I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER Nº 6/95

do Tribunal de Contas sobre a decisão de apuramento da Comissão relativa ao Exercício de 1991

(96/C 10/01)

O TRIBUNAL DE CONTAS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o artigo 43º e o nº 4, segundo parágrafo, do artigo 188ºC,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) nº 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970 ([1]), relativo ao financiamento da política agrícola comum, com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) nº 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 ([2]) e o Regulamento (CE) nº 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995 ([3]), relativo ao processo de apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia»,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) nº 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972 ([4]), relativo ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção «Garantia», com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) nº 295/88 da Comissão, de 1 de Fevereiro de 1988 ([5]),

Tendo em conta as decisões de apuramento da Comissão relativas ao exercício de 1991, de 29 de Abril de 1994 ([6]) e 21 de Dezembro de 1994 ([7]),

Tendo em conta o pedido efectuado pela Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu em 30 de Março de 1995 de «informações circunstanciadas sobre a fiabilidade do método seguido pela Comissão para avaliar os montantes inscritos na decisão bem como de um parecer sobre os montantes mais significativos e o caso dos domínios não cobertos pela decisão» sobre o trabalho de apuramento relativo ao exercício de 1991,

Considerando que o processo de apuramento constitui o último acto de gestão, efectuado pela Comissão, dos fundos comunitários pagos no âmbito das disposições do FEOGA, secção «Garantia»,

Considerando que a Comissão é obrigada a apurar as contas do FEOGA-Garantia antes do final do exercício que sucede aquele a que as contas se referem,

Considerando que o apuramento se baseia na declaração anual de despesas feita pelo Estado-membro e que deve determinar o «a) ... montante das despesas efectuadas em cada Estado-membro durante o ano em questão, atribuídas ao FEOGA, secção "Garantia"», bem como o «b) montante dos meios financeiros que ficam disponíveis em cada Estado-membro no fim do ano em questão e que resulta da diferença entre o conjunto dos meios financeiros comunitários disponível no início do ano ou adiantados durante o ano e o montante referido na alínea a)» ([8]),

Considerando que a Comissão estabeleceu regras internas ([9]) relativas à execução das verificações necessárias para a realização dos objectivos anteriormente definidos,

([1]) JO nº L 94 de 28. 4. 1979.
([2]) JO nº L 125 de 8. 6. 1995.
([3]) JO nº L 158 de 8. 7. 1995.
([4]) JO nº L 186 de 16. 8. 1972.
([5]) JO nº L 30 de 2. 2. 1988.
([6]) JO nº L 120 de 11. 5. 1994, p. 59.
([7]) JO nº L 352 de 31. 12. 1994, p. 82.

([8]) Artigo 8º do Regulamento (CEE) nº 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972 (JO nº L 186 de 16. 8. 1972, p. 1).
([9]) Manual operacional relativo às contas do FEOGA-Garantia, Doc. VI/359/89.

Considerando que a Comissão decidiu confiar a auditoria das contas dos organismos pagadores a firmas privadas de auditoria e concentrar os seus próprios recursos na verificação da conformidade das operações com a legislação comunitária,

Considerando que a Comissão reconheceu um certo número de dificuldades em relação aos Estados-membros, particularmente em manter o calendário do apuramento, e que apresentou uma proposta em 1 de Julho de 1994 ([10]) de alteração do Regulamento (CEE) nº 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, sobre a qual o Tribunal emitiu um parecer em 15 de Dezembro de 1994 ([11]),

Considerando que o novo processo não era aplicável ao apuramento das contas do FEOGA-Garantia a título do exercício de 1991,

Considerando que o Conselho adoptou o Regulamento (CE) nº 1287/95 ([2]) que altera o Regulamento (CEE) nº 729/70, sem alterar o texto conforme sugerido no parecer do Tribunal,

Considerando que o Tribunal apresentou os resultados da análise da incidência do apuramento relativamente às quotas leiteiras em Espanha e Itália [1 362,9 Mio ECU = 74,5 % ([12]) de todas as despesas não reconhecidas a título do exercício de 1991] à Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu em 1 de Março de 1995,

Considerando que o parecer que se segue relativo às decisões da Comissão sobre o apuramento das contas do FEOGA-Garantia a título do exercício de 1991 se baseia numa auditoria efectuada a nível da Comissão que inclui a verificação dos documentos de auditoria e dos relatórios de missão existentes na Comissão, do relatório de síntese de 1991 e das decisões propriamente ditas, na avaliação dos métodos e processos da Comissão para determinar os montantes em causa e no próprio trabalho de auditoria do Tribunal relativo ao presente exercício,

O TRIBUNAL ADOPTOU O SEGUINTE PARECER

Método aplicado pela Comissão para verificar as despesas do FEOGA, secção «Garantia» e âmbito do controlo

1. Os princípios e métodos estabelecidos no manual operacional interno da Comissão correspondem às normas de auditoria em vigor e, em princípio, constituem a base de uma boa auditoria. Contudo, ao verificar a aplicação dos métodos prescritos no referido manual, observam-se deficiências que são devidas em parte a uma importante falta de recursos humanos, nunca resolvidas quer a nível da Comissão quer da DG VI (cerca de 35 funcionários dos cerca de 1 000 existentes na DG VI), já mencionadas pelo Tribunal em relatórios anteriores ([13]). Assim, o âmbito previsto não pôde ser coberto e não se efectuaram as verificações suficientes.

2. Observaram-se as seguintes deficiências específicas em matéria de auditoria:

   a) Como não é possível dar cobertura total a todas as despesas do FEOGA a título de cada exercício, a Comissão examina uma selecção de rubricas orçamentais (ver Anexo II, Quadro 1) e de organismos pagadores seguindo uma análise de risco; embora um método deste tipo seja válido, a análise de risco foi prejudicada pelo facto de a Comissão não ter afectado os recursos suficientes que lhe permitam assegurar que recebe e analisa regularmente as informações sobre os sistemas de controlo de todos os Estados-membros e as alterações neles verificadas; as deficiências e irregularidades identificadas por meio de outras verificações, para além das efectuadas pelo serviço da Comissão responsável pelo apuramento das contas (por exemplo, no âmbito de inquéritos sobre irregularidades e nas auditorias do Tribunal), demonstram falhas relativamente à informação em que se baseou a avaliação do risco; o trabalho de auditores externos salientou insuficiências ao nível de organismos pagadores que foram

([10]) COM(94) 240 de 1. 7. 1994, JO nº C 284 de 12. 10. 1994, p. 5.

([11]) JO nº C 383 de 31. 12. 1994, p. 31.

([12]) Taxas de conversão utilizadas no 21º relatório financeiro do FEOGA, secção «Garantia», relativo a 1991 Doc. VI/400/91, de 1. 9. 1992.

([13]) a) Relatórios anuais:
- Observacões relativas ao apuramento das contas:
  - Relatório anual relativo ao exercício de 1986, ponto 5.26 (JO nº C 336 de 15. 12. 1987)
  - Relatório anual relativo ao exercício de 1988, pontos 5.1–5.32 (JO nº C 312 de 12. 12. 1989)
- Observações relativas aos Estados-membros:
  - Relatório anual relativo ao exercício de 1989 (JO nº C 313 de 12. 12. 1990)
  - Relatório anual relativo ao exercício de 1990 (JO nº C 324 de 13. 12. 1991)
  - Relatório anual relativo ao exercício de 1991 (JO nº C 330 de 15. 12. 1992)
  - Relatório anual relativo ao exercício de 1992 (JO nº C 309 de 16. 11. 1993)
  - Relatório anual relativo ao exercício de 1993 (JO nº C 327 de 24. 11. 1994)

b) Relatórios especiais:
- Nº 2/89 sobre a organização dos mercados no sector das frutas e dos produtos hortícolas frescos e transformados (JO nº C 128 de 24. 5. 1989)
- Nº 2/90 sobre a gestão e controlo das restituições à exportação (JO nº C 133 de 31. 5. 1990)
- Nº 2/92 sobre a auditoria das restituições à exportação pagas a empresas importantes no sector dos produtos lácteos (JO nº C 101 de 22. 4. 1992)
- Nº 4/93 sobre a aplicação do regime de quotas que visa o controlo da produção leiteira (JO nº C 227 de 23. 8. 1993)
- Nº 7/93 sobre controlos de fraudes e irregularidades no domínio agrícola (JO nº C 353 de 19. 2. 1994)
- Nº 8/93 sobre a organização comum do mercado no sector do tabaco em rama (JO nº C 65 de 2. 3. 1994).

considerados pela Comissão como domínios de fraco índice de risco (por exemplo, Europæisk Fællesskabdirektoratet na Dinamarca, Produktschap voor Zuivel nos Países Baixos, Intervention Board no Reino Unido);

b) Em vários domínios não abrangidos pelo apuramento de 1991, o próprio trabalho de auditoria do Tribunal relativo ao exercício de 1991 revela deficiências graves nos sectores referidos no Anexo I;

c) As auditorias analíticas das declarações anuais dos Estados-membros (que incluem obrigatoriamente, no âmbito das operações de apuramento a executar, uma reconciliação com as informações e os dados fornecidos por diferentes fontes e a avaliação dos relatórios de controlo sobre os organismos pagadores) não foram efectuadas na Bélgica relativamente ao sector dos óleos e gorduras e só o foram em parte em Espanha, França, Itália e Reino Unido no que se refere ao sector do leite; nòs casos em que tais auditorias foram executadas, elas deviam ter sido melhor documentadas e controladas;

d) As reconciliações das declarações anuais com as contas efectivas dos Estados-membros não foram concluídas para todas as rubricas orçamentais conforme reflectem os Quadros 2 a 13 do Anexo II; os relatórios dos auditores externos referem que os montantes das declarações anuais tinham sido retirados das contas dos Estados-membros; não oferecem garantia quanto à sua exactidão e quanto à legalidade e regularidade das operações subjacentes;

e) A análise e a avaliação dos sistemas de controlo interno dos Estados-membros, incluindo os testes de conformidade das operações apenas foram efectuadas relativamente a um número muito limitado de acções e organismos pagadores; além disso, estas verificações nem sempre incluíam organismos encarregados da autorização de despesas e organismos de controlo independentes dos organismos pagadores em casos em que estes últimos procedem ao pagamento com base em documentos certificados por tais organismos externos; do mesmo modo, nem sempre incluíam uma avaliação reflectindo que o sistema de controlo dos Estados-membros está em conformidade com a regulamentação comunitária;

f) A amostragem substantiva, método utilizado para quantificar as incidências financeiras das imperfeições dos sistemas, determinando assim os montantes a excluir do financiamento pelo FEOGA, não foi muitas vezes executada em número suficiente e nem sempre incluiu a gestão das operações pelos organismos encarregados da autorização de despesas e pelos organismos de controlo independentes dos organismos pagadores; assim, nestes casos, não se pôde tirar qualquer conclusão quanto ao facto de «as despesas incorridas pelos organismos pagadores serem efectuadas em conformidade com as regras comunitárias e não serem significativamente sobredeclaradas»; houve apenas três casos em que foi executado um número suficiente de amostragens substantivas de acordo com o programa de auditoria, mas os auditores da Comissão não tiveram a possibilidade de emitir um parecer sobre as mesmas uma vez que não foram alargadas às autoridades locais. Relativamente ao conjunto das amostragens sobre despesas de restituições à exportação (31,6 % do total das despesas), os auditores da Comissão não puderam emitir um parecer devido a outras limitações no âmbito da auditoria causadas pela complexidade do sistema e pelos problemas em determinar o destino e a chegada das mercadorias.

