I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 8/99

sobre uma proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia

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

(1999/C 310/01)

O TRIBUNAL DE CONTAS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o n.º 4 do seu artigo 248.º e o seu artigo 269.º,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica e, nomeadamente, o seu artigo 173.º,

Tendo em conta o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidade Europeias [1], com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, CECA, Euratom) n.º 2779/98 do Conselho, de 17 de Dezembro de 1998 [2], e, nomeadamente, o seu artigo 2.º e o n.º 1 do seu artigo 4.º,

Tendo em conta a Directiva 89/130/CEE, Euratom do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1989, relativa à harmonização da determinação do produto nacional bruto a preços de mercado [3],

Tendo em conta o Sistema europeu de contas económicas integradas (SEC, segunda edição),

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de Junho de 1996, relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade [4],

Tendo em conta o documento de trabalho dos serviços da Comissão que estabelece a modalidade de cálculo da correcção dos desequilíbrios orçamentais,

Tendo em conta a proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia apresentada pela Comissão [5],

Tendo em conta o pedido de parecer sobre esta proposta, enviado pelo Conselho ao Tribunal de Contas em 4 de Agosto de 1999 e recebido por este em 9 de Agosto de 1999,

Considerando que o Conselho Europeu de Berlim de 24 e 25 de Março de 1999 julgou oportuno alterar o sistema de recursos próprios; que indicou que esse sistema deverá ser equitativo, transparente, com uma relação custo-eficácia satisfatória e simples; que esse sistema deverá igualmente basear-se em critérios que correspondam o melhor possível à capacidade contributiva de cada Estado-Membro,

Considerando que o Conselho Europeu considerou necessário aumentar de 10 % para 25 % a percentagem de recursos próprios tradicionais que os Estados-Membros retêm a título de despesas de cobrança,

Considerando que é do interesse da União Europeia dispor de um sistema de financiamento estável, em que todos os Estados-Membros participem no financiamento do orçamento segundo os mesmos princípios; que esse sistema deve dar mostras de coerência entre a natureza dos recursos escolhidos e as respectivas modalidades de cobrança e de controlo,

Considerando que são os efeitos das políticas orçamentais e não os simples fluxos financeiros que fornecem as indicações mais adequadas quanto a eventuais desequilíbrios orçamentais; que é quando da adopção das perspectivas financeiras e do orçamento que as autoridades orçamentais podem orientar, inclusive geograficamente, os efeitos dos financiamentos comunitários,

---

[1] JO L 356 de 31.12.1977, p. 1.
[2] JO L 347 de 23.12.1998, p. 3.
[3] JO L 49 de 21.2.1989, p. 26.
[4] JO L 310 de 30.11.1996, p. 1.

[5] Documento da Comissão ref. 99/0139 (CNS) — doc 10029/99 — COM(1999) 333 final, de 8 de Julho de 1999.

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

OBSERVAÇÕES GERAIS

Prorrogação do sistema actual

1. No seguimento das conclusões do Conselho Europeu de Berlim a proposta de decisão mantém, na substância, o sistema actual de recursos próprios, com ajustamentos destinados a alterar a repartição dos encargos financeiros entre Estados-Membros. No essencial, este sistema continua a ser o que vigora desde 1988. No passado, foram invocados inúmeros problemas, designadamente de funcionamento, incoerência e falta de transparência, não só pelo Tribunal de Contas ([1]), mas também pelo Parlamento Europeu, pela Comissão, pelo Comité Económico e Social e pelo Comité das Regiões.

Dispositivo complexo

2. Como o Tribunal já salientou ([2]), a estrutura e o funcionamento do sistema actual, tão pormenorizado como um sistema orçamental clássico baseado em receitas fiscais, parecem desproporcionados em relação à natureza das contribuições financeiras dos recursos IVA e PNB.

3. Por exemplo, a manutenção simultânea dos recursos IVA e PNB resulta na consolidação de uma estrutura complicada e pouco coerente. Com efeito, a matéria colectável do recurso IVA, que não assenta directamente num valor tributável declarado pelos sujeitos passivos, é largamente influenciada pelos dados estatísticos. Para reduzir a importância do recurso IVA no financiamento do orçamento, o sistema determina que a sua matéria colectável seja limitada a 50 % do PNB, o que está previsto no ano 2000 para sete Estados-Membros ([3]). As contribuições baseadas no recurso IVA assentam, assim, em grande medida, nos mesmos dados que o recurso PNB.

