



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.09.2002
COM(2002) 528 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

Evolução da execução orçamental dos Fundos estruturais e, nomeadamente, o RAL

ÍNDICE

1.	Resumo.....	3
2.	Evolução das autorizações por liquidar (RAL).....	7
2.1.	Período de programação anterior a 1994	7
2.2.	Período de programação 1994-1999	8
2.3.	Período de programação 2000-2006	9
2.3.1.	Autorizações.....	10
2.3.2.	Pagamentos	10
2.3.3.	Evolução do Resto por liquidar ("RAL") do período 2000-2006	11
2.3.4.	RAL total no final do exercício.....	13
2.3.5.	RAL 2000-2006 no decorrer do exercício	13
2.3.6.	Perpectivas de evolução atípica dos pagamentos.....	14
2.3.6.1.	Recuperação em 2003 e 2004 dos atrasos de execução	14
2.3.6.2.	Limitação do RAL mediante as anulações automáticas em caso de subexecução constante das dotações de pagamento 2000-2006.....	14
2.4.	Conclusão sobre a evolução do RAL	15
3.	Gestão orçamental das dotações de pagamentos.....	16
4.	A « <i>sunset clause</i> » de anulações automáticas	17
5.	melhoria das previsões	18
6.	Análise das razões da lentidão do arranque dos programas 2000-2006.....	20
6.1.	Ónus dos procedimentos	20
6.2.	Sobreposição de dois períodos de programação	22
6.3.	Pagamentos entre a primeira data de elegibilidade das despesas e a apresentação dos complementos de programação.....	22
6.4.	Reforço da gestão financeira e do controlo.....	23
6.5.	Data de declaração das despesas registadas	23
6.6.	Circunstâncias imprevistas.....	24
6.7.	Capacidade de absorção dos Fundos.....	24
7.	"N+2": Acções empreendidas e consideradas pela Comissão.....	24
8.	Conclusões	25

1. RESUMO

As dotações de pagamento inscritas nos orçamentos dos exercícios de 2000 e 2001 a título dos Fundos estruturais registaram uma taxa de execução fraca devido ao facto de as autoridades responsáveis nos Estados-Membros não terem nem apresentado pedidos de pagamentos à altura dos recursos financeiros que lhes tinham sido atribuídos, nem respeitado as suas próprias previsões sobre os montantes desses pedidos. A taxa de execução das dotações em 2002, em 31 de Agosto de 2002, é de novo inferior às previsões da Comissão. Esta verificação preocupante suscita a questão da fiabilidade das previsões orçamentais, bem como das questões sobre o atraso na execução *in loco* dos programas financiados pelos Fundos estruturais, e sobre o aumento dos montantes que restam por liquidar que daí resultam. A Comissão deu início a uma análise aprofundada destas questões.

A Comissão espera uma nova subexecução das dotações de pagamento em 2002, nomeadamente devido aos atrasos registados pelos Estados-Membros no controlo das declarações de despesas finais do período 1994-99, por um lado, e, por outro, dado o nível dos pedidos de pagamento recebidos a título do período 2000-2006. A incerteza subsiste quanto à execução das dotações dos novos programas que poderiam ser concentrados no final do ano. Em contrapartida, é já possível elaborar uma constatação mais preocupante da situação relativa aos antigos programas. Em 31 de Agosto de 2002, a Comissão recebeu apenas uma pequena parte dos pedidos finais de pagamento dos quais, relativamente à maior parte, as condições de pagamento, tais como as declarações relativas aos controlos, não se encontram reunidas. Assim, necessário é constatar que os Estados-Membros não puderam respeitar o prazo previsto pelo regulamento de seis meses após a conclusão das operações no terreno (ou seja, normalmente, 30 de Junho de 2002) para apresentar os seus pedidos de pagamento.

Se esta subexecução se confirmar:

- Será conveniente propor o transporte da maior parte das dotações não utilizadas para o período 1994-99, que poderiam atingir diversos milhares de milhões de euros. O RAL de final de 2002 aumentaria outro tanto, para cair no nível previsto no final de 2003;
- As dotações não utilizadas para o período 2000-2006, que poderiam ser de cerca de 2 milhares de milhões de euros, aumentariam o RAL de final de 2002. Este aumento seria, de acordo com as hipóteses retomadas na presente comunicação, amortecido nos exercícios de 2003 a 2006.

A presente comunicação expõe:

- A evolução das autorizações que restam por liquidar (RAL) esperada para o restante do período 2000-2006 para a UE-15, tendo em conta a taxa de execução verificada para os exercícios de 2000 e de 2001, e na perspectiva de atingir uma velocidade de cruzeiro em 2004;
- Os obstáculos a uma previsão fiável dos pagamentos anuais e as medidas tomadas pela Comissão para melhorar a sua fiabilidade;
- Uma primeira análise das razões do arranque mais lento do que o previsto dos programas 2000-2006;

- A questão da complexidade na gestão dos programas e as acções empreendidas pela Comissão, nomeadamente no domínio da simplificação, para ajudar os Estados-Membros a ultrapassar eventuais obstáculos à execução dos programas.

Sobreposição em 2000 e 2001 de dois períodos de programação

Decorre da análise da Comissão e das informações recebidas dos Estados-Membros que a fraca taxa de execução das dotações de pagamento é sobretudo atribuível à sobreposição, em 2000 e 2001, de um período de programação e do período seguinte. Regista-se também entre os dois períodos uma alteração das modalidades de pagamento do co-financiamento comunitário.

A data-limite de elegibilidade da maior parte dos pagamentos a título do período de programação precedente 1994-1999 é 31 de Dezembro de 2001. Tendo a execução dos programas abrangidos adquirido um certo atraso, os Estados-Membros concentraram os seus esforços e os seus recursos financeiros na conclusão das operações, a fim de limitar a perda das dotações aquando do encerramento.

Os recursos financeiros nacionais que tiveram de ser mobilizados para este fim foram importantes. Além do resto por liquidar (RAL) de 41,7 milhares de milhões de euros a título do orçamento comunitário, em 31 de Dezembro de 1999, existia um RAL importante "escondido" a nível nacional, ou seja, a diferença entre os adiantamentos recebidos da Comissão e os pagamentos efectuados aos beneficiários finais. Deste modo, os Estados-Membros tiveram de pré-financiar os últimos 10% das dotações de cada programa, que são reembolsáveis apenas após aceitação pela Comissão do pedido de pagamento final.

As obrigações administrativas e financeiras ligadas à conclusão dos programas 1994-1999 contribuíram largamente para o atraso no arranque dos programas do período 2000-2006. Nomeadamente, os Estados-Membros não aproveitaram em nada a disposição que torna elegíveis, para a maior parte dos programas, os pagamentos efectuados a partir de 1 de Janeiro de 2000, ainda que o programa seja adoptado numa data bem posterior.

Diferentemente do período de programação 1994-99, para o qual a Comissão pagava adiantamentos em antecipação dos pagamentos no terreno, os pagamentos do período 2000-2006 prevêem que a Comissão pague um único adiantamento de 7% a título de cada programa e, seguidamente, reembolse o co-financiamento dos pagamentos efectuados pelos beneficiários finais.

O RAL: consequência normal da gestão financeira dos projectos

O RAL num momento determinado, engloba todas as autorizações realizadas que ainda não foram pagas, mas que, de futuro, deverão normalmente sê-lo. Representa uma carga futura para o orçamento comunitário.

Existe uma distância no tempo natural entre o lançamento de uma medida de ajuda e os primeiros pagamentos, sobretudo para os projectos de infra-estruturas. Os procedimentos incluem o apelo à manifestação de interesse, a instrução dos pedidos de ajuda, as decisões de concessão, os concursos e a celebração dos contratos antes do arranque dos trabalhos. Seguidamente, os pagamentos devem ser efectuados, declarados, controlados e certificados pela autoridade de pagamento antes da apresentação à Comissão do pedido de pagamento intercalar. A duração desse procedimento é maior ou menor conforme o projecto e conforme os sistemas administrativos dos Estados-Membros.

A existência de um RAL é portanto normal na gestão financeira dos projectos de desenvolvimento económico.

Além disso, o RAL no início de cada ano é automaticamente aumentado em cerca de 30 milhares de milhões de euros. Com efeito, ao RAL de final do ano anterior acrescentam-se as autorizações efectuadas a título das fracções do ano em curso. O RAL diminui em seguida à medida que se vão efectuando os pagamentos.

Dotações de pagamentos nitidamente sobrestimados pelos Estados-Membros

A depressão registada nos pagamentos pela Comissão, ocasionada por estes dois fenómenos¹, não foi prevista pelos **Estados-Membros que comunicaram à Comissão, em 2001, previsões de pagamento de cerca de 50% mais elevadas do que os pagamentos reais**. Tendo a maior parte dos programas sido adoptada no final de 2000 e no início de 2001, a Comissão esperava uma entrada maciça de pedidos de co-financiamento dos pagamentos efectuados desde o início de 2000 e não tinha qualquer razão para pôr estas previsões em causa.

As previsões das despesas comunicadas pelos Estados-Membros para os anos 2002 e 2003 são de novo superiores aos montantes inscritos no orçamento de 2002 e no ante-projecto de orçamento de 2003, e parece desde já provável que estas previsões sejam novamente excessivas.

Atendendo à subexecução orçamental verificada em meados de 2002 dos programas 2000-2006 relativamente às perspectivas financeiras, a Comissão analisou a evolução provável dos pagamentos ao longo desse período. De acordo com a hipótese provável segundo a qual os Estados-Membros aproveitarão ao máximo os prazos permitidos pelos regulamentos para a execução financeiras dos programas, evitando as anulações automáticas sob a regra " $N + 2$ "² e, devido ao período mais longo previsto pelo regulamento para os pagamentos do que para as autorizações (11 anos por comparação com 7), **é previsível que os pagamentos anuais aumentem a um nível de cruzeiro da ordem de 27 milhares de milhões por ano entre 2004 e 2007 e que os pagamentos finais sejam efectuados em 2009 e 2010**.

É mais provável que o nível dos pagamentos anuais seja um pouco superior a esta hipótese *mínima*, sem todavia exceder os 30 milhares de milhões de euros das perspectivas financeiras. Daí resultará um RAL de final de exercício que aumentará até atingir um máximo entre 55 e 64 milhares de milhões em 2006. Este RAL, que é a consequência das disposições que concedem um prazo de dois anos após o exercício abrangido para consumir cada autorização anual, será reduzido a um montante insignificante em 2010, mesmo em caso de forte subutilização dos Fundos, devido às anulações a título da regra " $N + 2$ ".

Importante impacto da regra $N+2$

Este risco de perda de Fundos através da aplicação da regra " $N+2$ " impõe uma disciplina anual que incita os Estados-Membros a fazer avançar os programas a um ritmo suficiente e

¹ Sobreposição dos períodos de programação e alteração das modalidades de pagamento do co-financiamento comunitário.

² Regra introduzida no novo período de programação 2000-2006, que estipula que todo e qualquer montante atribuído pela União a um programa, e que não tenha dado origem, ao fim de 2 anos, a um pedido de reembolso ligado a despesas efectivas no terreno, é automaticamente anulado (nº 2 do artigo 31º do Regulamento 1260/1999).

contínuo, mais do que permitir que se registem atrasos apenas no final do período como foi o caso durante os períodos precedentes.

Este risco de perda no final de 2002, primeiro ano de aplicação desta regra, é já visível para um número limitado de programas. A Comissão alertou os Estados-Membros abrangidos, a fim de que estes adoptem medidas correctoras. Não é de esperar que as perdas atinjam os níveis de anulação importantes actualmente previstos no encerramento do período 1994-1999.

Os serviços da Comissão assistem às reuniões dos Comitês de acompanhamento de cada programa e puderam constatar que, em 2001, as acções a título da maior parte dos programas foram autorizadas em valor suficiente para assegurar o ritmo de execução normal para os anos futuros.