3. O apuramento das contas é um procedimento de gestão relativamente ao qual cada etapa deverá ser cuidadosamente documentada, considerando a incidência financeira potencial para os Estados-membros. Em vários casos, as observações que figuram nos relatórios de missão não foram incluídas nas cartas com observações enviadas aos Estados-membros. Não havia provas documentais que explicassem a razão por que tais observações foram excluídas.

4. Não se retiraram conclusões formais da documentação ou de outras informações recebidas dos Estados-membros que explicassem a razão por que foram omitidos determinados pontos na carta enviada com as observações e por que foram transferidos outros para a fase seguinte do processo, nomeadamente o «diálogo» com os Estados-membros ([14]).

5. Não houve qualquer explicação formal da razão pela qual uma observação que fazia parte da ordem de trabalhos do «diálogo» fora alterada ou omitida. O facto de ter havido alterações pôde às vezes ser determinado ao comparar as cartas enviadas aos Estados-membros, a ordem de trabalhos do «diálogo» e o telex enviado ao Estado-membro após o «diálogo». Em alguns casos em que os processos incluíam notas sobre os resultados do «diálogo», escritas em formulários-tipo pelo auditor, não havia provas de que essas notas fossem revistas. Os telex, em alguns casos, apresentam argumentos e conclusões relativas às alterações mas, em outros, constituem um pedido de informações adicionais da parte dos Estados-membros. O tratamento das novas respostas provenientes dos Estados-membros é tão pouco transparente como o das respostas originais.

([14]) Trata-se de um procedimento pelo qual o Estado-membro tem a possibilidade de apresentar documentos e informações adicionais a fim de justificar os montantes contestados pela Comissão. Este procedimento é diferente do que foi implementado pela Decisão da Comissão nº 94/442/CE de 1 de Julho de 1994 (JO nº L 182 de 16. 7. 1994) relativa à criação de um órgão de conciliação.

6. A própria Comissão reconheceu as dificuldades crescentes em cumprir o calendário do apuramento previsto na regulamentação e a acumulação de correcções financeiras resultantes de tais atrasos. Em 1 de Julho de 1994 propôs alterações ao regulamento de base tendo em vista a reforma do processo de apuramento das contas que foram finalmente adoptadas em 22 de Maio de 1995 ([2]).

7. O Tribunal emitiu um parecer sobre a proposta da Comissão para a reforma do processo ([11]), insistindo especialmente no facto de a Comissão manter o controlo relativamente à nomeação dos auditores externos, de os certificados serem estabelecidos de acordo com métodos de trabalho coerentes e fiáveis, de a auditoria de conformidade incluir a verificação de operações concretas e de a Comissão apresentar ao Tribunal até 31 de Dezembro de 1998 um estudo relativo ao funcionamento do novo sistema. O Tribunal não emitiu um parecer sobre o sistema de correcções forfetárias porque a proposta inicial da Comissão não se lhe referia (ver ponto 9 e nota de pé-de-página 16).

Avaliação dos principais montantes não reconhecidos

8. O exercício do apuramento das contas efectuado pela Comissão a título de 1991 reflectiu o montante de 1 829 Mio ECU (ver Quadro 14) de correcções (despesas não reconhecidas a recuperar). Os montantes não reconhecidos são recuperados pelos Estados-membros que os integram como montantes negativos numa declaração mensal referida na decisão de apuramento. Assim, os montantes não reconhecidos a título do exercício orçamental de 1991 reduzem as despesas globais declaradas a título do orçamento de 1995, excluindo o reembolso referente ao regime de quotas no sector do leite (Grécia, Itália e Espanha), que é repartido por quatro exercícios até 1998 (ver ponto 26).

9. A maior parte das correcções não se baseia em erros ou irregularidades encontradas efectivamente nas contas ou operações («correcções pontuais»). Devido ao carácter limitado e não representativo das amostragens substantivas das operações, a verdadeira incidência financeira das deficiências dos sistemas não pôde ser avaliada. Por consequência, a Comissão estabeleceu uma «grelha interna» que determina uma percentagem de despesas não reconhecidas de 2 % quando um sistema revela deficiências pouco significativas, de 5 % quando um sistema apresenta deficiências de importância média e de 10 % quando as imperfeições são consideradas graves. Estas correcções forfetárias podem ter um valor preventivo e actuar como um incentivo para os Estados-membros melhorarem os seus sistemas de controlo. Contudo, dado que o nível de despesas não reconhecidas é suficientemente elevado, o processo de apuramento é utilizado, neste caso, para um fim que ultrapassa os seus objectivos iniciais ([15]).

10. Embora a Comissão tenha definido orientações básicas para fixar as correcções financeiras no caso de deficiências de controlo ([16]), a aplicação de taxas forfetárias não está devidamente harmonizada. Não existe documentação formal que explique a avaliação e as conclusões que conduziram à determinação final das correcções forfetárias na decisão de apuramento. Assim, as razões, procedimento e circunstâncias que levaram a Comissão a excluir da sua decisão final montantes que eram inicialmente indicados como não reconhecidos na comunicação enviada aos Estados-membros nem sempre eram evidentes ou transparentes para o Tribunal. Em alguns casos baseavam-se em informações não verificadas, fornecidas pelos Estados-membros.

11. A primeira prioridade deve ser atribuída aos métodos de auditoria que constituem uma base objectiva para uma correcção, tais como extrapolações de resultados obtidos por métodos de amostragem estatística em conformidade com normas de auditoria em vigor. O Tribunal não pôde identificar quaisquer correcções baseadas neste método. Os tipos de correcções realmente efectuados são referidos nos pontos que se seguem. Eles ilustram o processo de tomada de decisão utilizado na determinação dos montantes que não serão reconhecidos.

12. Algumas correcções efectivas baseavam-se numa extrapolação a partir de uma selecção de *dossiers* submetidos a testes que não constituíam uma amostra representativa. A extrapolação foi contudo calculada aplicando a percentagem de pagamentos indevidos verificada na amostra ao pagamento total efectuado à área administrativa verificada [por exemplo: Itália, prémio ao abandono definitivo de superfícies plantadas com videiras, correcção na rubrica orçamental: B1-1640: -7 314 669 876 LIT (ECU -5 Mio ECU)].

13. Verificam-se outras correcções em casos onde houve deficiências de controlo e a correcção se baseou em estatísticas nacionais. Contudo, a fiabilidade das estatísticas não foi verificada. Como uma das regiões (Sardenha, Itália) onde se detectaram deficiências não foi sujeita a correcções com base nas estatísticas nacionais, não foi efectuada qualquer correcção em relação à mesma. Uma outra região (Veneto, Itália), que os auditores da Comissão não visitaram e relati-

([15]) Presentemente pode encontrar-se uma base legal nos termos do nº 2, alínea c), do artigo 5º do Regulamento (CE) nº 1287/95 que altera o Regulamento (CEE) nº 729/90, aplicável a partir do apuramento das contas relativo ao exercício financeiro de 1996, artigo que não existia na versão apresentada ao Tribunal solicitando o seu parecer.

([16]) Doc. VI/216/93 rev. 1 de 12. 9. 1994, «Evaluation des conséquences financières lors de la préparation de la décision d'apurement des comptes du FEOGA-GARANTIE».

vamente à qual não puderam formular uma opinião sobre o sistema de controlo, foi sujeita a correcções com base nas estatísticas nacionais [por exemplo: Itália, prémio por ovelha e por cabra, correcção na rubrica orçamental B1-2220: -67 595 110 851 LIT (-44 Mio ECU)].

14. Outras correcções assentam em cálculos baseados num montante estimativo, porque não existia uma documentação precisa como consequência da aplicação incorrecta pelos Estados-membros da regulamentação comunitária. Tais correcções elevam-se a 1 319 Mio ECU [por exemplo: Espanha, imposição suplementar no sector do leite, correcção na rubrica orçamental B1-2071: -71 870 823 240 PTA (-558 Mio ECU)].

15. Conforme se referiu no ponto 9, as correcções forfetárias são efectuadas quando se encontram deficiências de controlo, mas a selecção dos *dossiers* não foi representativa e as irregularidades detectadas não puderam ser extrapoladas numa base objectiva. Em alguns casos, estas correcções continuam a ser impostas de ano para ano na sequência de uma auditoria cujas conclusões foram suficientemente representativas para serem extrapoladas, baseando-se no facto de as últimas provas confirmarem que os problemas previamente identificados continuam a existir. Um exemplo em que foi possível comparar as correcções forfetárias com os resultados baseados nas amostragens substantivas refere-se ao «prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino» na Irlanda. No contexto do apuramento a título do exercício de 1989, os auditores da Comissão examinaram um número significativo de pagamentos deste prémio nos condados de Galway e Cork. Consideraram a sua amostra representativa e a extrapolação deu a entender que 50,5 % ou 1,6 Mio ECU das despesas eram irregulares. Contudo, na decisão final de apuramento relativa a 1989, onde a grelha das correcções forfetárias ainda não era aplicada, foi efectuada uma correcção de 10,5 % para os dois condados e, em complemento, uma correcção forfetária de 2 % para todas as despesas ocorridas na Irlanda por deficiências gerais no sistema de controlo (no total apenas 0,7 Mio ECU). Relativamente à decisão de apuramento de 1990, as investigações dos auditores da Comissão nos condados de Cork e Mayo provaram que a situação se alterou pouco e que as conclusões pormenorizadas no «relatório de síntese» de 1989 continuavam a ter validade. Contudo, a correcção forfetária para o exercício de 1990 (agora baseada na «grelha») foi fixada em 5 % ou 0,4 Mio ECU para os dois condados, com uma correcção forfetária de 2 % do total das despesas (0,9 Mio ECU) na Irlanda, por deficiências de controlo de carácter geral. Mesmo admitindo determinadas dúvidas sobre a representatividade da amostragem substantiva, o exemplo reflecte o custo potencial de uma abordagem menos objectiva incorrido para a Comunidade. Em 1991, a Comissão efectuou uma correcção forfetária de 2 % para todas as despesas declaradas pela Irlanda relativamente à campanha de comercialização de 1990 (0,8 Mio ECU) pelas razões acima referidas.