4. Para resolver o problema dos desequilíbrios orçamentais, o sistema prevê a redução dos pagamentos de um Estado-Membro por meio de uma correcção. O cálculo desta é complexo e abrange vários exercícios orçamentais, dado que a correcção é inicialmente objecto de uma previsão, em seguida de uma revisão e, finalmente, de uma aprovação definitiva. Com base, entre outros elementos, nas propostas anteriores da Comissão ([4]), a adopção da presente decisão poderia ter constituído a ocasião para simplificar o cálculo e o financiamento da correcção, por forma a tornar igualmente o sistema mais transparente.

Desequilíbrios orçamentais

5. O Conselho Europeu reconhecera em 1984 ([5]) que «qualquer Estado-Membro que suporte um encargo orçamental excessivo em relação à sua prosperidade relativa é susceptível de beneficiar de uma correcção no momento oportuno». Ao mesmo tempo, indicara que a política das despesas constituía o meio essencial para resolver a prazo a questão dos desequilíbrios orçamentais.

6. Desde então, essa questão não foi solucionada pela política das despesas. Portanto, o princípio de uma correcção a nível das receitas perdura há quinze anos.

7. Continua a não existir uma definição precisa e objectiva dos conceitos de «encargo orçamental excessivo» e de «prosperidade relativa» de um Estado-Membro. Esse facto acarreta igualmente a impossibilidade de aplicar um sistema generalizado, dado que, em princípio, todos os Estados-Membros são susceptíveis de beneficiar dessa correcção.

8. O cálculo da correcção baseia-se no saldo entre as receitas entregues ao orçamento comunitário e os pagamentos recebidos da União Europeia. Como o Tribunal de Contas e a Comissão já tiveram ocasião de observar ([6]), os saldos orçamentais levam a uma má interpretação das vantagens obtidas das políticas comunitárias. De resto, o Conselho Europeu de Berlim reconheceu «que existem vários factores que actuam, directa ou indirectamente, sobre os desequilíbrios orçamentais, tais como o nível global dos gastos, o conteúdo das reformas políticas, a composição das despesas e a estrutura dos recursos próprios» ([7]).

OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS

Artigos 2.º, 3.º, 4.º, 8.º e 10.º

9. A entrada em vigor da nova decisão tornará aplicável aos recursos próprios o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de Junho de 1996, relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade (SEC 1995). O texto da proposta de decisão faz referência ao produto nacional bruto (PNB). Este agregado não figura entre os agregados definidos pelo regu-

([1]) Parecer n.º 8/93 do Tribunal de Contas sobre o balanço do sistema de recursos próprios instituído em 1988, no âmbito das conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo (documento não publicado no Jornal Oficial); relatório especial n.º 6/98, relativo ao balanço do sistema dos recursos baseados no IVA e no PNB (JO C 241 de 31.7.1998, p. 58-80).

([2]) Relatório especial n.º 6/98, ponto 5.2.

([3]) Grécia, Espanha, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido. Projecto de orçamento geral para o exercício 2000, volume 1, quadro 1.

([4]) Financiamento da União Europeia, designadamente o ponto 1.3.1 e o anexo 4; COM(1998) 560 final, de 7 de Outubro de 1998.

([5]) Conselho Europeu de Fontainebleau, de 25 e 26 de Junho de 1984.

([6]) Relatório especial n.º 6/98, pontos 3.29 a 3.33. Financiamento da União Europeia, COM(1998) 560 final, de 7 de Outubro de 1998, ponto 2, páginas 17 a 20.

([7]) Conclusões da Presidência, ponto 68.

lamento indicado, se bem que este último especifique a equivalência conceptual entre o PNB e o rendimento nacional bruto (RNB) ([1]).

10. Por conseguinte, a referência ao PNB já não é pertinente neste contexto. Seria conveniente, na proposta de decisão, fazer referência ao RNB. Além do que permitirá evitar que o Conselho tenha de definir posteriormente o agregado aplicável aos recursos próprios.

N.º 3 do artigo 2.º

11. É proposto o aumento de 10 % para 25 % da parte dos recursos próprios tradicionais (direitos agrícolas, quotizações de açúcar e isoglicose e direitos aduaneiros) cobrados pelos Estados-Membros a título e por conta da União Europeia que estes podem reter como despesas de cobrança, de acompanhamento, de luta contra a fraude e de declaração.

12. A percentagem actualmente aplicada de 10 % é conferida a título global, para cobrir as despesas de cobrança dos Estados-Membros, sem que estes tenham obrigação de apresentar uma justificação. Esta dotação, que constitui na realidade uma despesa, está inscrita no orçamento como receita negativa, em derrogação do princípio de não compensação entre receitas e despesas ([2]).