Simplificação

Com o objectivo de favorecer a execução dos programas nos prazos fixados, a Comissão deu início a um trabalho, em parceria com os Estados-Membros, de **simplificação** dos procedimentos de execução dos Fundos estruturais, tanto a nível da Comissão como a nível dos serviços nacionais e regionais. O objectivo consiste em redinamizar os programas e em assegurar uma execução mais rápida e eficaz dos Fundos, uma vez que os procedimentos são frequentemente considerados como particularmente pesados e desproporcionados. As medidas de simplificação dos procedimentos da Comissão serão apresentadas numa reunião informal de Ministros, em 7 de Outubro de 2002, para a qual serão convidados representantes das Comissões parlamentares.

Plano de acção da Comissão

A execução dos Fundos estruturais é da responsabilidade dos Estados-Membros.

Todavia, a Comissão compromete-se firmemente a promover a realização dos objectivos da política de coesão e, nomeadamente, a tradução dos programas dos Fundos estruturais em realizações no terreno nos prazos estabelecidos, sem deixar de assegurar uma boa gestão das dotações comunitárias. A Comissão propõe-se:

- Prosseguir as suas iniciativas de simplificação dos procedimentos; apresentará as suas propostas para o período 2000-2006, no âmbito dos regulamentos existentes, ao Conselho Informal de 7 de Outubro de 2002, e prosseguirá as suas reflexões para os períodos posteriores numa conferência a realizar nos primeiros meses de 2003;
- Concretizar o essencial da negociação dos programas previstos para os países candidatos antes da data de adesão, a fim de facilitar o seu arranque em tempo útil e de fazer com que estes aproveitem as experiências dos Estados-Membros actuais para simplificar a sua execução;
- Alertar os Estados-Membros regularmente e em tempo útil para os programas em risco de anulação a título da regra " $N+2$ ", e auxiliar os Estados-Membros a encontrar soluções para os obstáculos que surjam na execução dos programas;

- Deixar à regra "N+2" a oportunidade de comprovar a sua eficácia na disciplina que impõe aos gestores dos programas e aplicar essa regra em conformidade com as modalidades especificadas na sua decisão de 27 de Maio de 2002³;
- Promover as melhores práticas de previsão das despesas a nível de cada programa, a fim de tornar as previsões orçamentais mais realistas e fiáveis e, deste modo, de melhor delimitar os riscos de anulação;
- Analisar a possibilidade de sanção em caso de previsão tardia e/ou irrealista ;
- Apresentar à Autoridade Orçamental, em cada Outono, uma análise qualificada das previsões de despesas;
- Encerrar antes do final do ano de 2002 todos os programas e projectos ainda em aberto do período anterior a 1994, excepto aqueles que se encontrem suspensos por razão judicial, e encerrar o essencial dos programas do período 1994-99 antes do final do ano de 2003.

2. EVOLUÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES POR LIQUIDAR (RAL)

A Comissão e os Estados-Membros executam os Fundos estruturais em parceria e no respeito pelos regulamentos do Conselho adoptados em concordância com o Parlamento Europeu. A eficácia desta execução só pode ser avaliada medindo-se a realização relativamente ao que os regulamentos prevêem.

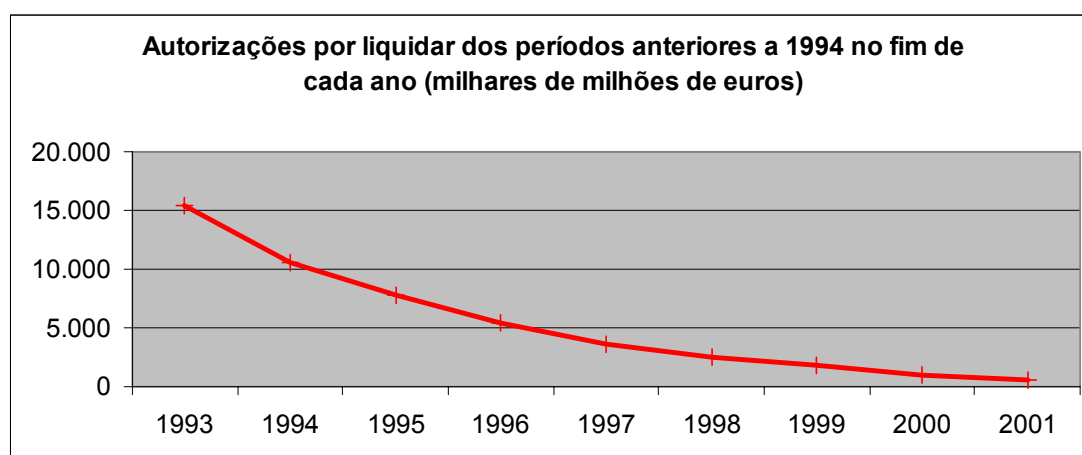
O mesmo se pode dizer do que diz respeito à apreciação a fazer sobre a eficácia da gestão orçamental e à evolução do saldo das autorizações por pagar, o RAL.

2.1. Período de programação anterior a 1994

Como o ilustra o gráfico seguinte, a Comissão reduziu o número de processos ainda em aberto a alguns casos especialmente contenciosos ou que dizem respeito a procedimentos jurídicos ainda em curso. Em 30 de Junho de 2002, o RAL eleva-se a 370 milhões de euros, ou seja, 0,6% da dotação do período 1989-1993. Deveria ser reduzido, no final de 2002, a alguns processos que não podem ser encerrados antes da conclusão de procedimentos judiciais.

³ C (2002) 1942

Gráfico nº 1: RAL em final de ano para as autorizações do período anterior a 1994



2.2. Período de programação 1994-1999

Em 30 de Junho de 2002, o RAL elevava-se a 15,8 milhares de milhões de euros, ou seja, 9,9% da dotação para o período, em conformidade com a regulamentação.

Para o período de programação 1994-99, os regulamentos⁴ prevêm que cerca de 10% da dotação dos programas não possam ser pagos antes da recepção do pedido de pagamento final e da aprovação do relatório final de execução, bem como da declaração de garantia do serviço de controlo independente. Ora, a data-limite para a execução financeira, para a maior parte dos programas, é 31 de Dezembro de 2001 e os Estados-Membros dispõem, em princípio, dos 6 meses seguintes para apresentar esses documentos, ou seja, até 30 de Junho de 2002, devendo fazê-lo, em qualquer caso, até 31 de Março de 2003⁵. Na ausência da comunicação dos documentos necessários nesta última data, a Comissão deve anular o saldo da autorização restante.

A Comissão podia prorrogar a data-limite de execução financeira mediante pedido motivado dos Estados-Membros. A Comissão concedeu prazos suplementares unicamente em casos de força maior ou de factos assimiláveis, ou ainda em caso de erro da própria Comissão. Esses prazos suplementares foram limitados a 30 de Setembro de 2002 e foram concedidos a menos de 10% dos programas que representam cerca de 3% dos Fundos autorizados.

Além disso, os textos prevêm que, em caso de suspensão de projectos por razões judiciais, a parte correspondente dos programas abrangidos será alvo de um encerramento parcial. Por essa razão, a Comissão recusará pagar montantes para os quais não tenha recebido todas as informações ou garantias que se impõem.

Aquando da elaboração dos anteprojectos de orçamentos de 2002 e 2003, a Comissão tinha considerado que as autorizações por liquidar em 31.12.2001 seriam liquidadas por metade em 2002 e em 2003, excepto cerca de 10% que seriam liquidados posteriormente ou seriam objecto de anulação. Todavia, a maior parte dos Estados-Membros anuncia um atraso na comunicação dos pedidos de pagamento final devido, nomeadamente, ao prazo necessário para o estabelecimento da declaração de garantia do serviço independente, prevista pela

⁴ N° 4 do artigo 21° do Regulamento 4253/88

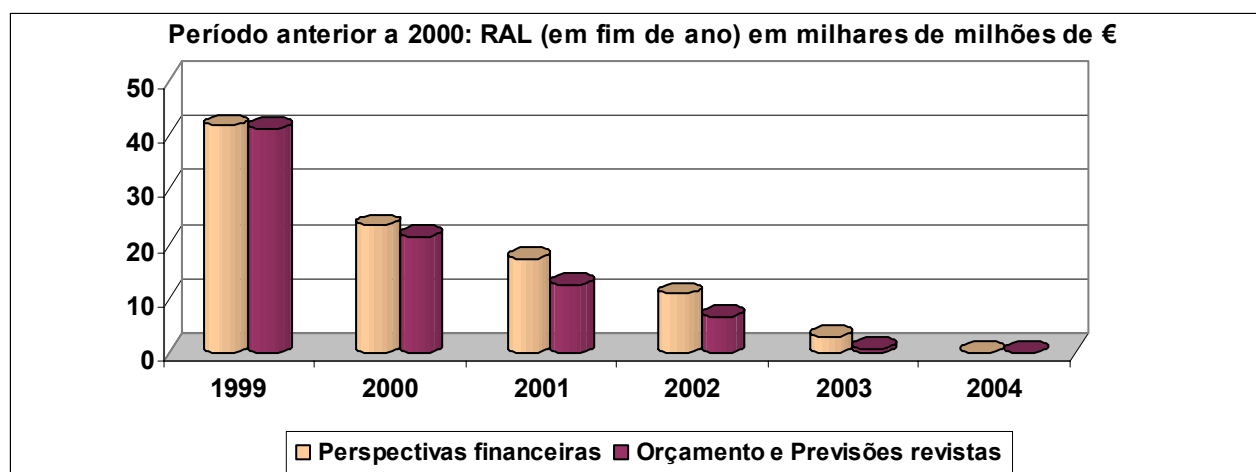
⁵ N° 5 do artigo 52° do Regulamento 1260/1999; orientações da Comissão sobre o encerramento dos programas 1994-99 de 9.9.1999 (SEC(1999)1316)

primeira vez. Se a Comissão tomou medidas para tratar os pedidos nos melhores prazos, daí resulta, no entanto, o risco de concentração desses pedidos de pagamentos nos últimos meses quando mais de um milhar de intervenções devem ser encerradas. Consequentemente, as dotações destinadas a esses programas serão provavelmente subexecutadas em 2002, o que, se for caso disso, poderá conduzir a transportes de dotações sobre o exercício de 2003.

Além disso, a Comissão só conhecerá o montante total dos pedidos de pagamento final na data-limite de 31 de Março de 2003: uma subexecução dos Fundos disponíveis nos programas do período 1994-99 dará origem a anulações e reduzirá nessa medida os montantes a pagar em 2003. As previsões dos Estados-Membros poderiam conduzir a uma subexecução dos programas de cerca de 3,5 milhares de milhões de euros e, além disso, o anteprojecto de orçamento de 2003 assenta na hipótese de os programas serem subexecutados ao nível de 2 milhares de milhões. É de notar que uma parte dos Fundos para esse período, as autorizações 1994-1996, dos programas a título do objectivo nº 2, deviam ser alvo de um pedido de pagamento final até 30 de Junho de 1999. A maior parte dos Estados-Membros não respeitaram este prazo. A data última de 31 de Março de 2003 para apresentação de documentos é igualmente válida para estes programas. No entanto, a Comissão pediu aos Estados-Membros que apresentassem os seus pedidos finais antes do fim de Setembro de 2002, mediante uma notificação formal.

O gráfico seguinte apresenta o impacto nos orçamentos 2000-2004 das disposições relativas ao encerramento do período 1994-99. É de notar que o RAL para esse período foi reduzido em 70% entre finais de 1999 e finais de 2001. No que diz respeito ao ano de 2002, conforme indicado mais acima, é provável que as dotações sejam subexecutadas mas, actualmente, continua a ser difícil medir a dimensão efectiva da subexecução. Esta subexecução provável não foi, portanto, tomada em conta no gráfico seguinte. Seja qual for o caso, o RAL no final de 2003 atingirá o seu nível inicialmente previsto nessa data, quer devido às anulações, quer graças aos pagamentos efectuados sobre as dotações transportadas para o exercício de 2003.