16. Outras correcções são as que se baseiam nas estimativas da Comissão relativamente ao que são atrasos administrativos razoáveis nos Estados-membros [por exemplo na Irlanda, restituição para a carne de bovino, correcção na rubrica orçamental B1-2100: -1 552 534,56 IRL (-2 Mio ECU)].

17. Em relação às correcções que se referem a pagamentos tardios, o Tribunal não conseguiu determinar as razões objectivas para as percentagens aplicadas, mas concordou com a Comissão quanto ao facto de o sistema assegurar, em princípio, igualdade de tratamento dos organismos pagadores. Contudo, é atribuído à Itália, além dos 4 % geralmente concedidos a título de «redução», um período «gracioso» de dois meses para o conjunto dos pagamentos. Esta tolerência é concedida tomando em consideração os prazos administrativos necessários para a emissão de certificados «antimafia» ([17]). Estes casos elevam-se a 5 Mio ECU [por exemplo: Itália, prémio ao nascimento de vitelos, correcção na rubrica orçamental B1-2122: -4 145 203 155 LIT (-3 Mio ECU)].

18. Foram efectuadas despesas não reconhecidas (100 %). [Por exemplo: na Grécia, exportação de tabaco para a Albânia e Bulgária, correcção nas rubricas orçamentais B1-1700: -602 363 307 DRA e B1-1710: -2 929 195 731 DRA. No total, -16 Mio ECU)].

19. Efectuaram-se também correcções na sequência da verificação efectuada pela Comissão às contas dos Estados-membros relativas à imposição suplementar no sector do leite. [Alemanha, imposição suplementar no sector do leite, correcção na rubrica orçamental B1-2071: -91 266 039 DM (-44 Mio ECU)].

20. Existem outras correcções que resultam do facto de não terem sido respeitadas as condições essenciais do programa de redistribuição de quotas leiteiras [por exemplo: na Itália, correcção na rubrica orçamental B1-3803: -103 161 494 560 LIT (-67 Mio ECU)].

21. Algumas correcções verificam-se também em casos de negligências administrativas da parte dos Estados-membros [por exemplo: ajudas ao consumo de azeite, em Itália. Os beneficiários não tinham sido solicitados por EIMA a prolongar as garantias durante uma investigação, não podendo desse modo as mesmas ser suspensas. Correcção na rubrica orçamental B1-1220: -42 914 606 028 LIT (-28 Mio ECU)].

22. Verificaram-se outros erros em relação aos quais a Comissão não tomou a decisão correcta ou não chegou a tomar qualquer decisão.

    a) Grécia, prémio ao abandono definitivo de superfícies plantadas com videiras, rubrica orçamental

([17]) A legislação italiana prevê controlos mais aprofundados a fim de controlar os movimentos suspeitos de dinheiro.

B1-1640: na conclusão do relatório de missão de 4 de Março de 1993, os auditores da Comissão afirmam: «a despesa do Nomos Heraklion representa 41 % do total dos prémios pagos na Grécia, ou seja 6 831 490 963 DRA» (32 Mio ECU) e «deve ser posta em causa». Esta conclusão baseia-se em duas observações:

i) deficiências no sistema de controlo, devidas à falta de cadastro vitícola ou de documentação equivalente;

ii) deficiências na aplicação do sistema de controlo pelos inspectores, «devem ser empreendidos controlos mais rigorosos».

As conclusões dos auditores da Comissão sobre as deficiências detectadas correspondem às que foram formuladas pelos auditores do Tribunal durante um controlo efectuado no local no mesmo «Nomos»(prefeitura). As deficiências encontradas pelos auditores do Tribunal são descritas no relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1993 ([18]). Na sua resposta às observações da Comissão, o Ministério da Agricultura grego apenas descreve o funcionamento normal do procedimento de controlo. As observações desaparecem então da documentação relativa ao processo de apuramento seguinte. O Tribunal não conseguiu encontrar nos serviços da Comissão qualquer avaliação ou conclusão relativa à resposta da Grécia e, por consequência, não se pôde determinar a razão pela qual as observações desapareceram e quem tomou a decisão de as suprimir. As deficiências verificadas no sistema de controlo continuam a verificar-se e deviam ter-se efectuado outras auditorias a fim de determinar a sua incidência financeira. A taxa forfetária não foi aplicada e a única correcção efectuada foi a que se refere ao não cumprimento de um prazo em dois pagamentos individuais, num total de 733 908 DRA (3 404 ECU);

b) Dinamarca, Irlanda, rubricas orçamentais: 2111, 2112, 2113 e 2114. As despesas que se referem a um determinado número de propostas tinham sido diferenciadas ([19]) em relação à Irlanda e à Dinamarca, uma vez que as ofertas eram consideradas especulativas. Na carta de observações enviada à França, foi colocada a mesma questão. A DG VI e o auditor financeiro reconheceram a deficiência em França. O *dossier* de auditoria não continha qualquer explicação para o facto de a deficiência não ter sido tomada em consideração na decisão de apuramento. A única explicação (verbal) que os auditores conseguiram obter foi a de que a negligência fora menos significativa em França do que na Irlanda e na Dinamarca. O relatório de síntese ([20]) indicava também que em outros Estados-membros estavam em curso investigações semelhantes. Contudo, não foi possível encontrar provas documentais da instauração formal de uma investigação, o que levantaria automaticamente reservas em relação à decisão de apuramento;

c) Espanha, prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino, rubrica orçamental B1-2121: uma análise dos *dossiers* revelou sistemas de controlo deficientes nos anos 1988—1991. A Comissão concedeu à Espanha um período «gracioso» para os pedidos apresentados antes de 1991. A concessão de um período deste tipo a um Estado-membro em particular é contrária à noção de igualdade de tratamento de todos os Estados-membros. As despesas respectivas durante este período (1988—1990) elevaram-se a 13,2 Mio ECU;

d) Grécia, prémios por ovelha e por cabra, rubrica orçamental B1-2220: de acordo com o relatório de síntese efectuaram-se verificações documentais das despesas a título do exercício de 1991. Simultaneamente, foi executado um controlo dos sistemas baseado nos pagamentos de 1992, em dois «nomos». Esse controlo mostrou que 10,53 % dos pedidos de 1992 deviam ter sido recusados (1,4 Mio ECU). Como a Comissão possuía os resultados de 1992 e como a análise dos *dossiers* a título do exercício de 1991 revelava uma completa ausência de visitas de inspecção nos dois «nomos», a correcção não se devia ter limitado apenas a 5 % das despesas de 1991 (0,7 Mio ECU);

e) No que se refere ao sector do leite, foi concedido a Portugal um «período gracioso» devido aos seus sistemas de controlo inadequados durante o primeiro ano de aplicação do regulamento em causa (5 Mio ECU). Este aspecto constitui uma desigualdade de tratamento relativamente aos Estados-membros que têm sistemas de controlo fiáveis;

f) Verificou-se um caso semelhante na Irlanda em 1991, onde a recusa de um prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino teria significado a reclamação de um reembolso de 2,3 Mio ECU a 6 000 agricultores. A Comissão aceitou finalmente, em 1994, o pedido do Ministro da Agricultura irlandês e concedeu à Irlanda um prazo suplementar de um ano que lhe permitisse organizar o seu sistema de controlo.

23. Uma outra correcção referia-se a um caso específico de fraude. Na campanha de comercialização 1991/92 a colheita do algodão na Grécia ultrapassou largamente as expectativas. A Comissão e as autoridades nacionais efectuaram investigações ao sistema de controlo praticado na Grécia. As investigações

([18]) JO nº C 327 de 24. 11. 1994, pontos 3.46 a 3.48.

([19]) «Diferenciação» significa separação de decisão de apuramento até terem sido empreendidas outras investigações.

([20]) Relatório interno em que se baseia a decisão de apuramento, Doc. VI/320/94 de 21. 12. 1994.

ainda não estão concluídas mas já se encontraram inúmeras irregularidades. A Comissão não determinou ainda o prejuízo real para a Comunidade. A correcção efectiva de -16 735 309 160 DRA (-78 Mio ECU) é uma correcção forfetária de 25 % da ajuda paga à Grécia a título da campanha de comercialização 1991/92, mas com uma opção para a Comissão de reduzir a taxa forfetária para 10 % se as autoridades gregas reforçarem o sistema de controlo no sector do algodão e restabelecerem a cooperação com a Comissão até 31 de Dezembro de 1995. Nenhuma destas condições tem uma incidência real sobre a regularidade e exactidão das despesas de 1991.

24. A decisão de apuramento inclui igualmente correcções efectuadas na sequência de investigações sobre irregularidades, fora do âmbito do processo de apuramento. Os dois exemplos mais significativos são:

a) Efectuou-se uma correcção de 56 692 508,70 DM (28 Mio ECU) relativa a irregularidades em matéria de exportações de animais no período de 1981 a 1987, em que está implicado um exportador alemão. O montante total de pagamentos indevidos foi inicialmente fixado em 152 373 540,85 DM pela autoridade nacional. As informações comunicadas pelo Estado-membro não foram verificadas no local pela Comissão. O montante recusado é de 47 035 774 DM. A Comissão apresentou uma penalidade de 9 656 734,70 DM devido à apresentação tardia de informações da parte das autoridades alemãs, elevando-se o montante total da correcção a 56,7 Mio DM mas não confirmou no local as informações apresentadas pelo Estado-membro que levaram ao não reconhecimento do montante.

b) Verificou-se uma correcção de 54 275 090,69 DM (26 Mio ECU) relativa a irregularidades em matéria de exportações de animais para a Polónia. A decisão final sobre a correcção baseia-se em informações comunicadas pelo Estado-membro após as missões efectuadas pela Comissão. A Comissão não verificou localmente estas informações finais, no Estado-membro. A correcção é um montante líquido que toma em consideração um valor de 4 986 855 DM, declarado nos termos do Regulamento (CEE) nº 595/91. Este montante não foi ainda recuperado e creditado na conta do FEOGA e é processado em conformidade com as disposições do artigo 8º do Regulamento (CEE) nº 729/70 [1], que permite uma prorrogação do prazo.

