



TRIBUNAL DE
CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 2

2013

A COMISSÃO GARANTIU UMA **EXECUÇÃO
EFICIENTE DO SÉTIMO PROGRAMA-QUADRO
DE INVESTIGAÇÃO?**



Relatório Especial n.º 2 // 2013

A COMISSÃO GARANTIU UMA EXECUÇÃO EFICIENTE DO SÉTIMO PROGRAMA-QUADRO DE INVESTIGAÇÃO?

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 287.º do TFUE)

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Correio eletrónico: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 2 // 2013

Encontram-se disponíveis outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha catalográfica figura no fim desta publicação
Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2013

ISBN 978-92-9241-194-7
doi:10.2865/76160

© União Europeia, 2013
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Pontos

GLOSSÁRIO

I-VI **SÍNTESE**

1-13 **INTRODUÇÃO**

1-5 **INFORMAÇÕES DE BASE**

6-8 **QUADRO REGULAMENTAR**

9-11 **EXECUÇÃO**

12-13 **NOVOS INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DO 7.º PQ**

14-16 **ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA**

17-97 **OBSERVAÇÕES**

17-44 **A COMISSÃO ADOTOU DIVERSAS MEDIDAS NO INTUITO DE SIMPLIFICAR AS REGRAS DE PARTICIPAÇÃO, MAS É NECESSÁRIO IR MAIS LONGE**

19-20 **BONS PROGRESSOS NO PROGRAMA DE SIMPLIFICAÇÃO**

21-29 **O OBJETIVO DE ADAPTAR MAIS AS DISPOSIÇÕES DO 7.º PQ ÀS PRÁTICAS DOS BENEFICIÁRIOS NÃO FOI PLENAMENTE ALCANÇADO**

30-44 **A EXISTÊNCIA DE INCOERÊNCIAS DESNECESSÁRIAS REDUZ A EFICIÊNCIA**

45-83 **PRIVILEGIOU-SE PRINCIPALMENTE A GARANTIA DE UMA DESPESA DE ELEVADA QUALIDADE E MENOS A EFICIÊNCIA**

45-55 **A COMISSÃO DESENVOLVEU PROCESSOS DE QUALIDADE MAS NÃO ADAPTOU PLENAMENTE OS RECURSOS PARA APOIAR A SUA EXECUÇÃO**

56-66 **OS PROCESSOS PODEM AINDA SER ENCURTADOS**

67-75 **OS CONTROLOS DE QUALIDADE SÃO ADEQUADOS, APRESENTANDO POUCAS INSUFICIÊNCIAS**

76-83 **APESAR DE RACIONALIZADOS, OS CONTROLOS FINANCEIROS AINDA NÃO SÃO EXECUTADOS EM FUNÇÃO DO RISCO**

- 84-97 **AINDA QUE OS NOVOS INSTRUMENTOS TENHAM PREENCHIDO A LACUNA QUE MOTIVOU A SUA CRIAÇÃO, VERIFICAM-SE DEFICIÊNCIAS NA SUA EXECUÇÃO**
- 84-88 **AMBOS OS INSTRUMENTOS MELHORARAM O AMBIENTE DE FINANCIAMENTO DA INVESTIGAÇÃO...**
- 89-93 **... PORÉM, A EXECUÇÃO DAS ITC FOI AFETADA POR UM QUADRO JURÍDICO DEMASIADO COMPLEXO**
- 94-97 **... E O RISCO E O EFEITO DE EXCLUSÃO DO MFPR DEVEM SER CUIDADOSAMENTE TIDOS EM CONSIDERAÇÃO**

98104 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

ANEXO I — SÍNTESE DO MÉTODO DA AUDITORIA

ANEXO II — SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES DO TRIBUNAL

ANEXO III — CAUSAS DOS LONGOS PRAZOS DE APROVAÇÃO

RESPOSTAS DA COMISSÃO

GLOSSÁRIO

Base de dados EMI: a base de dados interna de apoio administrativo à gestão de peritos para o 7.º PQ («Experts Management Back-office Internal for FP7» ou EMI) constitui a principal fonte de informação utilizada pelas direções-gerais da Comissão envolvidas no domínio da investigação para identificar peritos, bem como verificar a eventual existência de conflitos de interesses.

BEI: Banco Europeu de Investimento.

Comité Regularizador para a Investigação: o Comité Regularizador para a Investigação é instituído entre as direções-gerais responsáveis pela execução das ações indiretas ao abrigo do 7.º PQ. Tem mandato para adotar posições finais sobre questões horizontais em matéria de execução e não consensuais entre os diversos serviços.

Controlos *ex ante*: os controlos *ex ante* constituem controlos de prevenção realizados antes da assinatura da convenção de subvenção ou antes do pagamento.

Controlos *ex post*: os controlos *ex post* constituem controlos de deteção e são realizados após o pagamento.

DFG: a Fundação Alemã para a Investigação (Deutsche Forschungsgemeinschaft) financia projetos de investigação em todos os domínios da ciência e das humanidades. O seu orçamento anual ascende a quase 2,5 mil milhões de euros.

DG: Direção-Geral.

DG Empresas e Indústria (ENTR): Direção-Geral das Empresas e da Indústria da Comissão.

DG Energia (ENER): Direção-Geral da Energia da Comissão.

DG Investigação e Inovação (RTD): Direção-Geral da Investigação e da Inovação da Comissão.

DG Mobilidade e Transportes (MOVE): Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes da Comissão.

DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (CNECT): Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias da Comissão, anterior DG Sociedade da Informação e Meios de Comunicação (DG INFSO).

EEl: o Espaço Europeu de Investigação é composto por todas as atividades, programas e políticas de investigação e desenvolvimento da União Europeia que envolvam uma perspetiva transnacional. Em conjunto, aumentam as possibilidades de circulação, concorrência e cooperação além-fronteiras de investigadores, instituições de investigação e empresas. O objetivo central consiste numa melhoria da organização e da coordenação dos esforços de investigação na Europa, de forma a explorar plenamente as sinergias e complementaridades transnacionais.

ERCEA: a Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação foi instituída a fim de gerir exclusivamente o programa específico «Ideias», respeitando as orientações estratégicas do Conselho Europeu de Investigação.

Estratégia Europa 2020: a estratégia «Europa 2020» é a estratégia de crescimento da União Europeia para a próxima década e pretende que a União se torne uma economia inteligente, sustentável e integradora.

Ferramenta BPM: ferramenta de gestão de processos empresariais.

Fundo de Garantia dos Participantes: o Fundo de Garantia dos Participantes representa uma garantia à qual a Comissão pode recorrer em caso de perdas financeiras ligadas aos projetos do 7.º PQ. Esta garantia é detida pelos beneficiários, que depositam no Fundo 5% da contribuição total da União Europeia para os seus projetos.

«Horizonte 2020»: o programa-quadro «Horizonte 2020» constitui o novo programa da União Europeia no domínio da investigação e da inovação. Trata-se do programa que sucede ao 7.º PQ e será executado no período de 2014-2020. Para esse período, a Comissão propôs um orçamento de 80 mil milhões de euros.

ICD: indicador-chave de desempenho.

IDI: investigação, desenvolvimento e inovação.

ITC: as iniciativas tecnológicas conjuntas são parcerias público-privadas de longo prazo que combinam o investimento do setor privado com financiamentos públicos europeus. As ITC têm o estatuto jurídico de empresas comuns, na aceção do artigo 187.º do TFUE.

KBBE: o tema relativo à «Alimentação, agricultura e pescas, e biotecnologias» é um dos temas abrangidos pelo programa específico «Cooperação».

MFPR: o Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos é um instrumento financeiro concebido para melhorar o acesso ao financiamento a crédito e em condições aceitáveis de investimentos em IDI por parte de empresas privadas ou instituições públicas que promovem atividades no domínio de IDI.

NMP: as «Nanociências, nanotecnologias, materiais e novas tecnologias de produção» estão entre os temas abrangidos pelo programa específico «Cooperação».

NSF: a Fundação Nacional para a Ciência (*National Science Foundation*) dos Estados Unidos é uma agência federal independente que tem por objetivo promover o progresso científico, fomentar a área da saúde, a prosperidade e o bem-estar nacionais, bem como garantir a defesa do país. O seu orçamento anual ascende a cerca de 6,9 mil milhões de dólares (5,2 mil milhões de euros, valores de 2010).

PCI: o Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação, da Comissão, apoia as atividades de inovação (incluindo a inovação ecológica), facilita o acesso ao financiamento e oferece serviços de apoio às empresas nas regiões.

PME: pequenas e médias empresas.

Prazo de aprovação: o «prazo de aprovação» constitui o período necessário para um processo bem-sucedido de seleção de uma proposta e de negociação de um contrato.

Prazo de pagamento: o «prazo de pagamento» constitui o período necessário para a realização de um pagamento a um consórcio de beneficiários.

REA: Agência Executiva para a Investigação.

Regras de Participação: as regras de participação referem-se ao conjunto de documentos que definem as condições de financiamento da investigação ao abrigo do 7.º PQ. Incluem o Regulamento n.º 1906/2006, que estabelece as regras de participação, as normas de execução adotadas pela Comissão e os documentos de orientação não vinculativos.

RES: o Serviço de Consulta sobre Investigação (*Research Enquiry Service*) é um serviço de correio eletrónico que responde a questões relativas a qualquer aspeto da investigação europeia.

Sétimo PQ: o Sétimo Programa-Quadro de atividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração constitui o principal instrumento da União Europeia de apoio à investigação e à inovação. Os objetivos gerais do 7.º PQ estão agrupados em quatro programas específicos: «Cooperação», «Ideias», «Pessoas» e «Capacidades».

SNF: a Fundação Nacional Suíça (*Schweizerischer Nationalfonds*) é uma agência federal instituída para promover a investigação científica. O seu orçamento anual ascende a cerca de 700 milhões de francos suíços (580 milhões de euros).

TIC: as «tecnologias da informação e da comunicação» são um dos temas abrangidos pelo programa específico «Cooperação».

TSB: o Conselho Estratégico para a Tecnologia (*Technology Strategy Board*) do Reino Unido é uma agência de inovação que tem por objetivo acelerar o crescimento económico mediante o incentivo e o apoio às iniciativas em matéria de inovação empresarial. O seu orçamento anual ascende a cerca de 250 milhões de euros.

SÍNTESE

I.

O Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ) de atividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração é um dos principais instrumentos da União para financiar a investigação e constitui o contributo da União Europeia para a estratégia «Europa 2020». Visa reforçar a competitividade industrial e satisfazer as necessidades de investigação de outras políticas da União, contribuindo assim para a criação de uma sociedade do conhecimento. O programa abrange o período de 2007-2013, contando com um orçamento total de mais de 50 mil milhões de euros. As direções-gerais da Comissão ou respetivas agências executivas aplicam grande parte do orçamento em subvenções destinadas a beneficiários finais (ver pontos 1 a 13).

II.

A fim de avaliar se a Comissão garantiu uma execução eficiente do 7.º PQ, a auditoria do Tribunal abordou as seguintes questões (ver pontos 14 a 16):

- a) As regras de participação permitiram uma execução eficiente do 7.º PQ?
- b) A Comissão conseguiu simplificar os processos do 7.º PQ sem comprometer a qualidade das despesas?
- c) A Comissão geriu bem a criação de novos instrumentos?

III.

Ao longo do 7.º PQ, a Comissão introduziu um conjunto de alterações que simplificaram as regras de participação. Em especial, a Comissão racionalizou os requisitos e aperfeiçoou os seus documentos de orientação destinados aos beneficiários de um modo satisfatório. A Comissão conseguiu adaptar as disposições do 7.º PQ às práticas dos beneficiários em determinados casos, mas é preciso fazer mais no futuro. Os beneficiários do 7.º PQ deparam-se com incoerências ligadas a alguns aspetos das regras de participação. A criação do Comité Regularizador para a Investigação constitui uma medida adequada para corrigir as referidas incoerências. Porém, os mecanismos de deteção das práticas divergentes não são adequados (ver pontos 17 a 44).

SÍNTESE

IV.

Embora os processos da Comissão sejam projetados de modo a garantir que os financiamentos se traduzam num investimento em investigação de elevada qualidade, verificou-se menos ênfase na eficiência. A auditoria concluiu que:

- a) a gestão dos processos do 7.º PQ efetuada pela Comissão é sólida em três dos cinco elementos considerados, designadamente a conceção dos processos, as atividades de aperfeiçoamento e a informação de gestão, embora menos no que se refere às ferramentas e aos recursos. As ferramentas existentes não permitem uma execução eficiente, havendo indícios de uma utilização excessiva de recursos humanos na execução de determinados temas do programa específico «Cooperação», em detrimento de outros temas (ver pontos 45 a 55);
- b) embora os prazos de processamento tenham sido encurtados ao longo do 7.º PQ, só atingiram nove meses em 2012. A auditoria destacou boas práticas para reduzir ainda mais os prazos de aprovação: essencialmente, uma atenção especial a esse problema por parte da gestão e a criação de um ambiente que permita a partilha eficaz de boas práticas (pontos 56 a 66);
- c) os controlos de qualidade da seleção e o acompanhamento dos projetos estão a funcionar corretamente. Contudo, o modelo de controlo financeiro do 7.º PQ não tem devidamente em conta o risco de erros, pelo que os beneficiários de risco reduzido do 7.º PQ estão sujeitos a um número excessivo de controlos (ver pontos 67 a 83).

V.

O exame do Tribunal ao Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos e às iniciativas tecnológicas conjuntas revelou que ambos os instrumentos deram resposta às necessidades que motivaram a sua criação, tendo sido eficazes em atrair grupos específicos de beneficiários, como as PME. No entanto, a execução das iniciativas tecnológicas conjuntas foi afetada por um quadro jurídico demasiado complexo e a Comissão não demonstrou suficientemente que o financiamento concedido pelo Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos produza investimentos de nível superior ao que os beneficiários poderiam ter realizado sem o recurso a fundos públicos (ver pontos 84 a 97).

VI.

Com base nestas observações, o Tribunal formula algumas recomendações, dirigidas essencialmente à Comissão (ver pontos 98 a 103):

- a) em relação às regras de participação, a Comissão deve desenvolver novos esforços para garantir que as práticas dos beneficiários podem ser utilizadas no âmbito do Horizonte 2020 e gerir o 7.º PQ de forma mais coerente;
- b) a fim de melhorar a gestão de processos, a Comissão deve implementar ferramentas informáticas que integrem todas as funcionalidades e examinar os desequilíbrios no volume de trabalho do pessoal;
- c) a fim de reduzir o tempo de processamento, a Comissão deve assegurar que os processos sejam automatizados e executados de modo coerente nos seus serviços;
- d) A Comissão deve orientar as suas atividades de controlo anteriores e posteriores ao pagamento em função do risco, de modo a concentrar mais o seu esforço de controlo;
- e) as autoridades orçamentais e a Comissão devem adaptar o quadro jurídico das iniciativas tecnológicas conjuntas às dimensões dos seus efetivos. Para maximizar o impacto do Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos, a Comissão deve melhorar a orientação para os beneficiários que têm um acesso limitado ao financiamento.