Gráfico nº2 : Liquidação do RAL relativo aos programas 1994-1999



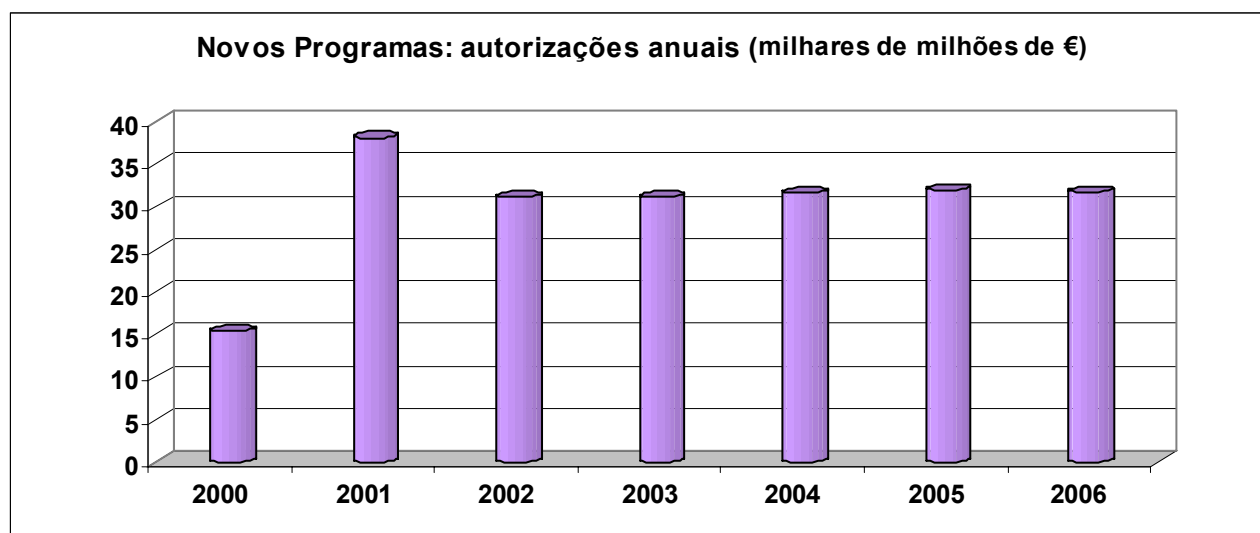
2.3. Período de programação 2000-2006

A presente análise da evolução do RAL do período 2000-2006 baseia-se na situação verificada em meados de 2002, tendo em conta o efeito de desnível das datas de adopção de determinados programas relativamente às estimativas da Agenda 2000 e o atraso verificado no arranque da execução financeira dos programas.

2.3.1. Autorizações

Enquanto os regulamentos dos Fundos estruturais se articulam em torno de uma programação das autorizações em sete fracções anuais em princípio iguais, o Regulamento Financeiro e o acordo institucional prevêem o transporte das dotações do exercício de 2000 para o exercício de 2001 ou a reprogramação da fracção de 2000 nos exercícios de 2002 a 2006, em caso de atraso na adopção dos programas, nomeadamente no caso de as negociações excederem o prazo de 5 meses previsto pelo Regulamento 1260/1999. Para muitos programas, este prazo revelou-se insuficiente para a negociação de programas de qualidade suficiente, que respeitassem as exigências do novo regulamento em matéria de indicadores e que proporcionassem garantias de uma gestão financeira e de controlo sólidos. As autorizações a título da primeira fracção anual que foram efectuadas em 2001 sobre dotações transportadas elevam-se a 8 226 milhões de euros, sendo a parte da primeira fracção anual que foi reprogramada sobre os exercícios 2002-2006 de 6 153 milhões de euros. Estas margens de flexibilidade apenas são aplicáveis à primeira fracção e não podem ser aplicadas às fracções anuais posteriores, que são alvo de uma autorização automática antes de 30 de Abril de cada exercício. O perfil das autorizações é já conhecido. Tendo em conta os regimes transitórios, bem como a afectação da reserva de eficácia em 2004, esse perfil apresenta-se do seguinte modo:

Gráfico nº3 : Evolução das autorizações relativas aos novos programas



2.3.2. Pagamentos

Normalmente, a data final de elegibilidade dos pagamentos é 31 de Dezembro de 2008 e o pedido de pagamento final de 5% da participação comunitária deve ser apresentado até 30 de Junho de 2009⁶.

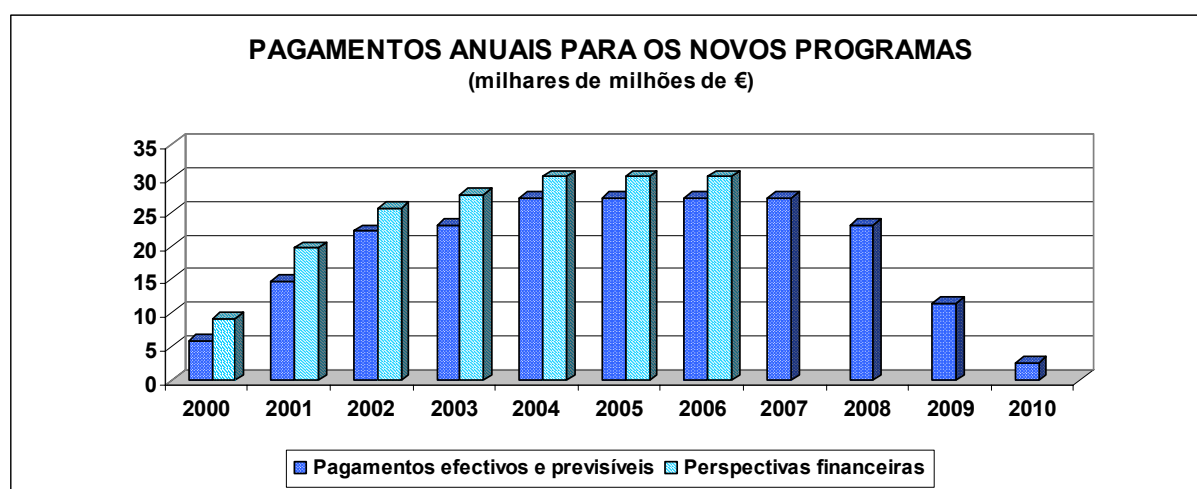
O gráfico seguinte apresenta os pagamentos efectuados em 2000 e 2001, o orçamento de 2002 e a evolução esperada dos pagamentos entre 2003 e 2010.

⁶ N° 4 do artigo 32° do Regulamento 1260/1999

É difícil calcular desde já a execução em 2002 tendo em conta a concentração dos pedidos de pagamentos no final do exercício. O gráfico seguinte não tem em conta a subexecução actualmente verificada.

Para o período 2003-2010, prevê-se um escalonamento regular da execução das operações independentemente das autorizações comunitárias. Esta evolução baseia-se na hipótese de os Estados-Membros aproveitarem ao máximo o tempo disponível para a execução dos Fundos. A Comissão supõe igualmente que, em média, os Estados-Membros evitarão o risco de uma anulação a título da regra "N+2"⁷, que impõe um prazo de dois anos após o exercício abrangido para a execução de cada fracção anual, incluindo em final de período para as quais este risco é máximo⁸. É conveniente salientar que o período de execução dos pagamentos, tal como previsto pelo regulamento e executado pelos Estados-Membros, pode durar até dez anos.

Gráfico n.º 4: Evolução dos pagamentos relativos aos novos programas



De acordo com esta hipótese central, os pagamentos elevar-se-iam a cerca de 27,5 milhares de milhões por ano de 2004 a 2007, o que deixaria uma margem de segurança relativamente ao montante implicitamente retido nas perspectivas financeiras 2000-2006 que é de cerca de 30 milhares de milhões.

2.3.3. Evolução do Resto por liquidar ("RAL") do período 2000-2006

O quadro seguinte apresenta a evolução do RAL 2000-2006 que dá sequência aos quadros 3 e 4. A distribuição das autorizações por 7 anos e dos pagamentos por 10 anos está na origem da criação deste "RAL". Considerando a hipótese acima descrita de uma execução que se escale pelo período máximo previsto, sem deixar de evitar anulações a título da regra "N+2", o RAL no final do ano aumentará progressivamente até 64 milhares de milhões de euros em 2006 e reduzir-se-á a um resto marginal em 2010. Este último resto representa os projectos suspensos por procedimentos jurídicos ou administrativos.

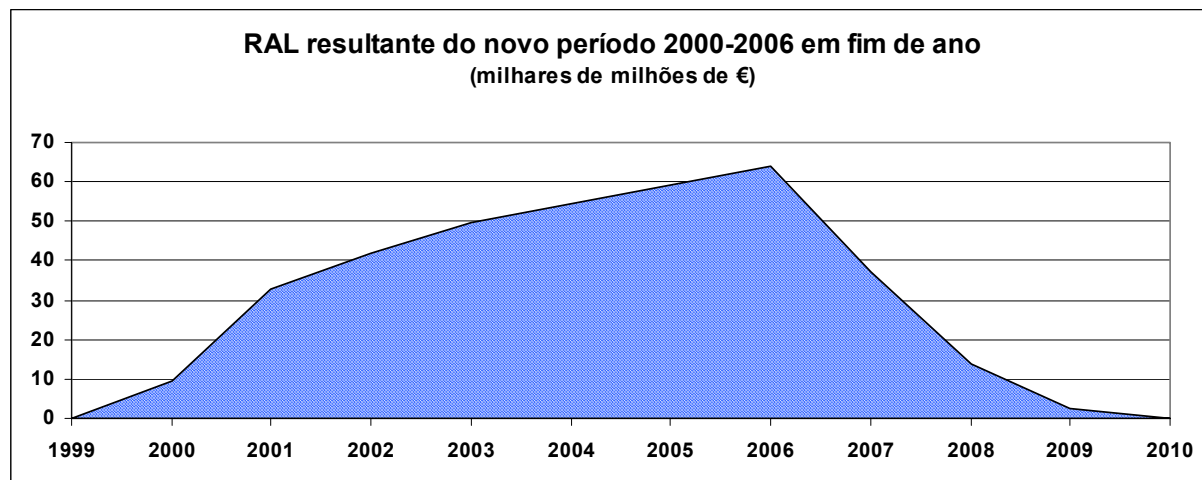
Salienta-se que o aumento do montante do RAL no final do exercício decorre inteiramente dos prazos de execução financeira permitidos a título das disposições jurídicas. O RAL de 64

⁷ N.º 2 do artigo 31.º do Regulamento 1260/1999

⁸ No âmbito desta perspectiva, os pagamentos seriam superiores ao nível requerido para evitar a obrigação N+2 até 2005 inclusive.

milhares de milhões no final do ano de 2006 representa dois anos de autorizações e dois meses de pedidos de pagamento recebidos mas por liquidar. Este RAL será consumido pelos pagamentos efectuados em 2007 e 2008, excepto a parte a consumir em 2009 e 2010 pelos pedidos de pagamento final que não está sujeita à anulação a título da regra "N+2".

