

Jornal Oficial

da União Europeia

C 269

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

47.º ano

4 de Novembro de 2004

Número de informação

Índice

Página

I Comunicações

Tribunal de Contas

2004/C 269/01

Relatório especial n.º 3/2004 sobre recuperação de pagamentos irregulares no âmbito da política agrícola comum, acompanhado das respostas da Comissão

1

PT

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 3/2004

sobre recuperação de pagamentos irregulares no âmbito da política agrícola comum, acompanhado das respostas da Comissão

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

(2004/C 269/01)

ÍNDICE

	Ponto	Página
SÍNTESE	I-IX	2
INTRODUÇÃO	1-8	3
ANÁLISE	9-68	4
Irregularidades comunicadas	9-15	4
Papel dos diferentes agentes em matéria de notificação de irregularidades	16-20	6
Atrasos, lacunas e incoerências em matéria de notificação de irregularidades	21-27	7
Verificações dos dados: situação insatisfatória	28-29	8
Qualidade insuficiente e desigual das informações sobre pagamentos irregulares	30-32	8
Recuperação e anulação: responsabilidades dos Estados-Membros e da Comissão	33-39	8
Frac taxa de recuperação	40-42	9
Decisões da Comissão sobre quem deve suportar o custo dos pagamentos irregulares não recuperados: ausência de princípios claros	43-51	10
Repartição das competências na Comissão	52-53	11
A Comissão utiliza pouco a sua experiência com irregularidades	54-60	11
Lista negra	61-62	13
Registo das dívidas	63-68	13
CONCLUSÕES	69-73	14
RECOMENDAÇÕES	74-80	14
Respostas da Comissão		18

SÍNTESE

I. Os Estados-Membros são obrigados a informar a Comissão quando detectam pagamentos irregulares superiores a 4 000 euros efectuados no âmbito da política agrícola comum (PAC) e a tentar recuperá-los. Nos casos em que a recuperação não é possível, os montantes em causa são anulados e as perdas são suportadas pela Comunidade, excepto se a não recuperação se dever a uma negligência do Estado-Membro em causa. Está prevista a existência de uma «lista negra» para identificar os beneficiários de pagamentos irregulares superiores a 100 000 euros num determinado ano. No âmbito de disposições distintas, os Estados-Membros comunicam todas as dívidas à Comunidade no âmbito da PAC.

II. No final de 2002, o montante total dos pagamentos irregulares comunicados desde 1971 ascendia a 3 100 milhões de euros. Deste montante, 537 milhões de euros tinham sido recuperados aos beneficiários e 252 milhões de euros tinham sido anulados e suportados pela Comunidade ou pelo Estado-Membro em causa. Os restantes 75 % dos pagamentos irregulares comunicados continuavam «pendentes», nem recuperados nem anulados. A maioria dos pagamentos irregulares comunicados refere-se a intervenções nos mercados: as despesas relativas ao sector das frutas e produtos hortícolas e às restituições à exportação representam mais de metade do total.

III. O Tribunal constatou que os Estados-Membros apresentam informações sobre as irregularidades, conforme exigido, mas que o fazem com prazos variados. Verificam-se igualmente incoerências nos dados. Existem discrepâncias entre as informações apresentadas pelos Estados-Membros e os valores existentes na base de dados elaborada a partir delas. A base de dados da Comissão relativa às irregularidades comunicadas não é completa nem exacta.

IV. A fraca taxa de recuperação dos pagamentos irregulares (uma taxa de recuperação acumulada de apenas 17 % desde 1971) deve-se, em parte, a atrasos e práticas das administrações nacionais (suspensão da acção de recuperação na pendência de uma acção jurídica relativa a uma fraude, inexistência de estatuto de credor preferencial para as dívidas da PAC, inexistência de elementos capazes de dissuadir recursos sem fundamento) e à relutância por parte da Comissão em aceitar propostas de liquidação parcial.

V. Apenas 10 % dos pagamentos irregulares comunicados foram anulados, em parte porque os Estados-Membros apresentaram poucos casos como irrecuperáveis, em parte porque a Comissão tem tardado em tomar medidas relativamente a pagamentos irregulares antigos. A Comissão não dispunha de critérios adequados para decidir se os montantes anulados deveriam ser imputados aos Estados-Membros ou à Comunidade e dispõe de informações inadequadas que permitam apreciar se as decisões de anulação são aplicadas correctamente.

VI. As responsabilidades pelos pagamentos irregulares no âmbito da PAC são partilhadas pelo OLAF e pela Direcção-Geral da Agricultura: as responsabilidades formais não correspondem às reais e ocorrem malentendidos. A Comissão não utiliza sistematicamente as informações que obtém sobre as irregularidades ao aplicar e propor alterações na PAC.

VII. A «lista negra» não funciona.

VIII. As disposições distintas através das quais os Estados-Membros comunicam todos os montantes devidos à Comunidade relativos à PAC foram melhoradas nos últimos anos mas continuam a apresentar algumas deficiências. Não é possível reconciliar os dados produzidos com os relativos aos pagamentos irregulares.

IX. O Tribunal recomenda que a Comissão considere a possibilidade de alterar as disposições relativas à comunicação, recuperação e anulação dos pagamentos irregulares no âmbito da PAC de forma a resolver as deficiências mencionadas anteriormente, bem como a repartição de competências entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura. Recomenda ainda que consulte os Estados-Membros sobre o futuro da «lista negra».

INTRODUÇÃO

1. A União Europeia gasta anualmente mais de 40 000 milhões de euros na política agrícola comum (PAC). A responsabilidade pela gestão destas despesas é partilhada pela Comissão e pelos Estados-Membros. O presente relatório analisa um aspecto da gestão partilhada: a notificação e a recuperação dos montantes pagos indevidamente aos operadores comerciais, agricultores e outros beneficiários das despesas no âmbito da PAC.

2. Quase todos os pagamentos no âmbito da PAC são efectuados através de organismos pagadores nos Estados-Membros.

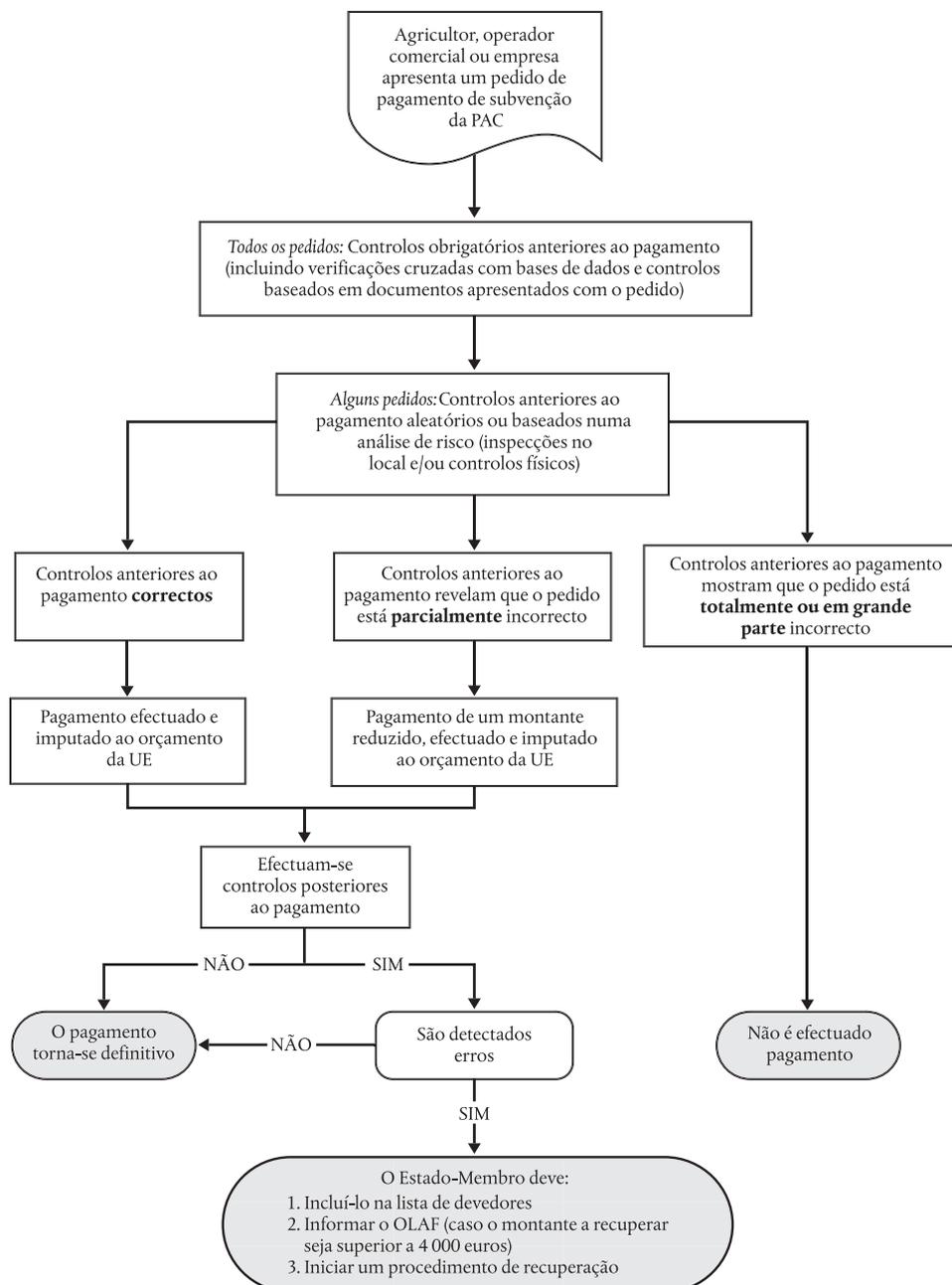
Estes têm a obrigação de verificar se os pagamentos são feitos de forma adequada, de notificar à Comissão os pagamentos irregulares e os montantes em dívida e de recuperar os montantes indevidamente pagos.

3. O custo dos pagamentos irregulares que os Estados-Membros não recuperam é imputado ao orçamento comunitário, excepto nos casos em que a não recuperação resulte de negligência por parte do Estado-Membro em causa. Nesse caso, o custo dos pagamentos irregulares é suportado pelo Estado-Membro. O gráfico 1 apresenta a forma de funcionamento do sistema.

Gráfico 1

Procedimento de pagamento e controlo de pagamentos da PAC

Descrição simplificada das fases envolvidas



4. Segundo o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) da Comissão, no final de 2002 o montante total acumulado dos pagamentos irregulares no âmbito da PAC notificados pelos Estados-Membros à Comissão desde 1971 era de 3 100 milhões de euros. O quadro 1 apresenta a repartição deste montante e do saldo a recuperar.

Quadro 1

Análise das irregularidades comunicadas à Comissão desde 1971

	(milhões de euros)
Irregularidades comunicadas após pagamento	3 139
Montante recuperado aos beneficiários	538
Montante imputado aos Estados-Membros	142
Montante anulado imputado ao FEOGA	110
Montante a recuperar ^(A)	2 349

Situação em 31 de Dezembro de 2002.

^(A) Os Estados-Membros consideraram que era realista esperar a recuperação de 46 % desde montante.

Fonte: Base de dados ECR do OLAF.

5. Os Estados-Membros são igualmente obrigados a informar a Comissão (OLAF) se algum beneficiário dos fundos da PAC recebeu pagamentos irregulares num montante superior a 100 000 euros num ano — a «lista negra» ⁽¹⁾.

6. O objectivo da presente auditoria foi avaliar a função da Comissão e dos Estados-Membros na gestão e acompanhamento das recuperações dos pagamentos irregulares da PAC. Isso implicava determinar se, uma vez detectadas as fraudes e irregularidades, os Estados-Membros notificavam correctamente os casos à Comissão, apuravam as dívidas respectivas e procediam à recuperação. A auditoria não examinou até que ponto os organismos de controlo e investigação de fraude dos Estados-Membros detectam correctamente as fraudes e irregularidades.

7. O Tribunal examinou:

- O que as informações fornecidas mostram sobre o âmbito, a natureza e as causas das irregularidades;
- Se os Estados-Membros e a Comissão tomam as medidas adequadas para recuperar ou anular os pagamentos irregulares;
- Se as disposições em matéria de informações sobre as irregularidades são satisfatórias;
- Se a «lista negra» funciona de forma eficaz;
- Se as informações sobre os pagamentos irregulares se comparam com as das dívidas.

8. A auditoria foi realizada na Comissão e em nove Estados-Membros: Alemanha, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Portugal e Reino Unido.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1469/95 do Conselho, de 22 de Junho de 1995 (JO L 145 de 29.6.1995, p. 1).

ANÁLISE**Irregularidades comunicadas**

9. Em 31 de Dezembro de 2002, os pagamentos irregulares notificados desde 1971 e registados na base de dados correspondente da Comissão [registo de comunicações externas — *External Communications Registry* (ECR)] ascendiam a 3 139 milhões de euros ⁽²⁾. O montante registado na rubrica «A recuperar», na mesma data, era de 2 349 milhões de euros. Quer isto dizer que 25 % dos pagamentos irregulares efectuados desde 1971 tinham sido recuperados dos beneficiários, imputados aos Estados-Membros ou anulados e suportados pelo orçamento.

10. O quadro 2 apresenta o valor dos pagamentos irregulares notificados e a taxa de recuperação acumulada por Estado-Membro ⁽³⁾. Nestes valores dominam, com efeito de distorção, os referentes a Itália, que:

- Comunicou 55 % dos pagamentos irregulares em causa (ver, contudo, o ponto 24);
- Tem a menor taxa de recuperação acumulada (10 % dos pagamentos irregulares efectuados desde 1971).

Quadro 2

Irregularidades detectadas após pagamento e taxas de recuperação (1971-2002)

EM	Montantes detectados após o pagamento	Montante recuperado	Taxa de recuperação acumulada %
BE	100	15	15
DK	40	28	71
DE	403	40	10
EL	131	54	41
ES	264	35	13
FR	159	58	36
IE	39	23	58
IT	1 735	173	10
LU	p.m.	p.m.	p.m.
NL	84	47	56
AT	8	2	22
PT	50	13	25
FI	1	1	90
SE	1	0	36
UK	122	49	40
Total	3 139	537	17

Situação em 31 de Dezembro de 2002.

NB: Montantes arredondados para 1 000 000 de euros.

Fonte: Base de dados ECR do OLAF.