INTRODUÇÃO

INFORMAÇÕES DE BASE

1. O Sétimo Programa-Quadro de atividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (7.º PQ) é um dos principais instrumentos da União para financiar a investigação, constituindo o seu contributo para a estratégia «Europa 2020». Visa reforçar a competitividade industrial e satisfazer as necessidades de investigação de outras políticas da UE¹, contribuindo assim para a criação de uma sociedade do conhecimento com base num Espaço Europeu da Investigação e complementando atividades a nível nacional e regional.²
2. O 7.º PQ consiste em vários regimes de financiamento agrupados em quatro programas específicos (ver **gráfico 1**), concebidos para apoiar atividades relacionadas com a investigação, designadamente investigação fundamental e aplicada, ou atividades pedagógicas e de inovação. O 7.º PQ disponibiliza mais de 50 mil milhões de euros³ para apoiar essas atividades no período de 2007-2013. A maior parte dos fundos é aplicada na atribuição de subvenções a beneficiários finais quer nos Estados-Membros quer fora da União Europeia. As atividades financiadas pelas subvenções são determinadas com base em convites à apresentação de propostas em regime de concurso. Por norma, os beneficiários atuam como consórcios de parceiros, com base em convenções de subvenção celebradas com a Comissão.

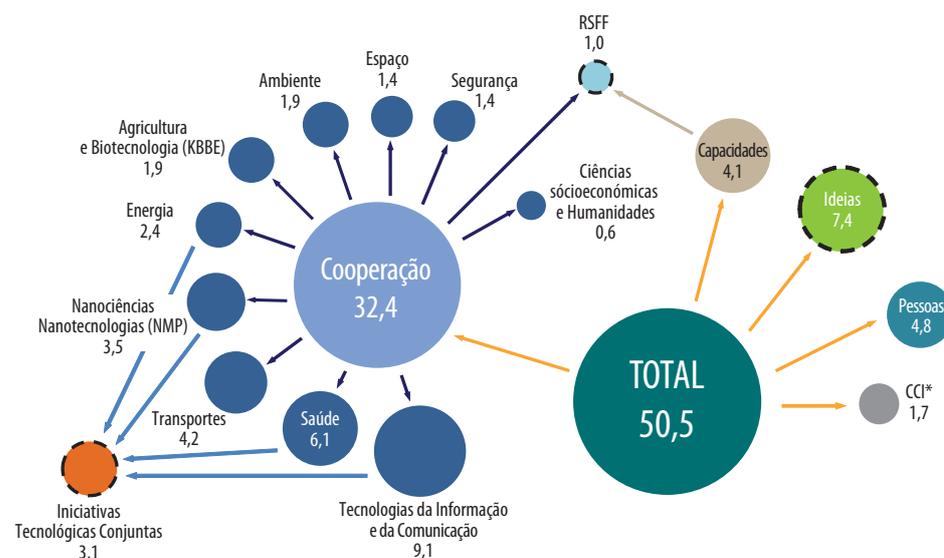
¹ Como o desenvolvimento sustentável, alterações climáticas, energia, transportes, saúde pública, tecnologias da informação e biotecnologias.

² Anexo I da Decisão n.º 1982/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativa ao 7.º PQ da Comunidade Europeia de atividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (2007 a 2013) (JO L 412 de 30.12.2006, p. 1).

³ Este valor não tem em conta a dotação do Euratom relativa ao 7.º PQ, que disponibilizará um montante adicional de 5,3 mil milhões de euros durante o mesmo período.

GRÁFICO 1

ORÇAMENTO DO 7.º PQ PARA 2007-2013 (EM MILHARES DE MILHÕES DE EUROS)



Nota: Os contornos tracejados assinalam instrumentos que foram recentemente introduzidos no 7.º PQ.

* Um programa específico apoia atividades não nucleares do Centro Comum de Investigação, que é uma direção-geral que realiza diretamente atividades de investigação para a Comissão.

3. O 7.º PQ é um programa complexo de financiamento da investigação, cujo orçamento anual aumenta todos os anos, sendo de esperar que se aproxime dos 11 mil milhões de euros em 2013. Estes valores, aliados às suas características distintivas (ver **caixa 1**), fazem do 7.º PQ um dos maiores programas de investigação do mundo.
4. Estas características têm efeitos diretos na forma como o 7.º PQ deve ser gerido. A título de exemplo, devido à natureza transnacional do 7.º PQ e à associação de entidades académicas e industriais nos projetos, os participantes de um mesmo consórcio podem estar sujeitos a diferentes regras tributárias, jurídicas, contabilísticas ou financeiras. Assim, as regras do 7.º PQ devem ser suficientemente flexíveis para contemplar estas diferenças e, ao mesmo tempo, exatas para evitar interpretações erróneas. As regras dos regimes nacionais de financiamento da investigação precisam apenas de ter em conta a legislação nacional relevante.

CAIXA 1

CARACTERÍSTICAS DO 7.º PQ

O 7.º PQ visa beneficiários de todos os Estados-Membros, países em vias de adesão e países associados à União Europeia (14)⁴, bem como países parceiros da cooperação internacional. É gerido por 19 entidades independentes: oito serviços da Comissão (seis direções-gerais e duas agências executivas), o Banco Europeu de Investimento, cinco iniciativas tecnológicas conjuntas e cinco iniciativas do artigo 185.⁵

Os oito serviços da Comissão empregam mais de 2 500 funcionários na execução do 7.º PQ.

O contributo médio da União Europeia por projeto ascende a 1,75 milhões de euros. Um projeto abrange, habitualmente, uma colaboração transnacional entre cinco ou seis participantes. Os projetos de colaboração, que representam cerca de dois terços do orçamento do 7.º PQ, contam com uma média de 11 participantes. Na maioria dos projetos, os consórcios integram participantes provenientes quer do mundo académico quer do setor privado.

Todos os anos, são analisadas cerca de 15 000 propostas, celebradas 2 500 novas convenções de subvenção e realizados cerca de 10 000 pagamentos. O 7.º PQ tem uma carteira de aproximadamente 14 000 convenções de subvenção (dados de 2011).

⁴ Suíça, Israel, Noruega, Islândia, Listenstaine, Turquia, Croácia, antiga República jugoslava da Macedónia, Sérvia, Albânia, Montenegro, Bósnia e Herzegovina, ilhas Faroé e Moldávia.

⁵ As iniciativas ao abrigo do artigo 185.º do TFUE (iniciativas do artigo 185.º) permitem à União prestar apoio à execução conjunta de programas de investigação e desenvolvimento dos Estados-Membros. A execução é gerida por estruturas de execução específicas.

Fonte: Quinto relatório de acompanhamento do 7.º PQ, orçamento geral da União Europeia para 2012 e comunicação da Comissão intitulada «Simplificar a execução dos programas-quadro de investigação»; [COM(2010) 187].

5. Em comparação com o 6.º PQ, o 7.º PQ introduziu um conjunto de novos instrumentos, dos quais se destacam, pela sua importância, o apoio à investigação de ponta⁶, às iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) e ao Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos (MFPR). O programa de apoio à investigação de ponta foi criado para financiar a investigação fundamental⁷, ao passo que os dois outros instrumentos foram concebidos para apoiar atividades de inovação próximas do mercado para fomentar a participação do setor, que tem sofrido uma diminuição constante desde o 4.º PQ⁸.

QUADRO REGULAMENTAR

6. Os objetivos e atividades a financiar ao abrigo do 7.º PQ encontram-se definidos na Decisão n.º 1982/2006/CE e nas decisões relativas a quatro programas específicos. O regulamento relativo ao 7.º PQ⁹ estabelece as regras de participação. O programa-quadro é complementado pelas normas de execução adotadas pela Comissão e por documentos de orientação não vinculativos (em seguida, o termo «regras de participação» refere-se à estrutura hierárquica apresentada no **gráfico 2**).
7. As regras de participação definem as condições de seleção dos projetos, de participação das entidades nos mesmos e do seu financiamento. Em conjunto, determinam as condições de financiamento como as taxas de financiamento e os requisitos de elegibilidade dos custos.
8. As regras de participação atuais são o resultado de mais de 20 anos de experiência adquirida com os programas-quadro anteriores. A simplificação revelou-se a força motriz do 6.º PQ¹⁰ e n.º 7.º PQ constituiu um compromisso da Comissão¹¹.

⁶ Financiado por meio do programa específico «Ideias», cuja execução cabe ao Conselho Europeu de Investigação e à sua agência executiva.

⁷ Os conceitos de investigação «fundamental» e «de ponta» designam uma investigação científica e tecnológica que vai além das fronteiras do entendimento, progredindo em novos domínios, e caracteriza-se pela ausência de barreiras disciplinares.

⁸ De 39% no 4.º PQ para 31% no 6.º PQ. *Fonte:* Avaliação Intercalar do Sétimo Programa-Quadro; relatório do Grupo de Peritos, 12 de novembro de 2012.

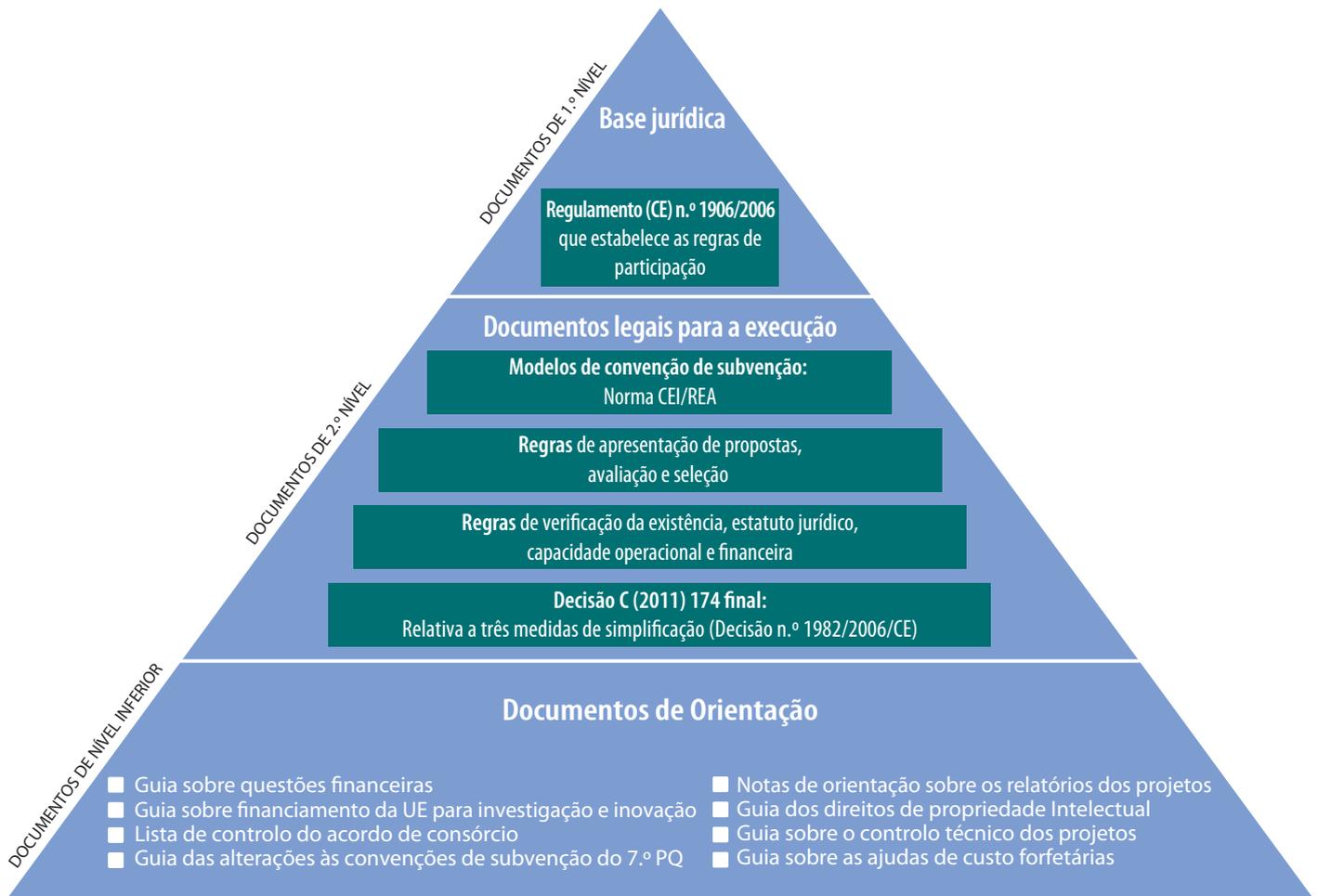
⁹ Regulamento (CE) n.º 1906/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que estabelece as regras de participação de empresas, centros de investigação e universidades em ações no âmbito do Sétimo Programa-Quadro e as regras de difusão dos resultados da investigação (2007-2013) (JO L 391 de 30.12.2006, p. 1).

¹⁰ Por exemplo, a delegação da gestão em coordenadores e a utilização de certificados de auditoria ou a simplificação das ações Marie Curie. As ações Marie Curie integram agora o programa específico «Pessoas».

¹¹ SEC(2005) 431 final.

GRÁFICO 2

HIERARQUIA DAS REGRAS DE PARTICIPAÇÃO DO 7.º PQ



Fonte: TCE, CORDIS.

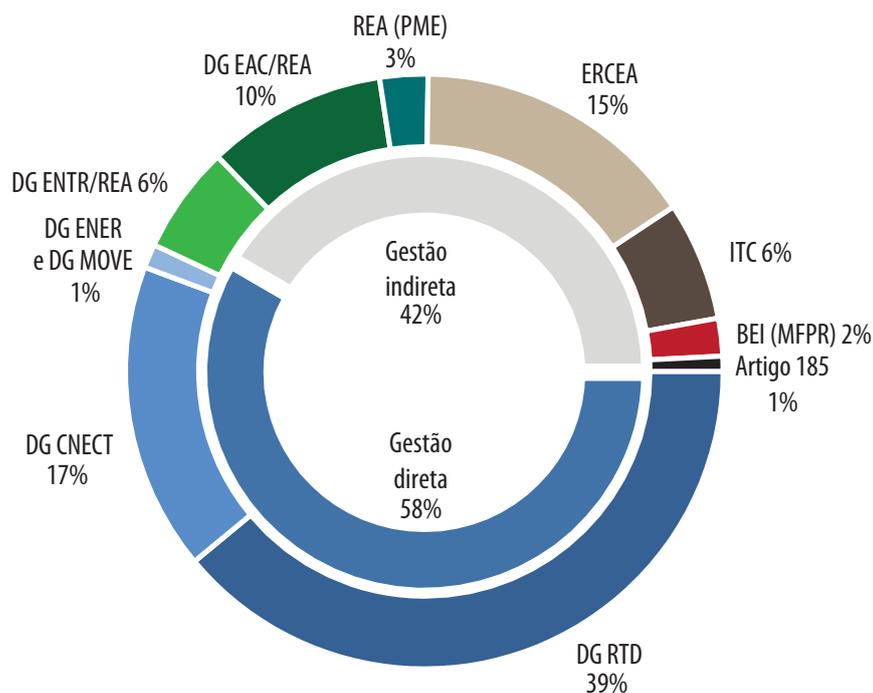
EXECUÇÃO

9. A execução de 58% do 7.º PQ em valor resulta da gestão direta centralizada¹² de seis direções-gerais. A execução da parte restante foi delegada em duas agências executivas — Agência Executiva para a Investigação (REA) e Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação (ERCEA) —, no BEI, nas ITC e nas estruturas de execução específicas para as iniciativas do artigo 185.º. Ao contrário das agências executivas, que seguem os mesmos procedimentos que a Comissão, as demais entidades podem organizar os seus processos internos de modo diferente. O **gráfico 3** apresenta uma distribuição por modo de gestão e entidades responsáveis.