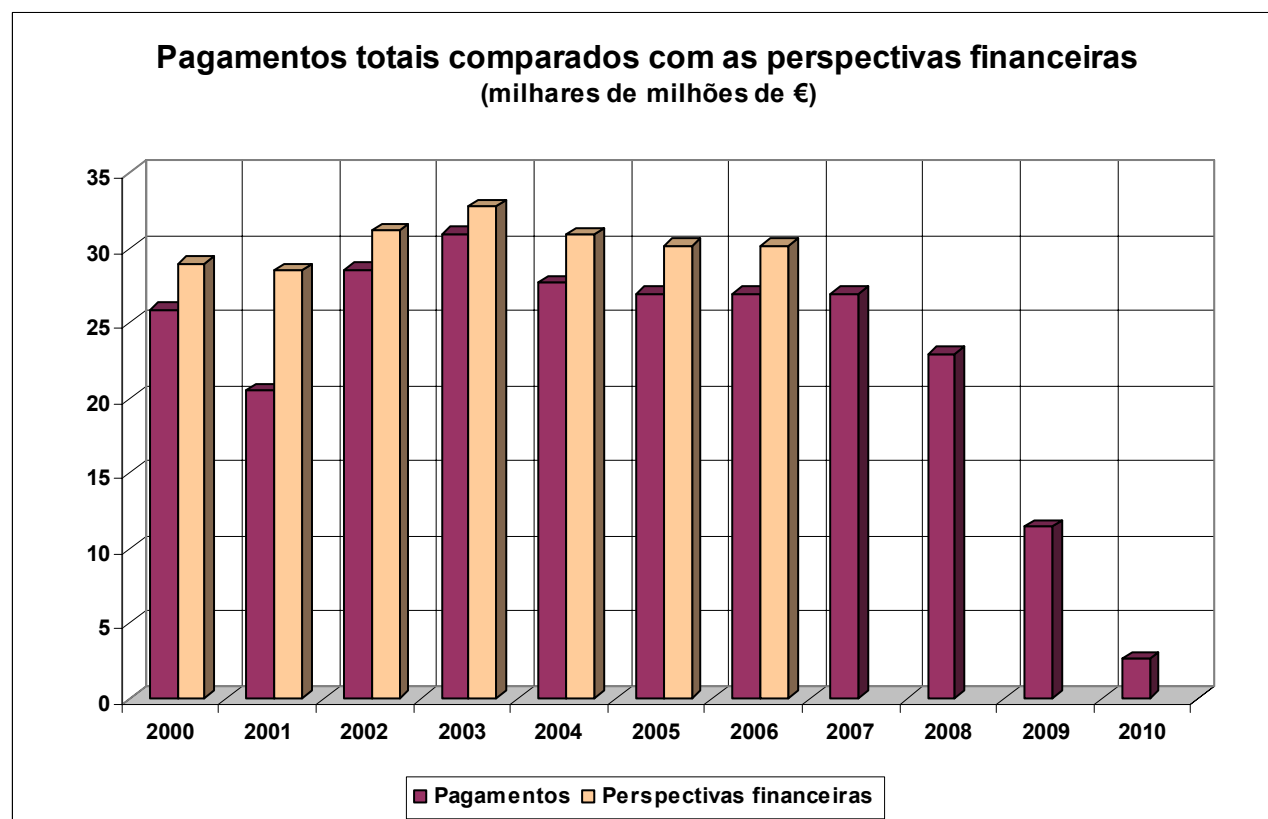
Gráfico nº5 : RAL relativo aos novos programas



Execução orçamental das dotações de pagamento para todos os pedidos de programação

Cumulando os dados relativos à liquidação do RAL em 31 de Dezembro de 1999 e os dados relativos à execução financeira do período 2000-2006, o perfil dos pagamentos entre 2000 e 2010, a título dos Fundos estruturais, é o seguinte:

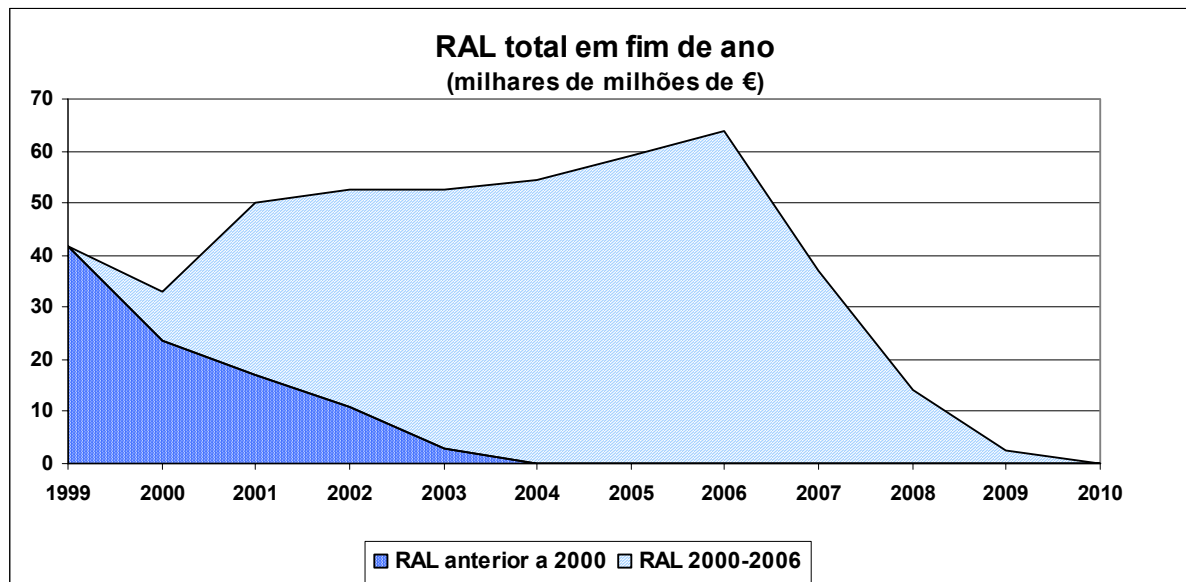
Gráfico 6 : Pagamentos totais a título dos Fundos estruturais



2.3.4. RAL total no final do exercício

O gráfico seguinte mostra a evolução esperada do RAL total em fim de ano de 1999 a 2010 para os períodos 1994-99 e 2000-2006.

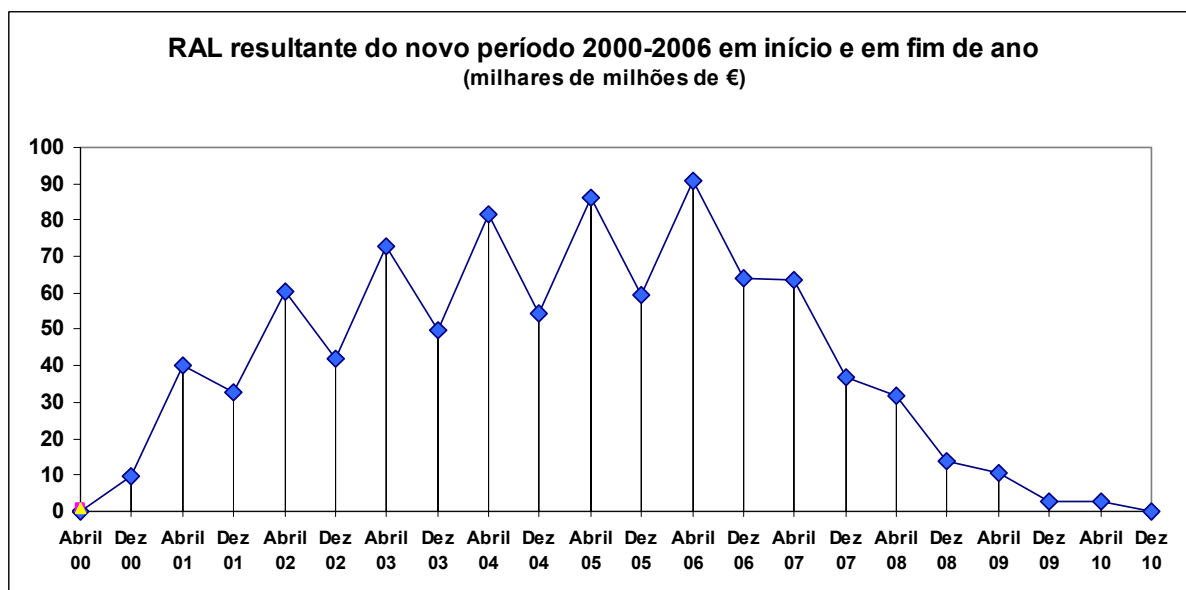
Gráfico nº7 : RAL total a título dos Fundos estruturais (em fim de ano)



2.3.5. RAL 2000-2006 no decorrer do exercício

Em conformidade com os regulamentos, cada fracção anual dos programas 2000-2006 é autorizada o mais tardar em 30 de Abril e acrescenta-se ao RAL do fim do exercício anterior. Daqui decorre que o RAL no início do exercício é de cerca de 30 milhares de milhões superior ao RAL do final do exercício precedente e desce, seguidamente, de novo ao nível previsto no final do exercício. O gráfico seguinte ilustra este fenómeno que eleva passageiramente o RAL máximo a 91 milhares de milhões de euros no início de 2006.

Gráfico nº8 : Evolução do RAL 2000-2006 no decorrer do exercício



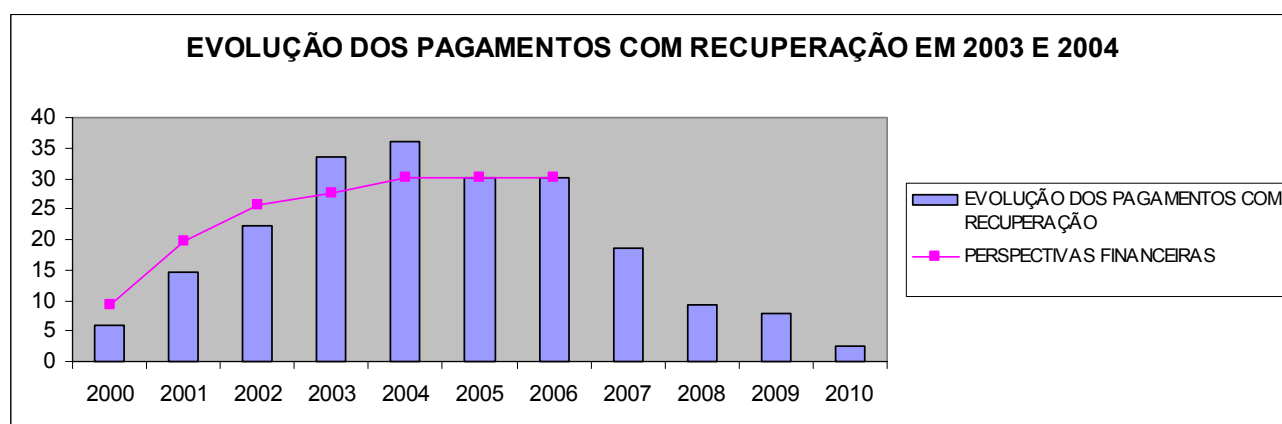
2.3.6. Perspectivas de evolução atípica dos pagamentos

Relativamente à hipótese central que acaba de ser desenvolvida, é possível explorar as incidências que poderiam ter duas perspectivas extremas e, ao fim e ao cabo, mais teóricas do que prováveis

2.3.6.1. Recuperação em 2003 e 2004 dos atrasos de execução

Se todos os pagamentos inicialmente esperados em 2000 e 2001, mas não pedidos, se acrescentassem aos pagamentos esperados em 2003 e 2004, as perspectivas financeiras seriam efectivamente excedidas em cerca de 6 milhares de milhões de euros nestes dois exercícios, como o ilustra o gráfico nº 9. Todavia, nenhum Estado-Membro prevê picos tão importantes na execução dos programas. Estes picos implicariam que os pagamentos excedessem uma fracção anual de autorizações para regressarem, em seguida, a um nível inferior, o que parece pouco provável. Em qualquer caso, o acordo interinstitucional permite, em cada ano, que a Comissão proponha à autoridade orçamental uma adaptação do limite máximo das dotações de pagamento às condições de execução. A Comissão analisará a situação antes do início de cada procedimento orçamental e apresentará todas as propostas que poderiam revelar-se necessárias tendo em conta a evolução das dotações de pagamentos.

