

Jornal Oficial da União Europeia

C 252

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

50.º ano

26 de Outubro de 2007

Número de informação	Índice	Página
	I <i>Resoluções, recomendações e pareceres</i>	
	PARECERES	
	Tribunal de Contas	
2007/C 252/01	Relatório especial n.º 4/2007 relativo aos controlos físicos e de substituição das remessas de mercadorias que beneficiam de restituições à exportação, acompanhado das respostas da Comissão	1
<hr/>		
	Rectificações	
2007/C 252/02	Rectificação ao Relatório especial n.º 3/2007 sobre a gestão do Fundo Europeu para os Refugiados (2000-2004), acompanhado das respostas da Comissão (JO C 178 de 31 de Julho de 2007)	27



IV

(Informações)

INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES
E ÓRGÃOS DA UNIÃO EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 4/2007

**relativo aos controlos físicos e de substituição das remessas de
mercadorias que beneficiam de restituições à exportação, acompanhado
das respostas da Comissão***(nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)*

(2007/C 252/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
SÍNTESE	I-VII	3
INTRODUÇÃO	1-9	4
O que são restituições à exportação?	1	4
Qual o valor das restituições à exportação?	2-3	4
O que são controlos físicos e de substituição?	4-6	5
Âmbito e método da auditoria	7-9	5
OBSERVAÇÕES	10-52	6
Os Estados-Membros efectuam os controlos físicos e de substituição das remessas que beneficiam de restituições à exportação conforme exigido pela regulamentação?	10-42	6
Número de controlos físicos efectuados e método de selecção	10-18	6
Custo dos controlos efectuados	19-21	9
Aviso prévio dos controlos	22-23	10
Remessas a granel de valor elevado	24	10
Selagem dos meios de transporte e controlos de substituição	25-28	10
Número mínimo e âmbito dos controlos de substituição	29-31	11
Controlos de substituição específicos	32-33	11
Qualidade dos controlos de substituição	34	11

	<i>Pontos</i>	<i>Página</i>
Seguimento dado às irregularidades detectadas durante os controlos de substituição e os controlos de substituição específicos	35-38	11
Confirmação de saída da União Europeia	39-42	12
Resultados dos controlos físicos e respectivo contexto	43-45	12
As disposições da Comissão para o acompanhamento da execução destes controlos são satisfatórias? A Comissão tomou medidas adequadas em resposta aos resultados destes controlos ou às deficiências observadas?	46-52	14
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	53-57	15
Respostas da Comissão		21

SÍNTESE

I. As restituições à exportação são subvenções pagas aos exportadores de produtos agrícolas para os compensar da diferença entre os preços internos da União Europeia e os preços inferiores do mercado mundial. Embora o montante de restituições pagas tenha diminuído nos últimos anos, ainda é considerável, pois elevava-se a cerca de 3 000 milhões de EUR em 2005. Em 2006 manteve-se esta tendência, tendo sido pagos 2 500 milhões de EUR.

II. Para garantir que apenas as mercadorias elegíveis beneficiam do pagamento de restituições e evitar a apresentação de pedidos fraudulentos, é necessário controlar as remessas de mercadorias exportadas, quer no ponto de partida do Estado-Membro de onde as mercadorias são originárias, quer no ponto de saída do território da União Europeia. Os controlos incluem um exame físico de, pelo menos, 5 % de todas as declarações de exportação no ponto de partida, seguido de controlos visuais de substituição nas fronteiras da União Europeia, para garantir que as mercadorias declaradas e objecto de um pedido são as efectivamente exportadas.

III. A auditoria do Tribunal consistiu em examinar este sistema de controlos, visando determinar se os Estados-Membros o aplicam em conformidade com a legislação comunitária. Além disso, a auditoria avaliou se a Comissão acompanha devidamente a execução destes controlos e toma as medidas adequadas quando esta se revela deficiente.

IV. Em relação aos controlos físicos, o Tribunal constatou que, embora os Estados-Membros tenham respeitado a obrigação de submeter a controlo físico 5 % das declarações de exportação, as metodologias aplicadas revelavam deficiências que reduziavam consideravelmente, em alguns casos, a eficácia desses controlos físicos. Especificamente:

- a) os controlos físicos no local de carga (frequentemente as próprias instalações do exportador) eram sistematicamente efectuados no início do carregamento, tendo-se tornado previsíveis ao ponto de já não cumprirem a obrigação de se realizarem sem aviso prévio tácito. Esta situação reduz a eficácia do controlo, que deve ser inopinado para permitir descobrir e evitar declarações fraudulentas, e aumenta o risco de pagamento indevido de restituições;
- b) o método de selecção de remessas exportadas para controlo empregue nos Estados-Membros resultou num número relativamente elevado de controlos a exportações de baixo valor e risco reduzido. A utilização dos recursos aduaneiros, escassos e onerosos, não foi assim a mais eficiente e a mais eficaz possível;
- c) o método empregue para controlar carregamentos de mercadorias a granel, que correspondem frequentemente a um montante de restituições elevado, não garantiu que a remessa era verificada na sua totalidade através da combinação de controlos físicos e documentais, surgindo o risco de serem indevidamente pagas restituições à exportação.

V. A auditoria dos controlos de substituição permitiu constatar que:

- a) em certos casos, os controlos não eram suficientemente minuciosos e a interpretação sobre o número de controlos a realizar variava consoante os Estados-Membros;
- b) os funcionários responsáveis pela realização dos controlos nas fronteiras da União Europeia deparavam-se com dificuldades em determinar que remessas deviam ser verificadas. Para o efeito, devem eliminar as que já foram submetidas a controlo físico, tendo sido devidamente seladas pelas alfândegas, e seleccionar para controlo, de entre a população restante, as remessas de grande valor e que apresentam um risco elevado.

VI. O acompanhamento dos controlos pela Comissão e as medidas que tomou para suprir as deficiências observadas levam o Tribunal a concluir que:

- a) a Comissão acompanha a realização dos controlos procedendo a auditorias nos Estados-Membros e examinando os relatórios que os Estados-Membros têm de enviar sobre os controlos de restituições à exportação efectuados. A Comissão baseia-se em parte na realização dos controlos físicos e de substituição para a sua garantia global sobre a legalidade e regularidade do pagamento das subvenções agrícolas;
- b) em larga medida, as constatações do Tribunal coincidem com as dos próprios serviços de auditoria da Comissão, que se verificou abrangerem de forma adequada os controlos-chave. Embora a Comissão tivesse conhecimento destas deficiências há um tempo considerável, não reagiu através da adopção, em tempo oportuno, de alterações legislativas e/ou de correcções financeiras.

VII. Com base no exposto, o Tribunal recomenda que:

- a) a Comissão proponha alterações da regulamentação para reforçar os controlos físicos e de substituição e assegurar a sua aplicação harmoniosa e eficaz;
- b) a Comissão examine em especial as constatações da auditoria do Tribunal no que respeita à validade dos controlos realizados antes do carregamento das mercadorias para determinar se é possível considerar que cumprem os critérios necessários para serem incluídos no número mínimo exigido pela regulamentação comunitária.

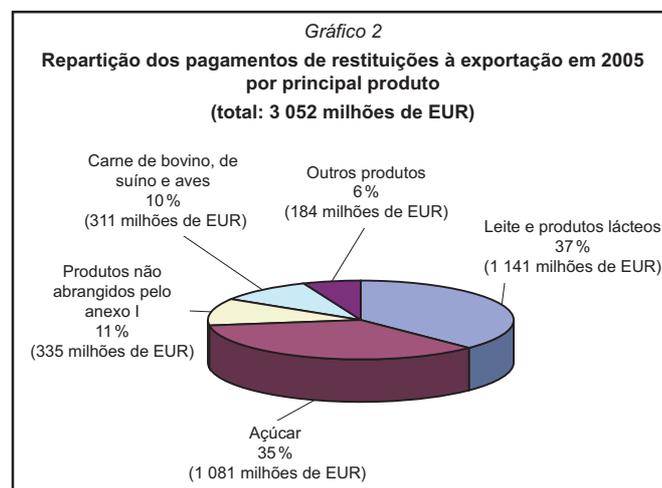
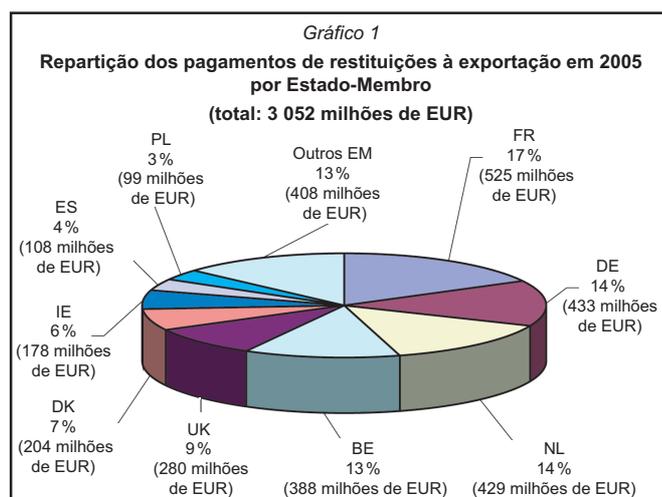
INTRODUÇÃO

O que são restituições à exportação?

1. As restituições à exportação são subvenções pagas aos exportadores de produtos agrícolas para países terceiros e destinam-se a estimular as exportações, compensando a diferença entre os preços internos da União Europeia e os preços inferiores do mercado mundial. São pagas em função da quantidade de mercadorias exportadas e as taxas variam consoante a natureza e as características das mercadorias. Em certos casos, dependem igualmente do país de destino. Os produtos exportados para países terceiros são normalmente transportados em contentores, em camiões/reboques e a granel em navios.

Qual o valor das restituições à exportação?

2. Em 2005, as despesas relativas às restituições à exportação ascenderam a 3 000 milhões de EUR, o que representa uma diminuição em comparação com 9 800 milhões de EUR em 1988. O gráfico 1 mostra a repartição dos pagamentos por Estado-Membro e o gráfico 2 por principal produto relativamente a 2005. Em 2006, o montante das restituições à exportação elevou-se a 2 500 milhões de EUR.



3. A diminuição das despesas com as restituições à exportação, como ilustrado pelo *quadro 1*, deve-se em parte a uma redução da diferença entre os preços da União Europeia e os preços mundiais, decorrente das sucessivas reformas da PAC e dos consequentes resultados das negociações comerciais internacionais no âmbito do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). No final de 2005, durante o Ciclo de Doha destas negociações, esperava-se que as subvenções à exportação fossem suprimidas até ao final de 2013. No entanto, as negociações estão em curso e o resultado final é ainda desconhecido.

Quadro 1

Despesas anuais relativas às restituições à exportação em comparação com o orçamento da agricultura

(milhões de euros)

	Pagamentos das restituições à exportação	Total dos pagamentos relativos à agricultura e ao desenvolvimento rural (1)	Restituições à exportação em % do total dos pagamentos relativos à agricultura
1988	9 786	27 687	35,3 %
1992	9 470	31 276	30,3 %
1996	5 702	39 108	14,6 %
2000	5 646	40 467	14,0 %
2004	3 384	44 761	7,6 %
2005	3 052	48 928	6,2 %

(1) Despesas do FEOGA — Secção Garantia.

Fonte: 35.º Relatório financeiro da DG AGRI sobre o FEOGA — Secção Garantia.

O que são controlos físicos e de substituição?

4. Para proteger as finanças comunitárias, criou-se um sistema de controlo que combina controlos físicos e de substituição [no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho] com controlos dos processos dos pedidos de pagamento (1).