25. No final do exercício de 1994, o serviço da Comissão responsável pelo apuramento, após o trabalho que empreendeu relativamente ao exercício de 1991, concluiu que as verificações feitas para garantir que todas as medidas tinham sido tomadas para evitar e detectar as irregularidades eram francamente insuficientes [21]. Ao visar o projecto de decisão de apuramento [22], o auditor financeiro da Comissão emitiu a opinião de que «só é possível verificar, em cada Estado-membro, a conformidade das despesas imputadas relativamente a um pequeno número de medidas. É portanto por intermédio das auditorias financeiras, praticadas pelo FEOGA há um determinado número de anos, que é possível obter uma certa garantia da exactidão do conjunto das despesas declaradas» e que «a cobertura sectorial e geográfica das auditorias das despesas globais do FEOGA-Garantia para o exercício de 1991 não pode ser inteiramente comparável à dos exercícios anteriores, embora forneça, contudo, uma base aceitável para a decisão sobre o apuramento das contas» [23]. O Tribunal considera que é difícil aceitar esta situação tendo em conta as deficiências identificadas nos sistemas de controlo dos Estados-membros.

26. A decisão que reparte os montantes a reembolsar a título do regime de quotas leiteiras, de 1 592 Mio DRA, 31 020 Mio PTA e 488 800 Mio LIT, por quatro exercícios até 1998 constitui, conforme indicado na decisão, um compromisso entre o Conselho e a Comissão, embora constitua uma nítida infracção às regras orçamentais aplicáveis às despesas do FEOGA-Garantia que são regidas por dotações não diferenciadas que não autorizam o recurso a autorizações plurianuais. O respeito da regra da anualidade e das observações do orçamento referentes à rubrica B1-370, deveria ter conduzido a imputar os montantes em causa a título do exercício em que se procede ao apuramento (1995) e não a incluí-los nas declarações mensais dos Estados-membros que correspondem a exercícios posteriores (1995—1998).

27. Além disso, dado que os montantes positivos da decisão de apuramento correspondem na realidade a receitas orçamentais a recuperar, o procedimento previsto para o efeito pelos artigos 28º [24] e 29º [25]

[21] Projecto de comunicação à Comissão relativa à decisão de apuramento das contas do exercício de 1991, Doc. DG VI — BG/vim/N94/0082.
[22] Doc. VI/358/94 — rev. 1 de 21. 11. 1994.
[23] Doc. XX.C.1(94) D/6991 de 5. 12. 1994, Introdução.
[24] Envio ao auditor financeiro de uma proposta para obtenção do visto e ao tesoureiro para registo *pro memoria*.
[25] Responsabilidade pelas ordens de cobrança.

do Regulamento Financeiro deverá ser seguido, o que eliminará a prática das despesas negativas criticada pelo Tribunal várias vezes. Um tal procedimento permitirá além disso a inscrição no balanço do exercício em curso dos montantes devidos a título de decisões anteriores de apuramento, assegurando assim uma maior transparência das contas comunitárias.

Conclusão

28. As deficiências de carácter geral do processo de apuramento eram já conhecidas e largamente reconhecidas pela Comissão quando esta propôs uma reforma em 1994. Se as recomendações do Tribunal formuladas no seu parecer sobre a reforma (ver ponto 7) não forem aplicadas, a situação não conhecerá uma melhoria significativa. Apesar das tentativas feitas pela Comissão em matéria de reforma, o Tribunal mantém uma atitude crítica quanto à validade da decisão de apuramento de 1991. As deficiências identificadas nos processos de apuramento da Comissão fazem com que os mesmos constituam uma base irrelevante para tais decisões. Por consequência, é impossível formular uma opinião precisa sobre até que ponto poderão ser consideradas correctas e adequadas quer para os Estados-membros quer para a Comunidade. Conforme mostram os anexos, não existe um montante em relação ao qual a base de cálculo não seja afectada por uma ou várias deficiências. A única conclusão possível é a de que a maioria dos montantes baseados em deduções forfetárias resultam, na sua essência, mais de compromissos com os Estados-membros do que de uma auditoria efectuada para calcular os montantes correctos a imputar às contas do FEOGA, uma conclusão que o Tribunal já formulou no seu relatório, em resposta às conclusões do Conselho Europeu de 18 de Junho de 1983 ([26]). A nova versão do Regulamento (CEE) nº 729/70 alterado, introduz contudo uma definição mais vaga das condições que regem futuras recusas de financiamento, especialmente nos termos do nº 2, quarto travessão da alínea c) do artigo 5º, legalizando assim este procedimento.

29. O Tribunal está seriamente preocupado por ter verificado que, devido ao facto de a Comissão não ter afectado os recursos suficientes, o processo de apuramento previsto foi largamente substituído por um sistema de correcções forfetárias não fundamentadas por amostragens substantivas profundas. Embora este sistema esteja agora legalizado pela nova disposição do Regulamento (CE) nº 1287/95, de 22 de Maio de 1995, não está em conformidade com o conceito de apuramento das contas como acto final da gestão e contabilização, baseado numa auditoria aprofundada e representativa.

30. O Tribunal observa e reconhece a existência de deficiências graves nos sistemas de controlo interno dos Estados-membros e insiste no sentido de que os procedimentos de aplicação de sanções a tais deficiências devam ser reforçados e ser objecto de disposições explícitas na legislação sobre a matéria.

O presente parecer foi adoptado pelo Tribunal de Contas, na sua reunião de 21 de Setembro de 1995.

Pelo Tribunal de Contas

André J. MIDDELHOEK

Presidente

([26]) JO nº C 287 de 24. 10. 1983, ponto 2.2.8., alínea c).

ANEXO I

Relativamente ao exercício de 1991, a auditoria do Tribunal cobriu um determinado número de medidas não abrangidas pelo trabalho efectuado pela Comissão em matéria de apuramento. O Tribunal encontrou erros ou deficiências em matéria de controlo, que deveriam ter dado lugar a correcções na decisão de apuramento:

Grécia

— Ajuda à produção de trigo duro [1];

— MCM restituição à exportação [1].

Reino Unido

— Regime do prémio anual por ovelha [1].

Irlanda

— Quotas leiteiras e imposição suplementar [2];

— Regime de abandono definitivo da produção leiteira [2];

— Regime de suspensão temporária da produção leiteira [2].

Bélgica

— Quotas leiteiras e imposição suplementar [2];

— Regime de abandono definitivo da produção leiteira [2];

— Regime de suspensão temporária da produção leiteira [2].

França

— Prémio especial a favor dos produtores de carne de bovino [1].

---

[1] Relatório anual relativo ao exercício de 1991, JO nº C 330 de 15. 12. 1992.
[2] Relatório especial sobre a aplicação do regime de quotas que visa o controlo da produção leiteira, JO nº C 12 de 15. 1. 1994.

ANEXO II

Ao analisar os Quadros 1 a 14 devem ser considerados os seguintes aspectos:

Definições

a) O termo «cobertura» refere-se aos montantes das rubricas orçamentais que foram objecto de determinado trabalho de apuramento. «Profundidade» representa o âmbito da cobertura.

b) A auditoria do apuramento das contas é executada de acordo com programas estabelecidos:

P1: Auditoria analítica das declarações anuais dos Estados-membros e de todas as informações exigidas pela regulamentação. Comparação dessas informações com outras informações e elementos. Uma parte deste trabalho é executada pela DG VI-G-2 que é responsável pelas contas de gestão da DG VI.

P2: Avaliação e verificação de todas as informações e relatórios disponíveis relativos aos organismos pagadores que estão a ser examinados.

P3: Reconciliação das declarações anuais com os registos dos organismos pagadores.

P4: Análise e avaliação dos sistemas de controlo internos e determinação do grau de confiança a atribuir ao controlo interno.

P5: Amostragem substantiva relativa a operações inscritas nas declarações anuais e formulação de conclusões quantitativas sobre as despesas.

Notas de carácter geral (1) — (5)

No caso de as notas de pé-de-página não serem explicadas, serão tidas em conta as seguintes notas de carácter geral:

(1) P3 pelo auditor externo.

(2) P5 as amostras não foram recolhidas com base num método de selecção capaz de garantir a representatividade e fiabilidade, em conformidade com as normas de auditoria em vigor.

(3) O juro é calculado com base numa taxa forfetária de 10 %.
A taxa correcta é a taxa de desconto nacional + 3 % no período específico em causa.

(4) As correcções dos pagamentos em atraso baseiam-se num sistema de taxas forfetárias. A utilização deste método não se justifica.

(5) A auditoria da Comissão não forneceu uma base que permita determinar o prejuízo a cargo do orçamento comunitário. A taxa forfetária aplicada constitui uma estimativa do prejuízo.

Notas específicas

As notas de pé-de-página (6) em diante são específicas dos quadros e são explicadas imediatamente a seguir aos quadros correspondentes.

Fontes dos quadros

Os valores indicados nos Quadros 1 a 13 são retirados do 21º Relatório Financeiro do FEOGA, secção «Garantia» relativo a 1991 e do relatório de síntese (ver nota pé-de-página 20).

Os valores indicados no Quadro 14 são retirados das decisões da Comissão (ver notas de pé-de-página 6 e 7).