Gráfico nº 9 : Evolução dos pagamentos em caso de recuperação da subexecução inicial no decurso dos anos 2003-2004

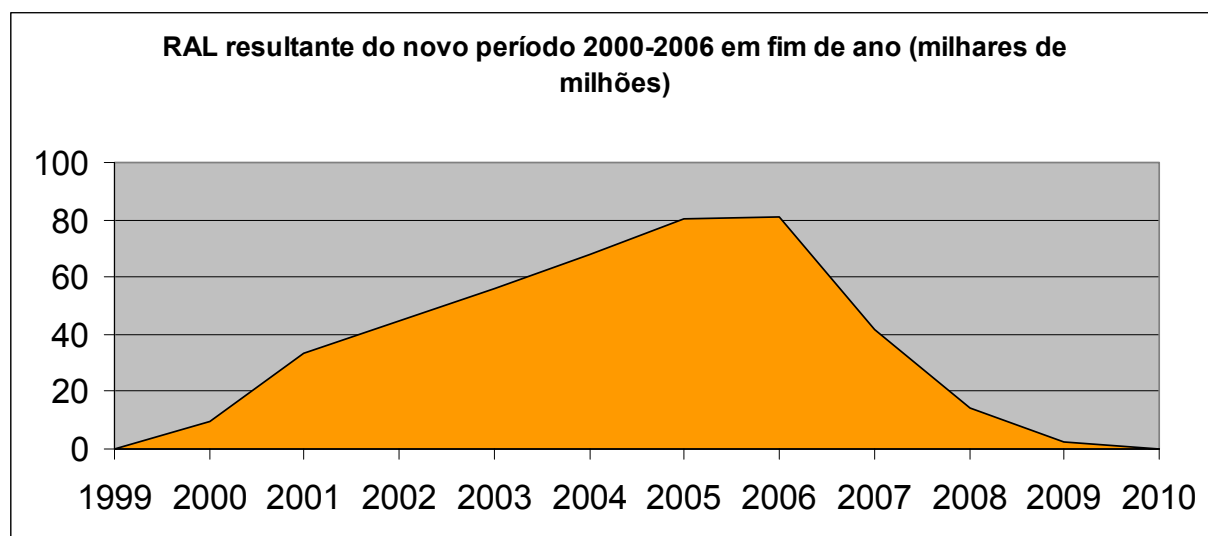


2.3.6.2. Limitação do RAL mediante as anulações automáticas em caso de subexecução constante das dotações de pagamento 2000-2006

No caso de os Estados-Membros não chegarem a executar os programas a um ritmo que permita evitar as anulações a título da regra "N+2", o RAL poderia exceder os níveis previstos no gráfico nº 5 para cair rapidamente para um montante modesto em 2010, sob o efeito das anulações automáticas. O gráfico nº 10 ilustra este fenómeno, pressupondo que os pagamentos entre 2002 e 2006 permanecessem, de modo regular, inferiores a 20 milhares de milhões de euros. Nessas circunstâncias, a « *sunset clause* » da regra "N+2" estabelecerá o limite máximo do RAL em cerca de 80 milhares de milhões de euros⁹.

⁹ Esta "perspectiva do pior possível" pressupõe que todos os programas tenham um comportamento financeiro idêntico. Na realidade, determinados programas serão executados mais ou menos rapidamente do que outros. Os pagamentos ou as anulações a seu título reduzirão nessa medida o RAL.

Gráfico n° 10 : Limite máximo do RAL mediante a regra das anulações automáticas



2.4. Conclusão sobre a evolução do RAL

A evolução « *normal* » do RAL no decorrer dos anos que faltam, que é apresentada no gráfico n° 7 é, obviamente, estimativa, mas fundamenta-se num comportamento verosímil dos serviços responsáveis pela execução dos Fundos, que escalonariam de modo regular os seus pedidos de reembolso sobre o tempo ainda disponível para a execução dos programas, evitando a perda de Fundos a título da regra "N+2" ao longo do período. Este gráfico apresenta a hipótese em que o nível de pagamentos é exactamente o nível ao longo do período necessário para evitar toda e qualquer anulação a título da regra "N+2", ao mesmo tempo que estabiliza os pagamentos anuais no decorrer do período. Pode-se esperar que os Estados-Membros se concedam uma margem de segurança relativamente a esta hipótese central e que os pagamentos anuais entre 2004 e 2006 sejam um pouco mais elevados do que os 27,5 milhares de milhões considerados na hipótese central. Esta suposição seria compatível com as perspectivas financeiras até ao montante de 30 milhares de milhões. O RAL do final de 2006 elevar-se-ia então a um montante entre 55 e 64 milhares de milhões de euros.

Os elementos descritos na primeira parte deste documento e o perfil do RAL que consta do gráfico n° 7 implicam uma actualização dos calendários de pagamentos relativamente aos que tinham sido inicialmente programados nas perspectivas financeiras. O perfil dos pagamentos estabelecido nas perspectivas financeiras e repercutido nos primeiros orçamentos revelou-se demasiado optimista.

É necessário reconhecer que o impacto do novo sistema de pagamentos não foi provavelmente calculado em toda a sua amplitude aquando da elaboração das perspectivas financeiras e do novo regulamento sobre os Fundos estruturais. Convém recordar que o novo sistema assenta doravante em reembolsos das despesas efectivamente pagas pelo beneficiário final, à excepção do sinal inicial, e difere radicalmente do sistema anterior fundamentado em adiantamentos sucessivos em função da evolução da execução. Por outras palavras, passou-se de um sistema de pagamentos « *ex-ante* » para um sistema de pagamentos « *ex-post* ». Ora, as perspectivas financeiras foram essencialmente estabelecidas de modo mecânico com base na experiência passada. Isto é, aliás, conforme à lógica das perspectivas financeiras que visa assegurar-se da suficiência das dotações de pagamentos mas cujo limite máximo em pagamentos não constitui um objectivo de despesas.

Sem negar as dificuldades encontradas na execução dos programas que serão abordadas mais adiante e, nomeadamente, o facto de a preocupação de consumir as dotações a título do período anterior ter primado sobre o arranque dos programas para o novo período, convém não tomar os montantes em pagamentos nas perspectivas financeiras como referência para medir a eficácia dos Fundos estruturais. À falta de informações fiáveis, especialmente no que diz respeito às previsões emanadas dos Estados-Membros, e de percepção suficiente da incidência deste novo dado, os primeiros orçamentos do período foram estabelecidos demasiado em linha com o limite máximo das perspectivas financeiras.

Relativamente a este novo perfil de pagamentos, tal como é descrito no gráfico nº 6, podem ser identificados dos riscos seguintes:

- O montante efectivo da subexecução do orçamento em 2002 que poderia exceder as hipóteses retidas nos gráficos precedentes, devido a um arranque mais lento do que o previsto pela Comissão e, sobretudo, muito mais lento do que o previsto pelos Estados-Membros dos programas do período 2000-2006, e uma apresentação mais tardia do que o previsto dos períodos de pagamento final a título do período 1994-99;
- Um nível de pagamentos um pouco mais elevado no período de 2003 a 2006. Todavia, só em caso de recuperação rápida e importante da execução poderia produzir-se uma ultrapassagem modesta das perspectivas financeiras no decorrer dos anos de 2004 a 2006. Com efeito, a possibilidade de um pico de pedidos de pagamentos num ou noutro dos exercícios não é de excluir, mas parece pouco verosímil que este efeito seja importante no plano orçamental, pois é mais provável que os Estados conheçam picos e depressões em anos diferentes;
- Um nível de pagamentos comparável ao nível previsto pelos Estados-Membros em 2002 e 2003, ou seja, de 5 e de 8 milhares de milhões respectivamente mais elevado do que o previsto pela Comissão. Atendendo à experiência das sobrestimativas repetidas dos Estados-Membros, é conveniente considerar esta eventualidade pouco provável.

3. GESTÃO ORÇAMENTAL DAS DOTAÇÕES DE PAGAMENTOS

Perante estas incertezas, é necessário não excluir o recurso ao instrumento do Orçamento Rectificativo (OR), quer se trate de reforçar, quer de reduzir as dotações disponíveis em função da execução. Como é óbvio, isto só é pertinente em caso de desnível substancial relativamente ao orçamento votado.

Para o exercício de 2002, é previsível uma subexecução das dotações de pagamento mas esta dirá respeito essencialmente aos antigos programas cujas dotações deverão ser em grande parte transportadas para o exercício seguinte para encerramento dos programas. A Comissão tomou nota da declaração anexa à acta da reunião do Conselho "Orçamento" de 19 de Julho último relativa à orçamentalização antecipada por carta rectificativa do eventual saldo positivo do exercício de 2002. Todavia, é necessário estar consciente dos limites deste exercício de actualização das necessidades de pagamentos, na medida em que as previsões transmitidas pelos Estados-Membros apresentam uma importante margem de incerteza e tendo em conta a concentração da recepção dos pedidos de pagamento em final de exercício.

Para o exercício de 2003, o risco consistiria eventualmente numa aceleração dos pedidos de reembolso para os novos programas relativamente às dotações de pagamentos inscritas para este fim no anteprojecto de orçamento. A Comissão considera, todavia, que é demasiado cedo

para se pronunciar consistentemente sobre esta hipótese, atendendo às incertezas que rodeiam as previsões de pagamentos. Em contrapartida, se os pedidos de reembolsos se acelerarem de modo substancial, a Comissão apresentará, em caso de necessidade, um "ORS" no decorrer do exercício de 2003, o que é permitido pela margem sob o limite máximo das dotações de pagamentos. A este título, a Comissão tomou igualmente nota da declaração anexa às conclusões do Conselho "Orçamento" de 19 de Julho último, relativa a este eventual Orçamento Rectificativo.

4. A « *SUNSET CLAUSE* » DE ANULAÇÕES AUTOMÁTICAS

Segundo a "*perspectiva do pior possível*", em que os pedidos de pagamentos seriam bem inferiores às estimativas da perspectiva central, o RAL será, todavia, limitado pela aplicação da regra "N+2", e os pagamentos a efectuar pela Comissão após 2006 não poderiam ser superiores aos montantes previstos sob a hipótese « normal ».

É actualmente impossível determinar o risco de anulações importantes a título da regra "N+2". Os Estados-Membros tiveram de fazer frente simultaneamente a dois desafios: recuperar os atrasos na execução dos programas 1994-99 em tempo útil para a data-limite de elegibilidade de 31 de Dezembro de 2001 e arrancar com a programação 2000-2006 suficientemente cedo de modo a evitar as primeiras anulações a título da regra "N+2" no final dos exercícios de 2002 e 2003. É de esperar que os Estados-Membros, sob a disciplina imposta por esta regra constantemente recordada pela Comissão, assegurem um ritmo de execução dos programas que seja suficiente para evitar perdas de Fundos nesses prazos.

Quanto ao risco de anulação a título da regra "N+2" no final de 2002, a situação é diversa conforme o Estado-Membro, a região e o Fundo, mas permanece assaz limitada tendo em conta os atrasos na adopção dos programas e o sinal que apura cerca de metade da primeira fracção de autorização. No que diz respeito à Áustria e à Alemanha, por exemplo, todos os programas do objectivo nº 1, excepto um, atingiram já um nível de pagamentos suficiente para evitar uma anulação. Pelo contrário, diversos programas da Itália e do Reino Unido apresentam um risco certo de anulação. Mas, actualmente, a Comissão não prevê perdas significativas de dotações no final de 2002, excepto, talvez, em Itália.

O risco mais elevado situa-se no final de 2003, quando a regra é aplicável a todos os programas e, nomeadamente, no que diz respeito a um certo número de programas do objectivo nº 2.

Relativamente à execução da regra de anulação automática, a Comissão gostaria de recordar a comunicação que adoptou a este respeito com o objectivo de especificar as normas de execução (comunicação C(2002)1942 adoptada em 27 de Maio de 2002). É necessário especificar que a regra será aplicada, programa por programa e Fundo por Fundo, tendo em conta todos os pedidos de pagamentos que tenham sido enviados à Comissão até 31 de Dezembro do ano "N+2" ou mais tardar. Isto significa que não são unicamente os pagamentos efectuados que serão tomados em conta mas também os pedidos de pagamentos elegíveis e oportunamente introduzidos pelos Estados-Membros.

Nesta base, e tendo em conta as eventuais derrogações previstas pelo regulamento (por exemplo, os casos de suspensão judicial), a Comissão proporá uma redução líquida da comparticipação comunitária ao Estado-Membro que será convidado a apresentar um novo plano de financiamento. Isto permite ao Estado-Membro escolher um modo de abordar a incidência desta redução da comparticipação. Com efeito, a regra das anulações automáticas

aplica-se às autorizações comunitárias mas não incide directamente nas operações individuais em curso. À falta de participação de um Estado-Membro, a Comissão tomará uma decisão oficiosa. Após adopção da decisão que reduz a comparticipação comunitária, proceder-se-á à anulação oficiosa. Conforme o calendário apresentado pela Comissão na sua comunicação, estas operações deveriam realizar-se no decorrer do primeiro semestre de "N+3", o que implica um certo prazo antes que a anulação se materialize nas contas.