5. Os controlos físicos, efectuados pelos serviços aduaneiros, destinam-se a verificar se as mercadorias correspondem à descrição, qualidade e quantidade indicadas na declaração de exportação. Se essa verificação não for possível visualmente (por exemplo, no caso de produtos lácteos, de carne ou de produtos transformados), recolhem-se amostras para posterior análise laboratorial. Os controlos físicos podem ser efectuados nos locais de carga interiores (normalmente instalações comerciais), nas estâncias aduaneiras interiores ou nos pontos de saída do território da União Europeia.

6. Além disso, os controlos de substituição incluem uma verificação visual de que a mercadoria certificada como saindo da União Europeia é a mesma inicialmente carregada e declarada. São efectuados nos pontos de saída do território da União Europeia. O *anexo 1* apresenta uma perspectiva global do funcionamento do sistema.

(1) JO L 42 de 16.2.1990, p. 6.

Âmbito e método da auditoria

7. A auditoria tinha como objectivo determinar até que ponto:

- os Estados-Membros efectuam controlos físicos e de substituição às remessas que beneficiam de restituições à exportação, conforme exigido pela regulamentação;
- as disposições da Comissão para verificar a execução destes controlos são satisfatórias e se esta tomou as medidas adequadas em resposta aos resultados desses controlos ou às deficiências detectadas.

8. O Tribunal:

- avaliou os sistemas criados pelos Estados-Membros visitados para a realização dos controlos físicos e de substituição, assim como para a confirmação da saída das mercadorias do território da União Europeia. Os controlos foram avaliados relativamente à legislação comunitária e às instruções nacionais;
- avaliou a execução desses controlos, tendo como referência uma amostra de relatórios de inspecção para cada Estado-Membro visitado e, sempre que possível, presenciou controlos físicos e/ou de substituição realizados pelas alfândegas;
- examinou as auditorias efectuadas a estes sistemas pelos serviços de apuramento das contas da Comissão. Efectuou controlos com base em programas de trabalho, relatórios e decisões de apuramento/conformidade da Comissão;
- examinou o acompanhamento e o seguimento dado pela Comissão aos relatórios anuais apresentados pelos Estados-Membros sobre a execução destes controlos;
- efectuou exames analíticos dos dados relativos aos controlos físicos e de substituição, bem como às irregularidades detectadas, utilizando as bases de dados da Comissão (CATS (2)) e do OLAF.

(2) A base de dados da Comissão, CATS (*Clearance Audit Trail System*), fornece dados relativos aos montantes de restituições à exportação pagos por declaração e exercício FEOGA, bem como dados suplementares relativos às declarações das restituições à exportação. Os dados da CATS dizem respeito ao exercício FEOGA, que decorre de meados de Outubro de um ano a meados de Outubro do ano seguinte, ao passo que os dados apresentados nos relatórios anuais dos Estados-Membros são referentes ao ano civil.

9. A auditoria decorreu entre 2004 e 2006 na Comissão e em 11 Estados-Membros: Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Itália, Letónia ⁽¹⁾, Hungria ⁽¹⁾, Países Baixos, Polónia ⁽¹⁾, Eslovénia ⁽¹⁾ e Reino Unido.

OBSERVAÇÕES

Os Estados-Membros efectuam os controlos físicos e de substituição das remessas que beneficiam de restituições à exportação conforme exigido pela regulamentação?

Número de controlos físicos efectuados e método de selecção

10. Os Estados-Membros devem efectuar controlos físicos a 5 % de todas as declarações de exportação por sector de produtos, excluindo as de baixo valor ou pequena quantidade (inferiores a 200 EUR ou a um determinado peso, conforme o produto). Podem alterar as taxas por sector de produtos se seleccionarem as remessas para controlo físico através de uma análise de risco. No entanto, deve manter-se a taxa global de 5 % de declarações a controlar.

11. A Comissão definiu uma grande variedade de critérios a levar em conta numa análise de risco, incluindo, entre outros, as características e o valor dos produtos, o tipo de comércio, a fiabilidade dos exportadores, etc ⁽²⁾. A análise de risco é formalmente aplicada como estabelecido na regulamentação em sete Estados-Membros (Dinamarca, Alemanha, Irlanda, França, Áustria, Suécia e Reino Unido). Os restantes Estados-Membros aplicam a regra de controlar 5 % das declarações de cada sector de produtos, sendo estas seleccionadas com base em critérios de risco não reconhecidos pelo regulamento ou de forma aleatória.

12. No período abrangido pela auditoria do Tribunal, os Estados-Membros tinham respeitado as exigências relativas à realização de 5 % de controlos físicos. Nos Estados-Membros visitados que tinham adoptado formalmente a análise de risco, os critérios definidos pela Comissão tinham sido, em grande medida, seguidos.

⁽¹⁾ Auditorias relativas apenas a controlos de substituição.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 3122/94 da Comissão, de 20 de Dezembro de 1994, que estabelece os critérios da análise de riscos no respeitante aos produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição (JO L 330 de 21.12.1994, p. 31).

13. Em França e na Alemanha, a decisão final quanto à selecção das declarações de exportação cabe à estância aduaneira local. No Reino Unido, a análise de risco é gerida a nível central para todo o país. Frequentemente, as declarações seleccionadas para controlo pelo sistema de análise de risco tinham de ser anuladas e alteradas pelas estâncias locais devido à existência de problemas no sistema e ao facto de este seleccionar demasiadas remessas semelhantes. A necessidade de anulações e os problemas detectados nos sistemas colocam em causa o funcionamento da análise de risco no Reino Unido.

14. Quando se aplica a análise de risco, a Comissão prevê que, em relação aos produtos não abrangidos pelo anexo I (produtos transformados) ⁽³⁾, os Estados-Membros possam reduzir os controlos a 0,5 % das declarações, pois estes produtos representam um risco menor. Nos casos em que não se recorreu à análise de risco (ou seja, nos restantes 18 Estados-Membros), continuaram a ser controladas 5 % de todas estas declarações de baixo risco.

15. No entanto, em ambas as situações (análise de risco ou 5 % por sector de produtos) o exame dos dados relativos aos controlos físicos revelou uma elevada incidência de controlos a declarações de restituições à exportação de baixo valor (inferior a 200 EUR). Para aproveitar melhor a capacidade de inspecção, as declarações de pequenas quantidades de produtos ou de baixo valor de restituições não devem ser consideradas para calcular as taxas mínimas de controlos, excepto se existirem riscos de fraude ou abuso. O Tribunal constatou que a selecção das declarações de baixo valor nem sempre obedecia a este critério. O quadro 2 apresenta a incidência dos controlos a essas declarações registados pelos Estados-Membros na base de dados CATS ⁽⁴⁾ relativamente ao ano de 2005. Os referidos controlos representam entre 6 % e 13 % da totalidade dos controlos realizados, revelando uma análise mais aprofundada que correspondem apenas a 0,1 % do valor das exportações controladas.

⁽³⁾ Produtos não abrangidos pelo anexo I. Pagam-se restituições à exportação para produtos de base como cereais, açúcar, leite e manteiga quando são utilizados no fabrico de produtos como bebidas espirituosas, preparações lácteas, produtos de pastelaria e de confeitaria.

⁽⁴⁾ A análise efectuada pelo Tribunal à base de dados CATS revela entre 26 760 e 29 953 controlos no ano civil de 2005, ao passo que os relatórios dos Estados-Membros apresentados no âmbito do artigo 11.º indicavam os seguintes números de controlos físicos: 31 003 para a UE-15 e 36 249 para a UE-25.

Quadro 2

Incidência dos controlos de declarações de baixo valor por Estado-Membro para 2005

Ano de 2005 (1.1.2005-31.12.2005)

Nível mínimo: análise baseada nos totais por documento administrativo único

Estado-Membro	Número total de controlos físicos	Número total de controlos < 200 euros	Número de controlos < 200 euros em % do número total de controlos físicos	Valor total das declarações sujeitas a controlos físicos em euros	Valor total das declarações controladas < 200 euros	Percentagem dos montantes controlados < 200 euros
BE	858	25	3 %	17 795 108	2 398	
DK	727	19	3 %	5 698 179	2 589	
DE	4 906	239	5 %	37 689 281	20 213	
IE	483	15	3 %	4 856 449	798	
EL ⁽¹⁾	0	0	—	0	0	
ES	1 325	204	15 %	7 282 634	23 647	
FR	1 006	113	11 %	15 238 061	6 248	
IT	2 211	105	5 %	6 933 376	12 262	
LU	0	0	—	0	0	
NL	7 851	444	6 %	28 648 158	53 979	
AT	405	25	6 %	1 738 292	2 941	
PT	370	80	22 %	1 826 201	7 804	
FI	424	41	10 %	5 054 184	3 422	
SE	388	9	2 %	6 514 754	1 132	
UK	402	35	9 %	4 222 519	3 172	
Total UE-15	21 356	1 354	6 %	143 497 195	140 605	
CZ	1 320	24	2 %	10 018 787	3 057	
EE	28	1	4 %	341 922	58	
CY	44	3	7 %	336 423	246	
LV	81	31	38 %	162 312	2 672	
LT	213	2	1 %	4 538 449	203	
HU	559	42	8 %	2 823 611	5 524	
MT	0	0	—	0	0	
PL	2 252	20	1 %	21 338 773	2 781	
SI	249	8	3 %	678 726	1 039	
SK	658	54	8 %	12 604 960	4 912	
Total UE-10	5 404	185	3 %	52 843 963	20 492	
Total UE-25	26 760	1 539	6 %	196 341 157	161 097	0,08 %

Nível máximo: análise baseada nos totais por documento administrativo único

Estado-Membro	Número total de controlos físicos	Número total de controlos < 200 euros	Número de controlos < 200 euros em % do número total de controlos físicos	Valor total das declarações sujeitas a controlos físicos em euros	Valor total das declarações controladas < 200 euros	Percentagem dos montantes controlados < 200 euros
BE	884	62	7 %	17 795 108	4 406	
DK	1 081	131	12 %	5 698 179	13 208	
DE	5 186	415	8 %	37 689 281	31 931	
IE	483	15	3 %	4 856 449	798	
EL ⁽¹⁾	0	0	—	0	0	
ES	1 328	374	28 %	7 282 634	28 535	
FR	1 193	204	17 %	15 238 061	14 487	
IT	2 919	592	20 %	6 933 376	49 113	
LU	0	0	—	0	0	
NL	8 328	894	11 %	28 648 158	87 185	
AT	508	113	22 %	1 738 292	10 215	
PT	477	147	31 %	1 826 201	12 814	
FI	957	235	25 %	5 054 184	16 057	
SE	391	17	4 %	6 514 754	1 725	
UK	474	150	32 %	4 222 519	12 957	
Total UE-15	24 209	3 349	14 %	143 497 195	283 433	
CZ	1 330	29	2 %	10 018 787	3 428	
EE	51	14	27 %	341 922	803	
CY	48	5	10 %	336 423	541	
LV	138	77	56 %	162 312	4 505	
LT	218	4	2 %	4 538 449	463	
HU	612	81	13 %	2 823 611	9 533	
MT	0	0	—	0	0	
PL	2 328	114	5 %	21 338 773	13 022	
SI	270	33	12 %	678 726	2 876	
SK	749	92	12 %	12 604 960	9 103	
Total UE-10	5 744	449	8 %	52 843 963	44 274	
Total UE-25	29 953	3 798	13 %	196 341 157	327 707	0,17 %

⁽¹⁾ A Grécia não apresentou os dados relativos aos controlos físicos do exercício FEOGA 2005, pelo que não são indicados.