¹² No âmbito da gestão centralizada, o orçamento é executado diretamente pela Comissão ou indiretamente pelas agências e demais organismos nos quais a Comissão tenha delegado as suas competências.

GRÁFICO 3

ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO



Fonte: TCE.

10. Independentemente da entidade, a execução das subvenções rege-se habitualmente pelos três principais processos que se seguem:

- a) identificação dos temas científicos a apoiar e estabelecimento dos programas de trabalho para a respetiva aplicação;
- b) seleção dos projetos, baseada habitualmente num processo concorrencial, e negociação com os candidatos aprovados;
- c) controlo da execução científica dos projetos e reembolso dos custos elegíveis aos beneficiários.

11. A simplificação no âmbito do 7.º PQ relacionou-se não só com as regras, mas também com os processos internos das DG e agências executivas. Desde a última auditoria do Tribunal neste domínio realizada em 2004¹³, a Comissão implementou uma série de novos sistemas concebidos para simplificar os processos de execução das subvenções (por exemplo, um portal para participantes, um sistema de registo único e um sistema de negociação).

NOVOS INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DO 7.º PQ

12. As ITC são parcerias público-privadas de longo prazo, que combinam o investimento do setor privado com financiamento público da União Europeia e nacional. Têm por objetivo apoiar a investigação cooperativa em toda a Europa, em domínios da investigação industrial com objetivos tecnológicos e económicos claramente identificados. Ao abrigo do 7.º PQ, a contribuição da União para as ITC ultrapassa os 3 mil milhões de euros. As ITC bipartidas são parcerias entre a UE e associações industriais, ao passo que as ITC tripartidas incluem a UE, associações industriais e Estados-Membros participantes (ver **gráfico 1**). A título de exemplo, a Empresa Comum Europeia para a Execução da Iniciativa Tecnológica Conjunta no Domínio da Nanoeletrónica (ENIAC) abrange a Comissão, os Estados-Membros participantes¹⁴ e a Associação Europeia de Atividades no Domínio da Nanoeletrónica.

¹³ Relatório Especial n.º 1/2004 sobre a gestão das ações indiretas de IDT no âmbito do quinto programa-quadro (5.º PQ) em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico (1998-2002), acompanhado das respostas da Comissão (JO C 99 de 23.4.2004, p. 1).

¹⁴ Os Estados-Membros da empresa comum ENIAC são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslováquia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Roménia, Suécia e Noruega.

- 13.** O MFPR é um instrumento financeiro concebido para melhorar o acesso ao financiamento a crédito e em condições aceitáveis de investimentos nos domínios da investigação, do desenvolvimento e da inovação (IDI) por parte de empresas privadas ou instituições públicas que promovem atividades de IDI. Os beneficiários visados pelo MFPR incluem igualmente entidades de investigação intensiva e infraestruturas de investigação. A Comissão Europeia, por intermédio da DG Investigação e Inovação, controla o MFPR em matéria de elegibilidade dos projetos e de dotações orçamentais do 7.º PQ, ficando as operações diárias a cargo do BEI. A União Europeia e o BEI financiam este instrumento conjuntamente. A contribuição máxima da União para o MFPR, ao abrigo do 7.º PQ, fixou-se em mil milhões de euros.

QUADRO 1
SÍNTESE DAS INICIATIVAS TECNOLÓGICAS CONJUNTAS

Iniciativa tecnológica conjunta		Objetivo estratégico	Contribuição máxima da União Europeia (em milhões de euros)
ITC bipartidas	Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores (IMI)	Acelerar o desenvolvimento de medicamentos melhores e mais seguros para os doentes.	1 000
	Empresa comum «Clean Sky»	Desenvolver tecnologias inovadoras para aumentar significativamente o desempenho ambiental dos aviões e do transporte aéreo, tornando as aeronaves menos ruidosas e mais eficientes em termos consumo de combustível.	800
	Empresa comum «Pilhas de Combustível e Hidrogénio» (PCH)	Acelerar a comercialização na Europa das tecnologias das pilhas de combustível e do hidrogénio.	470
ITC tripartidas	ENIAC	Recorrer à nanoeletrónica para avançar na integração e miniaturização dos dispositivos e fazer aumentar as suas funcionalidades.	450
	Artemis	Responder aos desafios estruturais de investigação no domínio dos sistemas informáticos incorporados.	420

Fonte: Decisões do Conselho que estabelecem as ITC.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

14. A auditoria avaliou se a Comissão garantiu uma execução eficiente do 7.º PQ, abordando as três subquestões que se seguem:

- a) As regras de participação permitiram uma execução eficiente do 7.º PQ?
- b) A Comissão conseguiu simplificar os processos do 7.º PQ sem comprometer a qualidade da despesa?
- c) A Comissão geriu bem a criação de novos instrumentos?

15. A auditoria incidiu sobre a execução do 7.º PQ entre 2007 e a primeira metade de 2012. Os critérios da auditoria e os métodos de recolha de provas de auditoria encontram-se descritos no **anexo I**. O âmbito da auditoria englobou:

- a) para a primeira subquestão de auditoria, as regras de participação para a integralidade do 7.º PQ;
- b) para a segunda subquestão, os processos internos definidos no seio da DG Investigação e Inovação, da DG Sociedade da Informação e Meios de Comunicação, da DG Empresas e Indústria e da REA, que se referiam a projetos de colaboração no âmbito do programa específico «Cooperação»¹⁵. Deste modo, a análise dos processos internos incidiu sobre a execução de quase dois terços do orçamento do 7.º PQ;
- c) para a terceira subquestão, uma análise de dois novos instrumentos — os ITC e o MFPR.

16. O Tribunal procedeu ao seguimento das recomendações que formulou no seu Relatório Especial n.º 1/2004 sobre a gestão das ações indiretas de IDT no âmbito do quinto programa-quadro (5.º PQ) em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico (1998-2002). Os resultados, incluindo as referências às observações correspondentes no presente relatório, são apresentados no **anexo II**.

¹⁵ A identificação dos temas científicos e o estabelecimento dos programas de trabalho não estavam incluídos no âmbito desta auditoria.

OBSERVAÇÕES

A COMISSÃO ADOTOU DIVERSAS MEDIDAS NO INTUITO DE SIMPLIFICAR AS REGRAS DE PARTICIPAÇÃO, MAS É NECESSÁRIO IR MAIS LONGE

17. Por ocasião do arranque do 7.º PQ, a Comissão apresentou uma série de planos de simplificação que afetavam diversos aspetos das regras de participação. Esta parte do relatório refere-se aos seguintes princípios utilizados na avaliação dos progressos alcançados no programa de simplificação:

- a) racionalizar os requisitos através de um maior equilíbrio entre riscos e controlo;
- b) otimizar os métodos de reembolso dos beneficiários pelos seus esforços de investigação;
- c) orientar os beneficiários através da complexidade do regime;
- d) adaptar as disposições às práticas dos beneficiários;
- e) evitar duplicações e incoerências.

18. Estes princípios inspiram-se em diversos documentos da Comissão¹⁶ que apresentam planos de simplificação, bem como em posições formuladas pelas autoridades legislativas¹⁷ relativamente às regras de participação. Assim, os princípios em questão têm determinado a evolução das regras de participação desde 2005, altura em que a Comissão começou a preparar o 7.º PQ. O **quadro 2** sintetiza os progressos alcançados no programa de simplificação.

¹⁶ SEC(2005) 431, COM(2005) 705 final, SEC(2005) 430 final, COM(2010) 187 final.

¹⁷ *Conclusions on simplified and more efficient Programmes supporting European Research and Innovation* (Conclusões sobre programas simplificados e mais eficientes de Apoio à Investigação e à Inovação Europeias), 3016.ª reunião do Conselho Competitividade de 26 de maio de 2010; *European Parliament's report on simplifying the implementation of the Research Framework Programmes* (Relatório do Parlamento Europeu sobre a simplificação da execução dos programas-quadro de investigação), 2010/2079(INI).

QUADRO 2

PROGRESSOS DO PROGRAMA DE SIMPLIFICAÇÃO DA COMISSÃO

Princípios e exemplos de medidas previstas	Avaliação do Tribunal
<p>Racionalizar os requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Substituição das garantias bancárias pelo Fundo de Garantia dos Participantes ○ Diminuição do recurso a certificados de auditoria para pedidos de pagamento ○ Racionalização dos períodos de apresentação de relatórios 	<p>Satisfatório</p> <p>As garantias bancárias deixaram de ser obrigatórias, libertando os beneficiários deste encargo administrativo. Como consequência da introdução de um limiar, apenas 6% das declarações de custos requerem um certificado de auditoria, o que equivale a um terço dos custos financiados n.º 7.º PQ. Em determinados aspetos (como os períodos de apresentação de relatórios), o 7.º PQ é favorável se comparado com os regimes nacionais de financiamento. Ainda assim, é possível aprofundar a racionalização dos requisitos de apresentação de relatórios, se:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ os períodos de elaboração de relatórios forem alargados também para os projetos no domínio das TIC; e ○ a dimensão dos relatórios estiver sujeita a limites estritos, a exemplo de certas agências de financiamento nacionais (SNF, DFG, TSB).
<p>Otimizar os métodos de reembolso</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Maior recurso a taxas fixas ○ Simplificação do modelo de financiamento baseado nos custos reais 	<p>Parcialmente satisfatório</p> <p>O 7.º PQ inclui novos métodos de financiamento baseados em taxas fixas e não nos custos reais. O modelo de financiamento do 7.º PQ, baseado nos custos reais, continua a ser complexo (ver ponto 20).</p>
<p>Orientar os beneficiários através da complexidade do regime:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Melhoria dos documentos de orientação ○ Ferramentas eletrónicas comuns destinadas à interação com os beneficiários ○ Ferramentas de orientação suplementares, como serviços de apoio técnico 	<p>Satisfatório</p> <p>Em relação ao 6.º PQ, os documentos de orientação são mais curtos e claros, facto, aliás, confirmado pelos beneficiários nas suas respostas ao inquérito do Tribunal. As novas ferramentas informáticas facilitam a interação entre a Comissão e os beneficiários. Foram criados serviços especializados de apoio técnico aos beneficiários.</p>
<p>Adaptar as disposições às práticas dos beneficiários:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Certificação dos métodos de cálculo dos custos utilizados pelos beneficiários ○ Maior aceitação dos métodos utilizados pelos beneficiários 	<p>Insatisfatório</p> <p>A adesão ao regime de certificação por parte dos beneficiários foi reduzida; a aceitação dos métodos de cálculo dos custos médios de pessoal foi tardia; os beneficiários têm de assumir integralmente os riscos de interpretação incorreta das disposições do 7.º PQ, as quais nem sempre refletem as práticas generalizadas no domínio da investigação (ver pontos 21 a 29).</p>
<p>Evitar duplicações e incoerências:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Implementação de um serviço de registo eletrónico dos beneficiários (sistema de registo único) ○ Avaliação coerente da viabilidade financeira ○ Centro de Intercâmbio de Informação único (serviço de consulta sobre investigação) ○ Comité Regularizador para a Investigação 	<p>Insatisfatório</p> <p>A maioria das medidas previstas foram implementadas, mas a execução continua marcada por incoerências (ver pontos 30 a 44).</p>

Fonte: TCE.

BONS PROGRESSOS NO PROGRAMA DE SIMPLIFICAÇÃO

- 19.** Em relação aos cinco princípios, a Comissão racionalizou os requisitos e aperfeiçoou os diversos documentos de orientação de um modo satisfatório. A Comissão conseguiu adaptar as disposições do FP7 às práticas dos beneficiários em determinados casos (por exemplo, para aceitar os custos médios de pessoal), mas é preciso fazer mais no futuro. Os beneficiários do FP7 deparam-se com incoerências relacionadas com alguns aspetos das regras de participação (ver pontos 21 e 30, respetivamente).
- 20.** No que se refere ao modelo de financiamento, foram introduzidas novas modalidades de financiamento baseadas em taxas fixas, em vez dos custos reais. O financiamento baseado nos custos reais continua a constituir o principal modelo de financiamento do 7.º PQ. Em comparação com as agências de financiamento nacionais, o modelo de financiamento do 7.º PQ é complexo, dado o elevado número de combinações de categorias de custos, métodos de cálculo dos custos e taxas de reembolso. Esta circunstância acarreta encargos para os beneficiários e repercute-se de várias formas nos processos administrativos da Comissão. No seu Relatório Especial n.º 1/2004, o Tribunal recomendou a simplificação do modelo de financiamento (ver *anexo II*). Esta simplificação constitui um elemento importante da proposta relativa às regras de participação no programa «Horizonte 2020»¹⁸.

O OBJETIVO DE ADAPTAR MAIS AS DISPOSIÇÕES DO 7.º PQ ÀS PRÁTICAS DOS BENEFICIÁRIOS NÃO FOI PLENAMENTE ALCANÇADO

- 21.** Por ocasião do arranque do 7.º PQ, a Comissão indicou que o modelo de financiamento baseado em custos reais aplicaria os princípios contabilísticos e de gestão habituais dos participantes¹⁹. As autoridades legislativas e a própria Comissão sublinharam recentemente a necessidade de aumentar a compatibilidade das regras do 7.º PQ com as práticas comerciais comuns²⁰.

É NECESSÁRIA UMA MAIOR ADAPTAÇÃO ÀS PRÁTICAS DOS BENEFICIÁRIOS

- 22.** Para melhorar a adaptação das regras de participação n.º 7.º PQ às práticas dos beneficiários, é necessário prever um mecanismo para reconhecer essas práticas atempadamente e adaptar as interpretações e as práticas em conformidade, na condição de que tal não comprometa os objetivos gerais e de controlo do 7.º PQ.

¹⁸ «O Tribunal considera que o modelo radicalmente simplificado de financiamento dos custos permitirá melhorar a fiabilidade do modelo, diminuirá o risco de irregularidades nos pedidos de pagamento dos beneficiários, tornará a contabilidade dos projetos menos complexa e eliminará algumas das fases de verificação exigidas pelo atual modelo de financiamento no âmbito do 7.º PQ, assim facilitando e acelerando o processo de apresentação dos pedidos». Para informações mais pormenorizadas, consultar o Parecer n.º 6/2012 do Tribunal relativo à proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras de participação e difusão relativas ao «Horizonte 2020» — Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)» (JO C 318 de 20.10.2012, p. 1).

