pré-financiamento com a quantidade ou quantidades exportadas e colocadas em livre circulação num país terceiro. Esta reconciliação constitui uma rotina e faz parte integrante dos procedimentos dos organismos pagadores.

37. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 34.

38. A Comissão deseja sublinhar a importância das correcções decididas por ocasião da auditoria de 1997. A Comissão seguirá adequadamente as deficiências detectadas pelo Tribunal e reforçará os procedimentos no caso das deficiências identificadas pelo Tribunal.

39. Os exportadores de cereais utilizam o regime de pré-financiamento:

- para participar na exportação em condições de concorrência semelhantes aos dos seus concorrentes no mercado mundial,
- para participar no mercado mundial em transacções que se situam para além da validade do certificado de exportação,
- para resolver problemas comerciais específicos.

No entanto, é importante fazer bem a distinção entre a duração de validade de um certificado de exportação e a sua execução física.

A duração de validade do certificado garante que a quantidade de cereais que é objecto do certificado deixará de estar disponível no mercado comunitário no momento da cessação do certificado. A colocação sob o regime de pré-financiamento não altera esta característica principal do certificado de exportação e, além disso, não tem impacto orçamental. Convém assinalar que a prorrogação da validade do certificado através do regime de pré-financiamento tem um impacto neutro do ponto de vista do custo orçamental para a Comissão (não há aumentos mensais) e permite, por outro lado, limitar toda uma série de problemas administrativos que podem colocar-se na sequência de situações inesperadas no momento da exportação (greve, avaria de barco, carta de crédito que chega em atraso, etc.).

CONCLUSÕES

40. O pré-financiamento continua a ser utilizado para os fins originais para os quais fora concebido, mas além disso é igualmente utilizado para reforçar os controlos.

O Tribunal não reconhece a diferença entre, por um lado, o valor económico/comercial do pré-financiamento e, por outro lado, os aspectos técnicos deste mecanismo que requerem verificações técnicas.

Dado que o pré-financiamento, tal como a expressão indica, gera fundos para os exportadores num momento anterior à exportação efectiva (mas com um compromisso irrevogável de exportar o produto que no momento de entrada no mecanismo já é retirado fisicamente do mercado interno), este pagamento antecipado tem um impacto positivo na estrutura de custos dos produtos a exportar. Retirar este pagamento significa aumentar a necessidade de encontrar fundos junto de fontes comerciais conduzindo a um nível mais elevado de custos na fase de exportação.

41. A diferença de taxa entre a restituição para a carne fresca ou refrigerada e a carne congelada não decorre do regime de pré-financiamento da restituição, mas de uma decisão tomada no contexto da gestão do mercado.

RECOMENDAÇÃO

42. A Comissão, tendo em conta as observações e resultados da auditoria do Tribunal, efectuará uma revisão do regime.