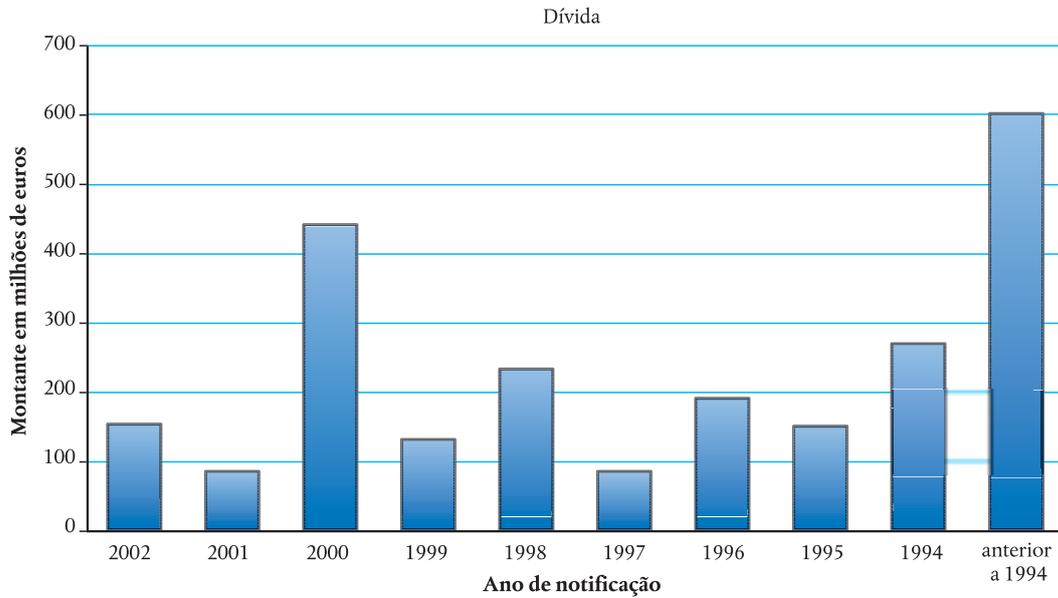
⁽²⁾ Encontram-se igualmente registados no ECR mais 1 144 milhões de euros detectados antes do pagamento (e não pagos).

⁽³⁾ Estes valores devem ser tratados com cuidado pelos motivos apresentados nos pontos 21 a 32.

11. Em 31 de Dezembro de 2002, 21 % das dívidas referem-se a períodos anteriores a 1994 (ver gráfico 2).

12. O gráfico 3 apresenta as principais rubricas orçamentais que reflectem as irregularidades comunicadas. Aproximadamente uma quarta parte afecta o sector das frutas e produtos hortícolas e entre um quarto e um terço as restituições à exportação.

Gráfico 2
Antiguidade das dívidas pendentes resultantes de irregularidades

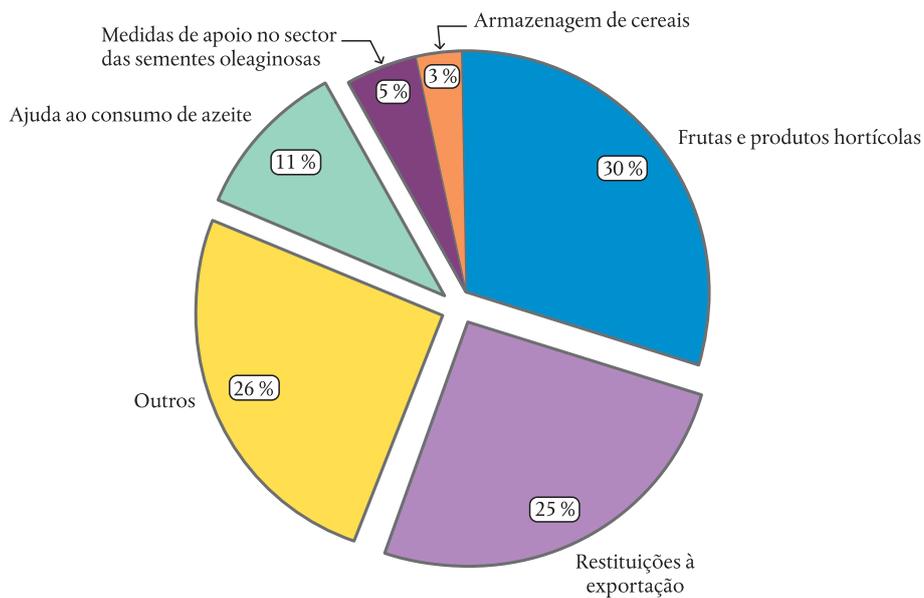


Situação em 31 de Dezembro de 2002.

NB: Dois casos de montantes elevados, num total de 300 milhões de euros, foram comunicados por Itália em 2000.

Fonte: Base de dados ECR do OLAF relativos a irregularidades comunicadas nos termos do Regulamento (CEE) n.º 595/91.

Gráfico 3
Principais rubricas orçamentais das irregularidades registadas no ECR (1971-2002)



Em 31 de Dezembro de 2002.

Fonte: Base de dados ECR do OLAF.

13. Os pagamentos irregulares são comunicados de forma relativamente rara nas áreas de despesas sujeitas ao Sistema Integrado de Gestão e Controlo (essencialmente, pagamentos das ajudas «superfície» e dos prémios «animais»). Esta situação deve-se ao facto de que:

- a) Todos os pedidos de pagamento controlados pelo SIGC são sujeitos a verificações sistemáticas através de cruzamentos de dados informatizados e de comparações com dados independentes bem como de controlos por amostragem no local, antes de se efectuarem os pagamentos. A descoberta de uma irregularidade significa, portanto, que os pedidos de pagamento são bloqueados antes do pagamento;
- b) Quando, em casos excepcionais, as irregularidades são descobertas após o pagamento, o montante em causa é muitas vezes inferior a 4 000 euros e os organismos pagadores podem muitas vezes proceder à recuperação dos montantes deduzindo-os de pedidos de pagamento futuros;
- c) São previstas sanções administrativas na regulamentação, permitindo aos organismos pagadores tomar as medidas

adequadas quando identificam falsos pedidos de pagamento, sem ter de recorrer a um tribunal.

14. Dos casos de irregularidade notificados, 29 representam 40 % do montante total a recuperar em 31 de Dezembro de 2002. Estes casos encontram-se indicados no *anexo A*.

15. É impossível fazer uma estimativa exacta da taxa de irregularidades que afecta a PAC. Contudo, com base nas informações comunicadas:

- a) O valor das irregularidades de 1994 a 2001 representa entre 0,3 % e 1,4 % do orçamento agrícola da UE para o exercício em que foram notificadas. Se excluirmos a Itália, representam 0,5 % ou menos (ver *quadro 3*);
- b) As irregularidades nas rubricas orçamentais mais afectadas (frutas e produtos hortícolas e restituições à exportação — ver *gráfico 3*) representam 1,7 % das despesas destas rubricas nos anos de 1994 a 2001.

Quadro 3

Tendência do valor das irregularidades comunicadas

(milhões de euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Despesas declaradas do FEOGA Garantia	33 593	35 654	39 062	40 884	38 857	40 726	40 411	41 594	42 711
Irregularidades comunicadas	461,2	227,6	251,7	154,6	263,1	224,0	467,3	104,1	198,0
Percentagem do orçamento anual	1,4	0,6	0,6	0,4	0,7	0,6	1,2	0,3	0,5
Despesas declaradas do FEOGA excluindo Itália	30 000	31 285	34 631	35 559	34 708	35 709	35 874	36 124	37 022
Irregularidades comunicadas excluindo Itália	136,6	139,5	86,6	124,1	100,4	163,9	166,6	65,3	134,1
Percentagem do orçamento anual excluindo Itália	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,2	0,4

Fonte: Quadro 4.6 do Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2002 e base de dados ECR do OLAF em 31 de Dezembro de 2002 (que diverge dos números apresentados no relatório da Comissão de 2002 sobre a luta contra a fraude).

Papel dos diferentes agentes em matéria de notificação de irregularidades

16. Os Estados-Membros têm a obrigação de notificar a Comissão trimestralmente ⁽¹⁾ de todos os pagamentos irregulares superiores a 4 000 euros que «tenham sido objecto de um primeiro auto administrativo ou judiciário» ⁽²⁾. A notificação deveria incluir várias informações quantitativas e qualitativas sobre fraudes, tais como o montante implicado, a rubrica orçamental, o tipo de fraude, o método de detecção, etc. Todas estas informações são introduzidas no ECR.

17. A Comissão desenvolveu o conceito de primeiro auto administrativo ou judiciário na legislação e em documentos de trabalho. Apesar disso, os Estados-Membros interpretam este requisito de formas diversas.

18. Os Estados-Membros têm igualmente a obrigação de informar a Comissão, trimestralmente, dos processos instaurados na sequência das irregularidades comunicadas, nomeadamente dos montantes das recuperações efectuadas, das razões do eventual abandono dos processos de recuperação, etc. ⁽³⁾.

19. Sempre que um Estado-Membro considere que não se pode efectuar a recuperação total de um montante deve informar a Comissão das razões pelas quais esse montante deve ficar, na sua opinião, a cargo da UE ou do Estado-Membro ⁽⁴⁾.

20. O OLAF introduz os dados relativos às notificações no ECR. A base de dados ECR foi sucessivamente gerida pela Direcção-Geral da Agricultura da Comissão, pela Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF) e, desde 1995, pelo OLAF.

⁽¹⁾ Na prática, o OLAF.

⁽²⁾ Artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991 (JO L 67 de 14.3.1991, p. 11).

⁽³⁾ N.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991.

⁽⁴⁾ N.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991.

Atrasos, lacunas e incoerências em matéria de notificação de irregularidades

21. Os Estados-Membros devem informar a existência de irregularidades no decurso dos dois meses seguintes ao final de cada trimestre; no entanto, durante 2002, cerca de 65 % (2 147 comunicações) não se efectuaram dentro do prazo ⁽¹⁾.

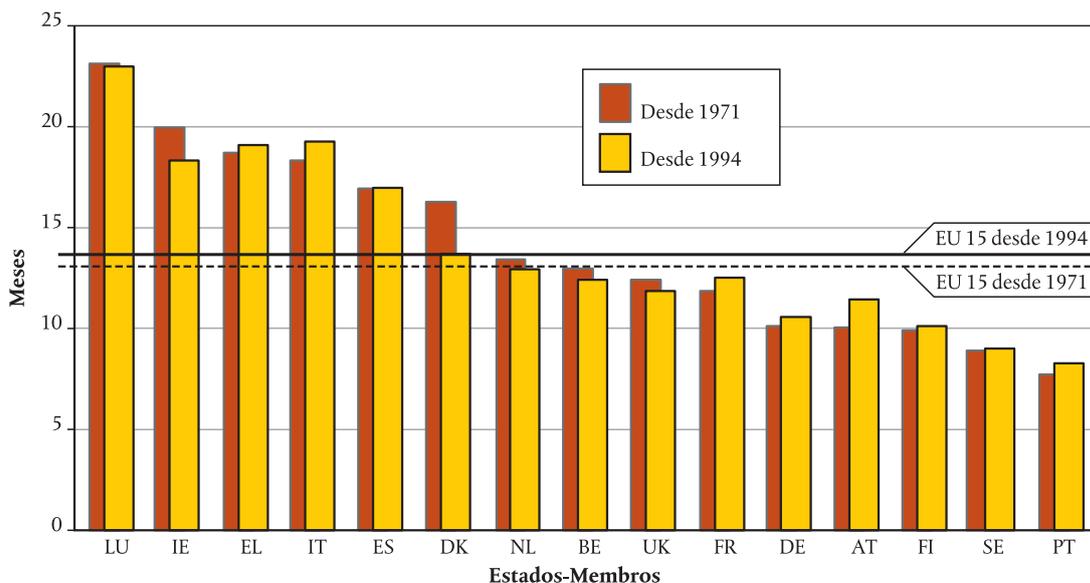
22. Em média, os Estados-Membros informaram a Comissão das irregularidades existentes mais de um ano após estas terem

sido detectadas ⁽²⁾. A rapidez de notificação média individual de cada Estado-Membro varia entre os oito meses (Portugal) e os 23 meses (Luxemburgo) (ver gráfico 4).

23. A Alemanha, a Espanha e a França notificaram a maioria dos casos em 2002, mas a Itália comunicou o valor mais elevado desse ano, 80 milhões de euros, seguida da Espanha com 59 milhões de euros (ver gráfico 5).

Gráfico 4

Média dos prazos desde a detecção até à comunicação da irregularidade

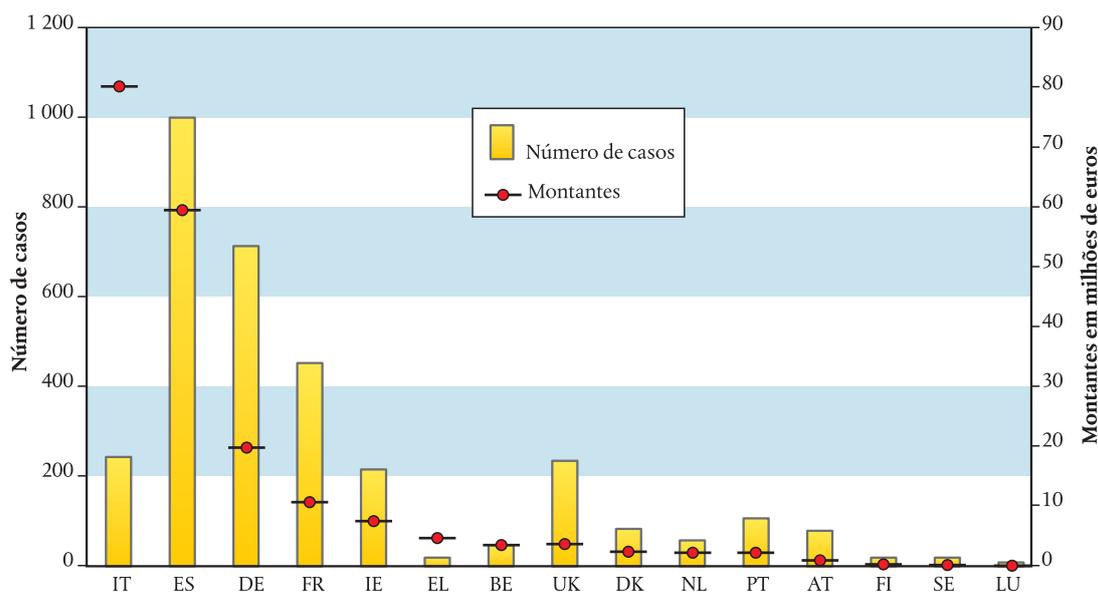


Situação em 31 de Dezembro de 2002.

Fonte: Base de dados ECR do OLAF relativos a irregularidades comunicadas nos termos do Regulamento (CEE) n.º 595/91.

Gráfico 5

Irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros em 2002



Fonte: Anexo 2 do relatório anual do OLAF relativo a 2002.