QUADRO 1

DESPESAS DO FEOGA EM 1991 COBERTAS PELO PROCESSO DE APURAMENTO DAS CONTAS RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 1991

(Mio ECU)

Estado-membro	Total despesas	Cobertas	Percentagem	Total receitas	Cobertas	Percentagem	Profundidade da auditoria
Bélgica	1 499,30	944,13	62,97	-30,3	0	0	Quadro 2
Dinamarca	1 302,50	671,70	51,57	-82,3	70,6	85,78	Quadro 3
Alemanha	5 410,80	1 974,10	36,48	-150,8	0,3	48,47	Quadro 4
Grécia	2 218,90	1 217,50	59,37	-7,7	0	0	Quadro 5
Espanha	3 383,10	1 657,30	48,98	-66,5	66,5	100,00	Quadro 6
França	6 900,70	3 408,40	49,39	-494,7	-422,1	85,33	Quadro 7
Irlanda	1 756,50	1 311,80	74,68	-25,7	0	0	Quadro 8
Itália	5 485,10	3 011,10	54,91	-99,3	-37,2	37,46	Quadro 9
Luxemburgo	5,10	2,50	49,02	-2,4	-1,7	70,83	Quadro 10
Países Baixos	2 775,20	1 459,70	52,60	-93,3	-32,4	34,73	Quadro 11
Portugal	315,60	57,00	18,07	0	0	0	Quadro 12
Reino Unido	2 625,30	687,70	26,19	-225,4	-12,9	5,72	Quadro 13
Comunidade	33 678,10	16 402,93	48,71	-1 278,4	-368,9	28,86	

QUADRO 2

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO NA BÉLGICA

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	824,90	721,60	48,13	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (6)	
Despesas cereais	8,50	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Açúcar	33,00	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Óleos e gorduras, proteaginosas	274,70	0,00	0,00		P3 (1)	
Linho, cânhamo e algodão	6,90	0,00	0,00		P3 (1)	
Frutas e produtos hortícolas	0,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Vinho	0,10	0,00	0,00		P3 (1)	
Tabaco	7,40	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Sementes e lúpulo	3,00	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Despesas sector leite	237,30	164,60	10,98	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Carne	69,80	21,43	1,43	P1, P2	P3 (1)	
Peixe	0,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Outros	32,90	36,50	2,43	P1, P2	P3 (1)	
TOTAL DESPESAS	1 499,30	944,13	62,97			
Receitas cereais	-14,50	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Receitas sector leite	-15,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
TOTAL RECEITAS	-30,30	0,00	0,00			
TOTAL	1 469,00	944,13				

(6) P5 Cobria um montante de 683,8 Mio, mas os testes não foram concluídos em relação a qualquer rubrica orçamental. Os auditores da Comissão não puderam pronunciar-se sobre o total das despesas.

QUADRO 3

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO NA DINAMARCA

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	784,80	389,40	29,90	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2) (7)	
Despesas cereais	80,40	63,80	4,90	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Açúcar	16,50	15,20	1,17	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Óleos e gorduras, proteaginosas	141,60	23,20	1,78	P1	P3 (1)	P4 (6), P5 (2)
Linho, cânhamo e algodão	0,20	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Frutas e produtos hortícolas	0,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Vinho	0,00	0,00	0,00			
Tabaco	0,00	0,00	0,00			
Sementes e lúpulo	17,50	17,50	1,34	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Despesas sector leite	117,30	71,70	5,50	P1	P3 (1), P4, P5 (8)	P5 (9)
Carne	113,60	90,90	6,98	P1, P2	P3 (1)	
Peixe	1,50	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Outros	28,30	0,00	0,00			
TOTAL DESPESAS	1 302,50	671,70	51,57			
Receitas cereais	-50,40	-50,40	61,24	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Receitas sector leite	-31,90	-20,20	24,54	P1	P3 (1), P4	
TOTAL RECEITAS	-82,30	-70,60	85,78			
TOTAL	1 220,20	601,10				

(6) P4, P5 num beneficiário.
(7) P5 Devido a limitações no âmbito da auditoria, os auditores da Comissão não puderam pronunciar-se sobre o total das despesas.
(8) P5 Ajudas ao fabrico de caseína — quatro processos verificados: armazenagem privada de manteiga, custos técnicos manteiga, encargos financeiros manteiga, outros custos manteiga. Depreciação manteiga: três processos verificados. Outras medidas: quatro processos verificados.
(9) P5 Um beneficiário visitado.
(10) Um beneficiário visitado.

QUADRO 4

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO NA ALEMANHA

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	1 771,20	860,00	15,89	P1, P2	P3, P4, P5 (2) (9)	
Despesas cereais	738,30	627,60	11,60	P1, P2	P3 (1), P5 (2)	
Açúcar	113,10	0,00	0	P1, P3	P3 (1)	
Óleos e gorduras, proteaginosas	868,00	184,30	3,41	P1	P3 (1)	P4(6)
Linho, cânhamo e algodão	0,70	0,00	0	P1	P3 (1)	
Frutas e produtos hortícolas	36,90	36,40	0,67	P1, P2	P3 (1)	P4 (8)
Vinho	4,60	0,00	0	P1	P3 (1)	
Tabaco	39,80	0,00	0	P1	P3 (1)	
Sementes e lúpulo	4,10	0,00	0		P3 (1)	
Despesas sector leite	1 171,60	205,30	3,79	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Carne	642,40	60,50	1,12	P1, P2	P3 (1)	P4 (6)
Peixe	0,10	0,00	0	P1, P2	P3 (1)	
Outros	20,00	0,00	0		P3 (1)	
TOTAL DESPESAS	5 410,80	1 974,10	36,48			
Receitas cereais	-151,10	0,00	0	P1, P2	P3 (1)	
Receitas sector leite	0,30	0,30	48,47 (10)	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
TOTAL RECEITAS	-150,80	0,30	48,47			
TOTAL	5 260,00	1 974,40				

(6) P4 Em dois *Länder* de um total de 16.
(8) P4 Num *Land* de um total de 16. Quatro beneficiários visitados.
(9) Devido a limitações no âmbito da auditoria, os auditores da Comissão não puderam pronunciar-se sobre o total das despesas.
(10) O montante coberto é um montante líquido. A percentagem representa a cobertura bruta.

QUADRO 5

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO NA GRÉCIA

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	191,50	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Despesas cereais	225,20	-7,50	-0,34	P1	P3 (1), P4	P4 (10)
Açúcar	10,60	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Óleos e gorduras, proteaginosas	392,30	282,40	12,73	P1	P3 (1) seguimento P4	
Linho, cânhamo e algodão	335,80	335,60	15,12	P1	P3 (1), P4 (7)	P4 (7)
Frutas e produtos hortícolas	287,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Vinho	92,40	77,00	3,47	P1, P2	P5 (11)	P4 (12)
Tabaco	421,50	390,40	17,59	P1, P2	P3 (1), P5 (13)	
Sementes e lúpulo	0,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Despesas sector leite	3,40	1,50	0,07	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (9)	
Carne	231,70	229,50	10,34	P1, P2	P3 (1)	P4 (6)
Peixe	0,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Outros	25,50	8,60	0,39	P1, P2	P3 (1)	P4
TOTAL DESPESAS	2 218,90	1 317,50	59,37 (14)			
Receitas cereais Receitas sector leite	-7,70	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
TOTAL RECEITAS	-7,70	0,00	0,00			
TOTAL	2 211,20	1 317,50				

(6) P4 Dois «nomos» cobertos.
(7) P4 Investigação especial no sector do algodão.
(8) Investigação especial.
(9) P5 «Queijo armazenado», sem amostra representativa.
(10) P4 Numa região. Nenhum beneficiário foi inspeccionado.
(11) P5 O teste não foi concluído. Não se conseguiu chegar a uma conclusão.
(12) P4 Um «nomos» visitado.
(13) P5 O teste não foi concluído. Não se conseguiu chegar a uma conclusão.
(14) A cobertura total das despesas é 60,05 %.

QUADRO 6

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO EM ESPANHA

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	402,80	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Despesas cereais	132,40	1,40	0,04	P1	P3 (1)	
Açúcar	32,30	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Óleos e gorduras, proteaginosas	1 055,70	499,50	14,76	P1	P3 (1), P4 (7)	P4 (7) (8), P5 (2)
Linho, cânhamo e algodão	152,60	0,00	0,00	P1		
Frutas e produtos hortícolas	166,30	52,00	1,54	P1, P2	P3 (1)	P4 (9) (10)
Vinho	436,70	289,80	8,57	P1, P2	P3, P5 (11)	
Tabaco	82,70	82,70	2,44	P1, P2	P5	P4 (12)
Sementes e lúpulo	7,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Despesas sector leite	181,80	70,50	2,08	P1, P2	P3 (1), P4	
Carne	670,10	661,40	19,55	P1, P2	P3 (1)	P4 (6)
Peixe	11,30	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Outros	51,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
TOTAL DESPESAS	3 383,10	1 657,30	48,98			
Receitas cereais	-59,00	-59,00	88,72	P1	P3 (1)	
Receitas sector leite	-7,50	-7,50	11,28	P1	P3 (1), P4	
TOTAL RECEITAS	-66,50	-66,50	100,00			
TOTAL	3 316,60	1 590,80				

(6) P4 Numa região.
(7) P4 Sector do azeite, ajuda ao consumo; a auditoria não permitiu que os auditores se pronunciassem sobre o sistema de controlo.
(8) P4 4 sector do azeite, ajuda à produção em duas regiões.
(9) Retirada numa organização de produtores.
(10) Frutas de casca rija, duas organizações de produtores visitadas.
(11) P5 Os testes não foram concluídos em relação a qualquer rubrica orçamental. Não se chegou a uma conclusão.
(12) P4 Um beneficiário visitado.

QUADRO 7

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO EM FRANÇA

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	2 940,30	2 103,70	30,49	P1, P2	P3 (7), P4, P5 (8)	
Despesas cereais	465,00	18,50	0,27	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	
Açúcar	161,90	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Óleos e gorduras, proteaginosas	1 149,40	164,30	2,38	P1	P3, P4	P4 (6)
Linho, cânhamo e algodão	21,50	0,00	0,00	P1	P3	
Frutas e produtos hortícolas	80,80	16,60	0,24	P1, P2		
Vinho	230,20	86,30	1,25	P1, P2	P3, P5 (10)	
Tabaco	70,90	0,00	0,00	P1		
Sementes e lúpulo	9,70	0,00	0,00	P1		
Despesas sector leite	1 012,10	715,80	10,37	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2) (9)	
Carne	766,80	303,20	4,39	P1, P2		
Peixe	6,80	0,00	0,00	P1, P2		
Outros	-14,70	0,00	0,00	P1, P2		
TOTAL DESPESAS	6 900,70	3 408,40	49,39			
Receitas cereais	-391,00	-391,00	79,04	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	
Receitas sector leite	-103,70	-31,10	6,29	P1	P4, P5 (2)	
TOTAL DESPESAS	-494,70	-422,10	85,33			
TOTAL	6 406,00	2 986,30				

(6) P4 Dois beneficiários visitados.
(7) P3 Parcialmente executado por auditores externos.
(8) P5 Não se concluiu nenhum teste em relação a qualquer rubrica orçamental. Por esta razão e devido a outras limitações no âmbito da auditoria, os auditores da Comissão não puderam pronunciar-se sobre o total das despesas.
(9) P5 Foram recolhidas amostras no montante de 46,4 Mio FF. As amostras não eram representativas.
(10) P5 O teste das amostras recolhidas no montante de 65,1 Mio ECU não foi concluído. Não se pôde chegar a uma comclusão.