Fonte: Base de dados CATS da Comissão.

16. Embora os Estados-Membros tenham cumprido os controlos mínimos de 5 %, muitos efectuaram um número maior de controlos a declarações de baixo valor devido principalmente a interpretações diferentes da legislação. As referidas declarações foram incluídas no cálculo da população mínima de 5 % a controlar quando, na realidade, deveriam ter sido excluídas. Consequentemente, o número de controlos realizados foi superior ao estabelecido na regulamentação. O quadro 2 mostra que foram efectuados entre 1 500 e 3 800 controlos a remessas que deveriam ter sido excluídas.

17. Para fomentar uma utilização dos recursos aduaneiros mais eficiente e eficaz, uma possibilidade seria aumentar o valor mínimo necessário para as remessas serem incluídas na população mínima e posteriormente controladas (ver pontos 19-21 sobre a relação custo/benefício). Um aumento desse valor

poderia resultar numa diminuição significativa do número de declarações a controlar. Obviamente, caso se aumente o limiar, as exportações de valor inferior a este deverão continuar a ser controladas se existirem indícios de fraude ou abuso.

18. O mesmo se passa com os controlos de substituição. O quadro 3 apresenta uma análise do valor das remessas sujeitas a controlos de substituição nas fronteiras orientais da União Europeia. Neste contexto, é de notar que não é obrigatório indicar o montante das restituições solicitadas na documentação que acompanha as mercadorias (declaração de exportação ou exemplar de controlo T5), nem se dispõe de informações sobre a taxa de restituição aplicável, em especial no caso das taxas definidas por concurso e dos produtos não abrangidos pelo anexo I. Assim, os funcionários têm dificuldade em determinar quais as remessas mais indicadas para controlo.

Quadro 3

Análise do valor das remessas sujeitas a controlos de substituição nas fronteiras orientais da UE auditadas pelo Tribunal entre 1 de Maio de 2004 e 30 de Setembro de 2005

Estado-Membro	Hungria		Letónia		Polónia		Eslovénia	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
0-200	25	46	0	0	1	3	17	35
NAI ou semelhante	11	20	11	34	15	43	16	33
201-4 000	9	17	7	22	7	20	7	14
> 4 000	9	17	14	44	12	34	9	18
Total	54	100	32	100	35	100	49	100

NAI: Não abrangidos pelo anexo I

NB: As autoridades húngaras controlaram integralmente todas as embarcações que passaram a fronteira entre a Hungria e a Sérvia, o que altera significativamente o peso relativo dos controlos realizados a montantes inferiores a 200 EUR.

Custo dos controlos efectuados

19. Quando as remessas são apresentadas para exportação nas estâncias aduaneiras de saída (situação verificada sobretudo no Reino Unido e em certos portos franceses), o custo para o comércio relativo à realização dos controlos físicos pode oscilar entre 120 e 400 EUR, dependendo das circunstâncias locais. Estas despesas incluem a deslocação dos contentores entre a zona portuária e locais adequados de descarga, bem como o trabalho envolvido em descarregar e voltar a carregar os contentores (ver caixa 1).

Caixa 1

Um exportador britânico decidiu renunciar ao pedido de restituições à exportação num montante de 293,28 EUR, pois seria necessário deslocar os contentores 51 vezes para se poder realizar o controlo físico do contentor em questão. Esse custo seria imputado ao exportador e, além disso, teria atrasado a partida da embarcação em 5 horas.

20. Quando as remessas são apresentadas para exportação em locais de carga internos, não há qualquer incidência financeira no comércio, uma vez que tal ocorre, em geral, antes de serem carregadas nas instalações do exportador. Dois dos Estados-Membros visitados, Alemanha e Itália⁽¹⁾, cobram o controlo físico ao exportador. O custo de uma intervenção de uma hora no local de carga é de aproximadamente 180 EUR.

21. Como exposto anteriormente, o custo do controlo pode ultrapassar o valor das restituições pagas, provando que os controlos a declarações com um baixo valor em termos de restituições não são rentáveis.

(1) As alfândegas francesas cobram ao exportador quando o desalfandegamento é solicitado fora das horas oficiais de abertura da estância aduaneira.

Aviso prévio dos controlos

22. A legislação comunitária prevê claramente que os controlos físicos devem ser efectuados com frequência e inopinadamente e que um controlo físico do qual o exportador tenha sido expressa ou tacitamente prevenido antecipadamente não pode ser contabilizado no número mínimo exigido de controlos. A Comissão considera normalmente o incumprimento destes requisitos como uma falha de realização de um controlo-chave, susceptível de originar uma correcção para o Estado-Membro em causa.

23. O Tribunal considerou que os controlos físicos, quando realizados no local de carga, que corresponde frequentemente às instalações dos exportadores, eram, em grande medida, previsíveis em vários Estados-Membros: Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido. O Tribunal observou que era prática corrente os funcionários chegarem antes de se iniciar o carregamento da mercadoria. O facto de se encetar sistematicamente os controlos antes do início do carregamento equivale a um aviso tácito, uma vez que, se o funcionário aduaneiro não chegar antes desse momento, o operador comercial sabe que a remessa não será sujeita a um controlo físico. Corre-se o risco de serem carregados produtos não elegíveis ou em quantidade insuficiente e de serem solicitadas restituições a que o operador não tem direito. Esta situação compromete o objectivo e a eficácia do controlo.

Remessas a granel de valor elevado

24. Os produtos a granel, principalmente cereais e açúcar, são normalmente exportados por via marítima para um único destino. Cada carregamento pode representar um valor muito elevado em termos de restituições à exportação (por exemplo: 6 700 toneladas de açúcar branco destinadas à Tunísia valiam 3,4 milhões de EUR no final de 2003). Contudo, por razões administrativas relacionadas com os certificados de exportação, o exportador tem frequentemente de apresentar várias declarações de exportação que abrangem toda a remessa. A auditoria permitiu observar que, na prática, apenas se submete a controlo físico uma única declaração para a totalidade do carregamento. Embora este método não seja contrário à legislação em vigor, os controlos físicos actualmente realizados têm um efeito reduzido, pois apenas abrangem uma parte do carregamento total, diminuindo assim a eficácia do controlo (ver caixa 2).

Caixa 2

Um exportador apresentou seis declarações de exportação relativas a 1 147 toneladas de açúcar branco a carregar numa embarcação com destino à Líbia em Julho de 2006 (montante total das restituições à exportação: 268 600 EUR). Foi seleccionada uma declaração de 200 toneladas para controlo físico (montante das restituições à exportação: 46 840 EUR). As autoridades aduaneiras britânicas observaram o carregamento de parte das 200 toneladas na embarcação. O controlo físico teve início às 6 h 20 m e terminou às 7 h 10 m.

Selagem dos meios de transporte e controlos de substituição

25. Quando se realizou um controlo físico, deve geralmente apor-se um selo aduaneiro ao meio de transporte. Essas remessas normalmente não são submetidas a outros controlos de

substituição, a menos que os selos tenham sido quebrados ou retirados, caso em que deverá realizar-se um controlo de substituição específico, como previsto na regulamentação. Tendo em conta o valor assim conferido aos selos, que se convertem num «livre-trânsito» virtual para a remessa, a sua utilização e significado devem ser claros e inequívocos.

26. No âmbito do procedimento administrativo normal de validação das declarações de exportação, as alfândegas podem igualmente apor selos aduaneiros a contentores, reboques ou camiões sem terem realizado um controlo físico. Verificou-se esta prática em especial na Bélgica, Alemanha, Espanha, França e Itália. Além disso, as remessas ao abrigo do regime TIR ⁽¹⁾ são igualmente seladas pelas alfândegas, sem que se tenha necessariamente efectuado um controlo físico (ver caixa 3 e ilustração 1).

Caixa 3

Em 2001, foi despachada na alfândega espanhola uma remessa de 20 toneladas de carne de bovino para exportação com destino à Rússia. A remessa, selada pelas autoridades espanholas, foi apresentada para armazenagem provisória num entreposto frigorífico em Hamburgo (descarga e admissão sob controlo aduaneiro). A mercadoria foi retirada do entreposto frigorífico sob controlo aduaneiro para transporte por camião até à Rússia. Apesar de a mercadoria estar selada, as autoridades aduaneiras alemãs retiraram uma amostra cuja análise resultou na classificação da mercadoria como miudezas comestíveis de bovino, que não tinham direito a restituições. Com base nestes resultados, novas investigações em Espanha levaram à detecção de mais irregularidades cometidas pelo mesmo exportador, num montante que ascendeu a cerca de 497 000 EUR, incluindo 56 000 EUR de juros. No final de 2006, o organismo pagador emitiu uma notificação de cobrança, encerrando os procedimentos administrativos. Actualmente, a decisão final do caso encontra-se pendente num tribunal nacional. Aproximadamente 80 % dos exemplares de controlo T5 mostraram que as remessas foram seladas pelas autoridades aduaneiras no ponto de partida sem que se tivessem efectuado controlos físicos e ficando, por definição, excluídas da população susceptível de ser submetida a eventuais controlos de substituição nos vários pontos de saída da Comunidade.

27. A auditoria do Tribunal permitiu constatar que os selos apostos pelos expedidores/exportadores dinamarqueses e neerlandeses, que estavam autorizados a fazê-lo, suscitavam dúvidas nas estâncias aduaneiras de saída da União Europeia, pois estes «selos de empresa» não se distinguiam claramente dos «selos aduaneiros».

28. Por conseguinte, muitas remessas são legítima ou involuntariamente excluídas da população de remessas considerada para a realização de controlos de substituição, uma vez que o valor real do selo apostado não é claro e pode levar a crer que já foi efectuado um controlo físico. As autoridades aduaneiras dinamarquesas alteraram as suas regras de utilização dos selos a partir de 1 de Fevereiro de 2006, para evitar equívocos.

⁽¹⁾ Transportes Internacionais Rodoviários.

Número mínimo e âmbito dos controlos de substituição

29. A legislação prevê ⁽¹⁾, como regra geral, que as estâncias aduaneiras de saída realizem, pelo menos, um controlo de substituição por cada dia em que saíam remessas dos vários pontos de saída da União Europeia. A selecção das remessas a controlar deverá ser efectuada, sempre que possível, por meio de uma análise de risco.

30. Existem várias interpretações desta regra de «um por dia». Se chegarem remessas diariamente durante sete dias para carregar um navio que parta ao sétimo dia, no Reino Unido apenas será controlada uma remessa. Pelo contrário, se saírem remessas da União Europeia através de uma estância aduaneira situada na fronteira entre a Letónia e a Rússia diariamente durante sete dias, serão realizados sete controlos de substituição. Esta interpretação é igualmente aplicada nos portos da Bélgica, da Alemanha, de França, de Itália e dos Países Baixos.

31. Um outro problema de interpretação diz respeito às remessas (camião/reboque ou contentor) abrangidas por várias declarações de exportação, chegando em alguns casos raros às 30. A falta de clareza da legislação e a diversidade das interpretações deram origem a situações em que alguns Estados-Membros (como a Letónia, Hungria e Eslovénia) controlam a totalidade da remessa, enquanto a maioria dos outros Estados-Membros selecciona para controlo apenas uma das declarações.

Controlos de substituição específicos

32. As estâncias aduaneiras de saída do território da União Europeia têm de realizar controlos de substituição específicos se detectarem que os selos apostos no local de partida foram retirados, quebrados ou que não foi concedida uma dispensa ⁽²⁾ de selagem. Os controlos de substituição específicos podem implicar um controlo físico completo.