⁽¹⁾ Fonte: ponto 10.2 do relatório anual 2002 sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades e luta contra a fraude.

⁽²⁾ Em 17 955 dos 29 311 casos possíveis, pode determinar-se a rapidez com que cada Estado-Membro notificou os pagamentos irregulares.

24. A Itália notifica os casos com base no relatório sobre as irregularidades elaborado pelo organismo de controlo ou de investigação. Em alguns casos, estes organismos não verificaram se os alegados pagamentos irregulares foram feitos. Esta situação resultou em sobredeclarações dos montantes a recuperar no ECR.

Um organismo de investigação italiano comunicou que uma empresa obtinha subvenções da PAC de forma fraudulenta relativas à transformação de tomate. O montante em causa é de 2,71 milhões de euros. Na realidade, foram feitos os pedidos de pagamento, mas nunca foram pagos. Assim sendo, não existe qualquer dívida.

25. Relativamente a 91 casos registados no ECR, os Estados-Membros não tinham fornecido informações sobre os montantes em causa. Destes, 37 tinham sido notificados entre 1979 e 1998. O Tribunal chamou a atenção do OLAF para este facto em Agosto de 2002. Um ano mais tarde, o OLAF não tinha solicitado aos Estados-Membros informações actualizadas referentes a estes casos.

26. O ECR prevê que as sanções e os juros sejam registados separadamente ⁽¹⁾. No entanto, alguns Estados-Membros incluíram as sanções e os juros no montante de base (Espanha, Irlanda). As informações sobre as sanções e os juros foram registadas no ECR em menos de 4 % dos casos. Apenas 5 % dos casos notificados ou actualizados em 2002 incluíam informações relativas a sanções.

27. Existiam igualmente algumas incoerências significativas na definição e âmbito nas informações fornecidas. Por exemplo, a descrição do produto era incompleta em cerca de 47 % dos casos notificados relativamente a 2002 ⁽²⁾. Em 7 % dos casos não tinha sido identificado o tipo de irregularidade nem, em 4 %, o método de detecção.

Verificações dos dados: situação insatisfatória

28. Uma vez que não existia um procedimento de verificação sistemática da exaustividade e exactidão da base de dados ECR no local contra informações de casos de irregularidade nos Estados-Membros, em 2002 e 2003 o OLAF solicitou aos Estados-Membros que verificassem se os dados do ECR eram exactos. Na maioria dos casos, os Estados-Membros não abordaram as irregularidades notificadas antes de 2002.

29. A maioria dos Estados-Membros chamou a atenção para discrepâncias entre os seus dados e os do ECR. O OLAF não dispõe de uma análise destas discrepâncias, das razões da sua existência, de medidas de correcção ou das alterações introduzidas no ECR. O OLAF não procurou igualmente verificar se os Estados-Membros notificaram todos os casos que deveriam ter notificado nem verificou se os Estados-Membros encerraram alguns processos indevidamente e consideraram nulo o impacto da irregularidade.

⁽¹⁾ O artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, prevê que os Estados-Membros forneçam dados precisos relativamente «às consequências financeiras» da irregularidade e o artigo 5.º aos «processos administrativos e judiciais instaurados com vista [...] à aplicação de sanções».

⁽²⁾ Fonte: ponto 11.2 do relatório anual 2002 sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades e luta contra a fraude.

Qualidade insuficiente e desigual das informações sobre pagamentos irregulares

30. Pelos motivos expostos nos pontos 21 a 29, 31 e 32, a base de dados ECR (bem como os valores relativos às irregularidades e dívidas da PAC publicados no relatório sobre a luta contra a fraude relativo a 2002 da Comissão) não pode ser considerada fiável, completa e exacta.

31. Além dos casos notificados pelos Estados-Membros, o próprio OLAF inicia investigações de alguns dos casos de irregularidade no sector da PAC (tal como em outras áreas do orçamento comunitário). O OLAF gere uma base de dados do sistema de gestão de processos (Case Management System — CMS) para registar a evolução destes casos. O CMS não indica se o caso está registado no ECR nem, quando adequado, se o montante foi imputado aos Estados-Membros no âmbito do procedimento de apuramento das contas (ver pontos 34 a 37). De uma amostra de 26 casos registados no CMS, só foi possível proceder ao rastreio de 13 satisfatoriamente até encontrar um registo no ECR ou até ao seu encerramento por não ter sido detectada qualquer irregularidade.

32. O relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude relativo a 2002 sobredeclara de forma significativa o total acumulado das irregularidades declaradas no âmbito da PAC. As fontes da sobredeclaração são:

- a) 844 milhões de euros em que os montantes relativos a irregularidades detectadas antes do pagamento e indicados em liras italianas foram registados directamente em euros, sem conversão;
- b) Pelo menos 50 milhões de euros relativamente a notificações registadas duas vezes no ECR porque estavam indicados como tendo sido detectados antes e depois do pagamento;
- c) Pelo menos 19 milhões de euros relativos a montantes notificados na moeda nacional e registados em euros, sem conversão.

Recuperação e anulação: responsabilidades dos Estados-Membros e da Comissão

33. Os Estados-Membros devem:

- a) Certificar-se de que as operações da PAC são efectivamente realizadas e correctamente executadas;
- b) Evitar e detectar as irregularidades;
- c) Recuperar as importâncias perdidas em consequência de irregularidades ou negligências, podendo neste caso reter 20 % dos montantes recuperados ⁽³⁾;

⁽³⁾ N.º 1 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999 (JO L 160 de 26.6.1999, p. 103).

d) Informar a Comissão dos montantes por recuperar;

e) Comunicar os montantes cuja recuperação é improvável.

34. A Comissão decide se os montantes que não podem ser recuperados devem ser imputados à Comunidade ou suportados pelo Estado-Membro em causa [desde que a não recuperação resulte de negligência ou irregularidade por parte desse Estado-Membro ⁽¹⁾].

35. Nos casos em que a Comissão decida que as consequências financeiras da impossibilidade de recuperação devem ser imputadas ao Estado-Membro em causa, a decisão é adoptada no âmbito do procedimento de «apuramento das contas». Este é o procedimento através do qual a Comissão decide se as despesas assumidas pelos organismos pagadores foram efectuadas nos termos da legislação comunitária e devem ser definitivamente imputadas ao orçamento da UE. Caso existam montantes a imputar aos Estados-Membros, a Comissão deduz esses montantes dos pagamentos mensais de financiamento da PAC que efectua ao organismo pagador em causa.

36. O OLAF (e anteriormente a UCLAF) tem a responsabilidade de recomendar se os montantes devem ser anulados no orçamento (ou seja, suportados pelos contribuintes comunitários) ou se, em casos de negligência, devem ser imputados aos Estados-Membros. A Direcção-Geral da Agricultura é a responsável pela decisão da Comissão.

37. A legislação comunitária deixa à Comissão a decisão de determinar se a não recuperação num determinado caso deverá ser atribuída a negligência por parte de um Estado-Membro e se os seus custos deverão ser suportados pelos contribuintes nacionais. No entanto, existe jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu sobre a matéria. Este decidiu num acórdão de 1989 ⁽²⁾ que, ao ter aguardado quatro a dez anos antes de instaurar os procedimentos de recuperação dos montantes indevidamente pagos, as autoridades italianas não tinham agido com a diligência necessária ⁽³⁾.

38. Num sistema que funcione correctamente:

- a) Os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para recuperar os montantes pagos indevidamente;
- b) A Comissão encorajará os Estados-Membros a funcionar de forma eficaz;
- c) A Comissão decidirá adequadamente se os montantes pagos indevidamente e não recuperados são imputados ao orçamento comunitário ou ao Estado-Membro em causa;

⁽¹⁾ N.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991.

⁽²⁾ O Tribunal de Justiça decidiu que os Estados-Membros devem respeitar a obrigação de diligência que implica que tomem medidas para corrigir prontamente as irregularidades, acrescentando que, com o decorrer do tempo, é natural que a recuperação dos montantes pagos indevidamente se torne mais complicada ou impossível por razões como a cessação de actividade comercial das empresas ou a perda dos documentos contabilísticos.

⁽³⁾ Processo C-34/89, de 11 de Outubro de 1990, República Italiana contra Comissão das Comunidades Europeias.

d) A Comissão utilizará as informações sobre a incidência das irregularidades na gestão da PAC de forma a melhorar os procedimentos de controlo.

39. As disposições eram insatisfatórias em todos estes aspectos.

Fraca taxa de recuperação

40. O quadro 2 mostra que, no final de 2002, a taxa de recuperação acumulada era apenas de 17 %.

41. As principais razões da fraca taxa de recuperação são as seguintes:

- a) Os sistemas administrativos e judiciais de alguns Estados-Membros são lentos, o que prejudica a probabilidade de recuperação porque os activos desaparecem, as empresas são extintas, os beneficiários particulares desaparecem ou morrem, etc.;

Falsos pedidos de pagamento relativos à ajuda à produção de mosto de vinho concentrado originaram pagamentos irregulares num montante de 8,3 milhões de euros.

Esta irregularidade foi comunicada ao organismo pagador grego pela primeira vez em 1990.

O Ministério da Agricultura grego apenas a classificou como uma irregularidade em Dezembro de 1996.

O caso, que foi enviado aos tribunais gregos, ainda não foi julgado e os montantes em causa não foram recuperados.

- b) A recuperação sofre ainda mais atrasos quando os procedimentos de recuperação são suspensos até ser decidido o resultado de qualquer processo correspondente por fraude (por exemplo, em Itália). Os casos de fraude exigem que seja provada a intencionalidade de uma pessoa antes de poder ser considerada culpada, o que não é necessário para a recuperação de um pagamento irregular *de facto*;

- c) Alguns Estados-Membros não atribuem um estatuto preferencial às dívidas da PAC (não existe legislação comunitária que o exija);

No início de 1992, uma investigação conjunta da UCLAF/Alemanha provou que o leite em pó desnatado proveniente de existências de intervenção, exportado com restituições, não tinha sido comercializado fora da UE. Os pagamentos irregulares das restituições à exportação ascendiam a 24,9 milhões de euros a favor de uma empresa alemã e a 18,6 milhões de euros a favor de uma empresa belga.

Apesar de um pedido da Comissão em Fevereiro de 1993, a Alemanha apenas emitiu ordens de recuperação em Agosto de 1995.

Em Agosto de 1996, o beneficiário propôs pagar 5,1 milhões de euros (o valor do activo disponível da empresa alemã). Esta proposta foi rejeitada pela Comissão em Abril de 1997.

Até Dezembro de 1999, o activo tinha diminuído para 1,5 milhões de euros. Nenhuma das subvenções, que representavam um total de 43,5 milhões de euros, foi recuperada.

- d) Verifica-se a utilização inadequada dos procedimentos de compensação das dívidas com outros pagamentos da PAC que são devidos. Os procedimentos de compensação entre os organismos pagadores (por exemplo, em Espanha, França, Itália e Portugal) ou dentro do mesmo organismo pagador (por exemplo, na Dinamarca) não são utilizados porque a legislação nacional o impede ou devido a canais de comunicação inadequados;
- e) A legislação nacional em alguns Estados-Membros não exige que se constitua uma garantia, equivalente ao montante em litígio, antes de se poder interpor um recurso [o Tribunal fez esta observação em 2000 no contexto das irregularidades da ajuda ao consumo de azeite ⁽¹⁾];
- f) A Comissão, até ao momento, recusou propostas de liquidação de montantes comunicados pelos Estados-Membros. Estes são calculados com base no activo disponível do devedor e são inferiores ao montante em dívida.

Contudo, mesmo que os procedimentos de recuperação fossem mais rápidos e se utilizassem ao máximo as possibilidades de recuperação, algumas dívidas continuariam a ter de ser anuladas devido a insolvência, morte, erro administrativo, equidade, relação custo-eficácia, etc. Não é possível calcular o montante que seria anulado por estes motivos.

42. A Comissão dispõe de poderes limitados para influenciar a forma como os Estados-Membros exercem as suas responsabilidades nos termos da legislação. Não pode intervir nos procedimentos administrativos ou judiciais dos Estados-Membros de forma a acelerá-los. Por outro lado:

- a) A Comissão pode tomar medidas para recuperar o valor de dívidas antigas dos Estados-Membros, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu referida no ponto 37;
- b) A legislação comunitária prevê um incentivo aos Estados-Membros para recuperarem fundos indevidamente pagos, segundo o qual podem reter 20 % dos montantes recuperados. Tendo em conta a taxa de recuperação acumulada de 17 %, não se pode considerar que este incentivo tenha atingido o seu objectivo. O OLAF não possui um registo fiável dos montantes retidos.

Decisões da Comissão sobre quem deve suportar o custo dos pagamentos irregulares não recuperados: ausência de princípios claros

43. Segundo o ECR, desde 1971 foi anulado um total de 110 milhões de euros imputados ao orçamento comunitário e 142 milhões imputados aos Estados-Membros. Estes montantes são pequenos (10 %) em comparação com o montante total a recuperar, em parte porque os Estados-Membros propuseram poucos casos de anulação irrecuperáveis e em parte porque as medidas da Comissão para liquidar as dívidas antigas não foram adoptadas em tempo oportuno.

⁽¹⁾ Relatório especial n.º 11/2000, ponto 101 (JO C 215 de 27.7.2000).

Animais bovinos vivos para abate, exportados para a Polónia com restituições em 1990, foram incorrectamente registados como animais de raça pura, resultando em pagamentos irregulares em três casos num montante total de 2,6 milhões de euros.

Estes casos foram excluídos de uma correcção financeira no âmbito do apuramento das contas em 1994 para casos semelhantes, enquanto se aguardava o resultado das medidas de recuperação.

Em 1999, o Tribunal de Justiça confirmou a correcção financeira da Comissão. No entanto, desde aí a Comissão não deu seguimento aos três casos excluídos.

44. A Comissão não dispunha de critérios adequados para fazer recomendações de anulação nem sobre o tipo de provas necessárias. Não existia uma análise sistemática nos ficheiros com os argumentos e as provas que apoiassem as recomendações.

45. Realizaram-se testes numa amostra de 30 casos registados no ECR em que a Comissão tinha decidido que o custo deveria ser imputado aos Estados-Membros. A selecção concentrou-se em casos anteriores a 1996 pois não tinha existido qualquer decisão de apuramento das contas relativa a casos posteriores a esse ano, excepto para o exame especial mencionado a seguir. Dos 30 casos examinados, apenas três incluíam provas satisfatórias de que os montantes tinham sido de facto recuperados dos Estados-Membros ⁽²⁾.

46. Foram igualmente examinados 30 casos registados como imputados ao orçamento. Não foi possível encontrar os ficheiros relativos a oito casos e em outros 15 não existiam provas suficientes ⁽³⁾ de que os montantes eram irrecuperáveis. Dos ficheiros examinados, eram poucos os que incluíam argumentos sólidos a favor das decisões ⁽⁴⁾.