¹⁹ SEC(2005) 431 final, secção 2.5.

²⁰ Por exemplo: n.º 117 da Decisão do Parlamento Europeu sobre a quitação pela execução do orçamento geral para o exercício de 2007, 2008/2186(DEC); COM(2010) 187 final; relatório do Parlamento Europeu sobre a simplificação da execução dos programas-quadro de investigação, 2010/2079(INI); conclusões do 3016.º Conselho Competitividade: «Simplificar e tornar mais eficientes os programas de apoio à investigação e à inovação europeias», de 26 de maio de 2010.

- 23.** No início do 7.º PQ, a Comissão estabeleceu um mecanismo de certificação para a adoção de métodos de cálculo dos custos, no intuito de dar garantias aos beneficiários quanto aos seus métodos. No entanto, o rigor dos requisitos aplicáveis fez com que a adesão dos beneficiários ao regime de certificação fosse reduzida. A Comissão estimou que seriam emitidos no máximo 350 certificados²¹. Até março de 2012, a Comissão aceitara pedidos de certificação dos métodos de 71 beneficiários, o que representa apenas 20% desses beneficiários. Os resultados do inquérito do Tribunal indicam que os principais motivos para não terem pedido a certificação *ex ante* se prenderam com a duração e complexidade do processo de candidatura, a dificuldade em cumprir os critérios de certificação e a utilização limitada do certificado. Esta participação reduzida comprometeu os esforços da Comissão para simplificar os procedimentos²².
- 24.** No sentido de facilitar a adaptação das disposições do 7.º PQ às práticas dos beneficiários relativas aos custos de pessoal, a Comissão introduziu, em 2011, a possibilidade de os beneficiários utilizarem as suas práticas internas para cobrarem custos médios de pessoal, sob determinadas condições. As entrevistas do TCE com organizações e participantes no domínio da investigação revelaram uma reação positiva à aceitação mais alargada dos métodos de cálculo dos custos médios de pessoal. Porém, apesar de o problema relativo à aceitação dos custos médios de pessoal ter sido detetado com relativa antecedência²³, foram precisos 21 meses para as regras serem alteradas. Este lapso de tempo é demasiado extenso para um programa de sete anos que financia projetos com uma duração média de 36 meses.
- 25.** Ainda que as regras financeiras do 7.º PQ sejam menos prescritivas e mais baseadas em princípios, subsistem situações em que se torna difícil conciliar a realidade encarada por um beneficiário com os princípios do 7.º PQ. Se um beneficiário se deparar com uma situação desta natureza, dispõe de três opções, podendo:
- o contactar o respetivo agente responsável pelo projeto;
 - o consultar o ponto de contacto nacional²⁴, que reencaminhará a questão para o Serviço de Consulta sobre Investigação;
 - o enviar diretamente a sua questão ao Serviço de Consulta sobre investigação.

²¹ O âmbito previsto do mecanismo de certificação limitava-se a participantes com múltiplas participações de grandes dimensões, ou seja com 8 participações superiores a 375 000 euros.

²² Relatório Anual do Tribunal de Contas Europeu relativo ao exercício de 2010 (JO C 326 de 10.11.2011).

²³ Em abril de 2009, o Parlamento Europeu realçou que os beneficiários deviam ser autorizados a utilizar os seus métodos de cálculo de custos médios e solicitou «à Comissão que lance um procedimento que permita tornar as regras do 7.º PQ compatíveis com as práticas comerciais comuns, que permitem o cálculo e cobrança dos valores-hora médios por centro de custos» (fonte: decisão do Parlamento Europeu sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2007, 2008/2186(DEC). A Decisão C(2011) 174, em resposta à referida solicitação, foi adotada em janeiro de 2011.

²⁴ Os pontos de contacto nacionais estão presentes em todos os Estados-Membros. Constituem estruturas de apoio no âmbito do 7.º PQ e prestam informações práticas aos investigadores e empresários sobre a sua participação.

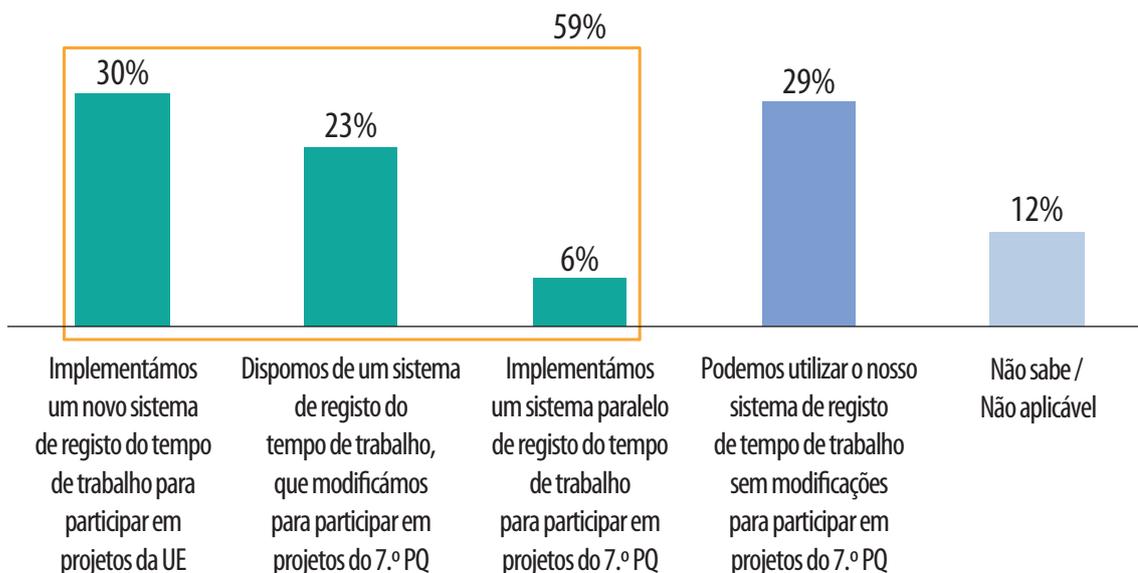
26. Os agentes responsáveis pelo projeto terão como única referência as regras e orientações existentes. O Serviço de Consulta sobre Investigação pode proporcionar uma orientação mais personalizada que, para as questões jurídicas complexas, é prestada pelo serviço jurídico da DG Investigação e Inovação. Não obstante, as orientações continuam a ser objeto de exoneração de responsabilidade, o que pode comprometer significativamente a sua utilidade em caso de diferendo posterior com a Comissão. A justeza da interpretação poderá ser posta em causa até cinco anos a contar da data de encerramento do projeto. Ainda que possam existir motivos válidos para prever uma exoneração de responsabilidade, no contexto do sistema atual, os beneficiários assumem integralmente os riscos de interpretação incorreta das disposições do 7.º PQ.

AS DISPOSIÇÕES DO 7.º PQ NEM SEMPRE REFLETEM AS PRÁTICAS GENERALIZADAS DOS BENEFICIÁRIOS

27. A fim de avaliar o grau de adaptação do 7.º PQ às práticas generalizadas dos beneficiários, o Tribunal comparou as práticas do 7.º PQ com as práticas utilizadas pelas agências de financiamento nacionais e com as práticas internas dos beneficiários. A análise do Tribunal incidiu sobre os custos de pessoal, dado que estes representam, geralmente, a principal categoria de custos diretos incorridos na execução de um projeto.
28. Determinadas agências de financiamento nacionais aceitam montantes fixos ou categorias de custo sem impor requisitos em matéria de registo do tempo de trabalho (por exemplo, a Fundação Alemã para a Investigação, DFG), ou utilizam custos orçamentados com base em categorias salariais e no tempo de trabalho predefinido (por exemplo, a Fundação Nacional Suíça para a Ciência, SNF). Outras aplicam requisitos de registo do tempo de trabalho semelhantes aos requisitos do 7.º PQ (por exemplo, o Departamento da Energia, nos Estados Unidos) e apoiam-se num sistema verificável de distribuição de tempo para justificar os custos de pessoal. No entanto, em determinados casos, as regras das agências de financiamento nacionais têm mais em conta as práticas contabilísticas e de gestão habituais dos beneficiários.
29. O inquérito do Tribunal aos beneficiários revela que, apesar da reação positiva à aceitação mais alargada dos métodos de cálculo dos custos médios de pessoal, os requisitos do 7.º PQ relativos aos custos de pessoal são, na sua maioria, incompatíveis com as práticas dos beneficiários. Em relação ao registo do tempo de trabalho, 29% dos inquiridos confirmaram não poder utilizar o seu sistema interno para cumprir os requisitos da Comissão (ver **gráfico 4**). Por sua vez, 30% puseram em prática um sistema de registo do tempo de trabalho para participar nos projetos da UE. Determinados beneficiários indicaram que, para efeitos internos, utilizam métodos alternativos aos registos do tempo de trabalho (ver **caixa 2**).

GRÁFICO 4

PRÁTICAS DE REGISTO DO TEMPO DE TRABALHO DOS BENEFICIÁRIOS DO 7.º PQ



Fonte: TCE.

CAIXA 2

EXEMPLOS DE MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA PREENCHER OS REQUISITOS DE REGISTO DO TEMPO DE TRABALHO

- Abordagem baseada nas realizações: uma unidade de investigação específica está exclusivamente envolvida em tarefas de investigação, não sendo necessários registos de tempo de trabalho. Os métodos de acompanhamento assentam, por exemplo, nos progressos realizados, na qualidade dos resultados ou na concretização de etapas intermédias.
- Abordagem baseada em elementos alternativos: podem obter-se provas suficientes através dos contratos de trabalho (por exemplo, quando um doutorado se encontra envolvido exclusivamente num projeto específico) ou de uma declaração interna que confirme o envolvimento exclusivo num dado projeto ou tarefa (por exemplo, durante um período específico).

Fonte: TCE, com base numa análise efetuada às respostas ao seu questionário.

A EXISTÊNCIA DE INCOERÊNCIAS DESNECESSÁRIAS REDUZ A EFICIÊNCIA

- 30.** Nem sempre é possível assegurar uma execução uniforme de programas com objetivos eventualmente diferentes. Contudo, as diferenças devem ser mínimas na execução do mesmo instrumento de financiamento, no âmbito do mesmo programa específico. No início do 7.º PQ, a Comissão declarou que a coerência constitui um dos três princípios da execução do 7.º PQ²⁵. Afirmou ainda que «a interpretação uniforme, especialmente no que diz respeito a disposições jurídicas e financeiras dos projetos, deve ser assegurada em todos os serviços da Comissão»²⁶.
- 31.** Uma execução coerente reduz os encargos administrativos suportados pelos beneficiários. Assim, os beneficiários podem conhecer e respeitar os requisitos mais facilmente, simplificando-se igualmente a gestão do programa por parte da Comissão.

²⁵ SEC(2005) 431.

²⁶ COM(2005) 705.

²⁷ SEC(2005) 431; COM(2005) 705.

²⁸ Avaliação intercalar do 7.º PQ, p. 56.

²⁹ O controlo de validação financeira assenta numa combinação dos diversos rácios financeiros de liquidez, solvência, rentabilidade, autonomia, tesouraria e do resultado operacional líquido.

APESAR DA ADOÇÃO DE ALGUMAS MEDIDAS DE HARMONIZAÇÃO...

- 32.** Para garantir uma execução mais coerente, a Comissão definiu nos atos preparatórios²⁷:
- a criação de um serviço de registo eletrónico (sistema de registo único);
 - a necessidade de garantir uma avaliação coerente da viabilidade financeira dos participantes;
 - a implementação de um centro de intercâmbio de informação único.
- 33.** O sistema de registo único impede que sejam solicitadas aos beneficiários as mesmas informações sobre o seu estatuto jurídico e a sua situação financeira para cada projeto. A acumulação inicial de processos, causada pela elevada quantidade de inscrições de beneficiários em simultâneo, foi resolvida, não existindo, atualmente, atrasos significativos. De acordo com a avaliação intercalar do 7.º PQ, o sistema de registo único foi um êxito²⁸. O controlo de validação financeira cabe agora à equipa central de validação da REA, que garante um tratamento coerente ao utilizar os mesmos rácios financeiros²⁹.

- 34.** Não foi implementado um centro de intercâmbio de informação único³⁰. Em vez disso, a Comissão instituiu, antes de mais, o Serviço de Consulta sobre Investigação, para responder às questões dos beneficiários. Em 2011, instituiu o Comité Regularizador para a Investigação, mandado para adotar posições finais sobre questões horizontais em matéria de execução em relação às quais os diversos serviços não obtêm um consenso³¹.

... ALGUNS ASPETOS DA EXECUÇÃO DO 7.º PQ SÃO AFETADOS POR UMA FALTA DE COERÊNCIA

- 35.** Apesar dos progressos realizados, alguns aspetos da execução do 7.º PQ são afetados por uma falta de coerência. Considerando apenas os projetos de colaboração no âmbito do programa específico «Cooperação», a comparação das regras e dos procedimentos efetuada pelo Tribunal revelou práticas que levaram a tratamento distintos de situações essencialmente idênticas por parte de diferentes serviços ou até de unidades no mesmo serviço (ver **caixa 3**).

³⁰ O centro de intercâmbio de informação único teria por missão garantir que a interpretação dada pela Comissão aos beneficiários fosse coerente e uniforme, em especial no que se refere às disposições jurídicas e financeiras dos contratos.

³¹ Decisão n.º 1982/2006/CE.

EXEMPLOS DE PRÁTICAS DIFERENTES

1. Utilização de taxas fixas para fazer face a ajudas de custo respeitantes a deslocações — não aceites pela DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias, **mas aceites por outros serviços**.
2. Audições durante a avaliação de projetos de grande envergadura — utilizadas pela DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias, DG Empresas e Indústria e pela REA, mas não pela DG Investigação e Inovação.
3. Requisito relativo à celebração e apresentação de um acordo de consórcio — variável consoante o tema.
4. Tratamento dado a subcontratações não previstas — variável consoante o serviço.
5. Determinação do orçamento de gestão — variável consoante o serviço.
6. Procedimento aplicado quando um beneficiário muda a sua denominação jurídica — apenas a DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias procede a uma alteração formal.
7. Frequência da elaboração de relatórios — maior na DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias do que em outros serviços.
8. Recurso à análise científica no acompanhamento dos projetos — mais comum na DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias do que em outros serviços.
9. Possibilidade de realizar vários pagamentos por período — os pagamentos parciais são utilizados pela DG Investigação e Inovação e pela DG Empresas e Indústria, mas não pela DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias nem pela REA.

Práticas diferentes que foram discutidas e solucionadas pelo Comité Regularizador para a Investigação

10. Elegibilidade dos custos relativos a um certificado das demonstrações financeiras, que não era obrigatório.
11. Tratamento de ajustamentos a favor do beneficiário no caso de projetos encerrados.

Fonte: TCE. Esta lista baseia-se numa análise das regras, de documentos internos da Comissão, das respostas dos beneficiários e de entrevistas com os gestores da Comissão.