33. Durante a auditoria observou-se que, nas estâncias aduaneiras de saída da fronteira oriental da União Europeia (Letónia, Hungria, Polónia e Eslovénia), todos os camiões/reboques são examinados, o que permite verificar a integridade dos selos. Pelo contrário, as remessas (principalmente contentores) cujos pontos de saída da União Europeia sejam portos situados em França, em Itália, nos Países Baixos e no Reino Unido não são sujeitas a um controlo tão rígido. Isto porque, nestes Estados-Membros, os funcionários aduaneiros não examinam sistematicamente os selos quando as remessas chegam ao ponto de saída física da União

⁽¹⁾ O n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002 da Comissão (JO L 322 de 27.11.2002, p. 4) estabelece que «O número de controlos de substituição por ano civil não será inferior ao número de dias em que os produtos que beneficiam de restituições à exportação [não selados, nos termos do primeiro parágrafo] deixem o território aduaneiro da Comunidade através da estância aduaneira de saída em causa.»

⁽²⁾ Pode ser concedida uma dispensa de selagem devido às características dos produtos exportados (por exemplo, ovos para incubação).

Europeia. Por conseguinte, nem sempre se detectam remessas com selos quebrados, danificados ou inexistentes, que podem assim furta-se a controlos de substituição específicos. Precisamente para resolver este problema, as alfândegas francesas impuseram uma taxa de controlo nacional suplementar de 2 % à selagem das remessas.

Qualidade dos controlos de substituição

34. Em princípio, os controlos de substituição são verificações visuais para comprovar que a mercadoria corresponde aos documentos que a acompanham. O sistema observado com frequência nas estâncias aduaneiras dos portos visitados consistia em abrir as portas dos contentores e identificar apenas a mercadoria imediatamente visível, o que se designa por controlos de «porta traseira». Esta actuação devia-se muitas vezes à falta de instalações adequadas para descarga, especialmente em portos de pequena dimensão (por exemplo, Trieste e Dunquerque). As melhores práticas observaram-se nas estâncias aduaneiras das fronteiras orientais da União Europeia, onde os controlos das remessas transportadas em camiões com cobertura de lona eram exaustivos.

Seguimento dado às irregularidades detectadas durante os controlos de substituição e os controlos de substituição específicos

35. As estâncias aduaneiras de saída devem comunicar aos organismos pagadores dos Estados-Membros em causa as irregularidades detectadas pelos controlos de substituição e podem solicitar informações sobre as medidas tomadas para lhes dar seguimento.

36. As estâncias aduaneiras de saída da Dinamarca, Letónia, Polónia e Eslovénia comunicaram irregularidades aos organismos pagadores responsáveis de outros Estados-Membros. Contudo, na maioria dos casos, não receberam qualquer resposta sobre as medidas tomadas para lhes dar seguimento, apesar de o terem solicitado.

37. Detectou-se um problema específico na estância aduaneira de Aalborg, na Dinamarca. Os controlos efectuados por esta estância revelaram uma elevada incidência de falta de selos no ponto de saída da União Europeia. No entanto, em vez de realizar os necessários controlos de substituição específicos, a estância recusou certificar que as mercadorias tinham deixado o território da União Europeia, alegando que não lhe era possível confirmar o tipo de mercadorias por não existirem selos. Entre Agosto de 2004 e Fevereiro de 2006, esta estância informou os organismos pagadores dos outros Estados-Membros de que não podia certificar a saída da União Europeia de 280 ⁽³⁾ remessas por

⁽³⁾ Em 2005, a população total que deveria submeter-se a controlos de substituição elevava-se a 1 482 remessas. Foram detectadas 263 irregularidades pelos controlos de substituição específicos.

os selos terem sido retirados. Apenas foram recebidas respostas em dois casos ⁽¹⁾ dos 280 comunicados. Segundo as autoridades aduaneiras dinamarquesas, os organismos pagadores da Grécia, Espanha, França e Itália não responderam às comunicações enviadas. Em 17 casos semelhantes relativos a exportações com origem na Dinamarca, a estância aduaneira de Aalborg enviou as informações ao organismo pagador dinamarquês, tendo sido posteriormente retiradas as restituições à exportação.

38. Um caso permite ilustrar este problema: as alfândegas dinamarquesas descobriram um conjunto de 30 selos de empresa autorizados na cabina de um camião. Os selos deveriam ter sido apostos no ponto de carregamento em França, como medida de segurança para impedir a substituição durante o transporte, mas era óbvio que podiam ser utilizados livremente.

Confirmação de saída da União Europeia

39. Um dos elementos fundamentais para provar o direito a restituições à exportação é a confirmação de que as mercadorias deixaram o território aduaneiro da Comunidade. Para todas as mercadorias exportadas, é necessário que a própria declaração de exportação ou um documento que acompanha a remessa em trânsito (exemplar de controlo T5) sejam carimbados e assinados pelas autoridades nacionais (alfândegas), confirmando a saída das mercadorias.

40. No Reino Unido, a responsabilidade pela confirmação da saída das mercadorias, para produtos exportados em contentores por via marítima, foi atribuída a agentes marítimos e/ou operadores portuários. A regulamentação exige que essa confirmação seja fornecida pelas «autoridades competentes» ⁽²⁾. Os agentes marítimos e operadores portuários não podem ser considerados como tal. Os controlos deste sistema efectuados pelas alfândegas do Reino Unido revelaram que 21 % dos 913 pedidos verificados continham dados incorrectos no que respeita à data de saída. Os

⁽¹⁾ No primeiro caso, as alfândegas dinamarquesas não confirmaram a saída, tendo informado o organismo pagador belga (BIRB) dos resultados do controlo de substituição em Outubro de 2004. No entanto, o BIRB pagou as restituições à exportação, num montante de cerca de 3 200 EUR, relativas a açúcar, com base numa prova de chegada proveniente da Noruega, tendo informado as alfândegas dinamarquesas da sua decisão em Agosto de 2005.

No segundo caso, em Junho de 2005, as alfândegas dinamarquesas recusaram certificar a saída das mercadorias por não poderem identificá-las devidamente devido à falta do selo apostado no ponto de partida, na Alemanha. Em Setembro de 2005, o organismo pagador alemão (HZA Hamburg-Jonas) recusou pagar restituições à exportação num montante aproximado de 21 800 EUR pelo contentor de manteiga com destino à Noruega. O exportador neerlandês interpôs recurso dessa decisão. No final de Janeiro de 2007, o caso continuava pendente no *Finanzgericht Hamburg*.

⁽²⁾ O Regulamento (CE) n.º 800/1999 da Comissão (JO L 102 de 17.4.1999, p. 11) prevê, no n.º 1, alínea a), do artigo 9.º, que «Sempre que o exemplar de controlo T5, ou o documento nacional comprovativo de que o produto deixou o território aduaneiro da Comunidade, tenha sido visado pelas autoridades competentes, os produtos (...)».

procedimentos observados no Reino Unido causam o risco de se confirmar uma data de saída errada ou mesmo, dada a falta de verificações cruzadas da documentação comercial, a saída de mercadorias que não correspondam às declaradas.

41. Quando as mercadorias são exportadas por via marítima, a legislação comunitária prevê uma gama complexa de possibilidades para determinar a estância aduaneira responsável pela confirmação da saída da União Europeia e pelo controlo de substituição, consoante o transporte por mar (serviço marítimo) seja autorizado pelas alfândegas como «regular» ou considerado «não regular». As mercadorias transportadas em serviços de carreiras regulares são aquelas colocadas a bordo de embarcações que navegam apenas entre portos situados no território aduaneiro da Comunidade.

42. A auditoria permitiu constatar que certas remessas podem furta-se aos controlos de substituição no ponto de saída final da União Europeia como, por exemplo, quando são transportadas por via marítima entre Estados-Membros através de serviços de carreiras «regulares» e posteriormente levadas por via terrestre até um posto fronteiriço. Pode assim ser confirmada a saída num local que não é o ponto real de saída do território aduaneiro comunitário, o que coloca o risco de se confirmarem datas de saída incorrectas e de poderem voltar a ser introduzidas no território da União Europeia mercadorias cujo direito a restituições foi certificado (ver *ilustrações 2 e 3*).

Resultados dos controlos físicos e respectivo contexto

43. Os Estados-Membros devem comunicar a incidência de irregularidades detectadas pelos controlos físicos em matéria de restituições à exportação. O *quadro 4* mostra os valores das irregularidades detectadas por este meio e comunicadas ao OLAF ⁽³⁾ entre 2000 e 2005, cujo total se elevava a 3,5 milhões de EUR. Neste contexto, é de referir que as irregularidades relativas às restituições à exportação, detectadas pelo conjunto dos métodos nos últimos cinco anos, atingiram 98,6 milhões de EUR. Esta soma representava cerca de 16 % do total das irregularidades no domínio da agricultura comunicadas ao OLAF durante esse período, ao passo que as restituições à exportação eram responsáveis por 8,6 % da totalidade das despesas agrícolas. Por conseguinte, embora os Estados-Membros realizem o número exigido de controlos físicos, os resultados destes, em termos de valor das irregularidades detectadas, são relativamente fracos.

⁽³⁾ Organismo Europeu de Luta Antifraude.

Quadro 4

Valores das irregularidades detectadas pelos controlos físicos e comunicadas ao OLAF

Montante das irregularidades comunicadas na sequência de um controlo físico no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 386/90

(em EUR)

Estado-Membro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
BE		66 723	40 875	64 191		57 129	228 918
DK	173 999	91 724	152 451	7 309	63 088	63 309	551 880
DE	272 941	99 239	89 706	212 440			674 326
IE		14 347	62 974	0	28 378		105 699
EL							0
ES	447 637	120 226					567 863
FR		93 026	55 887	135 144	311 035	80 443	675 535
IT				13 258	8 351	23 800	45 409
LU							0
NL				108 139			108 139
AT	165 748	4 300	13 931	4 662	90 616	41 685	320 942
PT		4 031	22 481	4 021	22 982	25 246	78 761
FI							0
SE							0
UK							0
UE-15	1 060 325	493 616	438 305	549 164	524 450	291 612	3 357 472
CZ							0
EE							0
CY						18 327	18 327
LV							0
LT						18 576	18 576
HU							0
MT							0
PL					8 671	50 914	59 585
SI							0
SK							0
UE-10					8 671	87 817	96 488
Total	1 060 325	493 616	438 305	549 164	533 121	379 429	3 453 960

Fonte: Base de dados de irregularidades do OLAF, Dezembro de 2006.

44. A taxa de irregularidades comunicadas expressa em percentagem do valor das declarações verificadas (nos casos em que estas informações foram fornecidas pelos Estados-Membros) é também relativamente baixa. De acordo com os relatórios anuais dos Estados-Membros relativos a 2005, a taxa global de irregularidades comunicadas que foram detectadas por controlos físicos ascende a 0,2 % dos montantes de restituições à exportação verificados ⁽¹⁾.

45. É notório que a taxa de detecção é relativamente baixa quando se compara o valor das irregularidades detectadas por meio de controlos físicos com o valor das irregularidades reveladas por outros métodos. O quadro 5 apresenta, com base nos

dados comunicados ao OLAF, uma comparação entre o valor das irregularidades detectadas por controlos físicos e o valor das detectadas por controlos *ex post* ⁽²⁾ dos registos comerciais. O resultado (um rácio de 11 para 1 a favor dos controlos *ex post*) sugere que estes controlos, realizados após a exportação física das mercadorias, têm demonstrado ser até à data o mais eficaz dos dois instrumentos para a detecção das irregularidades. Embora apenas alguns tipos de irregularidades detectadas por controlos físicos possam ser reveladas por controlos *ex post*, sendo ambos indispensáveis para o processo global de controlo, estes números podem ainda assim indicar que os controlos físicos e os controlos de substituição poderiam ser mais bem orientados.