QUADRO 8

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO NA IRLANDA

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	279,9	185,2	10,54	P1, P2	P3, P4, P5 (2) (6)	
Despesas cereais	11,8	9,2	0,52	P1, P2	P3, P5 (2)	
Açúcar	8,3	6,8	0,39	P1, P2	P3, P5 (2)	
Óleos e gorduras, proteaginosas	3,5	0	0	P1		
Linho, cânhamo e algodão	0	0	0	P1		
Frutas e produtos hortícolas	0,1	0	0	P1, P2		
Vinho	0	0	0			
Tabaco	0	0	0			
Sementes e lúpulo	0,1	0,1	0,01	P1, P2	P3, P5 (2)	
Despesas sector leite	589,7	279,7	15,92	P1, P2	P3, P4, P5 (2)	
Carne	832,2	830,8	47,30	P1, P2	P3, P5 (2)	P4 (8)
Peixe	1,1	0	0	P1, P2		
Outros	29,8	0	0	P1 P2		
TOTAL DESPESAS	1 756,5	1 311,8	74,68			
Receitas cereais	-11,9	0	0			
Receitas sector leite	-13,8	0	0			
TOTAL RECEITAS	-25,7	0	0			
TOTAL	1 730,8	1 311,8				

(6) P5 Devido a limitações no âmbito da auditoria, os auditores da Comissão não puderam pronunciar-se sobre o total das despesas.
(8) P4 Em três condados.

QUADRO 9

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO EM ITÁLIA

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	903,70	0,00	0,00	P1		
Despesas cereais	604,30	259,60	4,73	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Açúcar	67,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Óleos e gorduras, proteaginosas	1 675,80	1 035,00	18,87	P1	P3 (1), P4 (9)	P4 (6) (7) (8) P5 (2)
Linho, cânhamo e algodão	0,10	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Frutas e produtos hortícolas	395,70	255,40	4,66	P1, P2	P3 (1)	
Vinho	440,30	366,30	6,68	P1, P2	P3, P5 (11)	P5 (11)
Tabaco	630,00	607,60	11,08	P1, P2	P3, P5 (11)	P4 (12)
Sementes e lúpulo	7,00	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Despesas sector leite	290,10	20,60	0,38	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	
Carne	547,40	466,60	8,51	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Peixe	1,90	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Outros	-78,40	0,00	0,00		P3 (1)	
TOTAL DESPESAS	5 485,10	3 011,10	54,91			
Receitas cereais	-62,10	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Receitas sector leite	-37,20	-37,20	37,46		Investigação especial	
TOTAL RECEITAS	-99,30	-37,20	37,46			
TOTAL	5 385,80	2 973,90				

(6) P4 Ajuda ao consumo de azeite em duas regiões.
(7) P5 Ajuda ao consumo de azeite, dois beneficiários.
(8) P4 Ajuda à cultura do girassol, um beneficiário visitado.
(9) Ajuda à produção de azeite, P4 limitado.
(10) P4 Uma região, dois beneficiários visitados.
(11) P5 Os testes não foram concluídos em relação a qualquer rubrica orçamental. Não se pôde chegar a uma conclusão.
(12) P4 Uma região e quatro beneficiários visitados.

QUADRO 10

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO NO LUXEMBURGO

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	0,90	0,00	0,00	P1		
Despesas cereais	-0,10	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Açúcar	0,00	0,00	0,00			
Óleos e gorduras, proteaginosas	0,10	0,00	0,00			
Linho, cânhamo e algodão	0,00	0,00	0,00			
Frutas e produtos hortícolas	0,00	0,00	0,00			
Vinho	0,00	0,00	0,00			
Tabaco	0,00	0,00	0,00			
Sementes e lúpulo	0,10	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Despesas sector leite	2,90	2,50	49,02	P1, P2	P3, P5 (2)	P5
Carne	1,10	0,00	0,00	P1, P2		
Peixe	0,00	0,00	0,00			
Outros	0,10	0,00	0,00			
TOTAL DESPESAS	5,10	2,50	49,02			
Receitas cereais	-0,70	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Receitas sector leite	-1,70	-1,70	70,83	P1, P2	P3, P4, P5 (2)	
TOTAL RECEITAS	-2,40	-1,70	70,83			
TOTAL	2,70	0,80				

QUADRO 11

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO NOS PAÍSES BAIXOS

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	1 565,50	1 134,40	40,88	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (7)	
Despesas cereais	86,20	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Açúcar	39,90	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Óleos e gorduras, proteaginosas	292,20	96,30	3,47	P1	P3 (1), f. u. P4	P4 (6)
Linho, cânhamo e algodão	2,30	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Frutas e produtos hortícolas	0,90	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Vinho	0,10	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Tabaco	0,00	0,00	0,00			
Sementes e lúpulo	12,30	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Despesas sector leite	722,00	229,00	8,25	P1, P2	P4, P5 (2)	
Carne	21,10	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Peixe	0,00	0,00	0,00			
Outros	32,70					
TOTAL DESPESAS	2 775,20	1 459,70	52,60			
Receitas cereais	-11,40	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Receitas sector leite	-81,90	-32,40	34,73	P1, P2	P3, P5 (2)	
TOTAL RECEITAS	-93,30	-32,40	34,73			
TOTAL	2 681,90	1 427,30				

(6) P4 Um beneficiário.
(7) P5 Não se concluiu nenhum teste em relação a qualquer rubrica orçamental. Por esta razão e devido a outras limitações no âmbito da auditoria, os auditores da Comissão não puderam pronunciar-se sobre o total das despesas.

QUADRO 12

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO EM PORTUGAL

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	17,50	5,80	1,84	P1, P2	P3, P5 (2)	
Despesas cereais	18,20	17,90	5,67	P1, P2	P3, P4	P4 (9)
Açúcar	15,90	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Óleos e gorduras, proteaginosas	101,30	16,40	5,20	P1	P3, P4 (7)	P4 (6) (7), P5 (2)
Linho, cânhamo e algodão	0,00	0,00	0,00	P1	P3	
Frutas e produtos hortícolas	39,30	0,00	0,00	P1, P2	P3	P4
Vinho	18,20	18,20	5,77	P1, P2	P3, P4, P5 (10)	
Tabaco	12,90	0,00	0,00	P1		
Sementes e lúpulo	0,30	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Despesas sector leite	4,60	-1,30	-0,41	P1, P2	P3, P4	P4 (8)
Carne	72,20	0,00	0,00	P1, P2		
Peixe	0,80	0,00	0,00	P1, P2		
Outros	14,40	0,00	0,00	P1, P2		
TOTAL DESPESAS	315,60	57,00	18,07 (11)			
Receitas cereais	0,00	0,00	0,00			
Receitas sector leite	0,00	0,00	0,00			
TOTAL RECEITAS	0,00	0,00	0,00			
TOTAL	315,60	57,00				

(6) Ajuda à produção de azeite, uma região.
(7) P4 Limitado.
(8) P4 Um beneficiário visitado.
(9) P4 Em dois serviços locais do Ministério da Agricultura e em duas organizações de produtores.
(10) P5 O teste não foi concluído. Não se pôde chegar a uma conclusão.
(11) A cobertura bruta é de 18,89 %.

QUADRO 13

ÂMBITO DA AUDITORIA SOBRE O PROCESSO DE APURAMENTO NO REINO UNIDO

(Mio ECU)

Medidas	Despesas	Cobertas	Percentagem do total despesas/receitas do Estado-membro	Profundidade da auditoria		
				Controlo baseado em documentos	Auditoria no organismo pagador	Auditoria nos organismos de controlo/organismos regionais
Restituições à exportação	562,20	313,70	11,95	P1, P2	P3, P4, P5 (2) (8)	
Despesas cereais	65,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Açúcar	64,80	20,60	0,78	P1, P2	P5 (2)	
Óleos e gorduras, proteaginosas	387,90	52,80	2,01	P1	P3 (1)	P4 (6)
Linho, cânhamo e algodão	0,00	0,00	0,00			
Frutas e produtos hortícolas	3,40	1,20	0,05	P1, P2	P3 (1)	P4 (7)
Vinho	0,10	0,00	0,00	P1		
Tabaco	0,00	0,00	0,00			
Sementes e lúpulo	5,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Despesas sector leite	427,30	66,20	2,52	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (9)
Carne	1 076,10	233,20	8,88	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Peixe	1,70	0,00	0,00	P1, P2	P4 (7)	
Outros	30,40	0,00	0,00	P1, P2		
SUBTOTAL	2 625,30	687,70	26,19			
Receitas cereais	-166,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Receitas sector leite	-59,20	-12,90	5,72	P1	P3, P4, P5 (2)	P4 (9)
SUBTOTAL	-225,40	-12,90	5,72			
TOTAL	2 399,90	674,80				

(6) P4 Uma região e dois beneficiários visitados.
(7) P4 Uma região, três beneficiários.
(8) P5 Devido a limitações no âmbito da auditoria, os auditores da Comissão não puderam pronunciar-se sobre o total das despesas.
(9) P4 Um beneficiário visitado.