- 36.** O inquérito do Tribunal demonstra que os beneficiários consideram haver falta de coerência na execução do 7.º PQ: 51% dos beneficiários indicaram que eram, no mínimo, ocasionalmente objeto de tratamento diferente, que não se justificava pelo quadro jurídico ou pelas particularidades do programa específico. Outros 15% manifestaram terem sentido essas diferenças de tratamento em quase todos os projetos. Os comentários dos beneficiários indicam que a interpretação é suscetível de variar em função do responsável pelo projeto (ver **caixa 4**).

OS MECANISMOS DE DETEÇÃO DE DIVERGÊNCIAS NAS PRÁTICAS NÃO SÃO ADEQUADOS

- 37.** Em setembro de 2011, o Comité Regularizador para a Investigação tinha discutido e solucionado três questões relativas à melhoria da coordenação entre os serviços. Duas diziam diretamente respeito à harmonização dos procedimentos do 7.º PQ. Contudo, a análise do Tribunal (ver **caixa 3**) detetou nove exemplos de regras e procedimentos divergentes, que não tinham sido discutidos pelo Comité Regularizador para a Investigação. Esta constatação sugere que, embora o Comité Regularizador para a Investigação defina posições uniformes de modo eficaz, os mecanismos adotados não detetam todos os procedimentos divergentes na execução do 7.º PQ.

CAIXA 4

EXEMPLOS DE COMENTÁRIOS DOS BENEFICIÁRIOS SOBRE AS DIVERGÊNCIAS NAS PRÁTICAS

Para cada projeto, as negociações seguem as regras, que são interpretadas por cada responsável pelo projeto. Por conseguinte, as negociações variam consoante essa interpretação e a organização coordenadora deve adaptar-se e respeitar as instruções dadas pelo responsável pelo projeto.

Em certos casos, verificou-se que responsáveis de projetos de unidades diferentes trataram de forma distinta uma situação idêntica.

Os pormenores solicitados relativamente ao conteúdo da candidatura, à apresentação de relatórios técnicos (resultados concretos, etapas intermédias, relatórios intercalares) e financeiros, bem como à utilização de ferramentas informáticas e à organização dos processos do 7.º PQ variam em função do responsável pelo projeto. Esta variação é comum a todas as fases de execução do projeto.

Fonte: Questionário do TCE.

38. Existem duas vias principais através das quais uma questão pode ser apresentada ao Comité Regularizador para a Investigação:

- o uma decisão de um grupo de trabalho interno da Comissão ou de diretores gerais do domínio da investigação ou respetivos representantes;
- o uma questão colocada por um beneficiário no sítio Internet do Serviço de Consulta sobre Investigação.

39. Em ambos os casos, o Comité Regularizador para a Investigação conta com o envolvimento ativo do pessoal da Comissão ou dos beneficiários. Apenas se verificou uma ligeira tentativa de assinalar todas as possíveis diferenças nos atuais procedimentos do 7.º PQ. A harmonização dos procedimentos do 7.º PQ pode ainda ser melhorada, uma vez que alguns deles continuarão a ser utilizados até cinco anos depois de 2013, tendo em conta o carácter plurianual de muitos projetos.

A EXPERIÊNCIA OBTIDA COM O 7.º PQ DEMONSTRA A DIFICULDADE EM ATINGIR OBJETIVOS SEMELHANTES RELACIONADOS COM O ESPAÇO EUROPEU DA INVESTIGAÇÃO

40. O programa-quadro constitui apenas uma fração das despesas públicas afetadas à investigação na Europa³². A noção básica subjacente ao Espaço Europeu da Investigação (EEI) prende-se com a necessidade de organizar e coordenar melhor os esforços de investigação envidados na Europa. A harmonização das regras constitui um dos aspetos relacionados com uma melhor coordenação no âmbito do EEI. Em relação ao EEI, as regras de participação do 7.º PQ deverão proporcionar um enquadramento coerente com vista a garantir a máxima eficiência possível na execução³³. O 7.º PQ deverá ser executado de uma forma que permita assegurar sinergias e complementaridades mútuas com as políticas e programas da União³⁴.

41. O 7.º PQ inclui instrumentos como os ITC, que têm o seu próprio conjunto de regras e de procedimentos aplicáveis aos convites à apresentação de propostas e às disposições financeiras (por exemplo, critérios de elegibilidade e regras de financiamento). De igual modo, as iniciativas do artigo 185.º podem adotar o seu próprio conjunto de regras, que devem ser semelhantes às regras do 7.º PQ, embora possam diferir nos pormenores.

³² O 7.º PQ representa apenas 10% do financiamento dos Estados-Membros em 2013 (fonte: Avaliação Intercalar do Sétimo Programa-Quadro — Relatório do Grupo de Peritos).

³³ Considerando 5 do Regulamento (CE) n.º 1906/2006, relativo ao 7.º PQ.

³⁴ Considerando 21 da Decisão n.º 1982/2006/CE, relativa ao 7.º PQ.

42. No que se refere aos demais programas financiados ou cofinanciados pela União, são utilizados conjuntos de regras de participação distintos. Entre outros, os critérios de elegibilidade, o modelo de financiamento, os regimes de custos e os procedimentos nos quais as regras do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) se baseiam são diferentes. O modo de gestão partilhada aplicado em relação aos fundos estruturais reduz a liberdade de ação da Comissão para impor qualquer harmonização das regras definidas pelos Estados-Membros ou pelas regiões com as regras de participação n.º 7.º PQ. Ainda assim, subsistem casos em que seria possível criar mais sinergias. Apesar de tanto os fundos estruturais como o 7.º PQ permitirem a adoção de métodos de cálculo de custos de pessoal e de custos indiretos, a aprovação concedida pela Comissão para um regime não é válida para os outros. O IVA não recuperável é elegível no âmbito dos fundos estruturais, não sucedendo o mesmo no âmbito do 7.º PQ. Embora determinados beneficiários do 7.º PQ³⁵ possam beneficiar de uma taxa fixa de 60% para fazer face a custos indiretos, no caso dos fundos estruturais, o regulamento aplicável³⁶ limita a taxa fixa para custos indiretos a 20%.

43. Prevê-se que determinados problemas assinalados sejam resolvidos no âmbito do programa «Horizonte 2020», quando o PCI e o 7.º PQ se fundirem. No entanto, os fundos estruturais cobrem um amplo leque de atividades, não necessariamente relacionadas com a investigação, e a harmonização das atividades de investigação é suscetível de produzir incoerências adicionais com outras atividades.

44. O exemplo do 7.º PQ demonstra as dificuldades inerentes à concretização do objetivo do EEI, que consiste numa melhor coordenação através da harmonização das regras. Os beneficiários do 7.º PQ deparam-se com discrepâncias que decorrem da relativa autonomia das direções-gerais da Comissão e das restantes entidades responsáveis pela execução. Além disso, as agências de financiamento no âmbito dos fundos estruturais ou dos programas nacionais dispõem de um grau de autonomia ainda maior. Por conseguinte, será muito difícil obter uma harmonização das regras, tendo em conta que não foi totalmente alcançada nos programas em que a Comissão dispõe de poderes decisórios.

³⁵ Entidades públicas sem fins lucrativos, estabelecimentos de ensino secundário e superior, organizações no domínio da investigação e PME.

³⁶ N.º 4 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 1).

PRIVILEGIOU-SE PRINCIPALMENTE A GARANTIA DE UMA DESPESA DE ELEVADA QUALIDADE E MENOS A EFICIÊNCIA

A COMISSÃO DESENVOLVEU PROCESSOS ADEQUADOS MAS NÃO ADAPTOU PLENAMENTE OS RECURSOS PARA APOIAR A SUA EXECUÇÃO

45. A existência de processos adequados³⁷ facilita o aumento da eficiência de uma organização. Para avaliar o desempenho neste domínio, a auditoria centrou-se em cinco elementos³⁸ que caracterizam uma gestão de processos sólida: conceção dos processos, aperfeiçoamento, ferramentas, informação e pessoal (ver **gráfico 5**).

³⁷ Um processo é definido como um conjunto de atividades estruturadas e mensuradas, concebidas para produzir um resultado específico para um determinado cliente. *Fonte: Davenport, T.H., Process innovation: Reengineering work through information technology* («Inovação de processos: Reestruturação do trabalho por meio das tecnologias da informação»), Harvard Business School Press.

³⁸ Estes cinco elementos baseiam-se nas práticas de gestão de processos quer do setor público — normas de controlo interno da Comissão e quadro de maturidade da gestão de processos do *UK National Audit Office* (Tribunal de Contas do Reino Unido), quer do setor privado, Hammer, M.: «The Process Audit» (A Auditoria de Processos), *Harvard Business Review*; 2011-2012, «Criteria for performance excellence» (Critérios para a excelência do desempenho), Programa de excelência do desempenho da Fundação Baldrige («Baldrige Performance Excellence Program»).

GRÁFICO 5

CINCO ELEMENTOS DE UMA GESTÃO DE PROCESSOS SÓLIDA



Fonte: TCE.

A CONCEÇÃO DOS PROCESSOS, AS ATIVIDADES DE APERFEIÇOAMENTO E A INFORMAÇÃO DA GESTÃO SÃO DOMÍNIOS SÓLIDOS COM POUCAS INSUFICIÊNCIAS

- 46.** Todos os serviços recorrem à abordagem de processos na gestão das suas atividades operacionais. Os procedimentos e funções de todos os utilizadores envolvidos nos processos internos foram documentados e difundidos. Todos os serviços instituíram comités internos ou afetaram pessoal especificamente às atividades de aperfeiçoamento. Desde o início do 7.º PQ, realizaram-se diversas atividades de aperfeiçoamento, algumas das quais ainda estão em curso. Todos os serviços podem apresentar exemplos de boas práticas em matéria de conceção dos processos e de aperfeiçoamento.
- 47.** A informação é igualmente um dos domínios mais sólidos. Em conformidade com a anterior recomendação do Tribunal (ver **anexo II**), a Comissão implementou um sistema destinado a recolher um conjunto de indicadores-chave de desempenho a nível do 7.º PQ, que constituem a base dos relatórios de acompanhamento anuais do 7.º PQ. Para efeitos internos, os ICD relativos aos processos ou outras informações de gestão, como o consumo orçamental, os prazos de pagamento, os prazos de aprovação e as vagas de lugar, devem ser comunicados aos gestores trimestralmente, mensalmente ou mesmo em tempo real. No entanto, existem indicadores importantes, como o volume de trabalho ou a utilização dos recursos humanos, que não são recolhidos de um modo que facilite a comparação entre os serviços. Além disso, as interdependências entre os diversos indicadores de quantificação dos processos não foram suficientemente analisadas, como o benefício a retirar de uma elaboração mais frequente de relatórios ou de análises científicas, traduzido na diminuição das taxas de erro ou num melhor acompanhamento dos projetos³⁹.

OS ATUAIS INSTRUMENTOS NÃO PERMITEM UMA EXECUÇÃO EFICIENTE DOS PROCESSOS

- 48.** Os processos devem ser apoiados por um sistema informático integrado⁴⁰. Os sistemas devem ser interoperáveis, devendo explorar-se possíveis sinergias entre os sistemas de informação das direções-gerais⁴¹. Neste contexto, a auditoria incidiu sobre a forma como as ferramentas informáticas de atendimento (*front-office*), de apoio administrativo (*back-office*) e de gestão de processos empresariais (BPM)⁴² apoiam a execução do 7.º PQ, analisando igualmente se existem ferramentas comuns a todos os quadrantes no domínio da investigação.

³⁹ A DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias utiliza com mais frequência relatórios ou análises científicas.

⁴⁰ Hammer, M., «The Process Audit» (A Auditoria de Processo), *Harvard Business Review*, abril de 2007.

⁴¹ Norma de controlo interno n.º 7 da Comissão: «Estrutura Operacional» — Dicas para a eficácia.

⁴² As ferramentas informáticas de atendimento facilitam a interação com os beneficiários. As ferramentas de apoio administrativo ajudam o pessoal da Comissão no exercício das suas funções administrativas. As ferramentas de BPM visam automatizar os fluxos de trabalho e, desta forma, acelerar os processos administrativos. Permitem igualmente um melhor acompanhamento dos fluxos de trabalho por parte dos gestores.

- 49.** Ao nível do atendimento, as ferramentas foram melhoradas com o portal dos participantes e a interação com os beneficiários realiza-se essencialmente através das mesmas ferramentas para todo o domínio da investigação. Contudo, as ferramentas de apoio administrativo correspondentes não foram uniformizadas na mesma medida. A manutenção e um maior desenvolvimento de várias ferramentas de apoio administrativo, que partilham essencialmente o mesmo objetivo, não constituem uma aplicação otimizada de recursos.
- 50.** As ferramentas de BPM são as menos desenvolvidas, com exceção do «iFlow», utilizado pela DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias. Trata-se de uma ferramenta eletrónica para a gestão do fluxo de trabalho que interage com outras ferramentas de apoio administrativo e automatiza os processos. Esta ferramenta contribui para reduzir a duração dos processos (ver ponto 63). Os demais serviços (DG Investigação e Inovação, DG Empresas e Indústria e REA) apoiam-se principalmente na documentação impressa, em ferramentas locais destinadas a fases concretas da execução das subvenções ou em folhas de cálculo Excel.
- 51.** As diversas ferramentas utilizadas na gestão das subvenções foram desenvolvidas como módulos em larga medida independentes, sem ter em conta a forma como se deveriam interligar. Esta abordagem criou a necessidade de estabelecer mecanismos de sincronização entre os sistemas. Além do mais, quando um gestor pretende uma síntese dos projetos constantes da carteira pela qual é responsável, tem geralmente de compilar os dados manualmente a partir de seis sistemas diferentes.
- 52.** Embora a comparação entre as ferramentas eletrónicas do 7.º PQ e grande parte das ferramentas das agências de financiamento nacionais visitadas seja globalmente favorável às primeiras, algumas ferramentas nacionais constituem exemplos de boas práticas. A título de exemplo, a ferramenta de gestão das subvenções da Fundação Nacional Suíça para a Ciência (SNF) integra todas as funcionalidades de atendimento e de apoio administrativo, o que diminui a complexidade e a redundância dos dados e permite uma melhor gestão de dados no momento exato (*just-in-time*). A SNF e a Fundação Nacional para a Ciência (NSF) dos Estados Unidos utilizam fontes de dados externas, como bases de dados de citações para melhorar a exatidão dos seus sistemas.

É NECESSÁRIO EXPLICAR AS VARIAÇÕES NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE PESSOAL A NÍVEL DOS SERVIÇOS

- 53.** A afetação de pessoal deve assentar nos objetivos e nas prioridades das direções-gerais. Sempre que necessário (no mínimo, uma vez por ano) a gestão deve adaptar as estruturas organizativas e a afetação do pessoal às prioridades e ao volume de trabalho⁴³.

⁴³ Norma de controlo interno n.º 3 da Comissão: «Afetação do pessoal e mobilidade» — Requisitos.