⁽²⁾ Ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, relativo aos controlos, pelos Estados-Membros, das operações que fazem parte do sistema de financiamento pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção «Garantia» (JO L 388 de 30.12.1989, p. 18).

⁽¹⁾ Relatórios dos Estados-Membros no âmbito do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002 e relatório de síntese da Comissão de 17 de Novembro de 2006.

Quadro 5

Valor das irregularidades detectadas pelos controlos administrativos ex post (Regulamento (CEE) n.º 4045/89) e comunicadas ao OLAF

Montantes das irregularidades detectadas pelos controlos previstos pelo Regulamento n.º 4045/89 (em EUR)						
	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Total	7 711 833	4 655 655	5 638 791	8 044 471	1 695 640	27 746 390

Montantes das irregularidades comunicadas detectadas pelos controlos físicos previstos pelo Regulamento n.º 386/90 (em euros)						
	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Total	493 616	438 305	549 164	533 121	379 429	2 393 635

Comparação dos montantes das irregularidades comunicadas no âmbito do Regulamento n.º 4045/89 e do Regulamento n.º 386/90

(montantes Reg. 4045/89 divididos pelos montantes Reg. 386/90)

Rácio Reg. 4045/89 vs Reg. 386/90	2001	2002	2003	2004	2005	Total
	15,6	10,6	10,3	15,1	4,5	11,6

Fonte: Base de dados de irregularidades do OLAF, 1 de Dezembro de 2006.

As disposições da Comissão para o acompanhamento da execução destes controlos são satisfatórias? A Comissão tomou medidas adequadas em resposta aos resultados destes controlos ou às deficiências observadas?

46. A Comissão procede a auditorias regulares dos procedimentos de controlo das restituições à exportação nos Estados-Membros. Realiza igualmente controlos documentais dos relatórios anuais dos Estados-Membros. O Tribunal avaliou os relatórios destas auditorias relativas ao período 2001-2004 e concluiu que os controlos-chave do sistema de controlos físicos e de substituição foram cobertos de forma adequada. As auditorias da Comissão incidiram nos domínios principais do Regulamento (CEE) n.º 386/90 no que respeita à aplicação dos sistemas de análise de risco, à realização de um número suficiente de controlos, à documentação adequada dos controlos, à certificação da saída, aos procedimentos de selagem e à origem das mercadorias. Além disso, foram efectuados controlos relativos ao pré-financiamento e à metodologia dos controlos ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 em matéria de restituições à exportação.

47. A acção da Comissão no que respeita aos relatórios anuais dos Estados-Membros no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 386/90 cobre todos os casos manifestos de incumprimento do número de controlos a efectuar (ou seja, comunicação das deficiências pelos próprios Estados-Membros). Embora as questões levantadas pelos Estados-Membros tenham sido discutidas no Comité dos Mecanismos das Trocas Comerciais, ainda são necessárias medidas suplementares relativamente à previsibilidade dos controlos (Itália, Abril de 2003) e à possível fuga aos controlos de substituição (Dinamarca, Maio de 2004). Para comprovar a exactidão dos relatórios anuais dos Estados-Membros, o Tribunal conferiu os valores das irregularidades notificadas para 2004 e constatou que as autoridades neerlandesas comunicaram um montante total de 1,4 milhões de EUR. Após investigações do Tribunal, esta quantia foi reduzida para 78 000 EUR.

48. Na sequência das auditorias da Comissão nos Estados-Membros, foram impostas correcções financeiras relativas a deficiências dos sistemas de controlo destes, como se indica no quadro 6. Destas correcções, 67 % (34 milhões de EUR) decorrem de deficiências dos controlos de substituição, físicos e documentais (Bélgica, Dinamarca, Países Baixos e Reino Unido), enquanto 33 % (16,5 milhões de EUR) estão relacionadas com deficiências no que toca ao bem-estar dos animais (Alemanha, França e Países Baixos).

Quadro 6

Restituições à exportação — correcções financeiras 2002-2007 (em EUR)

	Bem-estar dos animais	Procedimento simplificado britânico ⁽¹⁾	Controlos físicos ⁽²⁾	Controlos de substituição	Datas das missões	Prazos em anos
Países Baixos ⁽³⁾ ⁽⁷⁾	1 064 627				27-29/11/2000 8-10/1/2001	3,0
				26 664 623	14-18/5/2001	5,7
Alemanha ⁽⁴⁾	13 823 822				13-17/11/2000 23-26/01/2001	3,6
França ⁽⁴⁾	1 649 756				23-25/10/2000 5-9/2/2001	3,8
Bélgica ⁽⁵⁾			225 713		3-7/12/2001	3,4
Reino Unido ⁽⁶⁾		369 440	10 772		Junho 2001 Novembro 2001	4,3
Dinamarca				6 616 032	24-28/9/2001 21/6/2002	
Total	16 538 205	369 440	236 485	33 280 655		
Total geral				50 424 785		
Percentagem do montante total de correcções	32,8 %	0,7 %	0,5 %	66,0 %		

⁽¹⁾ Deficiências de concepção do procedimento simplificado britânico.

⁽²⁾ Incumprimento da taxa mínima de controlo.

⁽³⁾ Decisão 2004/561/CE (JO L 250 de 24.7.2004, p. 21).

⁽⁴⁾ Decisão 2005/354/CE (JO L 112 de 3.5.2005, p. 14).

⁽⁵⁾ Decisão 2005/579/CE (JO L 199 de 29.7.2005, p. 84).

⁽⁶⁾ Decisão 2006/554/CE (JO L 218 de 9.8.2006, p. 12).

⁽⁷⁾ Decisão 2007/243/CE (JO L 106 de 24.4.2007, p. 55).

NB: Taxa de câmbio utilizada:

1 EUR = 0,6791 GBP (27.7.2006);

49. Contudo, estão ainda pendentes casos de incumprimento em matéria de controlos de substituição na Itália e nos Países Baixos, onde as missões de auditoria foram realizadas em 2001/2002. O mesmo sucede com auditorias efectuadas em 2004 em que os procedimentos de apuramento das contas podem resultar em correcções financeiras para a Alemanha, Irlanda, Espanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido. Os auditores da Comissão detectaram deficiências relacionadas com a qualidade dos controlos físicos e de substituição, as exportações de açúcar, a aplicação de sanções, a qualidade dos sistemas de análise de risco e o cumprimento das taxas de controlo.

50. A Comissão ainda não tomou medidas eficazes para clarificar e/ou reforçar a regulamentação na sequência dos resultados da sua auditoria de apuramento. O problema da previsibilidade dos controlos foi assinalado nos relatórios de auditoria relativamente aos Países Baixos (Junho de 2004), Espanha (Maio de 2004) e Bélgica (Março de 2005), sem que até à data tenham sido apresentadas quaisquer propostas claras.

51. Embora as próprias normas internas da Comissão estabeleçam um prazo que varia entre 16 meses (sem conciliação) e 24 meses (com conciliação) como sendo o tempo necessário

entre a visita de auditoria e a decisão final, este prazo não foi plenamente respeitado na auditoria dos controlos físicos e de substituição.

52. As principais questões/observações do presente relatório foram comunicadas pelo Tribunal nas notas de observações preliminares que enviou aos Estados-Membros e que disponibilizou igualmente à Comissão em Abril de 2005. Foram também discutidas nas reuniões do Comité dos Mecanismos das Trocas Comerciais, a mais recente das quais em meados de 2006. Contudo, a Comissão não adoptou ainda nenhuma medida concreta para dar solução aos problemas constatados.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

53. Em relação aos controlos físicos, o Tribunal constatou que a interpretação do quadro normativo pelos Estados-Membros deu origem a que muitos controlos nas instalações dos exportadores fossem realizados sistematicamente no início do processo de carregamento, o que torna o controlo previsível para o exportador e compromete a sua eficácia. A regulamentação indica claramente que os controlos devem ser frequentes, inopinados e que não podem ser contabilizados para efeitos dos requisitos mínimos os controlos dos quais o exportador tenha sido expressa ou tacitamente prevenido antecipadamente.

Recomendação n.º 1

A Comissão deverá assegurar a correcta aplicação da regulamentação para garantir que os controlos nas instalações dos exportadores sejam realizados de forma imprevisível e sem aviso prévio tácito. Deverá igualmente procurar que se dê um seguimento eficaz às observações do Tribunal, bem como às suas próprias observações nesta matéria, com vista a determinar se os controlos que não cumprem estes critérios devem ser contabilizados para efeitos do requisito mínimo de 5 %.

54. Foi realizado um número significativo de controlos físicos a declarações de baixo valor, ao contrário do previsto na regulamentação. Dos controlos físicos efectuados em 2005, entre 6 % e 13 % cobriram apenas 0,1 % do valor total de restituições sujeito a esses controlos. Este foi especialmente o caso dos Estados-Membros que não aplicaram uma análise de risco à selecção das declarações, mas mesmo nos três Estados-Membros visitados pelo Tribunal que o fizeram foram regularmente controladas remessas de baixo valor.

Recomendação n.º 2

A Comissão deverá rever o método pelo qual os Estados-Membros seleccionam as declarações sujeitas a controlos físicos; deverá analisar a possibilidade de tornar obrigatória a análise de risco e de aumentar o valor mínimo de restituições que obriga a declaração a controlo físico. Estas medidas tornariam os controlos físicos mais rentáveis e contribuiriam para garantir uma utilização mais eficiente dos recursos aduaneiros mediante a selecção de remessas de valor e risco mais elevados.

55. Quando do controlo físico de remessas a granel pode acontecer que apenas se inspecione uma pequena parte do carregamento. Caso não se proceda a uma verificação suplementar de que a remessa na sua totalidade está em conformidade com as declarações e é elegível para o pagamento de restituições, o valor do controlo corre o risco de ficar comprometido.

Recomendação n.º 3

A Comissão deverá analisar a possibilidade de clarificar que, no caso de parte de uma remessa a granel ser seleccionada para controlo físico, as autoridades nacionais têm de controlar a totalidade da remessa, por exemplo, através de controlos cruzados com outros registos e garantindo que não se verifica apenas uma parte da remessa isoladamente.

56. Quanto aos controlos de substituição, o Tribunal constatou que:

- a) certos controlos realizados limitavam-se a meros exames visuais superficiais de uma parte da remessa, que não correspondiam ao objectivo dos controlos;

- b) o modo de cálculo do número mínimo exigido de controlos de substituição variava consoante os Estados-Membros;
- c) a regulamentação prevê que os produtos que estiveram sujeitos a um controlo físico e foram selados pelas alfândegas fiquem em seguida isentos de novos controlos de substituição (excepto em circunstâncias excepcionais). A auditoria permitiu constatar que certas remessas seladas pelas alfândegas (para outros fins), mas que não tinham sido objecto de um controlo físico, ficavam em seguida isentas da eventual realização de controlos de substituição no ponto de saída do território da União Europeia;
- d) as estâncias aduaneiras de saída efectuam controlos específicos dos selos quando os selos apostos anteriormente foram quebrados ou violados. Como não existem regras explícitas aplicáveis aos controlos dos selos, observou-se que a sua realização não era uniforme;
- e) quando as mercadorias são transportadas entre Estados-Membros por via marítima antes de sair da União Europeia por estrada ou caminho-de-ferro, há a possibilidade de evitarem ser seleccionadas para controlos de substituição no ponto de saída final do território da União Europeia;
- f) as remessas que chegam ao ponto de saída do território da União Europeia não são acompanhadas de documentação que indique claramente o valor das restituições, ou mesmo se têm direito a estas, o que torna difícil para os funcionários que devem efectuar os controlos determinar que remessas devem ser verificadas;
- g) quando os controlos de substituição permitem detectar irregularidades, estas devem ser comunicadas ao Estado-Membro de onde provêm as mercadorias, podendo igualmente ser incluído um pedido de informação sobre o eventual seguimento dado à questão. O Tribunal constatou que este sistema não funcionava como previsto e que as informações sobre o seguimento dado não eram comunicadas às autoridades que tinham realizado os controlos.

