COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 25.06.2002
COM(2002) 339 final

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

## sobre a constituição de uma base de dados sobre as ajudas pagas no âmbito da secção Garantia do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

## 1. INTRODUÇÃO

O presente relatório é elaborado em conformidade com o artigo 11º-A da Decisão 96/411/CE do Conselho relativa ao aperfeiçoamento das estatísticas agrícolas comunitárias[1], com a redacção que lhe foi dada pela Decisão 2298/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, em que se afirma: "*A Comissão deve prosseguir os estudos de viabilidade em curso destinados a determinar as possibilidades técnicas para constituir uma base de dados sobre as ajudas pagas pelo FEOGA-Garantia que inclua nomeadamente, a nível de cada beneficiário, dados sobre o nível de ajudas recebidas, as superfícies e o número de animais em questão, bem como o sistema informático mais adequado para o tratamento desses dados. O mais tardar até 31 de Dezembro de 2001, a Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os resultados dos estudos de viabilidade, bem como sobre os recursos (técnicos, financeiros e humanos) necessários ao funcionamento da base de dados e ao tratamento estatístico dos dados*".

## 2. SÍNTESE DAS ACTIVIDADES E DOS PROGRESSOS REALIZADOS

Tal como previsto a Comissão prosseguiu em 2000 a realização do estudo, lançado em 1999, sobre a forma de criar um sistema global de dados financeiros para o FEOGA, secção Garantia, utilizando numa primeira fase o sistema de registo das sínteses das contas mensais dos Estados-Membros disponível na altura (AGREX). Este estudo de viabilidade foi lançado para responder ao desejo da Comissão de criar um sistema que permitisse recolher, armazenar e tratar dados, de modo a uniformizar as regras de tratamento e as previsões financeiras, possibilitando a sua adaptação à evolução do enquadramento jurídico. O estudo abordou igualmente as vantagens e desvantagens das diferentes soluções técnicas, bem como as respectivas implicações orçamentais.

O estudo abordou ainda os métodos a seguir para a constituição de uma base de dados completa, que conteria, mês a mês, os dados pormenorizados sobre as transacções financeiras individuais entre os 86 organismos pagadores e os beneficiários individuais. O estudo concluiu que a constituição de uma base de dados tão pormenorizada e complexa exigiria recursos humanos e financeiros consideráveis, a nível comunitário e nacional, e um longo período de tempo até estar operacional.

Embora já se tenha apoiado nos resultados deste estudo de viabilidade para tomar diversas decisões operacionais relativas ao melhoramento da actual tecnologia de informação e ao sistema de transmissão de dados, a Comissão ainda não tomou uma decisão definitiva em relação à criação de uma base de dados inteiramente nova para os pagamentos mensais pormenorizados do FEOGA, Secção Garantia, por diversas razões:

- em primeiro lugar, dado que o desenvolvimento de uma base de dados desta natureza exige recursos consideráveis, a Comissão julgou adequado proceder a uma avaliação aprofundada das alternativas que se apresentam, antes de tomar uma decisão definitiva;

- em segundo lugar, uma vez que se espera que, nos próximos anos, a nomenclatura orçamental seja substancialmente alterada, a Comissão preferiu

[1] JO L 263 de 18.10.2000, p. 1.

esperar até serem mais claras as implicações dessas alterações em novas bases de dados. Além disso, a adesão prevista de novos Estados-Membros em 2004 exige igualmente uma preparação adequada;

– por último, e principalmente, atendendo a que, em 2000, os serviços da Comissão passaram a dispor de uma base de dados paralela sobre os pagamentos anuais do FEOGA-Garantia, para efeitos de auditoria e controlo, e a fim de evitar a duplicação e fomentar a utilização optimizada dos recursos, a Comissão preferiu explorar as possibilidades oferecidas pela base de dados já existente, antes de tomar uma decisão sobre o seguimento a dar ao estudo de viabilidade supramencionado. Esta exploração requereu mais algum tempo, sobretudo devido ao facto de a utilização desta base de dados para efeitos diferentes do controlo de pagamentos ter exigido a adaptação da sua base jurídica.

Em 2001, a Comissão tomou as medidas necessárias para obter a aprovação da alteração da base jurídica. Nesta perspectiva, e embora tal pudesse implicar algum atraso, a Comissão concluiu que seria preferível apresentar ao Conselho e ao Parlamento Europeu, ainda que com um ligeiro atraso, um relatório que desse conta de que já se encontrava operacional um sistema que constitui uma base para a obtenção das informações necessárias, em vez de apresentar, antes do final de 2001, um relatório que não fornecesse uma resposta definitiva sobre esta matéria.