QUADRO 14

APURAMENTO DAS CONTAS 1991

Despesas não reconhecidas, por mercado/Estado-membro

Estado-membro	Restituições à exportação		Cereais, açúcar, sementes, lúpulo,		Óleos e gorduras, proteaginosas		Linho, cânhamo, algodão		Vinho	
	Moeda nacional	ECU	Moeda nacional	ECU	Moeda nacional	ECU	Moeda nacional	ECU	Moeda nacional	ECU
Bélgica										
Dinamarca	938 101,10	118 921	338 086,56	42 858	205 496	26 050				
Alemanha	156 567 553,40	76 229 395	13 040 703,06	6 349 240						
Grécia	650 662 326	3 017 452	83 521 994	387 334	2 476 647 907	11 485 477	16 735 309 160	77 610 149	733 908	3 404
Espanha	-13 896 153	-107 984	-11 256 912	-87 475	26 409 616	205 224				
França	429 045,10	61 677	16 864 266	2 424 302	2 814 504	404 596				
Luxemburgo										
Itália	12 156 278 030	7 919 864	45 541 044 728	29 670 173	52 002 737 040	33 879 991			3 937 167 601	2 565 080
Irlanda	4 335 764,80	5 640 401	-37 904,86	-49 310						
Países Baixos	1 796 131,50	775 498	-708 535,97	-305 918						
Portugal	14 805 492	82 529	-70 982 476	-395 670	161 174 966	898 421			83 287 646	464 262
Reino unido	880 186,51	1 257 896	535,19	765	38 546	55 087				
Total mercado		94 995 648		38 036 297		46 954 846		77 610 149		3 032 746

Estado-membro	Tabaco		Leite e produtos lácteos		Carne e peixe		Outros		Total Estado-membro	
	Moeda nacional	ECU	Moeda nacional	ECU	Moeda nacional	ECU	Moeda nacional	ECU	Moeda nacional	ECU
Bélgica			101 394 471	2 394 728	3 736 843	88 257			105 131 314	2 482 985
Dinamarca			1 337 048,60	169 494	86 465,31	10 961			2 905 197,57	368 285
Alemanha			91 219 009	44 412 585	3 132 135,96	1 524 970			263 959 401,42	128 516 189
Grécia	9 847 935 040	45 669 888	2 010 015 663	9 321 466	148 428 230	688 337	237 660 605	1 102 153	32 190 914 833	149 285 661
Espanha	29 073 478	225 924	71 870 823 240	558 493 268	200 924 405	1 561 342	9 159 316	71 175	72 111 236 990	560 361 474
França			67 628 373	9 721 833	2 728 128,84	392 179	14 615,33	2 101	90 478 932,27	13 006 686
Luxemburgo			1 447 191	34 204					1 447 191	34 204
Itáia	31 732 825 833	20 674 063	1 238 046 669 626	806 592 354	95 469 690 713	62 198 885	5 149 601	3 355	1 478 891 563 172	963 503 765
Irlanda			48 787,57	63 468	1 495 126,15	1 945 011			5 841 773,66	7 599 569
Países Baixos			-2 691 569,21	-1 162 113	28 371,39	12 250			-1 575 602,29	-680 282
Portugal							6 557 630	36 554	194 843 258	1 086 095
Reino Unido			268 733,38	384 054	3 707 322,09	5 298 240	-2 767 091,7	-3 954 519	2 128 241,44	3 041 522
Total mercado		66 569 875		1 430 425 341		73 720 431		-2 739 181		1 828 606 152

RESPOSTA DA COMISSÃO

Observações preliminares

A pedido do Parlamento Europeu, o Tribunal elaborou um projecto de parecer sobre a decisão tomada, em 21 de Dezembro de 1994, relativamente ao apuramento das contas do exercício financeiro de 1991. A parte essencial do trabalho preparatório para essa decisão foi realizada entre Março de 1992 e meados de 1993. O apuramento das contas do referido exercício não deveria ser visto isoladamente do progresso alcançado pela Comissão quanto às técnicas aplicadas nos seus inquéritos no âmbito do apuramento, nem da reforma deste último, introduzida quer a nível dos métodos de trabalho, quer das disposições jurídicas.

Muitos dos comentários críticos formulados pelo Tribunal dizem respeito a questões há muito reconhecidas pela Comissão, que, em 1991, encarregou o grupo de trabalho «Belle» de identificar as respectivas causas e propor as correspondentes soluções. As conclusões e propostas desse grupo foram apresentadas em Outubro de 1992 e aprovadas pela Comissão em Março de 1993. No termo de longas e aprofundadas discussões com os Estados-membros e após recepção das observações destes e dos pareceres do Parlamento e do Tribunal de Contas, as bases jurídicas da reforma foram adoptadas pelo Conselho, em 23 de Maio de 1995, tendo a Comissão, pelo seu lado, adoptado as respectivas regras de execução em 7 de Julho do mesmo ano. A reforma entrará em vigor durante o exercício financeiro de 1996.

É inevitável que o apuramento das contas dos exercícios intermédios seja efectuado de acordo com a base jurídica anterior à reforma, embora os princípios desta que possam ser adoptados sem alteração do quadro jurídico sejam progressivamente introduzidos.

Nomeadamente, a reforma permitirá que a Comissão realize inquéritos mais completos em áreas seleccionadas, em vez de dispersar os seus recursos num esforço de cobrir todos os sectores em cada exercício financeiro. Com efeito, esta atitude leva a que os trabalhos sejam efectuados de um modo não realista, que origina muitas das imperfeições mencionadas pelo Tribunal relativamente ao apuramento das contas do exercício de 1991.

Método aplicado pela Comissão para verificar as despesas do FEOGA, secção «Garantia» e âmbito do controlo

1. O manual operacional interno da Comissão constitui um guia seguro para os auditores, mas não tem que ser exaustivamente seguido em todos os inquéritos. Determinadas verificações são tornadas desnecessárias pelo trabalho realizado por empresas de auditoria externas contratadas pela Comissão; outras verificações não são pertinentes, como, por exemplo, quando no contexto de um inquérito a título preventivo sobre os procedimentos de controlo dos Estados-membros é impossível controlar documentos antes da execução dos pagamentos. Os auditores têm de adaptar os princípios estabelecidos no manual em função dos objectivos específicos de cada inquérito.

Todavia, é verdade que os trabalhos previstos para cada inquérito nem sempre puderam ser terminados devido à insuficiência de recursos humanos. A Comissão reconheceu que a unidade responsável pelo apuramento tinha necessidade de cerca de 15 agentes suplementares, a qual não foi satisfeita devido a restrições orçamentais.

2. a) A Comissão não pode analisar e avaliar sistematicamente a totalidade das instruções e procedimentos dos Estados-membros relativamente a cada uma das medidas financiadas pela secção «Garantia» do FEOGA. A Comissão responde a pedidos específicos dos Estados-membros e, no quadro do seu programa anual de trabalho, procede à avaliação dos procedimentos seleccionados. As insuficiências e irregularidades detectadas são factores que influenciam a avaliação do risco atribuído a cada medida no programa de trabalho para o ano seguinte.

2. b) Desde o final de 1994, o Tribunal tem enviado à Comissão cópias das suas cartas aos Estados-membros, permitindo assim que a mesma tome medidas adequadas, incluindo, quando a Comissão partilha a interpretação dos regulamentos feita pelo Tribunal e os Estados-membros não contestam os factos em causa, uma correcção financeira no quadro do apuramento das contas.

2. c) O trabalho de cada auditor é supervisado por um chefe de equipa responsável por três ou quatro auditores. A documentação será melhorada à luz das observações do Tribunal de Contas.

2. d) As reconciliações só não foram efectuadas para duas rubricas de despesas orçamentais. É um facto que o trabalho dos auditores externos excluia expressamente o exame da conformidade das despesas com as regras comunitárias; contudo, o traba-

lho por eles realizado não se limitou à simples verificação de que as declarações anuais tinham sido retiradas das contas: com efeito, os auditores também verificaram e avaliaram os sistemas de controlo aplicados pelos organismos pagadores para garantir que a observância da regulamentação comunitária é controlada antes da execução dos pagamentos. Em alguns casos, os auditores externos concluíram que os sistemas de controlo não proporcionavam as garantias exigidas.

2. e) e f) É verdade que nem todos os sistemas de controlo são examinados anualmente e que certas auditorias se concentram num elemento determinado de um procedimento de controlo (por exemplo, controlos aduaneiros das mercadorias exportadas) e não nas actividades de cada organismo que participa na gestão de uma medida. Relativamente a 1991, foram examinados por auditores externos 12 organismos pagadores, tendo esse número duplicado nos anos seguintes. Tendo em conta o elevado número de organismos pagadores (mais de 150) e o número muito superior de serviços responsáveis pelo controlo e pela autorização dos pedidos, a Comissão é obrigada a ser muito selectiva aquando da realização dos inquéritos. Mesmo após a reforma do processo de apuramento, a Comissão continuará a ter de apurar as contas de mais de 100 organismos pagadores, sobre os quais nos países descentralizados, como a Alemanha e Espanha, as autoridades nacionais não têm poderes de controlo.

3. e 4. Os relatórios e as cartas através dos quais as conclusões da Comissão são comunicadas aos Estados-membros contêm um elevado número de observações da mais variada importância. Muitas vezes as respostas dos Estados-membros são satisfatórias e fornecem razões suficientes para que não seja dado seguimento aos comentários formulados. Quando assim não for, pode ser desenvolvido um maior esforço para obter as informações desejadas pelo Tribunal.

5. O diálogo com cada Estado-membro proporciona aos seus representantes a oportunidade para comunicarem informações e explicações ainda não transmitidas, bem como para tomarem nota das que falta fornecer. Esse diálogo permite igualmente discutir as conclusões provisórias a que se tenha chegado, tendo o Estado-membro a oportunidade de desenvolver os seus argumentos de uma forma mais adequada do que por carta. As conclusões de cada reunião são exaradas numa acta, que é transmitida ao Estado-membro por telex. As conclusões finais são, em seguida, estabelecidas no quadro de mais discussões bilaterais e consultas interserviços.

Avaliação dos principais montantes não reconhecidos

9. Consciente da necessidade de uma amostragem mais representativa, a Comissão introduziu instrumentos informáticos aperfeiçoados que lhe permitem examinar os documentos dos Estados-membros relativos aos pagamentos, identificar anomalias e seleccionar amostras com base em critérios de risco e em técnicas de amostragem estatisticamente válidas. Introduzida em 1993, a aplicação desses instrumentos é agora generalizada. Todavia, é raro que qualquer perda em detrimento do Fundo possa ser estabelecida por extrapolação dos resultados do exame de documentos seleccionados. Uma deficiência em matéria de controlo não implica a irregularidade de cada operação, mas sim o aumento do risco de as irregularidades não serem detectadas pelo órgão de controlo. Por essa razão, a Comissão aplicou, nesses casos, taxas de correcção baseadas na sua avaliação das perdas causadas pela deficiência em questão.