Recomendação n.º 4

O Tribunal recomenda que:

as normas da regulamentação aplicável aos controlos de substituição garantam que a totalidade da remessa seleccionada para controlo seja submetida a um exame visual;

se analise a possibilidade de exigir que o número de controlos de substituição a efectuar seja determinado com base numa percentagem mínima de declarações em vez de na regra de «um por dia»;

a Comissão tome medidas para assegurar que o valor dos selos apostos a remessas de produtos elegíveis para restituições à exportação seja claro e inequívoco, garantindo desta forma que os controlos de substituição sejam aplicáveis a todas as exportações que não tenham sido submetidas a controlos físicos e selagem pela estância aduaneira de partida;

a Comissão reveja os regulamentos que regulam os controlos de substituição, incluindo os controlos de substituição específicos, para garantir a harmonização da sua aplicação entre Estados-Membros de modo a que os funcionários responsáveis pela realização destes controlos nas fronteiras da União Europeia saibam claramente que remessas devem controlar;

a Comissão garanta que são respeitados os procedimentos relativos à comunicação e seguimento dado às irregularidades assinaladas quando detectadas por controlos de substituição e que os Estados-Membros em causa tomam as medidas necessárias para lhes dar seguimento de uma forma eficiente.

57. No que respeita ao controlo, pela Comissão, da aplicação do quadro normativo e das medidas que toma para suprir as deficiências observadas no seu funcionamento, é de notar que:

- a) em larga medida, as constatações do Tribunal coincidem com as dos próprios serviços de auditoria da Comissão. Embora a Comissão tivesse conhecimento destas deficiências há um tempo considerável, não reagiu através da adopção, em tempo oportuno, de alterações legislativas ou de correcções financeiras;
- b) o facto de os controlos *ex post* das restituições, realizados com base nos registos depois de concluído o processo de exportação, revelarem um número significativamente mais

elevado de irregularidades que os controlos físicos pode sugerir que os controlos físicos e de substituição poderiam ser mais bem orientados;

- c) a Comissão acompanha a realização dos controlos procedendo a auditorias nos Estados-Membros e examinando os relatórios que os Estados-Membros têm de enviar sobre os controlos de restituições à exportação efectuados. A Comissão baseia-se, em parte, na realização desses controlos para a sua garantia global sobre a legalidade e regularidade do pagamento das subvenções agrícolas.

As deficiências constatadas pelo Tribunal devem ser abordadas com eficácia para garantir que o sistema de controlos físicos e de substituição proporciona à Comissão um maior nível de garantia quanto às despesas relativas às restituições à exportação.

Recomendação n.º 5

O Tribunal recomenda que:

a Comissão proponha alterações da regulamentação para reforçar os controlos físicos e de substituição e assegurar a sua aplicação harmoniosa e eficaz. Para tal, é necessário que os controlos não sejam previsíveis, que a selecção dos controlos por meio de uma análise de risco seja obrigatória e que os controlos de substituição sejam aplicados às exportações que não foram anteriormente submetidas a nenhum controlo físico;

a Comissão examine em especial a validade dos controlos realizados antes do carregamento das mercadorias para determinar se é possível considerar que cumprem os critérios necessários para serem incluídos no número mínimo de controlos exigido pela regulamentação.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 21 de Junho de 2007.

Pelo Tribunal de Contas
Hubert WEBER
Presidente

ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1

Carne de bovino transportada em camião de Espanha para a Rússia via Alemanha e Letónia



Valor das restituições à exportação para uma remessa de carne de bovino: 9 000 EUR. As mercadorias que se encontram a caminho do seu destino final podem ser conservadas num entreposto frigorífico (por exemplo, Hamburgo, na Alemanha) sob controlo aduaneiro durante um determinado período até que o exportador decida o meio de transporte final (navio ou camião).

Ilustração 2

Frango congelado (aves) transportado de Morlaix (França) para a Arábia Saudita via Brest (França) e Roterdão (Países Baixos) em navio «feeder» e navio de navegação oceânica em contentores de 24 toneladas.



Valor das restituições à exportação para um contentor de 24 toneladas: 10 800 EUR em Novembro de 2004.

Estância de partida: Morlaix.

Estância de saída: Brest (transbordo em Roterdão).

O navio «feeder» Brest/Roterdão (embora se trate de uma carreira regular em termos comerciais) tem o estatuto aduaneiro de carreira «não regular» na acepção do Código Aduaneiro. Por conseguinte, a saída das mercadorias da UE é correctamente confirmada pela alfândega de Brest no dia em que o navio sai desse porto.

Ilustração 3

Leite gordo em pó transportado de Cookstown (Reino Unido) para Moscovo (Rússia) via Roterdão (Países Baixos), Riga (Letónia) e Grebneva (Letónia) em navio e camião

Valor das restituições à exportação para um contentor de 25 toneladas: 13 650 EUR em Junho de 2005.

Estância de partida: Belfast (desalfandegamento interior em Cookstown).

Estância de (primeira) saída: Belfast.

Estância de (última) saída: Grebneva (Letónia).

Consoante a carreira utilizada seja «regular» ou «não regular», a estância aduaneira de saída, responsável pelos controlos de substituição e pela confirmação da saída das mercadorias do território aduaneiro da União Europeia, pode ser Belfast (Reino Unido), Roterdão (Países Baixos) ou Grebneva (Letónia).

ANEXO

FUNCIONAMENTO DO SISTEMA

Apresenta-se em seguida um breve resumo do sistema de controlos físicos e de substituição das remessas que beneficiam de restituições à exportação e de confirmação de saída da União Europeia:

- a) os exportadores podem apresentar as remessas que beneficiam de restituições à exportação no local de carga no interior da União Europeia (instalações comerciais) ou nas estâncias aduaneiras interiores ou de saída da União Europeia;
- b) a mercadoria deve ser acompanhada por uma declaração de exportação que indica, entre outros elementos, as suas características e quantidade;
- c) no caso de os produtos serem apresentados num local de carga interior, o exportador deve, regra geral, informar a estância aduaneira, com uma antecedência de 24 horas, do início e fim das operações de carregamento (pré-aviso) ⁽¹⁾;
- d) o controlo físico deve incidir, pelo menos, em 5 % das declarações de exportação apresentadas por sector de produtos e por ano de calendário ⁽²⁾;
- e) são permitidas taxas reduzidas de controlo por sector de produtos ⁽³⁾ quando for aplicada a análise de risco para seleccionar as declarações a controlar; no entanto, a taxa global de 5 % das declarações deve ser respeitada. Os controlos físicos a sectores de produtos de «risco elevado» compensariam os controlos a uma taxa inferior a 5 % em sectores de produtos de «baixo risco»;
- f) as declarações de baixo valor ou pequena quantidade (inferiores a 200 EUR ou a 500 kg) não devem ser tidas em conta para os controlos físicos, a não ser que existam suspeitas de fraude ou abuso ⁽⁴⁾;
- g) não pode ser contabilizado como controlo físico um controlo do qual o exportador tenha sido expressa ou tacitamente prevenido antecipadamente ⁽⁵⁾;
- h) no caso de o ponto de saída da União Europeia ser diferente daquele onde a mercadoria e a respectiva declaração de exportação foram apresentadas, os meios de transporte ou as embalagens devem ser selados. Os selos são apostos pelas autoridades aduaneiras ou pelos próprios exportadores que tenham recebido autorização dessas entidades para utilizarem selos de empresa ⁽⁶⁾;
- i) devem ser efectuados controlos de substituição ⁽⁷⁾ a, pelo menos, tantas declarações como o número de dias em que saiam do território aduaneiro da Comunidade, através da estância aduaneira em causa, produtos não selados ⁽⁸⁾ que beneficiam de restituições à exportação (em princípio, uma «declaração» por dia, no mínimo);
- j) além disso, devem ser realizados controlos específicos, caso os selos tenham sido retirados ou quebrados ou não tenha sido concedida uma dispensa de selagem;
- k) os controlos de substituição são verificações visuais para garantir que a mercadoria corresponde aos documentos aduaneiros que a acompanham;
- l) as restituições à exportação devem ser pagas nomeadamente depois de as autoridades aduaneiras confirmarem que a mercadoria deixou o território da União Europeia ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ N.º 7 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999.

⁽²⁾ Artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 386/90.

⁽³⁾ «... uma taxa mínima de 2 % por sector de produtos».

⁽⁴⁾ Artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

⁽⁵⁾ Artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 386/90 e artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

⁽⁶⁾ Artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

⁽⁷⁾ Artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

⁽⁸⁾ Em princípio, não se efectuam controlos de substituição a remessas que tenham sido seladas pelas autoridades aduaneiras no ponto de partida, pois considera-se que foram sujeitas a um controlo físico e correspondem à declaração.

⁽⁹⁾ Nos casos em que as taxas de restituição variam consoante o país de destino, é necessário provar que a mercadoria foi colocada no mercado do país de destino declarado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO**SÍNTESE**

I. As restituições à exportação, que eram um pilar essencial da Política Agrícola Comum até à reforma da PAC de 1992, perderam a sua importância durante as sucessivas reformas desta política. Os dados que figuram no quadro 1 ilustram este facto: passaram de 9,8 mil milhões de EUR em 1988 para 2,5 mil milhões de EUR em 2006. Apenas 1,4 mil milhões estão inscritos no orçamento para restituições à exportação em 2007. Ainda mais importante, a Comissão assumiu um compromisso político no contexto da OMC de suprimir todas as restituições à exportação até 2013.

Contudo, até que a última restituição à exportação seja paga, deve manter-se em vigor um sistema de controlo plenamente operacional. É por esta razão que a Comissão acolhe com agrado a maior parte das recomendações, que serão objecto de acompanhamento. No entanto, qualquer alteração substancial do sistema de controlo destinada a compensar riscos potenciais não deve complicar desnecessariamente a legislação nem aumentar a carga administrativa de uma forma desproporcionada para as administrações e para os intervenientes. Uma tal abordagem seria injustificável, dado que o regime das restituições à exportação, a partir de agora em vias de ser abandonado, será suprimido.

II. Os controlos físicos efectuados nas remessas de mercadorias exportadas fazem parte do sistema de controlo global em vigor. Fazem dele igualmente parte os controlos administrativos *ex ante* sobre a totalidade dos pedidos de restituições à exportação, os controlos *ex post* ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 do Conselho e as verificações da Comissão no quadro do apuramento das contas.

IV.