## 3. ESTUDOS DE VIABILIDADE REALIZADOS PELA COMISSÃO

Como já se referiu, em 1999 a Comissão Europeia lançou um estudo que incidia, especificamente, na forma de constituir uma base exaustiva de dados financeiros para os pagamentos do FEOGA-Garantia a partir do sistema então disponível. O estudo foi realizado por um contratante externo e analisou as diversas possibilidades de organização da transmissão de dados entre os organismos pagadores dos diversos Estados-Membros e os serviços da Comissão. O estudo concentrou-se nos seguintes aspectos:

– enquadramento jurídico geral, que define os direitos e obrigações da Comissão Europeia e dos Estados-Membros, e as possibilidades de adaptação da actual base jurídica à evolução futura;

– a organização nos diversos Estados-Membros, em especial no que se refere ao nível de centralização ou descentralização dos organismos pagadores;

– os meios técnicos oferecidos pelas modernas TI e as possibilidades de melhorar os serviços de comunicação.

O estudo, que ficou concluído em 2000, formula uma série de recomendações, nomeadamente sobre a forma de melhorar a gestão financeira. A tónica foi colocada em aspectos como a exactidão, o carácter exaustivo e a rapidez de transmissão dos dados, a comunicação e, por último, a capacidade dos serviços da Comissão para realizarem os controlos e as verificações de que as declarações mensais de pagamento devem ser objecto. O objectivo do exercício consistia em optimizar a utilização dos recursos económicos e humanos.

Os serviços da Comissão utilizaram as conclusões do estudo para melhorar a tecnologia da informação de que dispunham, centrada no sistema AGREX para as contas mensais. Em conformidade com as recomendações do estudo, praticamente todo o *software* e *hardware*

será substituído por equipamento mais moderno durante o exercício orçamental de 2002. O investimento decorre das decisões relativas à reforma da gestão financeira dos serviços da Comissão, e os melhoramentos irão permitir optimizar a utilização dos recursos humanos. Além disso, a capacidade de acelerar e de actualizar ainda mais a comunicação da execução orçamental vai ser reforçada. Estes melhoramentos estarão na base da nova versão do sistema para as contas do FEOGA-Garantia (AGREX2), que continuará a alicerçar-se nas sínteses das contas mensais transmitidas pelos Estados-Membros e deverá estar operacional no exercício orçamental de 2003.

Como já foi referido, o estudo explora ainda as diversas possibilidades para a constituição de uma base de dados completa, que contenha, mês a mês, os dados pormenorizados sobre as transacções individuais entre os organismos pagadores e os beneficiários individuais. O estudo concluiu que, no caso de ser tomada a decisão de constituir uma base de dados exaustiva, seria necessário investir importantes recursos, tanto a nível nacional como comunitário. Acresce que os condicionalismos técnicos exigiriam um período de cerca de 40 meses (ou seja, mais de três anos) entre o lançamento do projecto e a operacionalidade da base da dados, e isto partindo do princípio de que todos os problemas relativos à disponibilidade dos dados e aos controlos da qualidade dos dados tinham sido resolvidos.

Neste contexto, e tendo em conta que a base de dados que está a ser desenvolvida, entretanto, para responder à necessidade de controlar a despesa agrícola (a base "*Clearance Audit Trail System*", conhecida por "CATS") constitui uma alternativa, os serviços da Comissão decidiram não desenvolver, por enquanto, esta opção, preferindo concentrar esforços nas principais actividades inerentes à transmissão de dados financeiros, sobretudo o reforço dos meios de comunicação existentes. Isto não significa, necessariamente, que o sistema AGREX não possa vir a ser utilizado para a transmissão de dados relativos a pagamentos individuais. Aliás, a Comissão está preparada para analisar mais aprofundadamente esta questão na eventualidade de os dados relativos aos pagamentos individuais constantes da CATS não satisfazerem os requisitos.

## 4. SATISFAZER A NECESSIDADE ESPECÍFICA DE UMA BASE DE DADOS QUE CUBRA AS INFORMAÇÕES SOBRE OS PAGAMENTOS AO NÍVEL DE CADA BENEFICIÁRIO

No que se refere à satisfação da necessidade específica de uma base de dados que cubra, relativamente a cada beneficiário, os dados respeitantes ao nível da ajuda recebida, às superfícies e ao número de animais em causa, os esforços concentraram-se na utilização da base de dados "*Clearance Audit Trail System*" (CATS) para este efeito, uma vez que, aparentemente, tem condições para dar resposta às necessidades de informação expressas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

A CATS é uma base de dados muito completa sobre os pagamentos do FEOGA-Garantia (inclui dados anuais completos sobre pagamentos, beneficiários, declarações/pedidos, produtos, inspecções, restituições à exportação e armazenagem pública), que foi criada para assistir os serviços da Comissão na realização de auditorias à despesa agrícola e, em especial, no apuramento das contas. Baseada em ORACLE, a base de dados informatizada ficou operacional em 2000 e tem condições para receber e tratar os ficheiros de dados informatizados normalizados transmitidos pelos Estados-Membros em conformidade com o Regulamento (CE) nº 2390/1999 da Comissão, de 25 de Outubro de 1999. Em 2001, passou a ser utilizado o *software* STATEL/STADIUM, a fim de permitir a transferência electrónica dos dados dos Estados-Membros.