54. Os oito serviços da Comissão empregam mais de 2 500 funcionários na execução do 7.º PQ, dos quais 1 500 (60%) estão diretamente afetados à gestão da execução do programa específico «Cooperação». Esta percentagem equivale à parcela orçamental atribuída ao programa (61%). No entanto, nesse programa específico, há indícios de que a utilização dos recursos humanos varia significativamente de tema para tema (ver **quadro 3**), embora a complexidade da gestão de projetos não apresente diferenças significativas.

QUADRO 3
INDICADORES RELATIVOS À UTILIZAÇÃO DO PESSOAL PARA TEMAS ABRANGIDOS PELO PROGRAMA ESPECÍFICO «COOPERAÇÃO»

Tema	Orçamento por elemento do pessoal (em milhões de euros)	Contratos por elemento do pessoal	Participantes por elemento do pessoal
Energia (DG Investigação e Inovação, DG Energia)	20,4	2,2	25
Ambiente (DG Investigação e Inovação)	13,8	2,5	39
Saúde (DG Investigação e Inovação)	35,7	4,1	48
TIC (DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias)	12,5	2,1	20
KBBE (DG Investigação e Inovação)	16,0	2,9	41
NMP (DG Investigação e Inovação)	24,5	3,6	48
Ciências Sociais e Humanas (DG Investigação e Inovação)	9,9	2,8	29
Espaço e Segurança (REA, DG Empresas e Indústria)	22,5	2,7	32
Transportes (DG Investigação e Inovação)	35,0	3,8	47

Nota: O cálculo dos indicadores relativos à utilização do pessoal baseou-se no número total de efetivos afetados aos diferentes temas, de acordo com a informação fornecida nos relatórios anuais de atividades.

Fonte: TCE.

55. A Comissão não dispõe de uma base suficiente para comparar de forma transparente e objetiva as diferenças verificadas na utilização do pessoal entre os temas do programa específico «Cooperação».

OS PROCESSOS PODEM AINDA SER ENCURTADOS

56. Os processos e procedimentos utilizados pelas direções-gerais na execução e controlo das suas atividades devem ser eficientes⁴⁴. Uma das principais características da eficiência dos processos é o cumprimento dos prazos. A decisão relativa ao 7.º PQ salienta a sua importância: «Deverá ser facilitada a participação em atividades do Sétimo Programa-Quadro mediante (...) a utilização apropriada de procedimentos (...) rápidos»⁴⁵. As regras de participação destacam igualmente a sua importância: «É necessário que a contribuição financeira da Comunidade chegue aos participantes sem demoras injustificadas»⁴⁶. Por este motivo, esta secção incide sobre dois indicadores-chave relativos aos prazos respeitantes aos processos do 7.º PQ:

- a) prazo de aprovação — tempo necessário para um processo bem-sucedido de seleção de uma proposta e negociação de um contrato;
- b) prazo de pagamento — tempo necessário para a realização de um pagamento a um consórcio de beneficiários.

EMBORA OS PRAZOS DE APROVAÇÃO ESTEJAM A DIMINUIR, REGISTRARAM-SE DIFERENÇAS ENTRE OS SERVIÇOS DURANTE OS CINCO PRIMEIROS ANOS DO FP7

57. No início do 7.º PQ, a Comissão declarou, na sua avaliação de impacto, que deveriam ser envidados esforços para reduzir o período de tempo necessário para negociar com êxito um contrato⁴⁷. Em relação aos projetos com características semelhantes (por exemplo, em termos de complexidade, dimensão e experiência dos beneficiários), o prazo de aprovação não deverá diferir significativamente entre cada projeto. Um prazo curto é importante, na medida em que:

- a) permite um arranque mais precoce dos projetos, o que é fundamental nos domínios da investigação e da inovação, onde as ideias se desatualizam com relativa facilidade;
- b) permite uma disponibilização mais precoce dos financiamentos, aumentando, assim, a disponibilidade dos fundos para todos os beneficiários⁴⁸, nomeadamente para as PME.

⁴⁴ Norma de controlo interno n.º 8 da Comissão: «Processos e procedimentos».

⁴⁵ Considerando 23 da Decisão 1982/2006/CE.

⁴⁶ Considerando 19 do Regulamento (CE) n.º 1906/2006.

⁴⁷ SEC(2005) 430, anexo 1, p. 42.

⁴⁸ SEC(2009) 477 final, p. 3.

58. No âmbito do 7.º PQ, o prazo de aprovação de todos os projetos negociados com êxito correspondeu, em média, a 333 dias de calendário⁴⁹. Ao longo do 7.º PQ, denotou-se uma clara tendência para uma diminuição deste prazo. Além disso, com a melhoria contínua dos procedimentos internos, as estatísticas relativas ao prazo de aprovação por serviço começam a convergir, embora ainda subsistam diferenças entre os serviços. Mesmo que apenas se tomem em consideração projetos semelhantes (ou seja, projetos no âmbito do programa específico «Cooperação»), o prazo de aprovação é de aproximadamente 260 dias para a DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias, de 315 dias para a DG Investigação e Inovação e de 380 dias para a REA e a DG Empresas e Indústria⁵⁰ (ver **gráfico 6**).

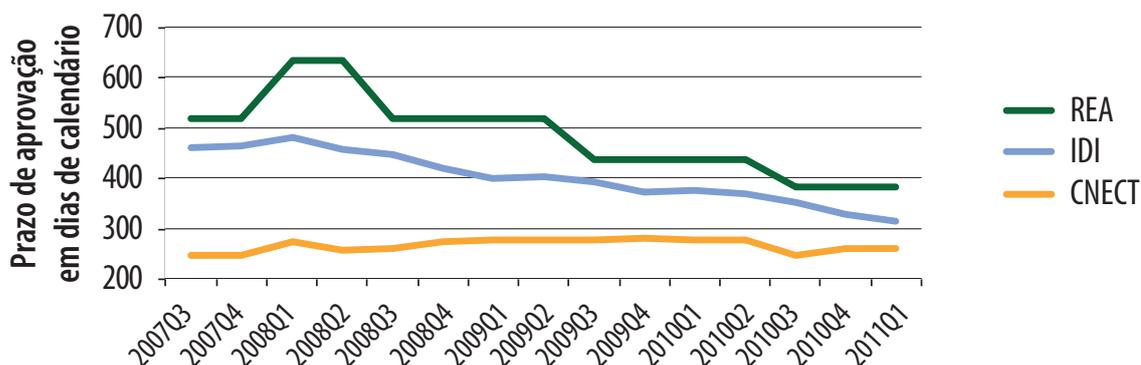
59. Os prazos de aprovação n.º 7.º PQ continuam a ser superiores aos prazos das agências de financiamento nacionais. No caso destas últimas, o prazo de aprovação médio situa-se entre cinco e sete meses. Contudo, os projetos financiados pelas agências de financiamento nacionais tendem a dispor de um orçamento mais reduzido e, frequentemente, englobam um único participante.

⁴⁹ Webcorda, projetos negociados com êxito antes do final de maio de 2012.

⁵⁰ A REA e a DG Empresas e Indústria são tratadas em conjunto, uma vez que partilham a gestão dos mesmos temas do programa específico «Cooperação». O seu prazo de aprovação mais elevado deve-se, em parte, ao procedimento de habilitação de segurança, aplicável a todos os projetos abrangidos pelo tema «Segurança». O prazo de aprovação médio recentemente registado para projetos do tema «Espaço», no qual não existem atrasos no processo de negociação causados por procedimentos de segurança, foi de 350 dias.

GRÁFICO 6

EVOLUÇÃO DO PRAZO DE APROVAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA ESPECÍFICO «COOPERAÇÃO»



Fonte: TCE.

**ALGUMAS DAS CAUSAS DOS ATRASOS NO PRAZO DE APROVAÇÃO
PODEM SER CONTROLADAS PELA COMISSÃO**

- 60.** Os funcionários da Comissão mencionaram diversos fatores que, na sua opinião, podem influenciar o prazo de aprovação⁵¹. Em relação aos fatores que permitem uma quantificação e o fácil acesso aos dados, o Tribunal efetuou uma análise de regressão múltipla a fim de calcular a dimensão relativa do seu impacto. A informação analisada sugere que, entre os fatores suscetíveis de produzir efeitos sobre os prazos de aprovação, a afetação a um determinado serviço tem sido um fator importante. Por exemplo, se uma proposta era negociada pela DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias, o prazo de aprovação diminuía 29%, sem que os restantes fatores se alterassem. O papel dos demais fatores (como o volume de trabalho atribuído ao pessoal, o número de participantes, a experiência do consórcio em relação ao 7.º PQ) não era significativo.
- 61.** A constatação de que a afetação a um serviço constitui uma variável importante suscetível de influenciar o prazo de indica que não se pode apontar uma causa única para explicar as diferenças nos prazos de aprovação. A afetação a um serviço está essencialmente ligada às diferentes características dos serviços, tais como os procedimentos internos do serviço, os sistemas informáticos, a estrutura organizativa interna, a definição de prioridades de gestão ou ainda características específicas não presentes nos outros serviços. Com efeito, inclui uma série de fatores que influenciam o prazo de aprovação.
- 62.** O Tribunal analisou igualmente as principais causas da morosidade dos prazos de aprovação a nível dos projetos individuais. O **anexo III** sintetiza estas causas, dividindo-as em causas inevitáveis, causas que poderiam ter sido parcialmente evitadas pela Comissão e causas que poderiam ter sido evitadas. A análise demonstra que existem apenas algumas causas completamente inevitáveis, ainda que estas possam ter um impacto significativo sobre os prazos de aprovação. A Comissão começou a abordar parte dos problemas evitáveis durante o 7.º PQ. Contudo, subsistem determinados problemas, como a deficiente comunicação entre os funcionários responsáveis pela negociação dos projetos, ou alterações na sua afetação, ou ainda os prazos demasiado alargados para a apresentação de informações.

⁵¹ Por exemplo: «a gestão de pequenos consórcios é mais simples, pelo que tem potencial para reduzir os prazos médios de aprovação». Fonte: COM(2010) 187.

DETERMINADAS PRÁTICAS CONTRIBUEM PARA EVITAR ATRASOS NO PRAZO DE APROVAÇÃO

- 63.** A partilha de boas práticas entre os serviços constitui uma das formas de melhorar a pontualidade dos procedimentos. Durante as entrevistas, vários funcionários da Comissão destacaram uma série de práticas que ajudam a atenuar as causas dos atrasos. Podem igualmente retirar-se ensinamentos da experiência das agências de financiamento nacionais. A **caixa 5** apresenta um resumo das boas práticas detetadas pela auditoria.

CAIXA 5

PRÁTICAS QUE CONTRIBUEM PARA A REDUÇÃO DOS PRAZOS DE APROVAÇÃO

Automatização de processos

- o Medição dos progressos com base nas metas de processamento, que são definidas para cada etapa do processo.
- o Ferramentas de seguimento automático, que facilitam a recolha de informações de acompanhamento.

Coerência dos processos

- o Garantia de que cada proposta ou projeto percorre as mesmas etapas e é objeto dos mesmos controlos, que são, por sua vez, realizados de forma idêntica.

Adaptação da estrutura organizativa aos processos

- o Proximidade, do ponto de vista organizativo, entre as diversas pessoas envolvidas na negociação.
- o Atribuição de plena responsabilidade a uma única equipa pela seleção das propostas e pela negociação.
- o Centralização de atividades de apoio.

Processamento paralelo

- o Cultura de gestão decisiva.
- o Conclusão das negociações que excedem os prazos de negociação.
- o Maior ênfase na eficiência dos processos.

Fonte: TCE.

- 64.** Os gestores das unidades operacionais da Comissão indicaram que os ensinamentos retirados das negociações são divulgados nas suas unidades ou direções. Há provas de que essas informações são partilhadas parcialmente pelos comités internos de um dado serviço. Porém, a continuação das diferenças nos prazos de aprovação dos serviços demonstra que existem barreiras organizativas intrínsecas, que impedem uma partilha eficaz e uma aplicação atempada dos ensinamentos retirados. A título de exemplo, a repartição de responsabilidades entre as direções operacionais na DG Investigação e Inovação não está tão normalizada como nas outras direções-gerais. Assim, a coexistência de estruturas organizativas distintas obsta a uma partilha eficaz de boas práticas, uma vez que as práticas que funcionam bem numa dada direção nem sempre serão pertinentes em outras direções com uma organização diferente.

VERIFICAM-SE DIFERENÇAS SIGNIFICATIVAS NOS PRAZOS DE PAGAMENTO DAS VÁRIAS DIREÇÕES

- 65.** Por norma, os pagamentos devem ser realizados tão rapidamente quanto possível⁵². Os pagamentos intermédios e finais devem ser realizados no prazo de 90 dias de calendário a contar da data em que se considera o relatório periódico concluído⁵³. Os beneficiários devem facultar um relatório periódico, acompanhado de uma declaração de custos, no prazo de 60 dias a contar do fim de um período de apresentação de relatórios. Os serviços da Comissão determinam quando o relatório periódico é aceitável para efeitos de pagamento (parcial) e podem suspender o prazo concedido caso sejam necessárias retificações ou informações suplementares por parte do consórcio.
- 66.** Em média, mais de 85% dos pagamentos respeitantes a subvenções de investigação são realizados dentro dos prazos definidos. Não obstante, este indicador não permite, por si só, obter uma visão completa do cumprimento dos prazos. Por exemplo, as direções E e I da DG Investigação e Inovação apresentam resultados muito semelhantes. Ambas realizaram, no prazo legalmente fixado, cerca de 95% dos pagamentos em 2010 e 92% em 2011. No entanto, os coordenadores dos projetos geridos pela Direção I recebem pagamentos relativos às suas declarações de custos num prazo inferior a 7 meses após a conclusão do período de apresentação de relatórios, ao passo que, para a Direção E, o prazo é de quase 10,5 meses. É difícil atribuir a fatores externos uma diferença de mais de três meses numa carteira de projetos, uma vez que as direções gerem projetos do mesmo tipo com modelos de participação semelhantes.

⁵² SEC(2009) 477 final.

⁵³ A partir do terceiro trimestre de 2009, a Comissão reduziu os prazos relativos à realização de pagamentos intermédios e finais para 90 dias a fim de auxiliar a recuperação económica. A base jurídica fixa o prazo em 105 dias. [Artigo 106.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/200 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 357 de 31.12.2002, p. 1), Artigos II.14 a II.19 do anexo 2 do modelo de convenção de subvenção.]

OS CONTROLOS DE QUALIDADE SÃO ADEQUADOS, APRESENTANDO POUCAS INSUFICIÊNCIAS

- 67.** Em termos gerais, o controlo interno define-se como um processo destinado a fornecer aos responsáveis pela gestão garantias razoáveis relativamente à concretização dos objetivos da respetiva direção-geral. Os controlos em matéria de qualidade visam garantir que o 7.º PQ financia projetos de elevada qualidade.

⁵⁴ Regulamento (CE) n.º 1906/2006.