- a) Consciente do risco de previsibilidade dos controlos, a Comissão recordou aos Estados-Membros, aquando da reunião do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» realizada em 10 de Maio de 2005, a necessidade de fazer variar a periodicidade dos controlos físicos a fim de preservar o efeito de surpresa.
- b) Segundo os relatórios anuais apresentados pelos Estados-Membros, 6,08 % de todas as exportações com um montante superior aos limiares mínimos foram fisicamente controladas em 2005. Estas exportações representavam cerca de 7 % das exportações em valor, o que revela que os controlos não estavam concentrados nas exportações de baixo valor.
- c) O método utilizado respeita a legislação e os objectivos políticos. O controlo de uma amostragem representativa de uma remessa de mercadorias a granel é semelhante ao tratamento de outros tipos de mercadorias.

V.

- a) Os controlos de substituição efectuam-se verificando visualmente que a identidade das mercadorias apresentadas na alfândega na estância de saída corresponde à declarada na alfândega no ponto de partida ⁽¹⁾.

No que diz respeito ao número de controlos efectuados, os Estados-Membros têm em grande medida respeitado as exigências mínimas.

VI.

- a) A Comissão acolhe favoravelmente as conclusões que figuram no ponto 46 do relatório, segundo as quais, nomeadamente: «O Tribunal avaliou os relatórios destas auditorias no período 2001-2004 e concluiu que os controlos fundamentais do sistema de controlos físicos e de substituição foram cobertos de forma adequada.»
- b) A Comissão comunicou atempadamente as conclusões adequadas aos Estados-Membros. Se tal se justificar, essas conclusões darão origem a recuperações financeiras a favor do orçamento da UE.

Estão em preparação alterações ao Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho e ao Regulamento (CE) n.º 2090/2002 da Comissão a fim de remediar, nomeadamente, as deficiências assinaladas pelo Tribunal de Contas.

(1) N.º 4 do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

VII.

- b) Aquando da reunião do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» de 10 de Maio de 2005, foi recordada aos Estados-Membros a necessidade de fazer variar a periodicidade dos controlos físicos, devendo estes ter reagido em consequência.

Na sequência de análises e consultas aprofundadas sobre esta questão, a Comissão irá, num futuro próximo, apresentar propostas legislativas que recolham o parecer dos Estados-Membros no quadro do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais».

INTRODUÇÃO

1. As restituições à exportação, que eram um pilar essencial da Política Agrícola Comum até à reforma da PAC de 1992, perderam a sua importância durante as sucessivas reformas desta política. Os dados que figuram no quadro 1 ilustram este facto: passaram de 9,8 mil milhões de EUR em 1988 para 2,5 mil milhões de EUR em 2006. Apenas 1,4 mil milhões estão inscritos no orçamento para restituições à exportação em 2007. Ainda mais importante, a Comissão assumiu um compromisso político no contexto da OMC de suprimir todas as restituições à exportação até 2013.

Contudo, até que a última restituição à exportação seja paga, deve manter-se em vigor um sistema de controlo plenamente operacional. É por esta razão que a Comissão acolhe com agrado a maior parte das recomendações, que serão objecto de acompanhamento. No entanto, qualquer alteração substancial do sistema de controlo destinada a compensar riscos potenciais não deve complicar desnecessariamente a legislação nem aumentar a carga administrativa de uma forma desproporcionada para as administrações e para os intervenientes. Uma tal abordagem seria injustificável, dado que o regime das restituições à exportação, a partir de agora em vias de ser abandonado, será suprimido.

4. Para além dos controlos mencionados pelo Tribunal, existem controlos administrativos *ex ante* sobre a totalidade dos pedidos de restituição à exportação, bem como um sistema de controlos *ex post* previsto no Regulamento (CEE) n.º 4045/89.

OBSERVAÇÕES

13. No que diz respeito ao Reino Unido, a questão de proceder a anulações referida pelo Tribunal surgiu na sequência dos problemas inerentes a um novo sistema informático introduzido em 2004. Desde então o número de anulações diminuiu substancialmente.

15. Os Estados-Membros têm a liberdade de proceder aos controlos que desejarem sobre as exportações de baixo valor, desde que não os incluam no cálculo das taxas mínimas de controlos a realizar. Além disso, os Estados-Membros são obrigados a adoptar as medidas adequadas para evitar as fraudes e os abusos⁽¹⁾. Estas disposições poderão mesmo prever certos controlos físicos e controlos de substituição sobre exportações de valor mais baixo, caso em que podem ser contabilizados para efeitos do cálculo das exigências mínimas.

No entanto, a Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal, nos termos do qual os Estados-Membros deviam procurar um justo equilíbrio entre as remessas de baixo valor e as remessas de valor elevado seleccionadas para os controlos, a fim de se orientar para os riscos em causa de forma mais eficaz.

Segundo os relatórios anuais apresentados pelos Estados-Membros, 6,08 % de todas as exportações com um montante superior aos limiares mínimos foram fisicamente controladas em 2005.

16. A Comissão recorda que os artigos de baixo valor podem ser incluídos no cálculo da taxa mínima dos controlos quando estes são efectuados para prevenir fraudes e abusos. Ver n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002 da Comissão.

17. Esta sugestão será analisada mais aprofundadamente pela Comissão.

18. A Comissão sublinha que o exportador deve mencionar se uma restituição à exportação é aplicável ou não. Serão apresentadas propostas para parecer ao Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» relativamente às informações que devem obrigatoriamente figurar nos documentos (exemplar de controlo T5) indicando se é solicitada uma restituição à exportação e uma estimativa do montante total.

19 a 21. A Comissão reconhece que o custo do controlo (para o exportador) é consideravelmente mais elevado quando é efectuado na estância aduaneira de saída do que nas instalações do exportador. Este sistema de controlo é condicionado pelo facto de os produtos de exportação serem isolados ou identificados⁽²⁾ antes do início do carregamento mencionado na notificação aos serviços aduaneiros [n.º 7 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999].

Caixa 1. O exportador não está autorizado a retirar o seu pedido de restituição à exportação, se for informado de que as suas mercadorias estão seleccionadas para um controlo físico. Fazê-lo seria comprometer o objectivo desses controlos. Os serviços da Comissão irão, por conseguinte, analisar esta conclusão de forma mais aprofundada.

⁽¹⁾ Artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

⁽²⁾ Tal como mencionado no documento de reflexão D(2005) 12998 discutido no Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» de 10 de Maio de 2005.

23. A Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal segundo o qual controlos normalizados podem, em certos casos, tornar os controlos previsíveis, apesar de tal não ser necessariamente o que acontece. A questão já foi abordada com os Estados-Membros no Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» (1).

A prática de efectuar controlos nas instalações dos exportadores tem a vantagem de ser mais prático para os exportadores e permitir aos serviços aduaneiros acederem integral e facilmente às mercadorias seleccionadas para o controlo.

Além disso, se os produtos de exportação forem isolados ou identificados antes do início do carregamento mencionado na notificação aos serviços aduaneiros [n.º 7 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 800/1999], o exportador está já vinculado pela identidade dos produtos.

As mercadorias expedidas a partir das instalações de um exportador sem um controlo físico serão posteriormente objecto de uma selecção tendo em vista um controlo de substituição no ponto de saída do território da Comunidade; em 2005, cerca de 13 % de tais exportações foram efectivamente objecto de um controlo desse tipo.

24. e caixa 2. A Comissão não considera que exista um problema se uma carga completa de um único e mesmo produto for abrangida por várias declarações de exportação e se os serviços aduaneiros controlarem os produtos pertencentes apenas a uma declaração de exportação. O exportador não tem antecipadamente conhecimento de que declaração de exportação será controlada.

Além disso, a abordagem actual tem a vantagem de o número de remessas controladas, ainda que parcialmente, ser superior ao que seria registado se fosse aplicada a abordagem do «tudo ou nada».

Para além dos controlos físicos no local, os documentos de expedição, bem como toda a documentação comercial que abrange todo o carregamento, deviam confirmar a garantia obtida para toda a carga. Além disso, os controlos *ex post* previstos no Regulamento (CEE) n.º 4045/89 reforçam estas garantias.

25 e 26. A Comissão concorda com o facto de os serviços aduaneiros não deverem apor selos sem um controlo prévio da carga.

A Comissão está a analisar eventuais alterações a introduzir na legislação para reforçar as regras em matéria de aposição de selos pelos serviços aduaneiros. Não devia ser aceite qualquer aposição de selos aduaneiros sem um controlo físico prévio.

Caixa 3. A Comissão tem conhecimento do problema e o caso foi assinalado ao OLAF.

(1) Documento de reflexão D(2005) 12998, debatido no Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» de 10 de Maio de 2005.

27 e 28. O sistema de expedidor autorizado (2) não exclui a aposição de verdadeiros selos aduaneiros em vez dos selos apositos pelas empresas. O documento de acompanhamento de trânsito (3) esclarece que se trata de uma remessa de um expedidor autorizado.

Se o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 for aplicado correctamente, não deve existir qualquer incerteza quanto ao facto de saber se um selo é aposito pelos serviços aduaneiros ou por um expedidor autorizado.

30. O Tribunal faz referência à prática segundo a qual, em certos portos, os serviços aduaneiros efectuem tantos controlos de substituição quantos os dias em que chegam ao porto por via terrestre remessas que satisfazem as condições; outros Estados-Membros limitam esses controlos ao número de dias durante os quais essas remessas saem do porto por via marítima. As disposições legais prevêm um número de controlos de substituição que não será inferior ao número de dias em que os produtos que beneficiam de restituições à exportação deixem o território aduaneiro da Comunidade através da estância aduaneira de saída em causa (4).

Como um navio que atravessa a fronteira marítima transporta um número mais elevado de contentores do que um camião que atravessa a fronteira terrestre, concentrando assim mais o número de dias a tomar em consideração como referido anteriormente, a frequência dos controlos de substituição varia em consequência.

31. A Comissão recordará aos Estados-Membros no âmbito do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» que as mercadorias deviam ser seleccionadas para controlos de substituição na medida do possível à luz de uma análise de risco e que se forem seleccionadas remessas abrangidas por declarações múltiplas, deve ser justificado cada artigo escolhido para contar como um controlo de substituição separado.

Os novos Estados-Membros efectuaram controlos múltiplos em remessas consolidadas logo após a sua adesão, uma vez que não pretendiam correr riscos quanto a uma má interpretação das disposições em vigor nesse momento. Ultrapassam em grande medida as exigências mínimas relativamente aos controlos de substituição.

33. O sistema previsto no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002 prevê uma obrigação de efectuar controlos de substituição e se, durante esses controlos, forem detectadas anomalias, como selos quebrados, os serviços aduaneiros devem passar a um controlo de substituição específico. Os Estados-Membros são incentivados a aplicar a análise de risco, e por força desta disposição, pode afigurar-se útil controlar activamente a integridade dos selos. No entanto, a Comissão tenciona propor a criação da obrigação, para as estâncias aduaneiras de saída, de verificarem activamente o estado dos selos.

(2) Para os exemplares de controlo T5 referidos no n.º 4 do artigo 912.º-G do Regulamento (CEE) n.º 2454/93.

(3) Exemplar de controlo T5, caixa A e/ou caixa 110; n.º 2, alíneas b) ou c), do artigo 912.º-G do Regulamento (CEE) n.º 2454/93.

(4) N.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

34. A Comissão concorda que os «controles de porta traseira» não dão a melhor garantia possível em matéria de não substituição, mas não verificou que estes tipos de controlos, tal como o Tribunal descreve em relação a portos relativamente pequenos com uma actividade limitada no que diz respeito a mercadorias que beneficiam de restituições à exportação, constituam o método mais comum.

Nos portos mais importantes, como Felixstowe, Le Havre e Roterdão, os contentores são transportados para instalações especializadas onde são descarregados na medida do necessário a fim de poder aceder a toda a remessa.

37. A estância aduaneira de Aalborg define todas as situações em que é necessário um controlo de substituição específico, enquanto irregularidades *ab initio*.