13. Perante a sua amplitude e o seu carácter global e indiferenciado consoante os Estados-Membros, o aumento proposto deverá ser mais explicitado. Tratando-se, na verdade, de uma despesa da ordem de vários milhares de milhões de euros ([3]), não poderá estar dissociada de um objectivo preciso e quantificável, por força de um dos princípios de boa gestão financeira enunciados no Regulamento Financeiro ([4]). Com efeito, não existindo uma avaliação da eficácia das administrações nacionais e um procedimento susceptível de verificar os custos reais e os progressos registados na cobrança, esta medida assemelha-se mais a um reembolso do que a uma compensação pelas despesas de cobrança.

14. Além disso, o Conselho Europeu indicara que o aumento em questão se destinava a cobrir apenas as despesas de cobrança ([5]), ao passo que a proposta de decisão alarga os motivos a outros domínios, como a luta contra a fraude ou ainda a saúde e a segurança ([6]). Se for necessário financiar outras despesas para além das directamente relacionadas com a cobrança dos recursos próprios tradicionais, a introdução de rubricas orçamentais de despesas constitui o único meio regular e transparente, em conformidade com os princípios do artigo 271.º CE e da regulamentação financeira.

15. No que respeita mais especificamente às acções de luta contra a fraude, o artigo 280.º CE constitui já para os Estados-Membros uma obrigação de acção relativamente a toda a fraude que prejudique os interesses financeiros comunitários, não se limitando apenas ao domínio dos recursos próprios tradicionais.

16. O facto de manter uma taxa de retenção de 10 % para os montantes apurados, ou que deveriam ter sido apurados, antes de 31 de Dezembro de 2000 complica a contabilização dos montantes colocados à disposição durante vários anos, embora a incidência financeira não seja significativa. Por esse motivo, será conveniente limitar a sua aplicação a um período transitório como o dos direitos apurados no exercício de 2001 relativos a anos anteriores.

N.º 4 do artigo 2.º

17. O cálculo da taxa uniforme do recurso IVA continua a depender de três factores: a taxa máxima prevista no n.º 4, alínea a), do artigo 2.º da proposta de decisão, o montante da correcção e o seu financiamento. Para o efeito, a taxa máxima sofre uma diminuição anual de um determinado montante, designado por «taxa congelada», destinado a cobrir o financiamento da correcção. Esta situação provoca complicações inúteis e resulta em cálculos pouco transparentes. Como se indica no ponto 4, teria sido conveniente ter em conta as propostas de simplificação que a própria Comissão apresentara.

18. Caso o n.º 4 não seja alterado, haverá que explicitar as razões subjacentes à existência da «taxa congelada», por exemplo num considerando da proposta de decisão.

N.º 7 do artigo 2.º

19. O Tribunal remete para as observações apresentadas no ponto 10.

N.ºs 1 e 2 do artigo 3.º

20. (As observações do Tribunal não se aplicam à versão portuguesa, que já inclui as alterações propostas.)

([1]) Regulamento (CE) n.º 2223/96, ponto 8.94 (JO L 310 de 30.11.1996, p. 243 e 244).
([2]) Princípio estipulado pelo artigo 4.º do Regulamento Financeiro.
([3]) No exercício de 1998, foi atribuído aos Estados-Membros um montante de 1,6 mil milhões de euros a título de despesas de cobrança dos recursos próprios tradicionais. A aplicação, em 1998, de uma percentagem de 25 % teria representado um montante de 3,9 mil milhões de euros.
([4]) Primeiro parágrafo, segunda frase, do artigo 2.º: «Devem ser estabelecidos objectivos quantificados e deve ser assegurado o acompanhamento da sua realização».
([5]) Conclusões da Presidência, ponto 71.
([6]) COM(1999) 333 final, de 8 de Julho de 1999, ponto 2, terceiro parágrafo, p. 4.

N.º 4 do artigo 3.º

21. A noção de «alteração significativa» deverá ser definida, para especificar um limiar ou para identificar a instância responsável pela tomada de uma decisão sobre esta matéria.

Artigo 4.º

22. O Tribunal remete para as observações apresentadas nos pontos 4 e 8.

23. As deliberações do Conselho Europeu de Berlim ([1]), que confirmam as conclusões do Conselho de Fontainebleau de 1984, propiciam a todos os Estados-Membros a possibilidade de beneficiar desta correcção. Por conseguinte, será conveniente especificar as condições em que um Estado-Membro poderá concretizar essa possibilidade, sem recorrer a uma alteração da decisão relativa aos recursos próprios, cuja adopção está sujeita aos procedimentos nacionais de ratificação.