47. Existe um aspecto em especial em que as medidas de anulação adoptadas pelos Estados-Membros interferem com o apuramento das contas. No âmbito deste procedimento, a exclusão das despesas assume normalmente a forma de uma «correcção forfetária». A Comissão considera que um Estado-Membro não geriu bem determinadas despesas e exclui do financiamento da UE (na realidade, imputa ao Estado-Membro) uma percentagem das despesas em causa como sanção pela má gestão e como incentivo para proceder a melhorias.

48. Alguns Estados-Membros aproveitaram a oportunidade dessas correcções forfetárias para anular dívidas resultantes de irregularidades cometidas nesta mesma área de despesas até ao valor da correcção, em vez de propor a anulação nas condições discutidas nos pontos 33 a 37. A Comissão considera que esta prática não está em conformidade com as disposições regulamentares relativas ao apuramento das contas. Nem o OLAF nem a Direcção-Geral da Agricultura têm mantido registos dessas anulações, nem os reconciliaram com os montantes das correcções respectivas no âmbito do apuramento das contas. Assim sendo, desconhece-se o montante total anulado desta forma.

⁽²⁾ Não se conseguiram encontrar cinco ficheiros; quatro processos tinham sido tratados como estando já abrangidos por correcções forfetárias e num processo o montante tinha sido imputado ao orçamento e não ao Estado-Membro.

⁽³⁾ Por exemplo, falência ou decisões de liquidação.

⁽⁴⁾ Existiam argumentos sólidos em oito dos 30 ficheiros examinados.

49. O OLAF iniciou um exame especial em Março de 1999 dos montantes a recuperar anteriores a 1996. Os casos antigos foram definidos como os que apresentavam atrasos administrativos superiores a quatro anos e/ou atrasos judiciais superiores a oito anos ⁽¹⁾. Todos os casos deste tipo com montantes pendentes superiores a 50 000 euros deveriam ser examinados minuciosamente. Os de montante inferior a 50 000 euros deveriam ser sujeitos a um exame menos rigoroso.

50. A decisão da Comissão ⁽²⁾ relativa a estes casos foi publicada em 28 de Junho de 2003. Foram anulados 69,4 milhões de euros imputados ao orçamento e 5,3 milhões de euros foram imputados aos Estados-Membros. Os casos italianos, que representam 66 % (750 milhões de euros) do montante a recuperar relativo a casos anteriores a 1995, foram excluídos das recomendações e da decisão, sem se dar qualquer explicação. Foram igualmente excluídos 95 casos anteriores a 1995, num montante total de 118,8 milhões de euros.

51. Tal como no caso das recomendações formuladas no âmbito do procedimento normal, não existiu uma análise sistemática nos ficheiros das razões que justificaram as recomendações. A Comissão criou agora um grupo de trabalho para examinar os casos anteriores a 1999, cujo montante é superior a 500 000 euros.

Repartição das competências na Comissão

52. Tal como explicado anteriormente, o OLAF gere a base de dados ECR. A Direcção-Geral da Agricultura é responsável pelas decisões de apuramento das contas. Existem casos em que esta repartição das competências causa problemas de comunicação:

- a) Não existiam disposições que previassem que a Direcção-Geral da Agricultura enviasse sistematicamente ao OLAF cópias de todas as decisões de apuramento pelas quais foram imputadas aos Estados-Membros as consequências financeiras das irregularidades. Por conseguinte, não existiam provas sistemáticas, nos ficheiros do OLAF, de que os montantes registados como tendo sido imputados aos Estados-Membros tinham realmente sido recuperados nos termos do procedimento de apuramento das contas;
- b) A decisão de 1995 ⁽³⁾ de anular montantes a cargo do orçamento não se reflectiu na base de dados ECR. Em resultado desta situação, os casos foram examinados novamente em 2003 e, em algumas ocasiões, a decisão foi oposta à adoptada em 1995;
- c) Alguns Estados-Membros anularam montantes com base nas recomendações do OLAF antecipando-se a uma decisão da Comissão.

⁽¹⁾ Esta definição provém da sentença do Tribunal de Justiça no processo C-34/89.

⁽²⁾ Decisão 2003/481/CE da Comissão, de 27 de Junho de 2003 (JO L 160 de 28.6.2003, p. 83).

⁽³⁾ Esta foi a última das decisões anuais relativas a casos recomendados para anulação pelos Estados-Membros.

No quadro do apuramento das contas relativo a 1993, a Comissão propôs imputar à Alemanha 8,2 milhões de euros relativos a 21 casos em que considerou que a Alemanha tinha sido negligente nas medidas de recuperação que tomara. No entanto, a correcção financeira não foi aplicada devido a consultas bilaterais inadequadas.

Todos os casos, excepto dois, foram novamente considerados no âmbito da decisão de 1995 e foram imputados ao FEOGA.

A Comissão não documentou os motivos que a levaram a abandonar a sua proposta inicial.

53. No sistema actual, a responsabilidade nominal não coincide com a efectiva relativa a este procedimento, o que tem consequências negativas quanto à responsabilidade de prestar contas. A recomendação de medidas de anulação não é uma função que se enquadre bem nas funções de um organismo de investigação e coordenação em matéria de fraude.

A Comissão utiliza pouco a sua experiência com irregularidades

54. As notificações ao OLAF para registo no ECR tinham, entre outros, o objectivo de intensificar a campanha de luta contra a fraude e as irregularidades.

55. Neste contexto, o Conselho ⁽⁴⁾ solicitou à Comissão que desenvolvesse uma política de investigação baseada em análises estratégicas e operacionais das informações sobre fraude, irregularidades e recuperações comunicadas pelos Estados-Membros. O Parlamento ⁽⁵⁾ criticou o facto de as dívidas resultantes de irregularidades e fraudes terem atingido um nível inaceitável e de os procedimentos de recuperação não funcionarem. Solicitou à Comissão que apresentasse uma análise pormenorizada das causas deste problema, bem como propostas de resolução. Em Dezembro de 2002, a Comissão ⁽⁶⁾ apresentou uma comunicação sobre a melhoria da cobrança dos créditos comunitários. O Parlamento manifestou dúvidas quanto à possibilidade de os procedimentos de recuperação serem melhorados sem clarificar a repartição de competências entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura.

56. A Comissão chamou a atenção para a fraca qualidade das informações prestadas pelos Estados-Membros no seu relatório anual sobre a luta contra a fraude relativo a 2002. Cita o exemplo de que, em 47 % dos casos comunicados, os produtos em causa não tinham sido identificados, o que não facilita uma análise de riscos nem permite tirar as conclusões adequadas. Este organismo está a tentar melhorar a qualidade e pontualidade das notificações através da introdução directa dos dados no ECR por parte dos Estados-Membros, juntamente com um programa de cursos de formação e a distribuição de um manual do utilizador do ECR.

⁽⁴⁾ Conclusões do Conselho relativas à protecção dos interesses financeiros das Comunidades e à luta contra a fraude 13244/1/02 REV 1, de 6 de Novembro de 2002.

⁽⁵⁾ Relatório da Comissão de Controlo Orçamental relativo ao relatório anual sobre a luta contra a fraude 2001, PE 315.805, de 3 de Março de 2003.

⁽⁶⁾ COM(2002) 671 final, de 3 de Dezembro de 2002.

57. Contudo, existem outras insuficiências a abordar no que se refere à concepção das informações do ECR. Existem demasiadas descrições de tipos de fraude e irregularidades, 79 no total, algumas das quais são ambíguas (ver *quadro 4*); as rubricas orçamentais não foram introduzidas num formato homogéneo e

existem 46 códigos para identificar o método de detecção, alguns dos quais são, mais uma vez, ambíguos (ver *quadro 5*). A racionalização e a simplificação destas descrições facilitarão uma interpretação coerente.

Quadro 4

Tipos de irregularidade

Tipo de irregularidade	Valor das irregularidades comunicadas (milhões de euros)	Percentagem do valor total comunicado	Percentagem acumulada
Utilização ou transformação fictícias	984	23	23
Documentos comerciais falsos ou falsificados	379	9	32
Quantidade inexacta	270	6	38
Pedido de ajuda falso ou falsificado	208	5	43
Movimento fictício	201	5	48
Variação de qualidade ou conteúdo	169	4	52
Outros casos de documentos irregulares	148	3	55
Outras irregularidades	120	3	58
Tráfico de produtos retirados ou armazenados	97	2	60
Documentos aduaneiros falsificados	91	2	62
Alteração do destino	91	2	64
Não chegada ao destino final	74	2	66
Incumprimento de outras condições	71	2	68

Situação em 31 de Dezembro de 2002.

Fonte: Base de dados ECR do OLAF relativos a irregularidades comunicadas nos termos do Regulamento (CEE) n.º 595/91.

Quadro 5

Métodos de detecção

Métodos de detecção	Valor das irregularidades comunicadas (milhões de euros)	Percentagem do valor total comunicado	Percentagem acumulada
Controlos documentais	1 137	27	27
Inquérito judicial	950	22	49
Controlo fiscal nacional	253	6	55
Controlo de rotina	237	6	60
Controlo contabilístico	180	4	64
Iniciativa da UE	153	4	68
Inquérito judicial	126	3	71
Colaboração entre serviços	123	3	74
Análise laboratorial de amostras	92	2	76
Controlo aduaneiro nacional	90	2	78
Controlo nas instalações do beneficiário	85	2	80
Outros	81	2	82

Situação em 31 de Dezembro de 2002.

Fonte: Base de dados ECR do OLAF relativos a irregularidades comunicadas nos termos do Regulamento (CEE) n.º 595/91.

58. O Tribunal constatou igualmente que existiam erros significativos nos dados registados no ECR e mesmo a ausência de qualquer tipo de dados financeiros em 91 casos (ver ponto 25).

59. O ECR regista a identidade das pessoas que consultam a base de dados e o número de consultas. Entre Outubro de 2001 e Setembro de 2002, houve 11 consultas directas por parte de direcções-gerais da Comissão. No entanto, o OLAF não efectuou uma avaliação da utilização dos dados do ECR para determinar se este forneceu informações úteis e contribuiu desta forma para a luta contra a fraude.

60. A Comissão tem a obrigação de examinar as informações que lhe foram notificadas e de informar os representantes dos Estados-Membros [reunidos no Comité FEOGA ⁽¹⁾] sobre as conclusões que entende serem de tirar ⁽²⁾. Embora tenham sido comunicadas algumas informações ao «Grupo Irregularidades» ⁽³⁾, nem o OLAF nem a sua antecessora UCLAF elaboraram um relatório deste tipo ao Comité FEOGA ⁽⁴⁾.

Lista negra

61. Os Estados-Membros têm a obrigação de comunicar à Comissão a identidade dos operadores que cometeram irregularidades num montante superior a 100 000 euros durante o período de um ano, bem como as medidas tomadas contra esses operadores. Em geral, os Estados-Membros consideraram impossível impedir efectivamente que as entidades que estiveram envolvidas em operações irregulares ou fraudulentas apresentassem novos pedidos de pagamento (por exemplo, a actividade empresarial pode ser transferida para outra entidade jurídica com os mesmos accionistas, etc.).

62. Apenas seis Estados-Membros notificaram uma empresa ou um particular no âmbito destas disposições [ver igualmente o Relatório especial n.º 8/98, pontos 4.12 a 4.14 ⁽⁵⁾]. As observações recebidas dos Estados-Membros visitados indicavam que o maior obstáculo à aplicação do regulamento era o facto de que incluir uma empresa ou um particular na lista negra lhes permite interpor um recurso e reclamar eventuais indemnizações por danos. Até ser provada a existência de fraude em tribunal (frequentemente um processo muito demorado) não há a certeza de que um Estado-Membro possa legalmente e por sua iniciativa comunicar os nomes das empresas e/ou particulares em causa.

⁽¹⁾ O Comité FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola) e o «Grupo Irregularidades» são órgãos consultivos da Comissão. São presididos por um funcionário da Comissão e constituídos por representantes dos Estados-Membros.

⁽²⁾ N.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991.

⁽³⁾ Grupo «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas», Regulamentos (CEE) n.º 595/91, de 4 de Março de 1991 (JO L 67 de 14.3.1991, p. 11), e (CE) n.º 515/97, de 13 de Março de 1997 (JO L 82 de 22.3.1997, p. 1).

⁽⁴⁾ Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas, Regulamentos (CEE) n.º 595/91 e (CE) n.º 515/97.

⁽⁵⁾ JO C 230 de 22.7.1998, p. 16.

Registo das dívidas

63. Desde 1996, os organismos pagadores da PAC nos Estados-Membros têm a obrigação de elaborar uma lista das dívidas ⁽⁶⁾ à Comunidade no âmbito da PAC («lista de devedores»). Desde 2000, exige-se aos Estados-Membros que informem a Comissão (Direcção-Geral da Agricultura) duas vezes por ano sobre a situação das dívidas e a evolução das recuperações, conforme registadas na lista de devedores, numa conta conhecida como quadro 105 ⁽⁷⁾. Os montantes comunicados através do quadro 105 são incluídos no balanço financeiro consolidado ⁽⁸⁾ da Comissão.

64. Desde 1996, os organismos de certificação ⁽⁹⁾ tiveram de avaliar se a lista de devedores elaborada pelos organismos pagadores da PAC que eles auditam apresenta uma imagem fiel e completa dos montantes a recuperar, se os procedimentos de recuperação são eficazes e se os montantes são creditados de forma correcta no orçamento em tempo oportuno.

65. No que diz respeito aos elementos do quadro 105, a Direcção-Geral da Agricultura concluiu, em 1999, com base em auditorias realizadas nos Estados-Membros, que existiam dívidas quanto à exaustividade e exactidão das listas de devedores de alguns organismos pagadores e que não existiam garantias de que os Estados-Membros adoptassem uma abordagem coerente no registo das dívidas. O relatório que se seguiu recomendava que os serviços da Comissão, os serviços de auditoria interna dos organismos pagadores e os organismos de certificação se esforçassem mais para melhorar a gestão das dívidas. Desde 2001 os organismos de certificação tiveram de certificar a exactidão do quadro 105.

66. Os organismos de certificação não utilizam as informações na posse dos vários organismos de controlo e investigação de fraude para verificar a exaustividade das listas de devedores. Utilizando as informações existentes sobre os devedores nos organismos pagadores, três organismos de certificação emitiram reservas nas suas certificações e nove constataram lacunas graves nos procedimentos de registo e recuperação das dívidas (ver *anexo B*). O Tribunal constatou igualmente que, em nove casos, o âmbito das auditorias efectuadas pelos organismos de certificação aos devedores não estava em conformidade com as orientações da Comissão.