A Dinamarca informou verbalmente que a ausência de selos se devia ao facto de os carregamentos de exportações de frutos provenientes do sul da Comunidade terem sido carregadas de novo noutros camiões durante o seu transporte para a estância aduaneira de saída. A Comissão solicitou aos Estados-Membros, no âmbito do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» de 17 de Novembro de 2006, que prestassem atenção a este aspecto, tendo as autoridades belgas indicado que os seus serviços aduaneiros supervisionavam esses novos carregamentos.

Devido à carga de trabalho causada às autoridades dos Estados-Membros por esta supervisão dos novos carregamentos, a Comissão voltou a examinar a questão no âmbito do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais», em 17 de Abril de 2007 ⁽¹⁾.

38. A presença ou a ausência de selos de empresa não tem qualquer incidência na selecção das mercadorias que devem ser sujeitas a controlos de substituição ou a controlos de substituição específicos. Todas as remessas à exportação, seladas ou não seladas por expedidores autorizados, entram de qualquer forma em linha de conta para um controlo de substituição ⁽²⁾.

40. A situação no Reino Unido é analisada no quadro do procedimento de apuramento das contas.

42. Embora, tal como o indica o Tribunal, possam existir riscos, as mercadorias em questão permanecem sob controlo aduaneiro até terem deixado fisicamente o território aduaneiro da Comunidade. Por conseguinte, a Comissão considera que os riscos relativamente às restituições à exportação são correctamente geridos.

43. Embora a parte relativa das restituições à exportação que figuram na base de dados da Comissão possa ser mais elevada do que a média, o montante em causa representa menos de 0,5 % das despesas totais para as restituições à exportação durante o período em questão. 21 % dos montantes em causa foram já recuperados.

A base de dados da Comissão identifica as irregularidades de um montante superior ao limiar de 4 000 EUR (superior a 10 000 EUR desde 1 de Janeiro de 2007), o que implica que esta base de dados não contém todos os dados relativos às irregularidades.

⁽¹⁾ Documento de trabalho C(2007) 8083.

⁽²⁾ N.º 2, primeiro parágrafo, do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

44 e 45. As irregularidades detectadas por controlos físicos dizem principalmente respeito a aspectos como o peso e as características dos produtos. O tipo de irregularidades detectadas por controlos efectuados ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 pode incluir esses aspectos, mas podem igualmente incluir outros tipos de irregularidades. Os Estados-Membros devem coordenar os seus controlos físicos e os seus controlos *a posteriori* em conformidade com as disposições do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 386/90.

47. A Comissão está a analisar estas questões de forma aprofundada e tomará as medidas adequadas.

49. O resultado definitivo relativamente a esses casos só será conhecido no final do procedimento de apuramento de conformidade, incluindo intercâmbios exaustivos com os Estados-Membros destinados a preservar o seu direito de defesa e a garantir um tratamento justo e equitativo. Nesta fase, contudo, prevê-se que não sejam impostas aos Estados-Membros em causa correcções financeiras em todos os casos.

50. Em inúmeras ocasiões, a Comissão prestou, no âmbito do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais», esclarecimentos relativamente aos problemas mencionados pelo Tribunal.

Além disso, a Comissão está a preparar uma proposta de alteração do Regulamento (CEE) n.º 386/90 do Conselho. Em paralelo, está também em preparação a alteração do Regulamento (CE) n.º 2090/2002 da Comissão; será analisada e apresentada para parecer ao Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais», quando o Conselho tiver aprovado a sua parte.

51. Os serviços da Comissão aceitam esta conclusão e tomarão medidas para acelerar o tratamento dos inquéritos de auditoria que continuam em aberto.

52. Estão a ser tomadas medidas concretas. As questões suscitadas pelo Tribunal são objecto de um acompanhamento adequado no quadro das discussões sobre as melhores práticas no âmbito do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais», bem como de projectos de medidas legislativas. Contudo, a elaboração da legislação necessita de um exame aprofundado destinado a encontrar um justo equilíbrio entre, por um lado, o aumento da carga administrativa e a complexidade da legislação e, por outro, o valor acrescentado dos controlos alterados.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendação n.º 1

A ideia de que os serviços aduaneiros devem diversificar os seus horários de chegada para que os controlos não sejam previsíveis foi analisada com os Estados-Membros ⁽³⁾. A Comissão tomará iniciativas para formalizar esta ideia através de uma alteração do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

⁽³⁾ Documento de trabalho D(2006) 12818 (Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais», 7 de Junho de 2006).

54. Os critérios actuais de 5 % no mínimo são respeitados, mesmo se não tivermos em conta exportações de baixo valor.

No entanto, a Comissão partilha o ponto de vista do Tribunal, segundo o qual os Estados-Membros deviam procurar um justo equilíbrio entre as remessas de baixo valor e as remessas de valor elevado seleccionadas para os controlos, a fim de se orientar para os riscos em causa de forma mais eficaz.

No entanto, a Comissão considera que seria necessário continuar a controlar certas exportações de baixo valor.

Recomendação n.º 2

A Comissão tenciona instituir o recurso obrigatório à análise de risco em conformidade com as iniciativas já previstas no Regulamento (CE) n.º 1875/2006 (Disposições de Aplicação do Código Aduaneiro Comunitário).

A Comissão incentivou já fortemente os Estados-Membros a aplicarem a análise de risco permitindo aos que o fazem reduzir, de 5 % a 0,5 %, a taxa dos controlos sobre as mercadorias não abrangidos pelo anexo I (principalmente mercadorias transformadas).

Além disso, a Comissão proporá ao Conselho dar aos Estados-Membros a possibilidade de fixarem a taxa de controlo de 5 % por Estado-Membro e não por estância aduaneira se a análise de risco for aplicada.

55. Os controlos físicos no local, os documentos de expedição, bem como toda a outra documentação comercial que abrange a totalidade do carregamento, devem confirmar a garantia obtida para toda a carga. Além disso, os controlos *ex post* previstos no Regulamento (CEE) n.º 4045/89 reforçam estas garantias. A Comissão remete igualmente para a sua resposta ao ponto 24.

Recomendação n.º 3

A Comissão tenciona divulgar orientações sobre o controlo das remessas a granel mencionado no ponto 1 do Anexo I do Regulamento (CE) n.º 2090/2002 da Comissão.

56.

a) A Comissão concorda com a observação do Tribunal segundo a qual os «controlos de porta traseira» (ver igualmente resposta da Comissão ao ponto 34) não são em si mesmos suficientes para satisfazer a exigência que prevê que um controlo visual deverá clarificar se as mercadorias são abrangidas pelos documentos que as acompanham. Os serviços da Comissão analisam uma alteração da legislação aplicável ⁽¹⁾ destinada a tratar esta questão.

(1) N.º 2, primeiro parágrafo, do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

b) Os Estados-Membros em causa respeitaram as disposições legais.

As conclusões do Tribunal dizem respeito aos seguintes pontos:

- Dificuldades iniciais dos novos Estados-Membros, que entretanto foram resolvidas;
- Prática observada nos portos marítimos da saída, que respeitam todas as disposições legais mínimas, ultrapassando mesmo alguns o mínimo exigido. A Comissão considera que esta prática não devia ser desencorajada.

c) A prática identificada pelo Tribunal está em conformidade com a legislação em vigor, que prevê que sejam efectuados controlos de substituição em relação às mercadorias que não foram seladas pelos serviços aduaneiros.

Todavia, a Comissão tenciona propor uma outra solução que consiste em instituir controlos aduaneiros prévios obrigatórios antes da aposição dos selos pelas autoridades aduaneiras, caso em que a estância aduaneira de saída poderá tratar com toda a confiança as remessas que possuem selos aduaneiros válidos.

d) A Comissão tenciona propor a instituição da obrigação, para as estâncias aduaneiras de saída, de verificarem activamente o estado dos selos.

e) Embora, tal como o indica o Tribunal, possam existir riscos, as mercadorias em questão permanecem sob controlo aduaneiro até terem deixado fisicamente o território aduaneiro da Comunidade. Por conseguinte, a Comissão considera que os riscos relativamente às restituições à exportação são correctamente geridos.

f) A Comissão sublinha que o exportador deve mencionar se uma restituição à exportação é aplicável ou não ⁽²⁾. Serão apresentadas propostas para parecer ao Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» relativamente às informações que devem obrigatoriamente figurar nos documentos (exemplar de controlo T5) indicando se é solicitada uma restituição à exportação e uma estimativa do montante total.

g) O Tribunal informou a Comissão destas conclusões e a Comissão solicitou aos Estados-Membros, no âmbito do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» de 11 de Julho de 2006, que dessem mais atenção a este aspecto.

Recomendação n.º 4

A Comissão está a preparar uma alteração ao Regulamento (CE) n.º 2090/2002:

- tendo em conta os princípios de custo/eficácia dos controlos;

(2) No terceiro exemplar da declaração de exportação que acompanha o produto à estância aduaneira de saída [artigo 793.º do Regulamento (CEE) n.º 2454/93], ou no exemplar de controlo T5.

- *que preveja uma percentagem que indique a norma a aplicar para os controlos de substituição em vez da «regra de um controlo por dia»;*
- *que institua controlos aduaneiros prévios obrigatórios antes da aposição dos selos pelos serviços aduaneiros, o que garantirá que as outras remessas satisfazem realmente as condições para serem seleccionadas para controlos de substituição,*

a fim de que as disposições legais enunciem regras que já foram explicadas aos Estados-Membros nos documentos de trabalho relativamente a esta matéria.

A Comissão continuará a verificar cuidadosamente os relatórios anuais dos Estados-Membros sobre este aspecto, tal como previsto no ponto 2.7 do anexo III do Regulamento (CE) n.º 2090/2002.

57.

- a) A Comissão tomou medidas na sequência das conclusões do Tribunal de Contas. Essas conclusões foram debatidas com os Estados-Membros no âmbito do Comité «Mecanismos das Trocas Comerciais» e abordadas em diferentes documentos de trabalho dirigidos aos Estados-Membros. Além disso, a Comissão está a preparar alterações à legislação em vigor.

Por outro lado, as conclusões relevantes do Tribunal na matéria foram apresentadas aos Estados-Membros em causa no quadro do procedimento de apuramento de contas.

- c) Os controlos físicos ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 386/90 fazem parte de um sistema global de controlos que, para além dos controlos físicos, se compõem de controlos administrativos *ex ante* sobre a totalidade dos pedidos de restituições à exportação, de controlos *ex post* ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 4045/89 e das próprias auditorias da Comissão no quadro do apuramento das contas. É com base nesta cadeia de controlos que a Comissão obtém uma garantia razoável quanto às despesas em questão.

Recomendação n.º 5

A Comissão está a preparar uma alteração do Regulamento (CE) n.º 2090/2002 sobre a questão da previsibilidade. Serão tomadas iniciativas para criar a aplicação obrigatória da análise de risco em conformidade com o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1875/2006 no que diz respeito à análise de risco nos procedimentos aduaneiros de importação e de exportação. No que se refere à selecção para os controlos de substituição, ver a terceira parte da recomendação n.º 4.

RECTIFICAÇÕES**Rectificação ao Relatório especial n.º 3/2007 sobre a gestão do Fundo Europeu para os Refugiados (2000-2004),
acompanhado das respostas da Comissão**

(«Jornal Oficial das Comunidades Europeias» C 178 de 31 de Julho de 2007)

(2007/C 252/02)

Na página 5, ponto 12, segunda linha:

em vez de: «programa»,

deve ler-se: «relatório».