10. A avaliação do risco baseia-se em critérios relativos ao número e à natureza das deficiências em matéria de controlo. O Estado-membro em causa é informado das deficiências detectadas. A avaliação do risco deve, em primeira instância, ser efectuada pelo auditor presente no local e concluída em concertação com todos os serviços associados. A partir do apuramento do exercício de 1992, o órgão de conciliação criado pela Decisão 94/442/CE da Comissão pode, a pedido do Estado-membro, examinar a correcção proposta e dar a conhecer as suas conclusões quanto à taxa aplicada.

Embora seja verdade que os recursos disponíveis não permitem à Comissão verificar todas as explicações fornecidas pelos Estados-membros, os documentos comprovativos solicitados são, na medida do possível, analisados.

11. Tal como referido no ponto 9, a Comissão está actualmente equipada para realizar a amostragem das operações numa base estatística que permite extrapolações válidas.

13. Através das suas verificações em seis regiões seleccionadas, a Comissão concluiu que os controlos realizados pelas autoridades italianas relativamente ao prémio por ovelha eram deficientes, devido ao carácter inadequado das instruções nacionais e à ausência de supervisão da execução dos controlos. Essas deficiências permaneceram por corrigir durante muitos anos. As estatísticas nacionais são estabelecidas por uma entidade independente do organismo pagador e demonstraram que o número de ovinos e caprinos em Itália era substancialmente inferior àquele para que tinha sido solicitado o prémio. Em consequência, foi considerado adequado recusar a despesa com base na diferença entre os dois números.

15. Tendo em conta o risco inerente ao sistema nacional irlandês, que incluia uma taxa de verificações no local (modulada em função da aplicação do referido sistema nas regiões visitadas) que podia ir até 100 %, foi considerada adequada uma taxa forfetária de 2 %.

16. No caso mencionado pelo Tribunal, a Irlanda não tinha exigido garantias relativamente a adiantamentos consideravelmente antecipados.

17. A Comissão procurou não penalizar a Itália pelos efeitos dos esforços desenvolvidos para combater o crime organizado nas despesas agrícolas.

18. No caso da exportação de tabaco a partir da Grécia, a Comissão tinha provas de que a não realização de controlos tinha levado a graves irregularidades respeitantes ao tabaco exportado para a Albânia e a Bulgária. As correcções elevaram-se a 100 % das subvenções pagas para o tabaco exportado para esses dois destinos.

22. a) Todos os programas de ajuda na Grécia têm em comum a ausência de registo cadastral e de meios para medir as terras com precisão, sendo necessários pesados investimentos para remediar essa deficiência estrutural. Sob pressão da Comissão e com a participação financeira da Comunidade, foram iniciados estudos-piloto de identificação das parcelas, estando actualmente em curso o trabalho cartográfico para a quase totalidade das terras agrícolas na Grécia. Em consequência, não foi julgado necessário proceder a uma correcção financeira.

22. b) As conclusões a tirar das investigações em curso nos Estados-membros, com excepção da Irlanda e da Dinamarca, serão estabelecidas no quadro do apuramento de 1992.

22. c) Todos os Estados-membros enfrentam dificuldades na introdução dos novos regimes; pelo seu lado, a Espanha aderiu à CE pouco tempo antes de se terem registado, no período de 1987—1989, as primeiras dificuldades de gestão do prémio à carne de bovino. Para remediar essas dificuldades, a Espanha adoptou em 1989 um regime baseado no abate, tendo corrigido as deficiências desse regime logo que as mesmas foram assinaladas pela Comissão. Tendo em conta a pronta e decisiva acção desenvolvida pela Espanha, não foi considerado adequado aplicar correcções relativamente aos períodos anteriores à comunicação dos resultados constatados pela Comissão.

22. d) Os resultados do exame pela Comissão dos controlos efectuados em 1992 serão considerados no quadro do apuramento relativo a esse ano. Devido a acções de banditismo, não foram efectuadas inspecções nos dois «nomos» em causa.

22. e) e f) As dificuldades práticas enfrentadas pelos Estados-membros para aplicarem novas medidas são reconhecidas pela Comissão, sendo devidamente tidas em conta aquando do apuramento das contas, de acordo com modalidades destinadas a evitar desigualdades de tratamento.

23. A Grécia é convidada não apenas a melhorar consideravelmente os seus controlos no sector do algodão durante a actual e as futuras campanhas de comercialização, mas também a realizar controlos *ex post* de empresas de descaroçamento beneficiárias. A execução desses controlos está a ser acompanhada pelos serviços da Comissão, que apresentarão a sua avaliação da respectiva eficácia no final de 1995. Nessa altura, estarão disponíveis uma melhor avaliação das perdas efectivas devidas a irregularidades e informações sobre os montantes recuperados pelas autoridades gregas junto dos beneficiários.

24. a) As autoridades alemãs apresentaram os elementos em causa, de há muito solicitados pela Comissão, seis meses após o prazo, aplicável a todos os Estados-membros, fixado para a apresentação de informações. Após ter hesitado em aceitar as informações tardiamente enviadas, a Comissão aplicou uma correcção que reflecte o incumprimento do referido prazo.

24. b) Os recursos em pessoal são insuficientes para verificar no local todas as informações fornecidas pelos Estados-membros.

25. Quando adoptou a decisão de apuramento relativa a 1991, a Comissão considerou que, dados os recursos disponíveis, não era possível dar maiores garantias relativamente às contas. A decisão tinha por efeito o reembolso pelos Estados-membros de mais de 1 500 milhões de ecus [1], ou seja 5 % do total declarado.

Gestão orçamental

26. As conclusões comuns do Conselho e da Comissão, de 21 de Outubro de 1994, permitiram resolver o diferendo entre a Comissão e certos Estados-membros.

Em consequência, a Comissão adoptou, em 30 de Novembro de 1994, uma decisão que altera a decisão de apuramento das contas relativa aos exercícios de 1989 e 1990. A decisão de repartir o custo a cargo dos Estados-membros em quatro anuidades iguais a pagar nos exercícios de 1995 a 1998 não é contrária ao respeito do princípio da anualidade.

Com efeito, não se pode pretender que o escalonamento dos montantes a recuperar por vários exercícios infrinja a anualidade orçamental, uma vez que o produto do apuramento das contas, devido ao seu carácter aleatório, não é objecto nem de uma previsão, nem de uma inscrição orçamental (a não ser a título previsional e para montantes que não incluem as recuperações suplementares susceptíveis de ser efectuadas).

Por outro lado, o nº 3 do artigo 102º do Regulamento Financeiro deixou de comportar a obrigação, anteriormente prevista, de contabilizar as consequências do apuramento a título do exercício no decurso do qual a decisão era tomada.

Além disso, os outros textos que regem o apuramento das contas, nomeadamente os Regulamentos (CEE) nº 729/70, sobre o financiamento da política agrícola comum (pac), e (CEE) nº 1723/72, sobre o apuramento das contas, são igualmente omissos quanto a esse ponto.

27. Os montantes postos à disposição pelos Estados-membros não correspondem ao pagamento de um recurso próprio. Uma vez que se trata do resultado do apuramento das contas, a contabilização desses montantes deve obedecer às disposições do nº 3 do artigo 102º do Regulamento Financeiro que prevê que «O resultado da decisão de apuramento ... é imputado a um único artigo como despesa a mais ou a menos».

Conclusão

28 e 29 A maior parte das recomendações do Tribunal constantes do seu parecer sobre a reforma do processo de apuramento das contas foi tida em conta nos textos jurídicos. Dado que esse parecer foi recebido muito tardiamente, tais recomendações reflectiram-se mais nas regras de execução que no regulamento do Conselho.

Quando as correcções são baseadas em percentagens forfetárias, há uma apreciação objectiva do número e da natureza das deficiências em matéria de controlo, as quais podem originar riscos para os fundos comunitários devido a irregularidades não detectadas. Raramente existe um melhor método de avaliar *a posteriori* as verdadeiras perdas resultantes de irregularidades, pelo que, tal como apontado pelo Tribunal, essa abordagem foi formalizada através de uma alteração do Regulamento (CEE) nº 729/70.

30. O maior obstáculo enfrentado pela Comissão aquando do apuramento das contas deriva do número muito elevado de serviços nos Estados-membros que são responsáveis pela verificação e autorização das despesas, particularmente quando não existe uma autoridade nacional que supervisione eficazmente esses serviços, quer devido à independência dos mesmos (*Länder* alemães, comunidades autónomas espanholas e, cada vez mais, «nações» britânicas e regiões belgas), quer devido à falta de infra-estruturas de controlo (Grécia, Itália). Nessas circunstâncias, a Comissão não pode confiar nos sistemas de controlo dos Estados-membros para ter garantias quanto às declarações nacionais de despesa, devendo realizar as suas próprias investigações relativamente a tantos serviços independentes quanto os seus meios o permitam.

Após a adopção da reforma do processo de apuramento das contas, os Estados-membros têm de garantir um nível suficiente de

[1] Às taxas de câmbio de 1995.

controlo financeiro e de coordenação dos seus organismos pagadores, tendo igualmente de limitar o número destes. Uma vez posta em prática a reforma, a Comissão poderá esperar obter um nível razoável de garantias sem um esforço completamente desproporcionado. Todavia, a Comissão, para poder avaliar o nível de garantia proporcionado, tem de analisar a eficácia dos instrumentos de controlo a aplicar pelos Estados-membros e, igualmente, de verificar a aprovação dos organismos pagadores e a certificação das respectivas contas; em seguida, a Comissão continuará a efectuar inquéritos sobre a conformidade dos pagamentos realizados por cerca de 100 organismos pagadores.

A Comissão tinha a intenção de criar 15 postos suplementares para reforçar a unidade de apuramento das contas, mas não dispôs dos recursos orçamentais necessários. Com esses postos adicionais e o recrutamento de pessoal qualificado, através de concursos organizados em conjunto com o Tribunal de Contas, a tarefa em causa tornar-se-ia exequível e um nível razoável de garantia quanto à regularidade e legalidade das despesas da secção «Garantia» poderia ser obtido. Com os efectivos de que actualmente dispõe, a Comissão tem de confiar em que todos os Estados-membros assumirão as suas novas responsabilidades no quadro da reforma do processo de apuramento.