De um ponto de vista puramente técnico, o sistema não levanta grandes problemas operacionais, se excluirmos alguma lentidão no tratamento dos dados recebidos dos Estados-Membros, decorrente das limitações do *hardware* actualmente utilizado para o efeito.

No contexto do processo de apuramento das contas, os serviços da Comissão devem receber anualmente dos Estados-Membros informações relativas a todos os pagamentos individuais aos beneficiários do FEOGA-Garantia. Dado que os dados não tratados recebidos contêm informações confidenciais, só podem ser utilizados para a finalidade para que foram fornecidos, e que consiste, fundamentalmente, na conciliação das contas anuais de cada organismo pagador e na planificação das missões de auditoria dos serviços da Comissão. Os serviços da Comissão examinaram a forma por que esses dados poderiam ser utilizados para dar resposta às necessidades expressas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, tendo em conta que são coligidos pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros para outros efeitos.

Para poder fornecer as informações solicitadas, a Comissão tem de dispor de dados completos, exaustivos e fiáveis dos 15 Estados-Membros e dos 86 organismos pagadores aprovados, o que, por seu turno, implica que todos os organismos pagadores recebam os dados necessários dos seus escritórios e delegações locais, que são muito mais numerosos. Em 2001, os serviços da Comissão examinaram atentamente a qualidade dos dados não tratados tradicionalmente recebidos dos Estados-Membros, a fim de verificar se esses dados contabilísticos, que dizem respeito ao exercício contabilístico que decorre de 16 de Outubro a 15 de Outubro do ano seguinte, podem ser utilizados como base fiável para satisfazer novas necessidades de informação.

Este exame revelou que, embora, em princípio, a base de dados CATS já possa fornecer as informações requeridas, há questões relativas à qualidade dos dados que devem ser solucionadas, pelo que, por enquanto, os dados extraídos para dar resposta às novas necessidades de informação devem ser tratados com cuidado. Além disso, o facto de um Estado-Membro não comunicar os dados devidamente pormenorizados (fornecendo informações agregadas em vez das informações muito pormenorizadas requeridas) impossibilita a obtenção de determinadas informações relativamente à UE15.

Por conseguinte, apesar de, regra geral, a qualidade dos dados se adequar à sua utilização para efeitos do apuramento das contas, o uso dos mesmos dados para fins analíticos requer algum cuidado. Os dados CATS são já objecto de algum controlo de qualidade, mas orientado, exclusivamente, para o carácter exaustivo dos dados comunicados, a conciliação das declarações anuais e mensais, a conformidade com os quadros normalizados para a comunicação e o respeito das listas codificadas. É necessário realizar progressos neste domínio, em especial no que se refere a uma maior harmonização das comunicações, a controlos de plausibilidade e a controlos cruzados com outras fontes de dados para efeitos de validação.

Sobre este aspecto, os serviços da Comissão já distribuíram aos Estados-Membros o material necessário para assegurar uma transmissão de dados fiável e homogénea, o que constitui uma condição *sine qua non* para garantir a fiabilidade dos dados. Todavia, embora a base contenha, por exemplo, dados sobre superfícies e número de animais relativamente a cada beneficiário, a ausência previsível de fontes de dados alternativas para comparação e controlo cruzado irá certamente reduzir ou, em certos casos, excluir a possibilidade de validar os resultados de qualquer conjunto de dados individuais. Em contrapartida, e como já foi referido, os dados relativos aos montantes dos pagamentos podem ser controlados e razoavelmente validados a nível nacional, com base em fontes alternativas fiáveis.

Além disso, para além do eterno problema de nem todos os dados serem recebidos num formato plenamente harmonizado, nem todos os Estados-Membros utilizam actualmente um "sistema de identificadores únicos" para todos os beneficiários. Por conseguinte, presentemente, não é possível somar todos os pagamentos efectuados aos beneficiários individuais. Contudo, o novo regulamento que estabelece normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)[2] introduz esta exigência, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2003. Não obstante, será possível apresentar valores indicativos antes dessa data.