67. Todos os Estados-Membros criaram listas de devedores e, desde 2000, enviaram quadros 105 à Comissão com as informações exigidas. A auditoria não revelou erros materiais no registo das novas dívidas. A obrigação de ter uma lista de devedores foi imposta com efeito a partir de 1996. Contudo, alguns Estados-Membros (Alemanha, Dinamarca, Grécia e o Reino Unido) ainda não registaram nas listas de devedores todas as dívidas incorridas antes desse ano. Alguns Estados-Membros anularam igualmente

⁽⁶⁾ Incluindo irregularidades e outros montantes devidos, por exemplo irregularidades inferiores a 4 000 euros, erros administrativos, etc.

⁽⁷⁾ N.º 6 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 296/96 da Comissão, de 16 de Fevereiro de 1996 (JO L 39 de 17.2.1996, p. 5) com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 2761/1999 da Comissão.

⁽⁸⁾ No título VII (Créditos a curto prazo) B. (Créditos correntes) 2. (Créditos sobre os Estados-Membros) a. (FEOGA-Garantia).

⁽⁹⁾ Os organismos de certificação são designados pelos Estados-Membros no âmbito do procedimento de apuramento das contas. Auditam as despesas da PAC declaradas pelos organismos pagadores dos Estados-Membros e certificam as contas dessas despesas (ou emitem uma opinião com reservas). A Comissão leva estas certificações em conta ao tomar a sua decisão financeira anual de apurar as despesas da PAC.

montantes considerados irrecuperáveis sem uma decisão da Comissão indicando que a dívida não pode ser recuperada e se o custo deve ser imputado ao orçamento ou ao Estado-Membro. A dívida total relativa a 2002 é, portanto, subestimada em 43,8 milhões de euros ⁽¹⁾.

68. As informações apresentadas no quadro 105 distinguem os casos que se deve notificar ao ECR dos outros casos (não resultantes de irregularidades ou de montantes inferiores a 4 000 euros). Embora as datas de comunicação dos dois tipos de valores sejam diferentes, deveria ser possível reconciliar, identificar e corrigir as diferenças entre eles (o ECR apresentava um total de 2 349 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2002; o valor equivalente no quadro 105 era de 2 093 milhões de euros em 15 de Outubro de 2002). A Comissão não consegue fazê-lo. Assim, o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura estão a trabalhar com base em tipos de dados diferentes e não os reconciliaram.

CONCLUSÕES

69. As disposições da União Europeia em matéria de notificação, recuperação e anulação de pagamentos irregulares prevêem a comunicação das informações relevantes (tipo de irregularidade, método de detecção, etc.) e encorajam os Estados-Membros a tomar medidas de recuperação através de um incentivo (retenção de 20 % dos montantes recuperados) e de uma sanção (os montantes não recuperados são imputados aos Estados-Membros em caso de negligência).

70. Contudo, na prática, dos pagamentos irregulares efectuados e comunicados à Comissão desde 1971, num montante total de 3 100 milhões de euros, 537 milhões de euros tinham sido recuperados dos beneficiários da PAC até ao final de 2002; 110 milhões de euros tinham sido anulados e imputados ao orçamento comunitário e 142 milhões de euros tinham sido anulados e imputados aos Estados-Membros. Três quartos dos pagamentos irregulares comunicados continuam «pendentes», não tendo sido recuperados nem anulados.

71. Nenhum sistema atingirá uma recuperação total dos pagamentos irregulares e é inevitável algum atraso nos registos. Porém, a auditoria do Tribunal revelou várias insuficiências na concepção do sistema de registo, recuperação e anulação de pagamentos irregulares no âmbito da PAC e, em especial, na forma como a Comissão e os Estados-Membros aplicam estas disposições.

- a) Os Estados-Membros interpretam de formas diferentes a definição do momento em que devem comunicar os pagamentos irregulares (ver ponto 17). Alguns dos dados exigidos aos Estados-Membros não são claros (ver pontos 56 e 57);
- b) Os Estados-Membros têm tardado, alguns muito mais do que outros, em comunicar os pagamentos irregulares (ver ponto 22). Verificam-se igualmente lacunas e incoerências significativas nos dados que apresentam (ver pontos 24 a 27);

- c) Existiam insuficiências significativas nas disposições dos Estados-Membros em matéria de recuperação dos pagamentos irregulares da PAC (ver ponto 41);
- d) As decisões sobre se os pagamentos irregulares devem ser anulados e, em caso afirmativo, se o seu custo deve ser imputado ao orçamento da Comunidade ou nacional, têm normalmente de aguardar que o Estado-Membro apresente uma proposta de anulação. A Comissão dispõe apenas de poderes limitados de intervenção neste procedimento. Por outro lado, a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu apoia as medidas da Comissão no caso de atrasos exagerados por parte dos Estados-Membros. Este é o cenário que deu lugar à criação do grupo de trabalho enunciado no ponto 51;
- e) A Comissão não dispunha de critérios claros para decidir se os pagamentos irregulares não recuperáveis devem ser imputados aos Estados-Membros em causa ou ao orçamento comunitário (ver pontos 43 a 51);
- f) O envolvimento do OLAF e da Direcção-Geral da Agricultura nas decisões de anulação é fonte de confusão e ineficácia (ver pontos 52 a 55).

72. As disposições paralelas relativas às listas de devedores apresentam informações com vista ao balanço financeiro sobre um campo mais alargado de dívidas no âmbito da PAC. Todos os Estados-Membros criaram listas de devedores e enviaram os dados necessários. A Comissão forneceu igualmente orientações aos organismos de certificação sobre a auditoria efectuada à secção «Devedores». No entanto, o Tribunal constatou várias lacunas e, no que se refere às dívidas resultantes dos pagamentos irregulares, inexactidões nestas listas de devedores (ver pontos 63 a 68).

73. A «lista negra» revelou-se impraticável. Apenas seis Estados-Membros comunicaram alguma vez os nomes de particulares ou de empresas e revelou-se impossível aplicar de forma eficaz as sanções previstas (ver pontos 61 e 62).

RECOMENDAÇÕES

74. O Tribunal recomenda que a Comissão considere a possibilidade de introduzir várias alterações nas disposições descritas anteriormente, de forma a:

- melhorar as informações disponíveis na Comissão sobre pagamentos irregulares e dívidas da PAC,
- melhorar a recuperação dos montantes pagos indevidamente por parte dos Estados-Membros,
- esclarecer a base em que a Comissão decide se os pagamentos irregulares anulados devem ser imputados aos Estados-Membros ou à Comunidade,
- precisar as competências entre os vários serviços da Comissão e melhorar a comunicação entre eles,

⁽¹⁾ Uma vez que o quadro 105 entrou em vigor a partir de 2000, os montantes incorrectamente anulados das listas de devedores em anos anteriores terão de ser definidos pelos Estados-Membros.

— utilizar melhor as informações obtidas sobre pagamentos irregulares, na gestão da PAC.

Algumas das alterações sugeridas exigirão uma nova legislação.

75. De forma a melhorar as informações e facilitar a sua utilização, a Comissão deverá considerar:

- garantir que os Estados-Membros interpretem o «primeiro auto administrativo ou judiciário» de uma forma coerente e harmonizada ao comunicar pagamentos irregulares,
- aumentar o limiar de 4 000 euros estabelecido para a comunicação dos casos no ECR,
- simplificar e reduzir o número de definições de tipos de fraude e de métodos de detecção nas disposições relativas à comunicação de pagamentos irregulares da PAC,
- melhorar os seus próprios controlos dos dados fornecidos pelos Estados-Membros,
- tomar medidas para reconciliar os números do ECR e as listas de devedores.

76. De forma a incentivar a recuperação pelos Estados-Membros dos pagamentos irregulares no âmbito da PAC, a Comissão deverá considerar as seguintes possibilidades:

- imputar aos Estados-Membros os pagamentos irregulares da PAC que estão pendentes há mais tempo do que um período determinado e relativamente aos quais não foi recebida qualquer proposta de anulação,

— garantir que os pagamentos irregulares sejam compensados com outros pagamentos da UE devidos ao beneficiário,

— solicitar aos Estados-Membros que atribuam pelo menos a mesma prioridade à recuperação das dívidas da PAC que à recuperação de subvenções nacionais.

77. A Comissão deverá definir critérios claros para decidir se os pagamentos irregulares anulados devem ser imputados aos Estados-Membros ou à Comunidade. A Comissão deverá processar os Estados-Membros que tenham compensado montantes a recuperar com correcções forfetárias.

78. A Comissão deverá igualmente considerar se a actual repartição de competências em matéria de irregularidades da PAC entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura é adequada.

79. A Comissão deverá apresentar anualmente um relatório sobre a experiência obtida a partir dos dados referentes a irregularidades e sobre as conclusões tiradas para a gestão da PAC. Um relatório deste tipo poderá ser incluído no relatório anual sobre a luta contra a fraude ou no relatório anual sobre a PAC.

80. Além disso, a Comissão deverá consultar os Estados-Membros sobre o futuro da «lista negra».

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 10 de Junho de 2004.

Pelo Tribunal de Contas
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Presidente

ANEXO A

LISTA DOS CASOS COMUNICADOS COM OS VALORES MAIS ELEVADOS

(euros)

Estado-Membro	Ano	Medida	Dívida pendente
IT	2000	Medidas de apoio no sector das sementes oleaginosas	170 936 471
IT	2000	Restituições à exportação de cereais	118 956 431
IT	1998	Ajuda ao consumo de azeite	65 710 432
IT	1993	Restituições à exportação de cereais	63 933 593
IT	1994	Restituições à exportação de cereais	41 760 653
IT	1998	Ajuda ao consumo de azeite	40 623 436
ES	1994	Restituições à exportação de cereais	32 896 221
BE	2000	Restituições à exportação de manteiga	31 547 680
IT	1994	Restituições à exportação de carne de bovino	29 851 835
DE	1995	Restituições à exportação de manteiga	24 926 886
IT	1994	Ajuda ao consumo de azeite	19 743 900
IT	1996	Restituições à exportação de cereais	19 054 353
DE	1995	Restituições à exportação de manteiga	18 630 965
IT	1998	Ajuda ao consumo de azeite	17 253 375
IT	1996	Medidas de apoio no sector das sementes oleaginosas	17 196 270
IT	1988	Transformação de frutas e produtos hortícolas	16 860 045
IT	1988	Transformação de frutas e produtos hortícolas	16 296 644
IT	2002	Transformação de frutas e produtos hortícolas	15 805 670
IT	1996	Ajuda aos cereais	15 774 830
IT	1994	Restituições à exportação de carne de bovino	14 262 505
DE	1998	Restituições à exportação de carne de bovino	14 023 242
IT	1988	Transformação de frutas e produtos hortícolas	13 944 336
ES	1994	Restituições à exportação de vinho	13 334 611
IT	1996	Armazenagem de cereais	12 302 920
IT	2001	Transformação de frutas e produtos hortícolas	11 784 714
IT	1994	Ajuda ao consumo de azeite	11 445 839
IT	2002	Medidas de apoio a frutas e produtos hortícolas frescos	11 012 392
IT	1996	Armazenagem de cereais	10 949 622
BE	1994	Restituições à exportação de carne de bovino	10 121 398

ANEXO B

**INSUFICIÊNCIAS NOS PROCEDIMENTOS DE REGISTO
E RECUPERAÇÃO DE DÍVIDAS**

Reservas emitidas pelos organismos de certificação	Motivos da reserva
OPEKEPE (EL)	Problemas relativos a exactidão/exaustividade/e identificação de dívidas duvidosas.
Vlaamse Gemeenschap (BE)	Incapacidade de certificar a exaustividade do quadro 105.
IFADAP (PT)	Incapacidade de certificar a exaustividade do quadro 105.
Insuficiências significativas constatadas pelos organismos de certificação	Razões das insuficiências
Bayern StMLU (DE)	Atrasos na recuperação das dívidas, sem juros cobrados no montante de base da dívida.
Brandenburg (DE)	Problemas relativos a exaustividade e exactidão do quadro 105.
DFFE (DK)	Atraso de recuperação de dívidas pendentes.
CATALUÑA (ES)	Grandes atrasos no registo e recuperação de dívidas, falta de uma política coerente de cobrança de juros.
AGEA (IT)	Problemas verificados na recuperação de dívidas.
SEERAD (UK)	Grandes atrasos no registo e recuperação de dívidas, inexistência de reconciliação entre os registos contabilísticos e a lista de devedores.
SDE (FR)	Foram formuladas reservas no ano anterior; este ano continuam a verificar-se problemas em matéria de recuperação.
DAF (ES)	Intervalos muito grandes entre a notificação de irregularidades e o seu registo na lista de devedores.
INGA (PT)	Dívidas subdeclaradas em 3 %.
Trabalho insatisfatório realizado pelos organismos de certificação na secção «Devedores» ⁽¹⁾	Razões do trabalho insatisfatório
FAGA (ES) Castilla la Mancha (ES) OFIMER (FR) OFIVAL (FR) BLE (DE) Baden-Württemberg (DE) DLG (NL) HPA (NL) PZ (NL) PVVE (NL)	O âmbito da auditoria da secção «Devedores» por parte dos organismos de certificação não se ajustava aos requisitos mencionados nas orientações da Comissão.

⁽¹⁾ As conclusões referidas em (c) baseiam-se na avaliação dos relatórios dos organismos de certificação pelo Tribunal.

Fonte: Secção «Devedores» nos relatórios do organismo de certificação relativos ao exercício FEOGA 2002.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

I. Com vista à protecção dos seus interesses financeiros, a legislação da Comunidade estabelece os requisitos de notificação relativos aos domínios de intervenção comunitária ⁽¹⁾. Os Estados-Membros devem enviar relatórios periódicos sobre as irregularidades que tenham sido objecto de um primeiro auto administrativo ou judiciário. O Regulamento (CEE) n.º 595/91 organiza o sistema de informação das irregularidades no âmbito das despesas FEOGA, secção «Garantia» (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola).

Para facilitar a exploração da informação notificada à Comissão, a legislação comunitária contém uma lista pormenorizada das informações a prestar, em especial a disposição objecto de infracção, os montantes em questão, as práticas utilizadas para cometer a irregularidade e as pessoas singulares ou colectivas implicadas ⁽²⁾.

Os Estados-Membros têm a obrigação de evitar e de tratar as irregularidades, bem como recuperar as importâncias perdidas na consequência de irregularidades ou de negligência ⁽³⁾. O Regulamento (CEE) n.º 595/91 prevê a comunicação de todas as irregularidades superiores a 4 000 euros. A Comissão empreendeu várias iniciativas para assegurar que os casos são identificados como fraude ou irregularidade.