Em conformidade com o regulamento dos Fundos estruturais, a Comissão deve informar os Estados-Membros do risco de anulação automática. No que diz respeito ao ano de 2000, a Comissão enviou uma carta de aviso aos Estados-Membros, em Novembro de 2001, e uma segunda carta, em Julho de 2002. A Comissão tenciona proceder de novo a esta operação no início do Outono e compromete-se a transmitir esta informação relativa às regiões de risco à autoridade orçamental.

5. MELHORIA DAS PREVISÕES

Uma previsão específica dos pagamentos a título dos Fundos estruturais é dificultada pela natureza muito descentralizada das operações financiadas. A gestão das medidas é confiada a muito numerosos organismos intermediários. As autoridades nacionais e regionais não dominam de modo algum os prazos de decisão das instâncias de selecção relativas aos projectos a financiar, nem os prazos de decisão das diversas instâncias consultivas, decisão essa que se desenvolve numa parceria entre numerosos agentes sociais e económicos. As previsões são ainda mais difíceis de estabelecer durante os anos de arranque do novo período de programação.

Desde há alguns anos, no âmbito de SEM 2000, a Comissão solicitou aos Estados-Membros previsões por Fundo e por objectivo. Esta cooperação informal transformou-se numa obrigação regulamentar para os novos programas¹⁰. A partir de 2001, a Comissão solicitou, para o período 2000-2006, previsões por Fundo e por programa. Esta iniciativa que compromete, doravante, um maior número de participantes, visa apurar as previsões e identificar os programas de risco relativamente à regra "N+2". Em 2001, os Estados-Membros transmitiram informações incompletas que, aliás, se revelaram amplamente sobreavaliadas uma vez que as dotações inscritas no orçamento eram insuficientes para cobrir as necessidades anunciadas pelos Estados-Membros, se se tiver igualmente em conta a necessidade de pagar o sinal, ao passo que finalmente, a execução se revelou amplamente inferior¹¹.

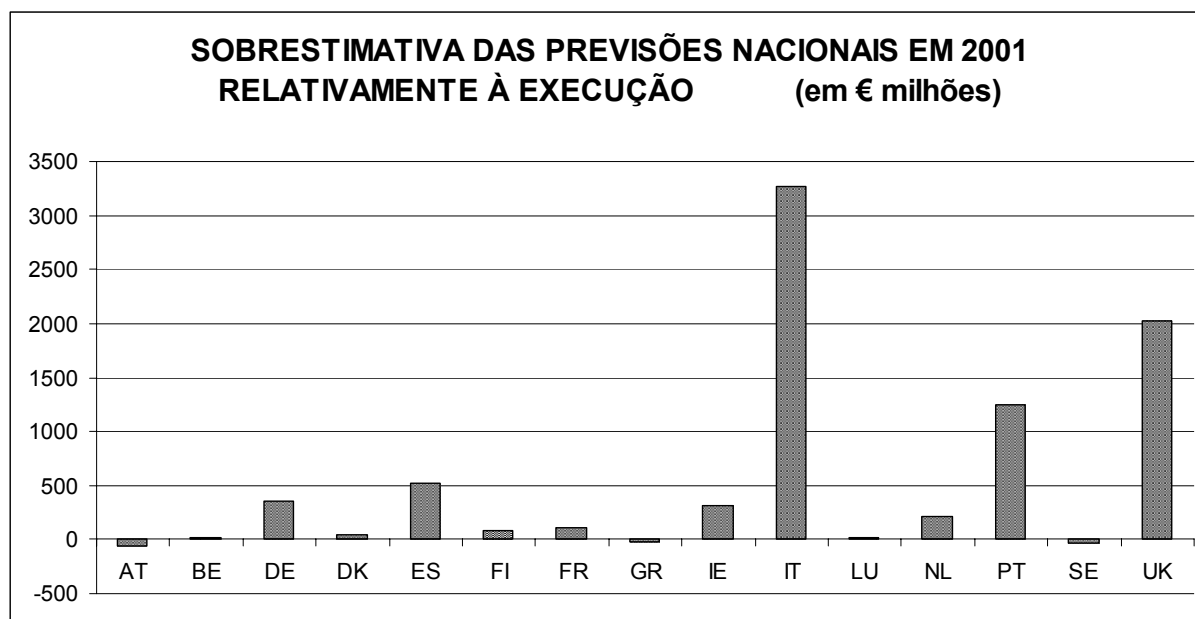
A experiência dos últimos anos mostrou que a grande maioria dos Estados-Membros transmitem previsões sobreavaliadas. Verifica-se igualmente que a qualidade das previsões apresentada por um mesmo Estado-Membro não é geralmente constante, o que complica a sua interpretação. Todavia, em termos absolutos, a maior parte da sobreavaliação provém apenas

¹⁰ N° 7 do artigo 32° do Regulamento 1260/1999

¹¹ Alguns exemplos de explicação recolhidos junto dos Estados-Membros: DE: algumas regiões receavam que a Comissão reduzisse os pagamentos *pro-rata* das previsões em caso de insuficiência orçamental; IT: previsão declarada sobre o perfil de Berlim mais do que sobre uma análise programa; ES: estimativa a nível nacional, sem análise por programa; BE: previsão dos pagamentos efectuados pelos beneficiários finais até 31.12. e não dos pedidos comunicados à Comissão até 31.10, e a pagar até 31 de Dezembro; UK: comunica os montantes necessários para evitar as anulações a título de n+2, sem ter em conta a realidade no terreno; IRL: previsão difícil e ano de arranque

de alguns Estados-Membros. Assim, em 2001, **três Estados-Membros foram responsáveis por 85% da sobrestimativa** como o mostra o gráfico a seguir.

Gráfico nº11 : Sobrestimativas das previsões de pagamentos nacionais em 2001



Em 2002, a Comissão especificou os critérios a adoptar para o estabelecimento das previsões e anunciou que estas seriam colocadas à disposição da autoridade orçamental, não apenas globalmente mas também por Estado-Membro. Previsões por Fundos e por programas foram recebidas da parte de todos os Estados-Membros, registando a França o maior atraso, uma vez que as suas previsões só foram comunicadas em 1 de Julho de 2002. Todavia, nesta data faltavam ainda as previsões para os antigos programas franceses e italianos que os Estados-Membros são ainda convidados a apresentar pela última vez em 2002.

As previsões dos Estados-Membros para 2002 e 2003 são de 15% mais elevadas que o orçamento de 2002 e o APB de 2003. No caso dos antigos programas, estas parecem indicar previsões de anulação mais importantes do que o previsto (mas é impossível tirar conclusões definitivas na ausência das previsões francesas e antes de obter uma confirmação das previsões italianas). No caso dos novos programas, as previsões cumuladas excedem as dotações disponíveis num pouco mais de 25%, sobretudo para o ano de 2003. Todavia, no passado, verificou-se por vezes que as previsões excediam as necessidades reais com essa margem de desnível. Além disso, apenas alguns programas apresentam uma previsão de despesas insuficientes para evitar a anulação a título da regra "N+2".

De um ponto de vista orçamental, seria desejável, para os próximos anos, que estas previsões pudessem contribuir para a elaboração dos orçamentos futuros e para a gestão dos orçamentos em curso. No entanto, as previsões chegam demasiado tarde para serem tomadas em conta no anteprojecto de orçamento. A Comissão poderia então apresentar uma análise qualificada das previsões no Outono.

A Comissão trabalhará com os Estados-Membros para melhorar as técnicas de previsão que, todavia, permanecerão aleatórias tendo em conta o número de intervenientes na gestão muito descentralizada dos Fundos estruturais. A Comissão apreciará os valores comunicados pelos Estados-Membros comparando-os ao perfil das despesas totais esperadas em cada ano.

A ausência de qualquer sanção associada a previsões manifestamente erróneas não facilita provavelmente o exercício de previsões. É necessário recordar que estão previstas sanções no âmbito dos programas de desenvolvimento rural financiados pelo FEOGA-Garantia sempre que a divergência entre a previsão e a execução exceda 25%. Essa sanção traduz-se numa redução dos pagamentos efectuados no decorrer do ano seguinte sem que tal conduza automaticamente a uma redução do programa. Daqui decorre que este exemplo não é directamente transponível para os Fundos estruturais, nomeadamente porque as dotações são não dissociadas no âmbito do desenvolvimento rural. Ainda que os inconvenientes ligados à subestimativa das dotações de pagamentos sejam inferiores no caso dos Fundos estruturais graças às dotações dissociadas, seria necessário apreciar as consequências de previsões sistematicamente erróneas sobre a gestão do orçamento comunitário. Todo e qualquer regime de sanções deveria assentar em disposições regulamentares adequadas e poderia tratar-se de uma pista a explorar para o próximo regulamento caso as previsões não devessem melhorar daqui até lá.

6. ANÁLISE DAS RAZÕES DA LENTIDÃO DO ARRANQUE DOS PROGRAMAS 2000-2006

O ritmo de execução financeira dos programas difere sensivelmente conforme o Estado-Membro, a região e o Fundo. Uma taxa de execução de 15% da dotação dos programas, incluindo o adiantamento inicial, está prevista em 30 de Junho de 2002, de acordo com as hipóteses da evolução dos pagamentos. Nessa data, cinco Estados-Membros atingiram globalmente essa taxa de execução, ou quase a atingiram (Áustria 16,6%, Alemanha 16,1%, Portugal 18,5%, Espanha 16,2%, Irlanda 14,4%). Seis Estados-Membros não tinham ainda atingido uma taxa de execução de 10%, ou seja, pouco mais do que o adiantamento inicial (Bélgica, Dinamarca, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido, Suécia).

A taxa de execução dos programas do objectivo nº 3 situa-se, na maior parte dos Estados-Membros, a um nível mais elevado que a taxa média, e a taxa do objectivo nº 1 situa-se em torno da taxa média. O atraso mais importante registou-se nos programas do objectivo nº 2, ou seja, 9,3% no total. Se a taxa de execução na Áustria atinge 16,6% globalmente, esta taxa eleva-se a 11,9% para o objectivo nº 2, bem inferior à taxa de 24,6% para o objectivo nº 3. O mesmo desnível se verifica na Alemanha, ou seja, 10,45% e 20,0%, respectivamente, e no Reino Unido (7,0% e 15,1%).

A Comissão apresenta a seguir as principais razões da subexecução generalizada relativamente às expectativas de SEM 2000, bem como as explicações do atraso conhecido para determinados programas relativamente a outros que avançam normalmente.

6.1. Ónus dos procedimentos

Os procedimentos de concessão dos Fundos públicos são necessariamente estritos e frequentemente considerados como sendo excessivamente pesados e desproporcionados, nomeadamente quando se trata de subvenções de menor importância. Este ónus não é uma consequência inevitável das disposições dos Fundos estruturais. O nº 1 do artigo 34º prevê que a autoridade de gestão aja na execução das suas tarefas em plena conformidade com os sistemas institucionais, jurídicos e financeiros do Estado-Membro abrangido. O Regulamento 438/2001 da Comissão prevê, no seu artigo 3º, que os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros sejam concebidos no respeito da proporcionalidade relativamente ao volume da assistência gerida.

As possibilidades de tornar mais leve a carga administrativa e de simplificar os procedimentos de concessão das ajudas devem ser examinadas em parceria com os Estados-Membros, a fim de identificar e promover as melhores práticas.