Após a investigação acima referida, as indicações gerais são as de que a base de dados CATS pode constituir a base da resposta às necessidades de informação expressas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Contudo, algumas questões jurídicas tinham de ser resolvidas antes de as informações coligidas poderem ser utilizadas para fins diversos dos inicialmente previstos. Para esse efeito, os serviços da Comissão prepararam um primeiro projecto relativo às alterações jurídicas necessárias para permitir que os dados da CATS sejam utilizados para "acompanhar a evolução e elaborar previsões no sector agrícola", e que teriam de ser adoptadas antes que essa fonte de dados pudesse ser utilizada para os referidos fins secundários. Este projecto de alteração foi discutido com os representantes dos Estados-Membros em 2001 e no início de 2002, tendo sido aprovado em 6 de Março de 2002 (ver Regulamento (CE) nº 419/2002 da Comissão[3]).

Na pendência da adopção formal da alteração, os serviços da Comissão definiram as orientações essenciais para assegurar que os dados relativos aos indivíduos permanecerão confidenciais.

Quanto aos recursos (técnicos, financeiros e humanos) necessários para tratar os dados de modo a que estes satisfaçam as novas necessidades de informação, a tónica deve ser colocada nos recursos humanos. Em termos técnicos, a actual lentidão no tratamento dos dados transmitidos pelos Estados-Membros deverá ser ultrapassada em 2002, graças à substituição do *hardware* em que a CATS está instalada. Se a Comissão decidir aplicar todas as conclusões do estudo de viabilidade relativas à constituição de uma base de dados para os pagamentos do FEOGA-Garantia, poderá ser necessário um investimento mais importante, mesmo na eventualidade de a base de dados CATS vir a ser mantida como elemento central no âmbito dessa abordagem mais ambiciosa.

Para agregar fiavelmente os dados a nível central, nos serviços da Comissão, a fim de satisfazer as novas necessidades de informação, é necessário dispor de recursos humanos bem qualificados e experientes. Embora tais recursos estejam parcialmente disponíveis, o essencial dos seus esforços é actualmente consagrado ao apuramento das contas e, na medida do necessário, ao desenvolvimento de correcções financeiras a aplicar à despesa executada pelos Estados-Membros, pelo que as novas necessidades de tratamento irão exigir mais recursos. Os recursos suplementares necessários dependerão claramente do nível de esforço requerido para cobrir as novas extracções, análises e controlos de dados a executar, bem como da frequência destas operações. Contudo, a necessidade de recursos pode ser reduzida se as extracções da base de dados puderem ser realizadas apenas uma vez por ano e se, pelo menos numa fase inicial, disserem respeito apenas aos pagamentos por classe de grandeza da ajuda recebida, não incluindo os dados físicos relativos às superfícies e ao número de animais.

---

2 Regulamento (CE) nº 2419/2001 da Comissão, de 11 de Dezembro de 2001 (JO L 327 de 12.12.2001, p. 11).

3 JO L 64 de 7.3.2002, p. 8.

## 5. CONCLUSÕES

Com base nas considerações e nos elementos que precedem, a Comissão extrai as seguintes conclusões sobre a questão da constituição de uma base de dados para os pagamentos do FEOGA-Garantia ao nível dos beneficiários individuais e do tratamento dos dados relativos aos pagamentos individuais de acordo com o nível da ajuda recebido, as superfícies e o número de animais em causa.

- Embora possa ser necessário melhorá-lo, sobretudo no que se refere à qualidade dos dados, ao carácter exaustivo das comunicações e à validação dos resultados, a actual base de dados "*Clearance Audit Trail System*" (CATS) parece capaz de constituir uma base para dar resposta às necessidades de informação expressas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

- Para que os dados CATS possam ser utilizados para "acompanhar a evolução e elaborar previsões no sector agrícola", foi adoptada a alteração jurídica necessária, que entrou em vigor em Março de 2002. Foi ainda adoptada uma segunda alteração, com vista à aplicação de um sistema global de "identificadores únicos" para os beneficiários de todos os Estados-Membros, obrigatório a partir de 1 de Janeiro de 2003, embora tal não impeça a disponibilização de dados indicativos antes dessa data.

- Desde que os Estados-Membros comuniquem os dados necessários, e na observância das restrições estabelecidas pela legislação pertinente, a Comissão disponibilizará uma série de quadros que mostrarão, para cada Estado-Membro, a distribuição dos pagamentos por classe de grandeza da ajuda recebida, logo que os dados subjacentes relativos ao exercício financeiro anterior tenham sido validados.

- O sistema de gestão contabilística e financeira AGREX será melhorado e aperfeiçoado, nomeadamente em aspectos relacionados com o registo de transacções financeiras individuais, se for caso disso, e com uma eventual integração da informação disponível na CATS e na AGREX.