O sistema mútuo de notificação e de informação assim estabelecido é a expressão concreta dos deveres mútuos de cooperação efectiva decorrente do artigo 10.º do Tratado CE ⁽⁴⁾, no qual se baseia a estratégia da Comissão em matéria de luta contra a fraude, definida em Julho de 2000 ⁽⁵⁾. Esta parceria entre a Comissão e os Estados-Membros constitui igualmente o princípio subjacente às disposições do direito derivado.

⁽¹⁾ Ver em especial o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho (JO L 67 de 7.3.1997) e do Regulamento (CE) n.º 1681/94 [e (CE) n.º 1831/94 (JO L 191 de 27.7.1994)], no que diz respeito às despesas, e o n.º 5 do artigo 6.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, no que diz respeito aos recursos próprios tradicionais.

⁽²⁾ Excepto para o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, que aplica a Decisão 94/728/CE, Euratom, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 130 de 31.5.2000), onde esta informação só tem um carácter facultativo.

⁽³⁾ Ver artigo 8.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho (JO L 312 de 23.12.1995) e artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 (JO L 160 de 26.6.1999).

⁽⁴⁾ Tal como reiterado pelo Tribunal nos processos Zwartveld e Yugoslav maize. Processo C-2/88 [1990] Col. I-3365 de 13.7.1990; Processo C-68/88 Comissão/Grécia [1989] Col. 2965.

⁽⁵⁾ COM(2000) 358 final, de 28 de Junho de 2000, e Plano de Acção 2001–2003 [COM(2001) 254 final, de 15 de Maio de 2001].

Tal como referido pelo Conselho em várias ocasiões, é fundamental que a informação prestada seja coerente e de elevada qualidade se a Comissão pretender optimizá-la na intensificação da luta contra a fraude e assegurar que os processos neste domínio sejam devidamente acompanhados ⁽⁶⁾, tanto a nível nacional como comunitário.

A experiência adquirida e as melhorias obtidas contribuirão para reforçar a eficiência do sistema de notificação e a fiabilidade dos dados.

II. De acordo com o Relatório da Comissão sobre a protecção dos interesses financeiros da Comunidade e a luta contra a fraude — Relatório Anual de 2002, a seguir denominado «relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude de 2002», as importâncias mais elevadas afectadas por irregularidades foram detectadas no sector das frutas e dos produtos hortícolas, sendo os Estados-Membros também informados desta tendência em várias reuniões, como as do grupo de trabalho do artigo 280.º, da CoCoLaf e do grupo de trabalho «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas».

A base de dados electrónica que contém a maioria das comunicações sobre irregularidades transmitidas pelos Estados-Membros foi sujeita em 2003 a um vasto controlo de qualidade pela Comissão, com a participação dos Estados-Membros, o que se traduziu numa maior coerência dos dados e, simultaneamente, numa actualização dos mesmos. Os valores actualizados (ver ponto 30) pendentes em 31 de Dezembro de 2002 deverão ser interpretados do seguinte modo: os pagamentos irregulares totais comunicados desde 1971 representam 2 983 milhões de euros. Deste total, 603 milhões (20 %) foram recuperados e 297 milhões foram anulados (10 %). O montante ainda pendente corresponde a 2 083 milhões de euros (70 %). Estes números incluem também as actualizações recebidas pela Comissão em 2003 e o impacto financeiro da Decisão 2003/481/CE da Comissão (75 milhões de euros).

III. Alguns Estados-Membros não cumprem a obrigação de comunicar as irregularidades no prazo de dois meses a contar do final do trimestre em que foi detectada uma irregularidade e/ou se tomou conhecimento de uma nova informação relativa a uma irregularidade [n.º 1 do artigo 3.º e n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91]. Entre estes Estados-Membros, a Alemanha e a Espanha representam mais de 50 % das irregularidades comunicadas. A Comissão chamou a atenção dos Estados-Membros para o problema, dando conta deste facto no Relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude de 2002 (ponto 10.2.2) e debatendo a questão em várias reuniões, como as do grupo de trabalho do artigo 280.º, da CoCoLaf e do grupo de trabalho «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas».

⁽⁶⁾ Incluindo os aspectos contabilísticos e de recuperação.

No que diz respeito às discrepâncias, os Estados-Membros foram informados deste facto, tendo-lhes sido solicitado que procedessem à sua actualização enviando actualizações informatizadas. No âmbito das reuniões do grupo de trabalho do artigo 280.º, da CoCoLaf e do grupo de trabalho «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas», os Estados-Membros receberam explicações e «formação» sobre a base de dados ECR (Electronic Case Registry). De um modo geral, pode afirmar-se que os Estados-Membros melhoraram a informação relativa às irregularidades; no entanto, nem todas as obrigações previstas no Regulamento (CEE) n.º 595/91 são totalmente cumpridas.

No que diz respeito às discrepâncias, a Comissão continuará a envidar esforços para obrigar os Estados-Membros a observarem todas as disposições do Regulamento (CEE) n.º 595/91, com vista a receber, nos prazos previstos, dados totalmente fidedignos e transmissores de uma informação homogénea de todos os Estados-Membros.

IV. A taxa de recuperação actualizada foi fixada em 20,2 % em Maio de 2004 (ver ponto 30).

A Comissão está totalmente consciente de que a taxa de recuperação dos Estados-Membros não é a ideal, tendo-se comprometido a melhorá-la, nomeadamente com a criação de um grupo de trabalho em matéria de recuperação (Ver também resposta ao ponto V).

Os organismos pagadores, bem como os organismos administrativos encarregados do processo de recuperação em alguns Estados-Membros (Itália e Grécia), sempre afirmaram que, antes de proceder à recuperação, deviam aguardar o resultado de processos judiciais criminais, embora nalguns casos seja possível a recuperação através de um processo civil ou administrativo paralelamente à instauração de um processo judicial criminal.

Por conseguinte, a escolha inicial do Estado-Membro (processo administrativo, civil ou criminal) terá consequências nos prazos de recuperação. Para um número limitado de Estados-Membros, os processos administrativos de recuperação só podem ser iniciados após uma decisão final no âmbito de um processo judicial criminal, tendo presente que este último pode durar 15 anos ou mais.

Em Itália, para os processos anteriores a 1995, 46 % foram sujeitos a processos criminais enquanto esta percentagem só representou 18 % para os processos posteriores a 1995, o que pode ser explicado pelo facto de os Estados-Membros decidirem adoptar as medidas administrativas necessárias o mais cedo possível logo que seja recebida a notificação da irregularidade.

No regime da gestão partilhada, o Estado-Membro responsável está em contacto directo com os devedores. A Comissão não está em condições de anular dívidas. De acordo com o Regulamento (CE) n.º 1258/1999, a Comissão é legalmente obrigada a excluir do financiamento comunitário todas as despesas que não foram efectuadas segundo as regras comunitárias. A aceitação de acordos de compromissos e/ou de pagamentos parciais deve ser avaliada numa base casuística, tendo em conta o direito nacional e os critérios estabelecidos no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1258/99.

V. Na sequência da comunicação da Comissão denominada «Melhorar a cobrança dos créditos comunitários resultantes da gestão directa e da gestão partilhada das despesas comunitárias», de 3 de Dezembro de 2002 [COM(2002) 671 final], a Comissão decidiu criar um grupo de trabalho em matéria de recuperação composto por especialistas do OLAF e da DG Agricultura, para fazer face ao atraso acumulado, isto é, todos os casos de irregularidade anteriores a 1999 e ainda pendentes, a fim de determinar quem deve suportar as consequências financeiras, a Comunidade ou o Estado-Membro.

No que diz respeito à observação do Tribunal sobre a ausência de critérios adequados para decidir se os montantes anulados deveriam ser imputados aos Estados-Membros ou suportados pela Comunidade, a Comissão declara que foram desenvolvidos ao longo do tempo, e tendo em conta a experiência adquirida, quatro princípios orientadores e um conjunto de critérios processuais em Julho de 2002 (Ver igualmente ponto 44).

Desde a criação do Grupo de trabalho em matéria de recuperação em 2003, os serviços da Comissão elaboraram uma lista de critérios pormenorizados a aplicar em todos os casos submetidos a auditoria, a fim de determinar se os montantes não recuperados devem ser suportados pela Comunidade ou imputados ao Estado-Membro.

VI. Na sequência da partilha de responsabilidades constante do anexo 2 do documento SEC(95) 249 da Comissão de 10 de Fevereiro de 1995, a UCLAF/OLAF deve receber todas as comunicações notificadas pelos Estados-Membros ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, sendo responsável pela análise e acompanhamento dos processos em questão, incluindo a inclusão dos dados pertinentes na base de dados sobre irregularidades.

A responsabilidade do OLAF em acções de recuperação referentes a casos de fraude e de irregularidade inclui a elaboração de notas explicativas sobre cada processo com um resumo dos procedimentos aplicados e o raciocínio subjacente às propostas para uma eventual correcção financeira no âmbito do processo de apuramento de contas realizado sob a responsabilidade da Direcção-Geral da Agricultura enquanto entidade gestora orçamental. O apuramento de contas é conduzido pela Direcção-Geral da Agricultura, com assistência do OLAF nas suas várias etapas (Ver igualmente ponto IX).

A Comissão extrai sempre as consequências legais para efeitos da análise de imunidade à fraude e da capacidade de controlo da regulamentação existente no domínio da PAC, tendo especialmente em conta as recomendações de acompanhamento do OLAF.

A Comissão considera que a partilha de responsabilidades entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura foi claramente definida: de acordo com o anexo 2 da comunicação da Comissão SEC(95) 249, o OLAF é responsável pela recuperação no que diz respeito às irregularidades notificadas. Quaisquer decisões de anulação de montantes incobráveis devem ser tomadas pela Comissão mediante o processo de apuramento de contas do FEOGA que é conduzido pela Direcção-Geral da Agricultura, com a assistência do OLAF ao longo das suas várias etapas.

VII. O Regulamento (CE) n.º 1469/95 do Conselho estabeleceu, no domínio do FEOGA-Garantia, um sistema de identificação dos operadores económicos que apresentam um elevado risco para o orçamento comunitário, através de um sistema de comunicação à Comissão. Após oito anos de aplicação deste regulamento, afigura-se que o número de comunicações é bastante limitado ou mesmo escasso.

A Comissão debateu amplamente esta questão no âmbito do grupo de trabalho «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas» e comprometeu-se a apresentar um segundo relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho com uma vasta análise sobre o regulamento «Lista negra», tendo apresentado propostas de medidas.

VIII. Existe uma diferença entre os montantes do quadro 105 (crédito certo não sujeito a qualquer condição, crédito líquido expresso em numerário, crédito exigível não sujeito a prazo) para o exercício financeiro FEOGA e os montantes da base de dados ECR (montante das irregularidades comunicadas trimestralmente para um dado período, que pode ser nessa fase uma simples estimativa sujeita a ajustamentos posteriores).

A Comissão solicitou aos Estados-Membros que procedessem a uma conciliação provisória da base de dados ECR com os dados do quadro 105, tendo presente que os dois conjuntos de dados nunca serão coincidentes. Até à data, a primeira prioridade foi melhorar a qualidade dos dados. Os dados da base ECR apresentam agora um nível de fiabilidade que permitirá uma comparação de dados.

IX. Num futuro próximo, os Estados-Membros comunicarão as irregularidades em formato electrónico. Este formato melhorará a qualidade dos dados, os prazos de comunicação das irregularidades e evitará confusões e interpretações incorrectas.

Actualmente, a Comissão assiste os Estados-Membros neste domínio e está igualmente a considerar um aumento do limite de 4 000 para 10 000 euros, a fim de reduzir os fluxos de dados e concentrar-se nos processos mais importantes.

A Comissão comprometeu-se a apresentar propostas de alteração do Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho e do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, a fim de superar as deficiências a nível da comunicação, da recuperação e da anulação dos pagamentos irregulares da PAC.

A Comissão considera que a partilha de responsabilidades entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura foi claramente definida: de acordo com o anexo 2 da comunicação da Comissão SEC(95) 249, o OLAF é responsável pela recuperação no que diz respeito às irregularidades notificadas. Quaisquer decisões de anulação de montantes incobráveis devem ser tomadas pela Comissão mediante o processo de apuramento de contas do FEOGA que é conduzido pela Direcção-Geral da Agricultura, com a assistência do OLAF ao longo das suas várias etapas.

Por último, no que diz respeito à eventualmente abolição da lista negra, a Comissão, embora partilhe o ponto de vista do Tribunal de que o sistema não funciona correctamente, considera que o regime pode ser aperfeiçoado e preferiria que a aplicação do instrumento pelos Estados-Membros fosse melhorada em vez de o suprimir simplesmente. É possível introduzir melhorias e a mera existência do regulamento já tem um impacto preventivo que será consideravelmente reduzido se não for efectivamente aplicado. Neste contexto, importa referir que o apuramento de contas passou a incluir sistematicamente nas suas auditorias aspectos relativos à aplicação da lista negra.

INTRODUÇÃO

4. Em 2003, a Comissão actualizou os dados relativos ao total acumulado dos pagamentos irregulares PAC. Esses dados actualizados (ver ponto 30) distribuem-se do seguinte modo:

- Irregularidades notificadas após pagamento: 2 983 milhões de euros;
- Montantes recuperados aos requerentes: 603 milhões de euros;
- Montantes anulados do FEOGA: 153 milhões de euros;
- Montantes imputados aos Estados-Membros: 144 milhões de euros;
- O montante total a recuperar ascende a 2 083 milhões de euros.

ANÁLISE

9. No início de Maio de 2004, os valores relativos aos pagamentos irregulares notificados desde 1971 ascendia a 2 983 milhões de euros, enquanto o montante a recuperar correspondia a 2 083 milhões de euros. A percentagem actualizada referida pelo Tribunal corresponde assim a 30 % (a qualidade e a fiabilidade dos dados melhorou em 2003, devido aos controlos de qualidade, às auditorias do grupo de trabalho em matéria de recuperação e às informações dos Estados-Membros). Estes números incluem todas as actualizações de 2003 e o impacto financeiro da Decisão 2003/481/CE da Comissão.

11. Em 2003, a Comissão actualizou os seus valores relativos às dívidas anteriores a 1994. A taxa actualizada corresponde a 22,4 % (ver ponto 30).

13. As recentes reformas da PAC foram realizadas e adoptadas, com vista, sobretudo, a minimizar os riscos de fraude e de outras irregularidades.

O SIGC (Sistema Integrado de Gestão e de Controlo) que, do ponto de vista do Tribunal tem uma grande influência na prevenção dos pagamentos irregulares, cobre agora directa ou indirectamente 80 % das despesas da PAC.

15.b) O relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude de 2002 contém elementos suplementares a este respeito.