Se bem que estando consciente da necessidade de simplificar ao máximo os procedimentos tanto nacionais como comunitários, sem deixar de limitar os riscos de irregularidade, a Comissão considera que os atrasos na execução dos Fundos estruturais são dificilmente explicáveis pelas regras comunitárias, que são idênticas para todos os Estados-Membros e todos os programas, mas estes atrasos resultam frequentemente das escolhas feitas pelos Estados-Membros para a execução dos programas. Para fundamentar esta análise, a Comissão salienta que, em Junho de 2002, numerosos programas acusavam uma taxa de adiantamento anormal e que apenas alguns registavam um atraso preocupante. Num Estado-Membro, a taxa de execução das autorizações de 2000 a 2002, a título dos programas FEDER do objectivo nº 1, varia do simples para o dobro (por exemplo, Espanha, Alemanha entre < 30% e >60%).

No que diz respeito ao FEDER, a Suécia é um exemplo de boas práticas, porque este país decidiu evitar todo e qualquer risco de anulação a título da regra "*N+2*" mediante aceleração do ritmo de concessão das ajudas no início do período. Regista uma forte procura para essas ajudas e após a adopção de cada acto de concessão lança apelos regulares em caso de ausência de pedido de pagamento, podendo sancionar os prazos excessivos de arranque dos projectos mediante anulação da participação. Em contrapartida, na Bélgica, parece que os pagamentos a título do objectivo nº 1 aumentarão a importância no final do período, o que expõe este país a um risco de anulação no início do período.

Na Alemanha e na Áustria, as autorizações importantes a título do exercício de 2000 tinham já sido inteiramente consumidas em 30 de Junho de 2002, colocando estes Estados-Membros fora de perigo de uma anulação automática. Pelo contrário, em Itália, a taxa de consumo das dotações de quase todos os programas é preocupante, o que conduziu este Estado-Membro a instaurar, pela primeira vez, um sistema de acompanhamento estreito e regular do estado de adiantamento de cada programa e a tornar mais eficazes os seus procedimentos de gestão administrativa.

Uma análise efectuada em França, onde a fraca taxa de execução de todos os programas é preocupante, cita a multiplicidade dos co-financiadores entre os factores que tornam os procedimentos mais longos, uma vez que a atribuição da subvenção comunitária depende da decisão do último co-financiador. Mas é sobretudo o ónus e os prazos sempre demasiado longos dos procedimentos nacionais que são postos em causa.

Em Portugal, a gestão das medidas de desenvolvimento rural seriam difíceis devido ao número elevado de pedidos de pequena dimensão. 19 600 pedidos tiveram de ser instruídos para uma medida, dos quais alguns inferiores a 200 euros.

Os programas que registam maior sucesso procuram procedimentos simples e eficazes, proporcionais aos montantes abrangidos e, sobretudo, um elevado nível de animação, de informação e de mobilização, e apoiam-se numa gestão previsível destinada a reduzir os prazos entre cada etapa do procedimento de decisão. Este último elemento é ainda mais importante quando é necessário o acordo de numerosos serviços (ambiente, cultura, instâncias locais, regionais e nacionais, comités de gestão e de acompanhamento, etc.).

6.2. Sobreposição de dois períodos de programação

Os anos de 2000 e 2001 foram não apenas os dois primeiros anos do novo período de programação mas também os dois últimos anos da execução financeira do período 1994-99. Além de um RAL a título do orçamento comunitário de cerca de 10% da dotação para este período, existia, no final de 1999, um RAL "*escondido*", ou seja, a diferença entre os adiantamentos pagos aos Estados-Membros e as despesas por eles realmente efectuadas nessa data. A dimensão dos atrasos na execução dos programas 1994-99 foi indicada pela "*reorçamentização*" entre 1998 e 2000 de 3,8 milhares de milhões de euros que permaneceram inutilizados entre 1994 e 1997, bem como pelas reorientações importantes dos programas no final de 1999, data-limite para autorização dos projectos nos Estados-Membros.

O arranque de determinados programas foi, é certo, demorado pelo prazo de espera da segurança jurídica e financeira proporcionada pela adopção formal dos programas pela Comissão, mas tornou-se já claro que a razão principal do lento arranque do novo período é que os serviços a todos os diversos níveis dos Estados-Membros concentraram os seus esforços e meios orçamentais na conclusão dos programas do antigo período e demoraram a lançar os programas do novo período.

Pelo menos em determinadas regiões, o efeito sobre os pagamentos pela Comissão da transferência do período 1994-99 para o período 2000-2006 foi determinante. Beneficiários de adiantamentos de tesouraria até 1999, os Estados-Membros tiveram de pré-financiar eles mesmos o pagamento final de 10% da dotação para todo o período. Além disso, uma vez que a Comissão insiste a justo título num controlo eficaz dos pedidos finais, a apresentação dos pedidos e, portanto, os pagamentos finais registarão, consequentemente, atrasos de cerca de seis meses.

Em conformidade com o disposto para o período 2000-2006, e em lugar do regime precedente de adiantamentos permanentes, a Comissão reembolsa os pagamentos efectuadas pelos beneficiários, ou seja, após os convites à manifestação de interesse, a instrução dos pedidos, a escolha dos projectos a financiar, os actos de concessão, os concursos, o arranque dos projectos, os pagamentos, os controlos e a declaração à Comissão que dispõe de 60 dias para pagar. Assim, os primeiros pagamentos intermediários importantes só são efectuados doze a dezoito meses após o arranque dos programas.

Uma depressão nos pagamentos entre meados de 2000 e meados/final de 2002 constitui uma consequência da transferência entre os períodos de programação e entre regimes de pagamento muito diferentes.

6.3. Pagamentos entre a primeira data de elegibilidade das despesas e a apresentação dos complementos de programação

É um facto que o procedimento de preparação dos programas operacionais, a preparação dos Documentos Únicos de Programação (DOCUP), as negociações e a adopção pela Comissão duraram mais tempo do que o previsto e que os Estados-Membros demoraram frequentemente a apresentar um complemento de programação coerente com o programa adoptado.

Em seguida, verificaram-se atrasos importantes na apresentação à Comissão para aprovação de determinados regimes de ajuda e de grandes projectos a financiar a título dos programas.

Todavia, estes atrasos não tiveram qualquer influência sobre a primeira data de elegibilidade das despesas que é fixada pelo artigo 30º do Regulamento 1260/99 em 1 de Janeiro de 2000

para a maior parte dos programas do "*mainstream*", ou mesmo numa data anterior. Esperava-se que as autoridades nacionais aproveitassem esta disposição mas tal só se verificou raramente. Do conhecimento da Comissão, apenas Portugal recorreu largamente a essa disposição. Outros Estados-Membros, como, por exemplo, o Reino Unido só deram início ao convite para apresentação de propostas após apresentação do complemento de programação em meados ou no final de 2001. Por conseguinte, os pedidos importantes de pagamentos intermediários esperados em 2001 para reembolsar as acções financiadas em Janeiro de 2000 e a data de comunicação do complemento de programação, condição prévia de pagamento pela Comissão, não são materializados.

Uma vez que a maior parte dos Estados-Membros não declararam despesas importantes para projectos já decididos em 1 de Janeiro de 2000, e apenas deram início de instrução dos pedidos de comparticipação de 2001, é doravante previsível que, além do pagamento inicial de 7%, o ritmo de execução financeira no terreno de cada programa permaneça modesto no início do período, atinja um nível de cruzeiro em 2003 e se conclua em 2008.

6.4. Reforço da gestão financeira e do controlo

Um elemento que contribuiu para o desnível no tempo dos pedidos de pagamentos foi o reforço da gestão financeira e dos controlos necessários para respeitar as novas disposições do Regulamento 1260/1999, entre outros a obrigação de estabelecer uma autoridade de pagamento e de a dotar de pessoal. Na sequência das observações do Tribunal de Contas e das autoridades de quitação relativas à taxa de erro e de irregularidade nos Fundos estruturais a Comissão insistiu no respeito destas disposições, tendo os Estados-Membros levado tempo a executá-las.

Uma das disposições da consolidação da gestão financeira diz respeito à aplicação mais estrita da regra que torna inelegíveis os adiantamentos de tesouraria aos organismos intermediários. Reconhecer os adiantamentos como elegíveis melhoraria, é certo, o ritmo de execução orçamental, mas reduziria do mesmo modo a pressão para uma execução real a nível dos beneficiários últimos, condição essencial para que a política de coesão tenha um impacto.

A Comissão teve por princípio recusar o reembolso do co-financiamento comunitário que excede a taxa prevista ao complemento de programação, considerando que este "*front-loading*" do co-financiamento comunitário o expõe ao risco de a taxa prevista não ser respeitada a tempo, reduzindo-se nessa medida o efeito de alavanca procurado. Todavia, num desejo de simplificação, esta regra foi tornada mais flexível, sob condição de modalidades de controlo suficientes.

6.5. Data de declaração das despesas registadas

Um número limitado de Estados-Membros adoptaram a prática de apenas pagar as subvenções para determinados projectos importantes após conclusão das operações, o que atrasa consequentemente a tradução do adiantamento no terreno em termos de execução orçamental.

Além disso, os adiantamentos aos portadores de projectos são inelegíveis, até à data do seu apuramento por despesas efectivas registadas. Todavia, os serviços da Comissão estão a analisar as condições para tornar este tipo de adiantamentos elegíveis na data de pagamento, sem deixar de respeitar os princípios de boa gestão e de controlo.

6.6. Circunstâncias imprevistas

Por último, os atrasos registados por alguns programas são atribuídos a diferentes causas específicas a esses programas:

- O co-financiamento privado previsto não se materializou, na sequência do desmoronamento do sector das telecomunicações ou na ausência de confiança no crescimento económico (Irlanda, Portugal, Reino Unido);
- Incoerências entre as taxas de co-financiamentos previstos e os limites impostos pelas regras dos auxílios estatais (Reino Unido objectivo nº 2);
- Incertezas ocasionadas por uma evolução das regras comunitárias (FEOGA-Orientação, Pesca);
- Pedidos de algumas ONG que foram recusados por falta de respeito das disposições relativas aos contratos públicos de que estavam isentos aquando do período anterior.

6.7. Capacidade de absorção dos Fundos

Além do facto de a capacidade de absorção dos Fundos disponíveis a título do período 2000-2006 ter sido sobrecarregada pela necessidade de co-financiar os dois últimos anos de pagamentos a título do período 1994-1999, a Comissão não verificou dificuldades perenizadas na absorção das ajudas, à excepção de algumas regiões do objectivo nº 2 em que a repartição das ajudas e a fraca taxa de co-financiamento disponível reduz o interesse dos promotores de projectos, de alguns programas em que o co-financiamento privado não se manifestou e de alguns programas IFOP.

Um elemento de travagem na absorção dos Fundos é a disponibilidade de capacidade contributiva das colectividades no que diz respeito ao co-financiamento. O aumento dos recursos comunitários no decorrer dos períodos de programação não foi acompanhado por um aumento da contrapartida nacional. Para determinados programas o interesse esperado das pequenas e médias empresas não seria concretizado.

7. "N+2": ACÇÕES EMPREENDIDAS E CONSIDERADAS PELA COMISSÃO

Os atrasos de execução expõem os programas abrangidos ao risco de perda de Fundos por aplicação da regra "N+2". A Comissão aplicará essa regra em conformidade com as disposições regulamentares. Mas, para prevenir essa eventualidade, e para maximizar os montantes efectivamente executados para a política de coesão, a Comissão:

- Adoptou uma comunicação precisando as modalidades de aplicação desta regra (comunicação C(2000) 1942 adoptada em 27 de Maio de 2002);
- Trabalha com os Estados Membros a fim de melhorar as técnicas de previsões por programa (cf. capítulo 5)
- Informa regularmente as altas autoridades dos Estados-Membros do estado de execução dos programas de risco;
- Trabalha com os responsáveis de modo a determinar as razões dos atrasos bem como as soluções a adoptar, sem deixar de respeitar o quadro regulamentar. Quando se chega à

conclusão de que um programa não pode atingir os objectivos previstos, a Comissão analisará com o Estado-Membro em causa as opções de modo a dirigir os Fundos de risco desse programa para outros fins mais prometedores;

- Analisa as possibilidades de simplificação dos procedimentos, tanto as da Comissão como as dos Estados-Membros, de modo a torná-las mais eficazes e para procurar uma melhor proporcionalidade da carga administrativa dos que pedem ajuda bem como das administrações responsáveis.