OS CONTROLOS DE QUALIDADE FUNCIONAM BEM

- 68.** Ao abrigo do 7.º PQ, os fundos são afetados com base em convites à apresentação de propostas concorrenciais e mediante uma avaliação pelos pares independente e baseada no mérito⁵⁴. Quanto mais fiáveis forem os controlos à seleção e execução dos projetos, maiores serão as probabilidades de o 7.º PQ financiar projetos de elevada qualidade. Os seguintes controlos-chave repercutem-se de forma crítica na qualidade do processo de seleção e execução de projetos do 7.º PQ:

- a) os projetos são selecionados por peritos qualificados no domínio e que não se encontram numa situação de conflito de interesses suscetível de desvirtuar a sua objetividade;
- b) os peritos recebem orientações da Comissão durante o processo de avaliação;
- c) a avaliação segue as melhores práticas internacionais neste domínio;
- d) as recomendações efetuadas durante a avaliação são devidamente tidas em consideração antes da assinatura da convenção de subvenção;
- e) os responsáveis pelos projetos acompanham a execução científica dos projetos;
- f) os progressos científicos alcançados na carteira de projetos são medidos com base nos objetivos fixados.

- 69.** A Comissão examina as propostas com a ajuda de peritos independentes, a fim de assegurar que apenas são selecionadas para financiamento as que apresentam a mais elevada qualidade. O método da Comissão assemelha-se, em grande medida, aos métodos das agências de financiamento nacionais, apesar de os procedimentos de avaliação divergirem em determinados aspetos. A título de exemplo, apenas a Comissão define critérios estritos no que se refere à composição do grupo de peritos (representação geográfica, proporção de peritos industriais, equilíbrio entre homens e mulheres, entre outros).
- 70.** Ao longo do 7.º PQ, os controlos de qualidade melhoraram com respeito às orientações fornecidas pelos peritos e à documentação da fase de negociação do projeto, durante a qual as recomendações dos peritos são tidas em consideração. A Comissão testou, igualmente, ferramentas de deteção de casos de plágio e, neste particular, encontra-se mais avançada do que as agências de financiamento nacionais.

A PRINCIPAL FERRAMENTA UTILIZADA NA SELEÇÃO DOS PERITOS APRESENTA ALGUMAS INSUFICIÊNCIAS

- 71.** Os peritos encarregados de examinar as propostas apresentadas são selecionados a partir da base de dados EMI, criada pela Comissão para o efeito. Todos os peritos envolvidos no processo de avaliação devem registar-se nessa base de dados. Cabe igualmente às unidades operacionais garantir que os peritos que efetuam as avaliações não estejam em situação de conflito de interesses, o que poderia comprometer a sua objetividade. Dado constituir a principal fonte de informação utilizada por todos os serviços para identificar peritos e verificar eventuais conflitos de interesses, a base de dados EMI deve conter informações exatas e completas. A base de dados abarca cerca de 100 000 peritos.
- 72.** O registo na base de dados efetua-se de forma totalmente voluntária, à semelhança da atualização da informação relativa à experiência do perito. Existe o risco de os peritos introduzirem informações menos fiáveis ou desatualizadas no que se refere à experiência profissional. Por esta razão, é frequente recorrer a fontes alternativas⁵⁵ para identificar peritos adequados. Determinados serviços recorrem à base de dados EMI como principal fonte para identificação de peritos. Outros apoiam-se quer na base de dados EMI quer em fontes alternativas, ou recorrem essencialmente às fontes alternativas para encontrar peritos adequados que, posteriormente, deverão efetuar o seu registo na base de dados EMI.

⁵⁵ Identificação de peritos através de publicações científicas relacionadas com o tema em concurso (por exemplo, natureza, ciência), sítios Internet dedicados à ciência (PubMed, *ISI Web of Knowledge e Scopus*), participação em conferências, utilização de redes sociais e pesquisa na Internet para averiguar a experiência de determinado perito.

73. A análise da base de dados EMI revelou insuficiências que comprometem a sua utilidade, por um lado, enquanto ferramenta de seleção de peritos e, por outro, na sua função de garantir que os peritos selecionados não estão em situação de conflito de interesses, em especial:

- a) a ausência de informação relativa ao desempenho dos peritos que participaram em processos de avaliação anteriores. Este aspeto pode representar uma insuficiência importante, nomeadamente nos casos em que se constatou um incumprimento, por parte dos peritos, das regras de avaliação e/ou do código de conduta aplicável;
- b) a necessidade de os serviços assegurarem que um perito selecionado não está envolvido num contrato ou colaboração em investigação com uma organização proponente, ou o esteve nos três anos anteriores⁵⁶. Ainda assim, não é solicitado aos peritos que se registam na base de dados EMI a introdução de informações relativas aos últimos três anos da sua carreira profissional.

74. A realização de um controlo de qualidade das informações registadas na base por cada perito não teria uma boa relação custo-eficácia. Contudo, determinadas agências de financiamento nacionais desenvolveram formas de otimizar a fiabilidade das suas bases de dados de peritos com uma boa relação custo-eficácia:

- a) ligação das bases de dados de peritos com bases de dados de citações ou outras fontes de informação externas. A título de exemplo, a SNF utiliza um módulo de indexação automática ligado à base de dados de peritos, otimizando a fiabilidade dos dados através da pesquisa em fontes selecionadas da Internet;
- b) utilização de informações internas sobre os peritos. Por exemplo, quando selecionam os peritos, os responsáveis pelos projetos na NSF podem igualmente consultar a lista dos projetos nos quais os peritos participaram anteriormente.

75. À data da auditoria, as direções-gerais da Comissão previam atualizar as ferramentas aplicadas na gestão dos peritos, a fim de incluir novas funcionalidades, como as datas de início e de fim do emprego anterior de cada perito. A Comissão espera que as novas funcionalidades melhorem a qualidade dos dados.

⁵⁶ Condições gerais aplicáveis à nomeação de peritos independentes indicadas nas «Regras de candidatura».

APESAR DE RACIONALIZADOS, OS CONTROLOS FINANCEIROS AINDA NÃO SÃO EXECUTADOS EM FUNÇÃO DO RISCO

- 76.** O objetivo dos controlos financeiros consiste em verificar se as operações ao abrigo do 7.º PQ observam os requisitos de elegibilidade e se os custos incorridos têm uma relação direta com o objetivo do projeto.

⁵⁷ Ponto 21 do Parecer n.º 1/2010 do Tribunal.

⁵⁸ Ponto 12 do Parecer n.º 1/2010 do Tribunal.

O MODELO DE CONTROLO FINANCEIRO DO 7.º PQ DIFERE SIGNIFICATIVAMENTE DOS MODELOS DAS AGÊNCIAS DE FINANCIAMENTO NACIONAIS, NOMEADAMENTE, POR CONFERIR MENOS IMPORTÂNCIA AO NÍVEL DE RISCO

- 77.** A concessão do sistema de controlo deve ter uma boa relação custo-eficácia⁵⁷, o que implica que os benefícios alcançados pelo controlo compensem os seus custos⁵⁸. Compete à Comissão não só assegurar que os fundos são bem aplicados (o que implica a realização de controlos sólidos e uma medição eficaz do desempenho) mas também reduzir os encargos administrativos para os beneficiários dos fundos, bem como os custos administrativos, sempre que possível.

⁵⁹ Os controlos *ex ante* constituem controlos financeiros realizados antes da assinatura da convenção de subvenção ou do pagamento. Podem basear-se na instituição (por exemplo, controlos de validação jurídicos e financeiros) ou no projeto em causa.

⁶⁰ Os controlos *ex post* realizam-se após os beneficiários serem reembolsados de acordo com as suas declarações de custos.

- 78.** Ao abrigo do sexto e do sétimo programas-quadro, a Comissão decidiu abdicar dos controlos *ex ante* pormenorizados⁵⁹ para passar a privilegiar os controlos *ex post*⁶⁰, a fim de aliviar os encargos para os beneficiários relativamente ao fornecimento de provas antes da realização dos pagamentos. Por conseguinte, os erros substanciais verificados são, na sua maioria, detetados por meio dos controlos *ex post*. Como o Tribunal assinalou⁶¹, os controlos *ex ante* limitam-se frequentemente a uma análise documental das declarações de custos e dos respetivos resultados tangíveis. Todas as operações de pagamento são essencialmente sujeitas aos mesmos controlos *ex ante*.

⁶¹ Ponto 8.20 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011.

⁶² DFG e Agência Francesa para a Investigação.

⁶³ SNF.

- 79.** De um modo geral, a maior parte das agências de financiamento nacionais realiza controlos *ex ante* mais aprofundados do que a Comissão. Embora sejam sinónimo de melhor controlo, os controlos *ex ante* mais aprofundados requerem mais recursos de pessoal e redundam em maiores encargos administrativos para os beneficiários. Algumas agências de financiamento nacionais utilizam controlos *ex ante* diferenciados quer em termos de tipo de beneficiário⁶², quer em termos de perfil de risco do beneficiário⁶³. Deste modo, as agências podem concentrar os seus recursos limitados nos beneficiários que, à partida, acarretam um risco mais elevado. Outra vantagem reside na diminuição dos encargos inerentes aos controlos *ex ante* para os beneficiários de menor risco.

- 80.** O sistema de controlos *ex post* da Comissão difere significativamente dos modelos de controlo habitualmente constatados nas agências de financiamento nacionais. Não existe qualquer outra agência de financiamento que utilize uma amostra representativa de controlos *ex post* em tão larga escala, prevalecendo, antes, uma estratégia de controlo *ex post* baseado no risco. Determinadas agências de financiamento⁶⁴ atribuem maior ênfase aos controlos baseados nas instituições, que permitem obter um certo nível de garantia relativamente ao ambiente de controlo do beneficiário e reduzir os trabalhos de auditoria. Por sua vez, os controlos *ex post* da Comissão incidem sobre projetos individuais.
- 81.** Os controlos *ex post* podem permitir a recolha de informações relativas às práticas e perfil de risco dos beneficiários. A título de exemplo, a SNF atribuiu notações de risco aos beneficiários, em função do seu desempenho anterior. Estas notações permitem alargar o âmbito dos controlos *ex ante* aos beneficiários de maior risco e aumentar o esforço de auditoria em áreas consideradas problemáticas (como os salários ou o equipamento). A Comissão não utiliza as informações obtidas a partir dos controlos *ex post* para variar a intensidade e o objeto central dos controlos *ex ante* a fim de aumentar da sua eficácia.

A INTRODUÇÃO DE UMA AMOSTRA REPRESENTATIVA ÚNICA CONSTITUI UMA MELHORIA

- 82.** As direções-gerais do domínio da investigação adotaram uma estratégia de controlo *ex post*⁶⁵. Até final de novembro de 2011, a metodologia de amostragem teve como resultado oito amostras representativas separadas, extraídas de 161 controlos *ex post*, para cada serviço da Comissão afeto à investigação⁶⁶. Esta estratégia de controlo *ex post* foi amplamente criticada pelas partes interessadas na medida em que cria encargos administrativos desnecessários para beneficiários⁶⁷. Gerou-se, assim, uma situação na qual o mesmo beneficiário poderia ser auditado por diversas ocasiões ao longo do 7.º PQ.
- 83.** Existe atualmente uma única amostra representativa comum a todos os serviços no domínio da investigação. A Comissão espera que esta amostra única reduza os encargos suportados pelos beneficiários e minimize a ocorrência de situações em que o mesmo beneficiário é auditado repetidas vezes por serviços diferentes no domínio da investigação. No entanto, a amostra representativa única abrange apenas os serviços da Comissão (92% do orçamento do 7.º PQ). Não incluirá as partes do 7.º PQ executadas por organismos independentes (como as ITC ou iniciativas do artigo 185.º), que continuarão a ser responsáveis pela realização dos seus próprios controlos *ex post*.

⁶⁴ SNF; conselhos de investigação no Reino Unido.

⁶⁵ Estratégia de auditoria *ex post* do 7.º PQ (2009-2016).

⁶⁶ Além dos controlos *ex post* representativos, os serviços podem igualmente recorrer a controlos *ex post* corretivos para obter garantias suplementares do bom funcionamento dos seus sistemas de controlo.

⁶⁷ Tanto o Parlamento Europeu como o Conselho, a par de vários Estados-Membros (como Alemanha, Reino Unido, Finlândia, países que aderiram à União Europeia em 2004 e 2007), bem como os países candidatos à adesão, apelaram a uma redução da intensidade da auditoria durante a preparação do programa «Horizonte 2020».

AINDA QUE OS NOVOS INSTRUMENTOS TENHAM PREENCHIDO A LACUNA QUE MOTIVOU A SUA CRIAÇÃO, VERIFICAM-SE DEFICIÊNCIAS NA SUA EXECUÇÃO

AMBOS OS INSTRUMENTOS MELHORARAM O AMBIENTE DE FINANCIAMENTO DA INVESTIGAÇÃO...

- 84.** As ITC e o MFPR foram criados no intuito de concretizar objetivos que não poderiam ser facilmente alcançados utilizando apenas instrumentos clássicos baseados em subvenções. As ITC foram implementadas para apoiar investimentos industriais de longo prazo em domínios de investigação previamente definidos. O principal objetivo do MFPR⁶⁸ consistia em «fomentar o investimento do setor privado, em toda a Europa, em investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração bem como em inovação». Para o efeito seria mobilizado o referido investimento privado, com uma meta de 10 mil milhões de euros para empréstimos suplementares a projetos de IDI.
- 85.** Entre 2008 e 2011, as ITC afetaram 1,4 mil milhões de euros a projetos no domínio da investigação, o que representa quase 90% do orçamento correspondente. Contudo, devido à natureza plurianual dos projetos financiados pelas ITC, os pagamentos foram consideravelmente inferiores⁶⁹. Os modelos de participação revelam que as ITC conseguiram atrair um leque variado de beneficiários e que os seus convites à apresentação de propostas restabeleceram o equilíbrio entre os setores académico e privado, atraindo um número de participantes privados superior ao número de convites no âmbito do programa específico «Cooperação».
- 86.** Determinadas ITC foram especialmente bem-sucedidas no que se refere ao envolvimento de PME nos seus projetos. A título de exemplo, 38% dos financiamentos da União Europeia à empresa comum «Clean Sky» reverteram para PME e mais de 40% dos projetos financiados pela Empresa Comum ENIAC envolveram uma PME, embora as mesmas representassem apenas cerca de 19% dos financiamentos concedidos pela Empresa Comum. Em média, 21% dos financiamentos disponibilizados pelas ITC reverteram para PME.

⁶⁸ Anexo III da Decisão 2006/971/CE do Conselho, de 19 de dezembro de 2006, relativa ao programa específico «Cooperação» de execução do Sétimo Programa-Quadro da Comunidade Europeia de atividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (2007 a 2013) (JO L 400 de 30.12.2006, p. 86).

⁶⁹ Relatórios sobre as contas anuais das empresas comuns relativas ao exercício de 2011, acompanhados das respostas das empresas comuns, (JO C 6.10.2013, p. 1, 9, 18, 27, 36, 46 e 56).