17. A Comissão partilha o ponto de vista de que os Estados-Membros interpretam de forma diferente a noção de primeiro auto administrativo ou judiciário; no entanto, em várias ocasiões, documentos e notas interpretativas, a Comissão definiu o que significa esta noção, paralelamente a uma definição dada no contexto da lista negra no Regulamento (CE) n.º 745/96 da Comissão, n.º 2 do artigo 1.º (1).

21. A Espanha e a Alemanha em conjunto representam mais de 50 % das irregularidades notificadas e raramente as comunicam dentro do prazo previsto. A Comissão informou os Estados-Membros através do debate deste problema nas reuniões da CoCoLaf e do grupo de trabalho «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas» e da publicação dos valores pertinentes no relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude de 2002 (ponto 10.2.2.).

22. A Comissão chamou a atenção dos Estados-Membros para o prazo demasiado longo entre a descoberta e a comunicação de uma irregularidade. Através dos relatórios anuais e das apresentações nas reuniões da CoCoLaf, os Estados-Membros foram informados de que os atrasos de notificação poderiam ter repercussões na determinação do grau de negligência do Estado-Membro (Ver relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude de 2002, ponto 10.5).

Cerca de 90 % das irregularidades são notificadas no prazo de dois anos após a sua descoberta.

24. No decurso das suas auditorias, o grupo de trabalho em matéria de recuperação (ver ponto V) verificou igualmente que a Itália ainda não tinha comunicado a anulação de algumas dívidas, não obstante as decisões proferidas pelo Tribunal de que não houve qualquer fraude.

Depois de Julho de 2003, foram introduzidas as devidas correcções na base de dados ECR.

25. Em várias reuniões, o OLAF informou os Estados-Membros de que alguns processos ainda tinham uma declaração financeira pendente, isto é, os montantes ainda deviam ser calculados. Foi solicitado aos Estados-Membros que actualizassem estes processos logo que as (novas) informações estivessem disponíveis (Ver igualmente ponto 28).

26. Em 2001, a Comissão introduziu um sistema electrónico de notificação. Simultaneamente, foram criados domínios específicos relativos a juros e sanções. Alguns Estados-Membros

começaram a utilizar este sistema a partir de 2002. Em 2003, 30 % dos processos continham informações relativas a sanções e/ou juros.

27. A Comissão está consciente do problema das discrepâncias na definição e cobertura da informação fornecida, tendo já feito observações a este respeito (ver relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude de 2002, ponto 11.2). Além disso, o OLAF também informou os Estados-Membros em várias reuniões de que a não notificação do código NC (descrição do produto) entraria o processo de análise da Comissão.

28. A Comissão envidou grandes esforços para melhorar a qualidade das informações fornecidas pelos Estados-Membros na comunicação inicial, assim como em todas as actualizações sobre o impacto financeiro. No âmbito do grupo de trabalho em matéria de recuperação, foi feita uma primeira tentativa para analisar o carácter exaustivo e a fiabilidade das comunicações e das suas actualizações pelos Estados-Membros.

29. Foram envidados esforços para resolver o problema das discrepâncias entre os dados dos Estados-Membros e os do ECR, as quais podem ser atribuídas à falta de recursos humanos para controlar regulamente os fluxos de dados comunicados pelos Estados-Membros. Entretanto, foi aumentado o número de efectivos adstrito a estas funções. O módulo foi traduzido em todas as línguas da UE, tendo sido redigido um manual.

30. A Comissão solicitou aos Estados-Membros que verificassem os valores constantes do projecto de Relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude de 2002. As respostas dos Estados-Membros foram tidas em conta na elaboração da versão final do relatório; por conseguinte, os valores aí constantes têm a aprovação dos Estados-Membros.

Os processos e as notificações foram actualizados em 2003 com base no seguinte:

- Controlos de qualidade do OLAF;
- Conclusões dos Estados-Membros sobre as informações da base de dados ECR;
- Actualizações de processos antigos pelos Estados-Membros;
- Decisão 2003/481/CE da Comissão;
- Conclusões das auditorias realizadas pelo Grupo de trabalho em matéria de recuperação
- Resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas.

Os valores assentes nas informações disponíveis na base de dados ECR, em 2 de Maio de 2004, estão de acordo com os valores do Relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude de 2002. No entanto, já tinha sido referido neste relatório que os números devem ser encarados com muita prudência (página 41) na medida em que não há certezas de que o número total de comunicações recebidas corresponde ao número total de fraudes e irregularidades detectadas pelos Estados-Membros (página 44).

(1) «Entende-se por acto preliminar administrativo ou judicial, a primeira avaliação por escrito, mesmo interna, de uma autoridade competente, administrativa ou judicial que, com base em factos concretos, conclua da existência de uma irregularidade cometida deliberadamente ou por negligência grave, sem prejuízo da possibilidade de essa conclusão vir a ser revista ou anulada na sequência da evolução do procedimento administrativo ou judicial». Esta mesma definição consta de diferentes documentos de trabalho entre os quais o seguinte: «Obrigações de notificação das irregularidades: disposições práticas», debatido com os Estados-Membros na XIX reunião da CoCoLaf, de 11 de Abril de 2002.

Foram tidos em conta os efeitos das actualizações em 2003 e da Decisão 2003/481/CE da Comissão (75 milhões de euros).

31. A Comissão reconhece a existência de deficiências nas ligações entre o ECR e o CMS (Sistema de Gestão de Processos). Em Setembro de 2003, foi feito um pedido de alteração da base de dados ECR. Será aditado um domínio suplementar ao módulo, a fim de estabelecer uma ligação entre o CMS e a base de dados ECR, possibilitando igualmente o acesso às informações sobre a situação das recuperações financeiras comunicadas pelos Estados-Membros.

32.b) e c) Já foi encerrado um elevado número de processos.

36. A Comissão considera que a partilha de responsabilidades entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura foi claramente definida: de acordo com o anexo 2 da comunicação da Comissão SEC(95) 249, o OLAF é responsável pela recuperação no que diz respeito às irregularidades notificadas. Quaisquer decisões de anulação de montantes incobráveis devem ser tomadas pela Comissão mediante o processo de apuramento de contas do FEOGA que é conduzido pela Direcção-Geral da Agricultura, com a assistência do OLAF ao longo das suas várias etapas.

37. Na ausência de uma recuperação total, as consequências financeiras das irregularidades serão suportadas pelo Estado-Membro no caso de irregularidades ou negligência imputáveis às autoridades administrativas ou a outros organismos dos Estados-Membros. Nos restantes casos, os encargos serão suportados pelo orçamento comunitário. Em 1996, a Comissão estabeleceu como orientação ⁽¹⁾ que o procedimento de recuperação seria lançado o mais rapidamente possível após ter sido detectada a irregularidade, devendo estar concluído no prazo de quatro anos após a data da primeira comunicação da fraude ou da irregularidade. Caso contrário, o Estado-Membro poderá ser instado a comprovar que não houve negligência.

O prazo passará de quatro para oito anos, no caso de processos judiciais, desde que a Comissão esteja devidamente informada do procedimento de recuperação.

39. A Comissão identificou um conjunto de problemas neste contexto. Na sua comunicação COM(2002) 671 final, de 3 de Dezembro de 2002, a Comissão recomendou que fossem tomadas medidas correctivas, nomeadamente:

- Criação de um grupo de trabalho em matéria de recuperação para acelerar o tratamento dos atrasos acumulados;
- Alteração do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 e, por conseguinte, do Regulamento (CEE) n.º 595/91, a fim de evitar no futuro novos atrasos.

Estas disposições sobre a anulação dos créditos comunitários incobráveis deverão constituir a base regulamentar para enquadrar esta operação de forma prudente graças a critérios

claros e a um procedimento legal transparente, com base no seguinte:

- comunicações globais anuais dos Estados-Membros relativas à situação dos seus procedimentos nacionais de recuperação,
- análise rigorosa dos processos examinados pelo grupo de trabalho em matéria de recuperação,
- critérios aprovados para determinar se os montantes não recuperados deverão ser suportados pelo orçamento comunitário ou pelos Estados-Membros.

40. Em 2003, a Comissão actualizou a taxa de recuperação acumulada ao mesmo nível que no final de 2002, isto é, 20,2 % do impacto financeiro global dos casos detectados após pagamento (efectivamente recuperados pelos Estados-Membros).

Através do processo de apuramento de contas, foi imputado aos Estados-Membros um montante suplementar de 144 milhões de euros (4,8 %) e de 153 milhões de euros (5,1 %) ao orçamento FEOGA (ver ponto 4).

41. A Comissão concorda que a taxa de recuperação é baixa, mas esta apreciação pode ser explicada pelo facto de não haver uniformidade ou harmonização nos Estados-Membros em matéria de gestão partilhada e de procedimentos de recuperação, tratando-se de um efeito inesperado do princípio de equiparação do artigo 280.º do Tratado que põe em causa a uniformidade da aplicação da legislação comunitária na medida em que a recuperação dos fundos comunitários segue as regras nacionais.

No entanto, a Comissão comprometeu-se a apresentar propostas para alterar o Regulamento (CE) n.º 1258/1999 e o Regulamento (CEE) n.º 595/91, a fim de melhorar as deficiências detectadas (ver ponto 39).

- a) Na ausência de uma recuperação total, as consequências financeiras das irregularidades serão suportadas pelo Estado-Membro no caso de irregularidades ou negligência imputáveis às autoridades administrativas ou a outros organismos dos Estados-Membros. Nos restantes casos, os encargos serão suportados pelo orçamento comunitário.

O processo a que o Tribunal faz referência foi notificado em 29 de Maio de 1991 e actualizado em 1997. A Comissão assinala que este processo não foi incluído na selecção das auditorias do grupo de trabalho em matéria de recuperação em virtude do montante incorrecto do ECR.

- b) O objectivo da alteração do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 e do Regulamento (CEE) n.º 595/91 é, nomeadamente, abordar as deficiências referidas pelo Tribunal, tornando os Estados-Membros mais responsáveis e prevendo controlos posteriores no âmbito do apuramento de contas.
- c) Nos termos do n.º 2 do artigo 280.º do Tratado CE, «Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da Comunidade, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus

⁽¹⁾ Documento VI/5330/97.

próprios interesses financeiros». De acordo com a jurisprudência constante do TJCE, as regras aplicáveis nos casos em que existem violações do direito comunitário não devem ser menos favoráveis do que aquelas aplicáveis a casos de violação do direito nacional. Contudo, tal não deve conferir um estatuto preferencial às dívidas da PAC.

d) Quanto aos resultados da investigação conjunta UCLAF/Alemanha 1992, este caso pode ser resolvido no âmbito do processo de apuramento de contas.

f) De acordo com o Regulamento (CE) n.º 1258/1999, a Comissão é legalmente obrigada a excluir do financiamento comunitário todas as despesas que não foram efectuadas segundo as regras comunitárias. A aceitação de transacções ou de pagamentos parciais são condições a avaliar caso a caso, com base na legislação nacional e juntamente com os critérios estabelecidos no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999.

42. O objectivo da alteração do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 e do Regulamento (CEE) n.º 595/91 é, nomeadamente, abordar as deficiências referidas pelo Tribunal, tornando os Estados-Membros mais responsáveis e prevendo controlos posteriores no âmbito do apuramento de contas.

43. Em 2003, a Comissão actualizou os valores dos montantes anulados segundo os dados de final de 2002. Estes valores actualizados são os seguintes:

- Imputados aos Estados-Membros: 144 milhões de euros;
- Imputados ao FEOGA: 153 milhões de euros.

A Comissão partilha a preocupação do Tribunal sobre a gestão e recuperação das dívidas do FEOGA e destaca os esforços envidados através da reforma do apuramento de contas em 1996 juntamente com os desenvolvimentos referidos nos pontos 39 e 41 das respostas.

Estes casos serão abordados no âmbito do processo de apuramento de contas.

44. A Comissão aplicou quatro princípios orientadores e um conjunto de critérios processuais documentados em Julho de 2002. No que diz respeito aos princípios orientadores:

- Se o montante total não puder ser recuperado por motivos objectivos e o Estado-Membro envidou todos os esforços para o recuperar dentro do prazo previsto e sem qualquer negligência, esse montante não recuperado será suportado pelo orçamento comunitário;
- Em todos os restantes casos, em que a irregularidade for da responsabilidade do Estado-Membro, ou em que os procedimentos de recuperação não foram executados com a diligência exigida, os montantes em questão serão suportados pelos Estados-Membros em falta;
- O processo de recuperação deve ser iniciado o mais rapidamente possível após detecção da irregularidade, devendo ser completado no prazo de quatro anos a contar da primeira

notificação da fraude ou irregularidade. Caso contrário, o Estado-Membro deverá comprovar que não houve negligência;

- O tratamento dos casos individuais deve ser debatido aprofundadamente com os Estados-Membros.

No que diz respeito aos critérios processuais, as questões a colocar são as seguintes:

- Foi dado início ao processo de recuperação? Esse processo pode ser concluído num prazo razoável?
- O processo de recuperação não foi concluído por motivos de força maior ou outros motivos imperiosos?
- A recuperação não foi iniciada por negligência do Estado-Membro ou por uma sua incapacidade de agir?

Desde a criação do grupo de trabalho em matéria de recuperação, os serviços da Comissão redefiniram os critérios e elaboraram uma lista dos critérios a aplicar a todos os processos submetidos a auditoria, a fim de determinar se os montantes em causa serão suportados pela Comunidade ou pelo Estado-Membro. Esta auditoria abrange todos os processos pendentes até 31 de Dezembro de 1998.

48. Não há qualquer ligação entre as correcções financeiras com base numa análise sistémica e os casos individuais de fraude cujos montantes ainda não foram recuperados. O n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 e o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91 prevêem regras processuais claras a aplicar ao tratamento de casos específicos de fraude e de irregularidade.

49. Tal como o referido pelo Tribunal num anterior relatório ⁽¹⁾, em 1999 a Comissão empreendeu uma revisão de todos os processos anteriores a 1995 ainda pendentes, com vista a tomar uma decisão sobre se devem ser suportados pela Comunidade ou pelos Estados-Membros. O exercício limitou-se a seis Estados-Membros ⁽²⁾, devido à fraca qualidade dos dados disponíveis e também à escassez de recursos humanos.

50. Na sequência da decisão da Comissão referida pelo Tribunal, todos os processos em causa foram actualizados na base de dados ECR que comporta actualmente o número da decisão da Comissão, a autoridade que deverá suportar as perdas e os montantes envolvidos.

⁽¹⁾ Relatório especial n.º 22/2000 sobre a avaliação do processo reformado de apuramento das contas (JO C 69 de 2.3.2001).

⁽²⁾ Bélgica, Grécia, Espanha, Irlanda, Países Baixos e Portugal.