Alínea b) do artigo 4.º

24. A proposta de decisão não apresenta uma definição de «despesas repartidas». É, portanto, necessário especificar os critérios de atribuição aos Estados-Membros das despesas comunitárias.

Alínea f) do artigo 4.º

25. O texto proposto não permite neutralizar completamente a incidência das despesas provocadas pelo alargamento sobre a correcção. Efectivamente, a despesa a ter em conta para o cálculo da correcção limitar-se-á, após a adesão, às despesas do ano que a antecede. Porém, com base nas perspectivas financeiras ([2]), a despesa após a adesão será, a prazo, cinco vezes superior à anterior à adesão. O Conselho Europeu de Berlim pretendera garantir que as despesas que não fossem objecto de compensação continuassem assim após a adesão ([3]). Coloca-se a questão de saber se o texto proposto resultará no respeito desta condição.

N.º 1 do artigo 5.º

26. Propõe-se que a redacção da primeira fase do segundo parágrafo seja a seguinte: «A repartição do encargo é inicialmente calculada em função da parte respectiva dos rendimentos nacionais brutos (RNB) dos Estados-Membros no total dos RNB da União Europeia, com exclusão do Reino Unido; em seguida, é ajustada ...».

N.º 2 do artigo 5.º

27. Para ter em conta a prática actual, será necessário especificar aqui que o financiamento da correcção já se encontra inscrito num capítulo orçamental específico.

N.º 3 do artigo 5.º

28. A proposta de decisão, embora prevendo que a «Comissão efectue os cálculos necessários», não define completamente os critérios, como se refere, por exemplo, no ponto 24. Daí resulta uma situação ambígua quanto à natureza das funções confiadas à Comissão. Coloca-se a questão de saber se esta deverá proceder a um simples cálculo, ou se é competente para obter outros elementos por forma a tornar esse cálculo possível.

29. A prática actual demonstra que foi estabelecido um «modo de cálculo» pelo serviço competente da Comissão para definir as modalidades de cálculo, de revisão e de financiamento da correcção. Este documento interno completa de facto determinados critérios constantes da decisão relativa aos recursos próprios, incluindo a definição das «despesas repartidas».

30. É compreensível que, designadamente por razões práticas, se considere preferível especificar posteriormente, num outro acto, determinados critérios necessários para o cálculo da correcção. Nessa eventualidade, é necessário ter em conta exigências de transparência e segurança jurídicas. O Tribunal salienta que o n.º 2 do artigo 8.º da proposta de decisão tem como objectivo permitir que o Conselho adopte disposições de aplicação.

Artigo 6.º

31. A actual decisão relativa aos recursos próprios recorda, numa disposição equivalente ao presente artigo, a regra da não afectação das receitas às despesas. Haverá que manter a referência a esse princípio.

N.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 8.º

32. (As observações do Tribunal não se aplicam à versão portuguesa, que já inclui as alterações propostas.)

N.º 2 do artigo 8.º

33. O n.º 2 do artigo 248.º CE confia ao Tribunal a missão de examinar a legalidade, regularidade e boa gestão financeira das receitas e das despesas. O segundo parágrafo desta disposição

([1]) Conclusões da Presidência, ponto 68.
([2]) Acordo interinstitucional de 6 de Maio de 1999 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental (JO C 172 de 18.6.1999, p. 15).
([3]) Conclusões da Presidência, ponto 72.

prevê que a fiscalização das receitas se efectue com base na verificação dos créditos e dos pagamentos feitos à Comunidade.

34. O n.º 2 do artigo 8.º da proposta de decisão, ao interpretar o objecto das verificações e dos controlos do Tribunal, introduz uma alteração de uma disposição do Tratado, fora do procedimento previsto para o efeito.

35. De qualquer forma, o Tribunal considera que a disposição proposta não pode ter como efeito limitar os poderes de controlo que o Tratado lhe conferiu.

Artigo 9.º

36. A Comissão apresentou já, em 1998, um relatório sobre o funcionamento do sistema dos recursos próprios ([1]). Será conveniente especificar a natureza do exame que lhe compete fazer relativamente à questão dos desequilíbrios orçamentais.

N.º 1 do artigo 10.º

37. No terceiro parágrafo, última frase, ler «n.º 3 do artigo 2.º e **artigo** 4.º».

O presente parecer foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 7 de Outubro de 1999.

Pelo Tribunal de Contas

Jan O. KARLSSON

Presidente

([1]) Financiamento da União Europeia, COM(1998) 560 final, de 7 de Outubro de 1998.