Sobre este último assunto, a Comissão deu início a uma reflexão no seio dos seus serviços e no âmbito dos comités consultivos dos Fundos. A Comissão apresentará as suas propostas relativas ao período actual à reunião informal de Ministros de 7 de Outubro de 2002 e alargará o debate ao período posterior a 2006 numa conferência a realizar no início do ano de 2003. Além disso, a Comissão pediu aos Estados-Membros que identificassem as melhores práticas relativas à instrução dos pedidos de co-participação, a fim de os promover no conjunto da União. Foram já destacadas diversas pistas de reflexão, como, por exemplo, o aligeiramento das condições de alteração dos programas de modo a permitir uma melhor gestão, o aligeiramento do procedimento de revisão intercalar, bem como a proporcionalidade e a coordenação dos procedimentos de controlo.

A Comissão aproveitará os ensinamentos a retirar das experiências dos Estados-Membros actuais para acelerar e simplificar a execução dos Fundos pelos países candidatos após a respectiva adesão. A Comissão atribuiu-se como objectivo concluir o essencial da negociação dos programas previstos para esses países antes da data de adesão, a fim de facilitar o seu arranque desde o primeiro momento permitido pelas disposições de adesão.

8. CONCLUSÕES

A dimensão dos pagamentos a título da execução dos programas de desenvolvimento socioeconómico para o período 2000-2006 foi amplamente sobrestimada em 2000 e 2001. Isto explica-se em parte pelos prazos mais longos do que o previsto para a negociação dos programas e, nomeadamente, porque os Estados-Membros não aproveitaram, de modo algum, a disposição que tornava elegíveis os pagamentos efectuados a partir de Janeiro de 2000. O arranque de determinados programas foi, é certo, atrasado pelo prazo de espera da segurança jurídica e financeira proporcionada pela adopção formal dos programas pela Comissão. Todavia, a Comissão considera que a razão principal da subexecução orçamental em 2000 e 2001 consiste em os Estados-Membros terem concedido a prioridade à finalização dos projectos financiados a título dos programas 1994-1999, cuja data-limite de elegibilidade é 31 de Dezembro de 2001, e terem iniciado tardiamente o arranque dos programas 2000-2006.

Os serviços da Comissão assistem às reuniões dos comités de acompanhamento de cada programa individual e puderam constatar que, em 2001, as acções a título da maior parte dos programas foram autorizadas em valor suficiente para assegurar o ritmo de execução normal para os anos futuros.

O ano de 2002 é o segundo ano de execução efectiva dos programas e a dotação orçamental em dotações de pagamento poderia de novo revelar-se superior à execução real devido, para o período 2000-2006, aos prazos entre o arranque das medidas de ajuda no terreno e a declaração dos pagamentos à Comissão e, no que diz respeito ao período 1994-1999, o atraso na comunicação dos pedidos de pagamentos finais devido aos atrasos registados nos Estados-Membros no controlo das despesas declaradas no decorrer do período de programação. A

Comissão reavaliará a sua previsão no próximo Outono. Devido à forte descentralização das decisões de concessão das ajudas, toda e qualquer previsão das despesas para os anos em curso e posteriores é aleatória mas, sob essa reserva, a Comissão espera que a execução orçamental siga um perfil assaz regular entre 2003 e 2008, sendo os últimos pagamentos esperados em 2010.

Devido ao período mais longo previsto no regulamento para os pagamentos do que para as autorizações (11 anos relativamente a 7), a Comissão espera que o RAL em fim de ano aumente para atingir um pico de cerca de 55 a 64 milhares de milhões em 2006, o qual será reduzido a quase zero em 2010. Este perfil fundamenta-se na hipótese verosímil de os Estados-Membros aproveitarem ao máximo os prazos de execução permitidos pelo Regulamento 1260/1999, sem deixarem de evitar as anulações importantes a título da « *sunset clause* » da regra "N+2".

O RAL atingirá um nível insignificante em 2010 mesmo em caso de forte subutilização dos Fundos, devidos às anulações a título da regra "N+2". Mas a Comissão considera que, sob a pressão do risco de perda de Fundos a título desta regra, os Estados-Membros esforçar-se-ão por executar os programas a um ritmo que é suficiente para limitar o respectivo impacto. A Comissão informa regularmente os Estados-Membros dos programas de risco.

Ao RAL do período 2000-2006 acrescenta-se o do período anterior, ou seja, 17,2 milhares de milhões de euros no final de 2001. Este RAL será liquidado antes do final de 2003, com base nos pedidos de pagamentos finais a comunicar até 31 de Março de 2003, à excepção de um montante modesto que representa os casos litigiosos ou que diz respeito aos projectos suspensos por razão judicial.

Um RAL importante é uma consequência inevitável das disposições jurídicas dos Fundos estruturais. É conveniente conceder uma oportunidade à disciplina imposta pela regras "N+2" para dominar este RAL e conduzir os Estados-Membros a rentabilizar os Fundos colocados à sua disposição nos prazos impostos.

A Comissão recorre a todas as medidas possíveis para ajudar os Estados-Membros a atingir este objectivo. Comprometeu-se numa ampla reflexão sobre a simplificação dos procedimentos e apresentará as suas propostas ao Conselho Informal de Ministros de 7 de Outubro de 2002. Diferindo os problemas de região para região, conforme os Estados-Membros e os Fundos, a Comissão trabalha com os Estados-Membros no sentido de identificar os obstáculos e as soluções.

O risco de perdas de Fundos mediante a aplicação da regra "N+2" é real para determinados Fundos em determinados programas. Todavia, a disciplina imposta anualmente por esta regra obriga os Estados-Membros e as suas regiões a velar constantemente por atingir um ritmo satisfatório de execução dos programas mais do que por tentar recuperar os atrasos em fim de período como era o caso no período 1994-1999. Mais vale a penalidade de anulação de algumas dezenas de milhões de euros em 2002 e 2003 do que perder montantes muito importantes em fim de período.

Anexo : quadros explicativos dos gráficos 1 a 10

Gráfico nº 1 : RAL em final de ano para as autorizações do período anterior a 1994

	RAL pré-94 à la fin de chaque année (milliards d'Euros)	%
1993	15.405,70	100%
1994	10.508,00	68%
1995	7.762,60	50%
1996	5.349,46	35%
1997	3.542,32	23%
1998	2.434,95	16%
1999	1.858,37	12%
2000	991,30	6%
2001	532,20	3%

Gráfico nº2 : Liquidação do RAL relativo aos programas 1994-1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Financial perspective						
Expected RAL	41,2					
Payments		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7
De-commitments		0	0,1	0,2	0,6	0,1
Remaining RAL (at the end of the year)	41,2	21,4	12,4	6,6	0,8	0
Actual implementation and budgets assumption						
Actual RAL (including pre<94)	41,7	2,4				
New commitments (closure of Edinburgh)		2,4				
Payments		20	5,8	6,4	7,9	0,7
De-commitments (including pre<94)		0,7	0,4			2,2
RAL (end of the year)	41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0
1999,2000 and 2001 : actual implementation						
2002: implementation plan (budget - 0,9 billion)						
2003: PDB						
2004: remaining commitments (de-commitments or legal cases)						

Gráfico nº3 : Evolução das autorizações relativas aos novos programas

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actual implementation (after rebudgetisation and carryovers)								
Commitments (new programmes)		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7
Cumulated commitments	0	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9
2000-01 : actual implementation (with carryovers in 2001)								
2002: budget, 2003:PDB (adjusted FP)								
2004-06: financial perspective (adjusted FP)								

Gráfico nº4 : Evolução dos pagamentos relativos aos novos programas

Financial perspective (initial PF) 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Payment on account	8	6									
Reimbursements	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation

Payment on account	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements	0	7	22	23,1	26,7	27	27	27	23	11,4	2,6
TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	23	11,4	2,6

Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)

40% 27% 13% -1% -17% -7%

Payment claimed in Dec N+2 and paid in N+3

-0,4 -5,3 -3,5

2000-01 : actual implementation

2002: budget, 2003: PDB

2004-08: Steady State, i.e. 90% of one annual tranche from 2004 to 2007 and 80% in 2008 (N+2 avoided)

2009-2010: final balance (75% in 2009 and 25% in 2010) + 3,5 billion in 2009

Gráfico nº5 : RAL relativo aos novos programas

1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Actual implementation

Commitments	15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Payments	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	23	11,4	2,6	
RAL (fin de l'année)	0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6

2000-01: actual implementation

2002: budget, 2003: PDB

2004-07: FP (for commitments) and steady state (for payments)

Gráfico 6 : Pagamentos totais a título dos Fundos estruturais

(1994/1999) - source: ANCIENS PROGR.		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005					
Financial perspective													
(1)	Payments		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7						
Actual implementation and budgets assumption													
(2)	Payments		20	5,8	6,4	7,9	0,7						
(2000/2006) - source: PAYMENTS		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Financial perspective (initial PF)													
(3)	TOTAL		9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
Actual implementation													
(4)	TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
for chart													
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(1)+(3)	Financial Perspectives		29,0	28,5	31,2	32,8	30,9	30,2	30,2				
(2)+(4)	Payments		25,9	20,5	28,6	31,0	27,7	27,0	27,0	27,0	23,0	11,4	2,6

Gráfico nº7 : RAL total a título dos Fundos estruturais (em fim de ano)

1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Actual implementation (end of the year)

Old RAL	41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0	0	0	0	0	0	0
New RAL	0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0
RAL (end of the year)	41,7	32,9	50,1	52,6	52,7	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0

2000-01 : actual implementation

2002: budget, 2003: PDB

2004-08: FP (for commitments) and steady state (for payments)

Gráfico nº8 : Evolução do RAL 2000-2006 no decorrer do exercício

	99	99	00	00	01	01	02	02	03	03	04	04	05	05	06	06	07	07	08	08	09	09	10	10
	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc
RAL beginning																								
->end of the year	0	0	0	9,5	39,9	32,9	60,4	41,8	72,9	49,8	81,4	54,4	86,3	59,3	91	64	63,6	37	31,7	14	10,5	2,6	2,6	0

Gráfico nº 9 : Evolução dos pagamentos em caso de recuperação da subexecução inicial no decurso dos anos 2003-2004

2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Financial perspective (initial PF)

Payment on account	8	6									
Reimbursements	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation

Payment on account	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements	0	7	22	27,6	29,9	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6
<i>Récupération</i>				5,8	5,8						
TOTAL	5,9	14,7	22,2	33,4	36,0	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6

2000-01 : actual implementation

2002: budget

2003-04: financial perspective + catching-up in two-year time of the "backlog" compared to the FP

2005-2010: financial perspective assumption

Gráfico nº 10 : Limite máximo do RAL mediante a regra das anulações automáticas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Commitments	15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
<i>Cumulated commitments</i>	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9	210,9	210,9	210,9	
Payments	5,9	14,2	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	27	23	11,4	2,6
<i>Cumulated payments</i>	5,9	20,1	39,8	59,5	79,2	98,9	118,6	145,6	168,6	180	182,6
De-commitments	0	0	0	0	0	0	11,6	11,9	4,8	0	0
<i>Cumulated de-commitments</i>	0	0	0	0	0	0	11,6	23,5	28,3	28,3	28,3
RAL (end of the year)	9,5	33,4	44,8	56,2	68,1	80,3	80,7	41,8	14	2,6	0

Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)

Exceeding the N+2

Claimed in November and December and paid in early N+3

De-committed during the following year

19%	-17%	-53%	-90%	-106%	
6,0	-5,4	-16,8	-17,1	-10,1	-3,5
	5,4	5,2	5,2	5,3	3,5
		-11,6	-11,9	-4,8	

2000, 2001: implementation

2002-2006: payments maximising the RAL at the beginning of 2006, while keeping a stable instalment of payment (and without automatic decommitments before 2006)

2007-2010: central scenario