A distribuição dos custos das anulações entre o orçamento comunitário e o orçamento dos Estados-Membros na decisão de Junho de 2003 não deve ser considerado um precedente para futuras decisões. Em relação à Itália, que aparecia como o maior devedor, devido ao elevado número de processos e à fraca cooperação do Estado-Membro, decidiu-se em 1999 uma concentração nos processos de outros Estados-Membros e adiar a análise dos processos italianos.

51. Em 2003, a Comissão instituiu um grupo de trabalho em matéria de recuperação com vista a resolver todos os casos de irregularidades pendentes anteriores a 1999. No âmbito das auditorias realizadas por este grupo, em 2003, foram analisados os processos pendentes anteriores a 1995 superiores a um determinado limite (500 000 euros), em relação a nove Estados-Membros ⁽¹⁾. Este exercício de auditoria envolveu a apreciação de 443 processos, dos quais 343 diziam respeito a Itália. Está em curso o correspondente processo de apuramento de contas para o conjunto dos processos examinados.

52.a) e b) A Comissão adoptou as medidas necessárias para resolver esta situação. Desde Julho de 2003, o número da decisão da Comissão e os montantes envolvidos estão registados num dossier informatizado havendo uma referência à decisão da Comissão em papel. Foi apresentado um pedido no sentido de criar um novo domínio na base de dados ECR no qual o número da decisão da Comissão pode ser salvaguardado. Desde Março de 2004, a base de dados ECR contém um domínio específico com uma listagem das decisões da Comissão.

A decisão de 1993 relativa ao apuramento de contas foi proposta em 1997, e a UCLAF foi responsável pelas correcções propostas relativas ao acompanhamento inadequado das irregularidades. O antigo processo de apuramento de contas não previa uma correcta documentação dos casos. Actualmente, estes procedimentos são mais claros.

c) A Comissão informa os Estados-Membros das recomendações do OLAF que, nessa fase, não passam de simples propostas, sendo a decisão final tomada pelo Colégio. Não está excluído que alguns Estados-Membros se «antecipem» a estas recomendações e as considerem definitivas.

53. A Comissão considera que a partilha de responsabilidades entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura foi claramente definida: de acordo com o anexo 2 da comunicação da Comissão SEC(95) 249, o OLAF é responsável pela recuperação no que diz respeito às irregularidades notificadas. Quaisquer decisões de anulação de montantes incobráveis devem ser tomadas pela Comissão mediante o processo de apuramento de contas do FEOGA que é conduzido pela Direcção-Geral da Agricultura, com a assistência do OLAF ao longo das suas várias etapas.

55. Os serviços competentes da Comissão (OLAF) devem melhorar a qualidade dos dados antes de serem utilizados em análises e investigações específicas. Em 2003, as primeiras análises

feitas com base nos dados da base ECR foram apresentadas aos Estados-Membros no âmbito do grupo de trabalho «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas».

Os desenvolvimentos debatidos nos pontos 39 e 41 das respostas devem facilitar e acelerar o processo de recuperação.

57. A Comissão apoia as afirmações do Tribunal relativas às deficiências do sistema ECR, tendo apresentado algumas análises nas quais a utilização e a frequência de códigos foram apreciadas. A Comissão deu início a um debate com os Estados-Membros sobre a simplificação do sistema de notificação.

58. Na reunião de 12 de Março de 2003 do grupo de trabalho do artigo 280.º e na reunião de 11 de Março de 2003 do grupo de trabalho «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas», a Comissão solicitou aos Estados-Membros que actualizassem estes processos (ver ponto 25).

59. A Comissão utiliza os dados para fins de acompanhamento das operações e das recuperações, assim como para objetivos estratégicos de informação. No entanto, estas tarefas são desempenhadas pelos próprios analistas do OLAF, não havendo, por conseguinte, uma ligação directa entre o módulo ECR e os (outros) utilizadores.

Na maioria dos casos, os dados são preparados pelo pessoal do OLAF a pedido de outros utilizadores dos serviços da Comunidade ou dos Estados-Membros, tais como a Áustria e a Alemanha, que os utilizam para preparar os controlos previstos no Regulamento (CEE) n.º 4045/89.

60. Em várias reuniões com os Estados-Membros, os serviços da Comissão apresentaram valores e análises dos módulos ECR.

62. As autoridades competentes dos Estados-Membros enfrentam problemas ligados a uma interpretação jurídica delicada de algumas questões, não obstante a orientação fornecida pela Comissão no sentido de uma interpretação uniforme da lista negra. De entre as dificuldades apresentadas pelos Estados-Membros podem citar-se as seguintes:

- O conceito de «negligência grave» é um conceito jurídico desconhecido no direito nacional de alguns Estados-Membros e noutros tem maiores afinidades com os processos criminais;
- A ausência de uma disposição explícita que regule a responsabilidade no caso de um consórcio ou de operadores associados;
- O risco de ter de pagar indemnizações pela inclusão indevida na lista negra que venha a ser posta em causa, o que poderia ter sérias consequências financeiras para os Estados-Membros em causa.

⁽¹⁾ Bélgica, Alemanha, Grécia, França, Itália, Países Baixos, Espanha, Portugal e Reino Unido.

66 e 67. Os organismos de certificação receberam instruções pormenorizadas aquando de uma reunião *ad hoc* de peritos em 2002, centradas nos controlos a efectuar no âmbito do quadro 105. O quadro 105 tem por objectivo o seguinte:

- Supervisão e controlo das dívidas dos Estados-Membros;
- Reflexo do nível das dívidas;
- Conciliação aproximativa dos dados do quadro 105 e das listas de devedores dos organismos pagadores, e do quadro 104 com a base de dados ECR gerida pelo OLAF.

Os serviços da Comissão prestam especial atenção a esta questão através de uma análise dos relatórios anuais dos organismos de certificação.

67. A Comissão informa os Estados-Membros das recomendações do OLAF, que, na actual fase, apenas constituem simples propostas, devendo a decisão final ser tomada pelo Colégio. Não está excluído que alguns Estados-Membros se «antecipem» a estas recomendações e as considerem definitivas. Durante o processo de apuramento de contas, a Comissão tem poderes bastante importantes; em primeiro lugar, é responsável pela auditoria e avaliação da gestão das despesas feita pelos Estados-Membros ao abrigo do FEOGA-Garantia e, em segundo lugar, é a instituição que decide unilateralmente quais os montantes de financiamentos a recusar.

68. Existe uma diferença entre os montantes do quadro 105 (crédito certo não sujeito a qualquer condição, crédito líquido expresso em numerário, crédito exigível não sujeito a prazo) para o exercício financeiro FEOGA e os montantes da base de dados ECR (montante das irregularidades comunicadas trimestralmente para um dado período, que pode ser nessa fase uma simples estimativa sujeita a ajustamentos posteriores).

A Comissão solicitou aos Estados-Membros que procedessem a uma conciliação provisória da base de dados ECR com os dados do Quadro 105, tendo presente que os dois conjuntos de dados nunca serão coincidentes. Até à data, a primeira prioridade foi melhorar a qualidade dos dados. Os dados da base ECR apresentam agora um nível de fiabilidade que permitirá uma comparação de dados.

CONCLUSÕES

70. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal no que diz respeito à gestão e à cobrança da dívida ao FEOGA. Em 2000, por iniciativa da Comissão e com base nas mesmas observações que o Tribunal, foram discutidas propostas com os Estados-Membros a fim de resolver a situação dos processos «pendentes». Em 2003, na sequência da criação do grupo de trabalho em matéria de recuperação e após a comunicação da Comissão de 3 de Dezembro de 2002, foram analisados os processos que representavam mais de 500 000 euros, notificados antes de 1 de Janeiro de 1999, sendo os restantes processos tratados num futuro próximo.

Ver também os pontos II e 4 no que respeita aos valores actualizados.

71.a) Os requisitos dos serviços da Comissão são bem conhecidos das autoridades dos Estados-Membros; contudo, devido a problemas de comunicação e de cooperação a nível nacional, estes requisitos não se reflectem na comunicação e na actualização das irregularidades.

b) Ver resposta aos pontos 25 e 27. A fim de incentivar a comunicação de informações mais precisas e actualizadas, a Comissão tem vindo a redobrar esforços no que respeita à recolha e análise de dados transmitidos pelos Estados-Membros.

c) A Comissão partilha a preocupação do Tribunal no que diz respeito à gestão e à recuperação da dívida ao FEOGA, mas crê que a situação está a melhorar gradualmente.

d) A criação do Grupo de trabalho em matéria de recuperação em 2003 deverá permitir à Comissão liquidar o atraso acumulado. A Comissão comprometeu-se a apresentar propostas de alteração do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 e do Regulamento (EEC) n.º 595/91, a fim de evitar uma situação semelhante no futuro.

e) A Comissão aplicou quatro princípios orientadores e alguns critérios processuais documentados em Julho de 2002. Estes são descritos em pormenor na resposta ao ponto 44. Desde a criação do grupo de trabalho em matéria de recuperação, os serviços da Comissão redefiniram uma lista de critérios a aplicar a todos os processos submetidos a auditoria, a fim de determinar se os montantes em causa devem ser suportados pela Comunidade ou imputados ao Estado Membro. Esta auditoria abrange todos os processos pendentes até 31 de Dezembro de 1998.

f) A Comissão considera que a partilha de responsabilidades entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura foi claramente definida: em conformidade com o anexo 2 da comunicação da Comissão SEC(95) 249, o OLAF é responsável por questões relacionadas com a recuperação no quadro de irregularidades comunicadas. Quaisquer decisões de anulação de montantes incobráveis devem ser tomadas pela Comissão mediante o processo de apuramento de contas do FEOGA que é conduzido pela Direcção-Geral da Agricultura, com a assistência do OLAF ao longo das suas várias etapas.

72. Foram transmitidas aos organismos de certificação instruções pormenorizadas sobre as listas dos devedores. A Comissão redobrará esforços no sentido de compreender melhor esta problemática.

73. A Comissão submeteu a ampla discussão a aplicação da «lista negra» no quadro do grupo de trabalho «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas» e comprometeu-se a apresentar um segundo relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho que incluirá uma avaliação exaustiva do regulamento «lista negra» e opções para as acções a desenvolver.

RECOMENDAÇÕES

74. A Comissão regista as recomendações do Tribunal e considera que algumas destas recomendações se destinam principalmente aos Estados-Membros. Além disso, a Comissão considera

que, na execução das suas tarefas, deverá centrar-se principalmente na avaliação da eficiência e da adequação das medidas adoptadas e executadas. Algumas das alterações propostas pelo Tribunal já foram introduzidas.

- A qualidade dos dados disponíveis relacionados com pagamentos irregulares da PAC deveria ser melhorada.
- A recuperação de montantes pagos irregularmente deveria ser acelerada através da introdução de medidas eficientes pelos Estados-Membros. A Comissão comprometeu-se a apresentar propostas nesse sentido (ver pontos 39 e 41).
- A Comissão comprometeu-se a introduzir critérios por forma a decidir sobre as consequências financeiras de irregularidades, ou seja, imputação ao orçamento comunitário ou aos Estados-Membros.
- A Comissão considera que a partilha de responsabilidades entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura foi claramente definida: em conformidade com o anexo 2 da comunicação da Comissão SEC(95) 249, o OLAF é responsável por questões relacionadas com a recuperação no quadro de irregularidades comunicadas. Quaisquer decisões de anulação de montantes incobráveis devem ser tomadas pela Comissão mediante o processo de apuramento das contas do FEOGA que é conduzido pela Direcção-Geral da Agricultura, com a assistência do OLAF ao longo das suas várias etapas.
- A Comissão tem em conta o aspecto antifraude relativamente a todos os actos da legislação aplicável no âmbito da PAC através do chamado exame de imunidade à fraude dos projectos de regulamento.

75.

- A questão do acto que gera a obrigação de comunicação («acto preliminar administrativo ou judicial») está definida no n.º 2 do artigo 1º do Regulamento (CE) n.º 745/96, tendo sido objecto de amplo debate com os Estados-Membros (ver resposta ao ponto 17).
- A Comissão está a examinar a questão de aumentar o limite máximo para 10 000 euros.
- A Comissão já realizou algumas análises em que foram examinadas a utilização e a frequência dos códigos. Foi elaborado um documento sobre o tipo de irregularidade e a qualificação pelos Estados-Membros que será utilizado na discussão entre a Comissão e os Estados-Membros para simplificar o número de códigos. O mesmo procedimento será seguido para outros códigos.
- Foram desenvolvidos esforços para resolver o problema das discrepâncias entre os dados dos Estados-Membros e a base de dados ECR.

- A Comissão convidou os Estados-Membros a estabelecerem uma conciliação indicativa dos dados OLAF ECR/595 e dos dados das listas dos devedores.

76.

- A Comissão comprometeu-se a apresentar uma proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 com o fim de melhorar a eficácia do processo de recuperação.
- A compensação entre pagamentos irregulares e outros pagamentos do FEOGA é legal e comum em muitos Estados-Membros. A Comissão tenciona promover esta prática em todos os organismos pagadores.
- A Comissão gostaria de recordar o princípio de equiparação consagrado no artigo 280º do Tratado. Neste contexto, gostaria ainda de acrescentar que a jurisprudência constante do TJCE prevê que as regras aplicáveis em casos em que existem violações do direito comunitário não devem ser menos favoráveis que aquelas aplicáveis a casos de violação do direito nacional. Contudo, tal não deve conferir um estatuto preferencial às dívidas no âmbito da PAC.

77. A Comissão aplicou quatro orientações e alguns critérios processuais documentados em Julho de 2002. Estes são descritos em pormenor na resposta ao ponto 44. A Comissão previu tomar medidas neste domínio.

78. A Comissão considera que a partilha de responsabilidades entre o OLAF e a Direcção-Geral da Agricultura foi claramente definida: em conformidade com o anexo 2 da comunicação da Comissão SEC(95) 249, o OLAF é responsável por questões relacionadas com a recuperação no quadro de irregularidades comunicadas. Quaisquer decisões de anulação de montantes incobráveis devem ser tomadas pela Comissão mediante o processo de apuramento de contas do FEOGA que é conduzido pela Direcção-Geral da Agricultura, com a assistência do OLAF ao longo das suas várias etapas.

79. A Comissão deu início a este processo. O Relatório da Comissão sobre a luta contra a fraude de 2002 pode ser considerado como o primeiro relatório em que foram tomadas medidas com base na experiência adquirida.

80. A Comissão submeteu a ampla discussão a aplicação da «lista negra» no quadro do grupo de trabalho «Irregularidades e assistência mútua — produtos agrícolas» e comprometeu-se a apresentar um segundo relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho que incluirá uma avaliação exaustiva do regulamento «Lista negra» e opções para as acções a desenvolver (ver igualmente a resposta no ponto IX).