87. Ao abrigo do MFPR, foram aprovadas 96 operações num montante de 9,5 mil milhões de euros até ao final de 2011. Uma vez que nem todas as operações aprovadas se traduziram numa operação de empréstimo efetiva entre o BEI e o mutuário, o montante emprestado no conjunto dos projetos autorizados ascendeu a 7,3 mil milhões de euros e os pagamentos ascenderam a quase 5 mil milhões de euros⁷⁰. De acordo com a DG Investigação e Inovação, o efeito de alavanca da contribuição da União Europeia é de 6,6 (cada euro da contribuição da União gerou mais de seis euros de investimento em empréstimos do MFPR). A DG Investigação e Inovação estima ainda que o MFPR tem um efeito multiplicador de 28 no total dos investimentos em IDI (cada euro proveniente do orçamento da União Europeia contribuiu para um financiamento total de 28 euros de investimento em IDI). Acresce que o MFPR abrange uma grande variedade de países. No final de 2011, a carteira do MFPR incluía a assinatura de projetos de 21 países diferentes⁷¹. Todavia, três Estados-Membros (Alemanha, Espanha e Suécia) representavam mais de metade do total das operações ao abrigo do MFPR.

88. O Tribunal consultou peritos dos setores industriais (no caso das ITC) e beneficiários (no caso do MFPR) para obter a sua opinião sobre os dois instrumentos. A reação geral foi positiva e os inquiridos concordaram que os instrumentos foram úteis. Assim, os peritos envolvidos nas ITC indicaram que estas geraram valor acrescentado ao incentivarem atividades de investigação e conseguiram construir um clima de confiança mútua entre as partes interessadas das ITC.

... PORÉM, A EXECUÇÃO DAS ITC FOI AFETADA POR UM QUADRO JURÍDICO DEMASIADO COMPLEXO

89. A estrutura deve ser adaptada à natureza do desafio tecnológico a enfrentar, às características da relação entre as partes interessadas e às necessidades de financiamento da iniciativa⁷².

AS ITC ESTÃO SUJEITAS A REQUISITOS QUE NÃO SÃO ADEQUADOS À SUA DIMENSÃO

90. As ITC são pequenas organizações, criadas como organismos da União. O seu estatuto jurídico obriga-as a cumprir requisitos que normalmente se aplicariam apenas a organizações com recursos humanos muito superiores. Consequentemente, em média, 52% dos efetivos das ITC são responsáveis por tarefas administrativas. A título de comparação, no caso das agências da União Europeia, que estão sujeitas aos mesmos requisitos legais, apenas 22% dos efetivos⁷³ estão afetos a tarefas administrativas.

⁷⁰ Relatório operacional anual *ex post* de 2011 do MFPR.

⁷¹ 19 Estados-Membros, Israel e Turquia.

⁷² Relatório da Comissão Europeia relativo às plataformas tecnológicas europeias e às iniciativas tecnológicas conjuntas: Promover as parcerias público-privadas em I&D para aumentar a competitividade industrial da Europa («Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness»), SEC(2005) 800 (revisto em 2006).

⁷³ Dados baseados na análise efetuada pelo Tribunal de Contas Europeu e que abrange 22 agências nos exercícios de 2008, 2009 e 2010.

- 91.** As ITC devem aplicar um regulamento financeiro semelhante ao que é utilizado pelas instituições da União. O Estatuto dos Funcionários⁷⁴ aplica-se ao pessoal das ITC. De acordo com esse quadro regulamentar, cada ITC deve preencher um determinado número de funções, devendo contar com: um responsável pela proteção dos dados, um responsável local pela segurança da informação, um coordenador do controlo interno, um contabilista (e um substituto), um gestor orçamental (e um substituto), agentes iniciadores (e substitutos), agentes de validação (e substitutos), um auditor interno, um gestor informático e um comité do pessoal. Esses requisitos são difíceis de cumprir para entidades que empregam entre 13 e 31 funcionários.
- 92.** O regulamento financeiro não permite que uma ITC celebre acordos de serviços com outra ITC, proibindo, assim, a partilha de serviços entre ITC para reduzir custos. A título de exemplo, a função do auditor interno poderia ter sido partilhada pelas ITC. Além disso, o quadro regulamentar requer a aprovação do conselho diretivo em relação a uma longa lista de decisões. Por conseguinte, existem demasiadas decisões administrativas (por exemplo, a encomenda de serviços de restauração ou a aquisição de material de escritório) que competem ao conselho diretivo, impedindo-o de concentrar a sua atenção nos problemas estratégicos⁷⁵.

OS REQUISITOS IMPOSTOS ÀS ITC ORIGINARAM ATRASOS NO ARRANQUE DOS PROGRAMAS

- 93.** Devido ao tempo necessário para instituir e executar o regulamento interno, bem como para recrutar pessoal, o arranque das ITC foi mais moroso do que o previsto⁷⁶. Em média, foram precisos dois anos para conceder autonomia financeira a uma ITC, o que significa que a Comissão continuou a ser responsável por, em média, um terço do tempo previsto de vida operacional das ITC. A maioria dos peritos do setor considerou inaceitável o tempo despendido na implantação da estrutura de funcionamento das ITC.

... E O RISCO E O EFEITO DE EXCLUSÃO DO MFPR DEVEM SER CUIDADOSAMENTE TIDOS EM CONSIDERAÇÃO

A COMISSÃO NÃO DEMONSTROU DE FORMA SUFICIENTE QUE O FINANCIAMENTO DO MFPR PRODUZA INVESTIMENTOS DE NÍVEL SUPERIOR AO QUE OS BENEFICIÁRIOS PODERIAM TER REALIZADO SEM O RECURSO A FUNDOS PÚBLICOS

- 94.** O MFPR tem por missão «financiar ações europeias de investigação e inovação mais arriscadas do que seria possível sem esse apoio comunitário»⁷⁷. Para cumprir esta condição, o BEI visa financiar projetos do MFPR com uma classificação interna igual ou inferior a D-. Por norma, os projetos com um risco desta natureza não são financiados pelo BEI.

⁷⁴ Estatuto dos Funcionários e Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades Europeias, aplicável aos elementos do pessoal das instituições da União Europeia.

⁷⁵ Informação comunicada durante as entrevistas com peritos do setor.

⁷⁶ A Comissão confirmou esta situação, referindo que as estruturas internas das ITC ainda não se encontravam a operar de forma ideal e que ainda tinham de recuperar os atrasos de funcionamento iniciais. *Fonte:* Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão que acompanha o Relatório anual sobre os progressos realizados pelas iniciativas tecnológicas conjuntas — empresas comuns em 2010, SWD(2012) 105.

⁷⁷ Anexo III da Decisão 2006/971/CE.

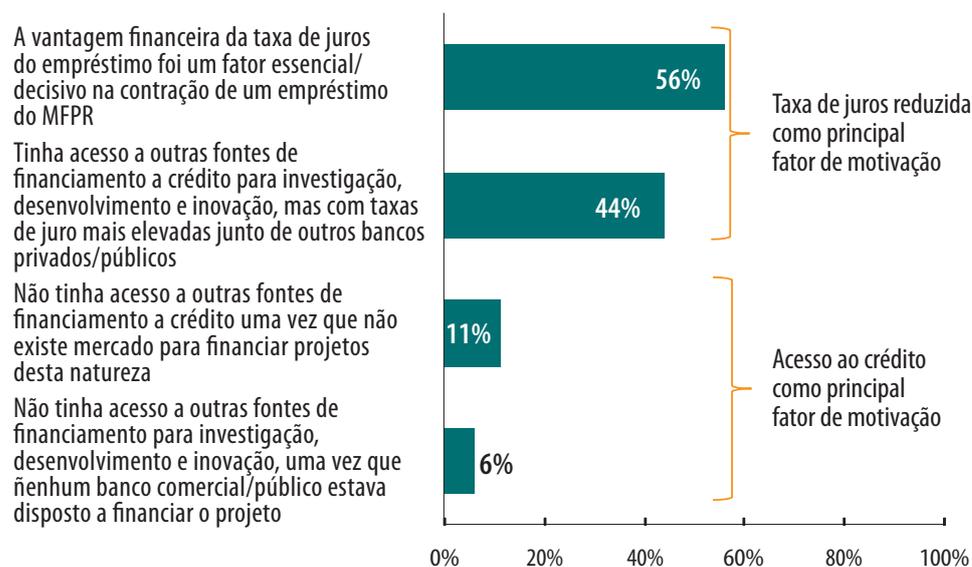
95. A possibilidade de obter financiamento a crédito de projetos de IDI de risco elevado tem sido especialmente útil em alturas de crise financeira. O MFPR continua a constituir um dos poucos instrumentos financeiros disponíveis para as empresas públicas manterem atividades de IDI, o que, aliás, é confirmado pelas respostas dos beneficiários do MFPR ao inquérito do Tribunal. Estes expressaram também a opinião de que os empréstimos contribuíram para evitar a «fuga de cérebros», isto é, pessoal altamente qualificado, e mantiveram o emprego na União.
96. Um inquérito realizado aos beneficiários do MFPR revelou que o acesso ao financiamento não constituía um obstáculo fundamental para um investimento em IDI por parte dos beneficiários. Mais de metade dos beneficiários do MFPR (56%) afirmou que a taxa de juros mais reduzida era um fator decisivo para a contração de um empréstimo ao abrigo do MFPR (ver **gráfico 7**). Trata-se de um indicador de que o MFPR poderia ter um importante efeito de exclusão e que, embora diversos projetos do MFPR reunissem condições para obter financiamento junto de bancos comerciais⁷⁸, o preço a pagar pelos beneficiários seria maior. Atendendo à maturidade relativamente longa dos empréstimos, é ainda prematuro avaliar os riscos assumidos pelo BEI no âmbito do MFPR. Ainda assim, a baixa taxa de imparidade atualmente aplicável⁷⁹ poderia indicar que os empréstimos do MFPR não apresentam necessariamente o nível de risco previsto por ocasião da sua criação.

⁷⁸ 72% dos beneficiários do MFPR discordam ou discordam fortemente da afirmação segundo a qual não teriam acesso a outras fontes de financiamento a crédito.

⁷⁹ Apenas dois empréstimos entraram em situação de imparidade, num valor combinado de 70 milhões de euros, o que representa 7% da contribuição da União Europeia para cobrir as perdas do MFPR e 1,4% do total dos pagamentos.

GRÁFICO 7

MOTIVOS PARA A CONTRAÇÃO DE UM EMPRÉSTIMO DO MFPR



Fonte: Questionário do TCE aos beneficiários do MFPR.

A REVISÃO DOS PARÂMETROS DO MFPR REALIZADA EM 2011 AUMENTOU O RISCO PARA O ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

97. Ao abrigo do acordo de cooperação inicial do MFPR, entre o BEI e a Comissão Europeia, o orçamento da União Europeia apoiava uma perda máxima de 50% do valor nominal do empréstimo. Em dezembro de 2011, uma alteração introduziu um novo método baseado numa abordagem de primeiro prejuízo (*first loss piece*) da carteira de crédito. Com a aplicação desta nova abordagem, o BEI pode retirar da contribuição da União o equivalente a 95% do montante do empréstimo em imparidade dentro do limite da contribuição global da União Europeia. Deste modo, o BEI encontra-se exposto ao risco remanescente de 5% do montante em imparidade e a todos os montantes em imparidade que forem superiores à contribuição da União. Assim, o acordo de cooperação revisto transferiu o ónus do risco do BEI para a União. Se os empréstimos acabarem efetivamente por ter um risco reduzido, o montante acumulado das perdas não excederá a contribuição máxima da União Europeia, que terá de suportar 95% das perdas incorridas nos empréstimos em imparidade (ver **caixa 6** para um exemplo ilustrativo). A decisão do Conselho não é inteiramente clara quanto ao nível de risco que pode ser aceite pela União Europeia.

CAIXA 6

EXEMPLO COMPARATIVO ENTRE OS ACORDOS DE COOPERAÇÃO INICIAL E REVISTO

Acordo de cooperação inicial

A contribuição máxima da União Europeia para cobrir uma perda relativa a um determinado empréstimo foi fixada em 50%, ou seja, para um empréstimo de 100 milhões de euros, bloqueou-se um montante máximo de 50 milhões para cobrir o risco de incumprimento. Se o mutuário incorrer em incumprimento, a perda para a União ascenderia a 50 milhões de euros, enquanto o BEI suportaria a parte restante.

Acordo de cooperação revisto

Para o mesmo empréstimo, o montante a bloquear da contribuição da União Europeia é fixado em 95 milhões de euros. Se o mutuário incorrer em incumprimento, a perda para a União ascenderá a 95 milhões de euros, enquanto o BEI suportará uma perda de apenas 5 milhões.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 98.** Ao longo do 7.º PQ, a Comissão introduziu uma série de alterações que simplificaram as regras de participação. A Comissão tem sido bem-sucedida, em especial no que se refere à racionalização dos requisitos e ao aperfeiçoamento dos documentos de orientação destinados aos beneficiários. O modelo de financiamento do 7.º PQ continua a ser complexo. Contudo, a sua simplificação constitui um elemento importante da proposta da Comissão relativa às regras de participação no âmbito do programa «Horizonte 2020» (ver pontos 17 a 20).
- 99.** A Comissão conseguiu adaptar as disposições do 7.º PQ às práticas dos beneficiários em determinados casos, mas é preciso fazer mais no futuro para maximizar as vantagens. O Tribunal regista que, apesar da importância que a Comissão concedeu à coerência dos atos preparatórios do 7.º PQ, alguns aspetos da execução do programa são afetados por falta de coerência. Os beneficiários do 7.º PQ deparam-se com discrepâncias que decorrem da relativa autonomia concedida aos serviços da Comissão. A criação do Comité Regularizador para a Investigação enquanto comité de alto nível com responsabilidades globais constitui uma medida adequada para corrigir a incoerência das regras. Porém, os mecanismos de deteção das práticas divergentes não são adequados (ver pontos 21 a 44).

RECOMENDAÇÃO 1

A fim de adaptar melhor as disposições do 7.º PQ às práticas dos beneficiários, no âmbito do «Horizonte 2020» a Comissão deve procurar:

- desenvolver novos esforços para garantir que as práticas dos beneficiários possam ser aceites;
- reduzir o número de requisitos que os beneficiários devem preencher para que os seus métodos de cálculo de custos sejam certificados;
- garantir que os certificados relativos aos métodos proporcionem benefícios claros em termos de diminuição dos encargos administrativos, de modo a que a obtenção desse certificado se traduza numa clara otimização dos recursos para os beneficiários;
- aceitar, se tal se justificar, as práticas nacionais em vigor, como os métodos de cálculo dos custos médios de pessoal, no intuito de simplificar ainda mais a sua utilização para os beneficiários em causa;

RECOMENDAÇÃO 2

A Comissão deve melhorar a coerência da gestão do FP7. A criação do Comité Regularizador para a Investigação constitui um passo nesse sentido. A Comissão deverá realizar uma análise aprofundada dos procedimentos, a fim de detetar e eliminar quaisquer divergências. Todas as exceções devem ser claramente justificadas. A Comissão deverá tornar a aplicação de outros instrumentos associados à investigação (ITC, fundos estruturais) mais coerente com os programas-quadro (7.º PQ e «Horizonte 2020»), dando um bom exemplo da forma de abordar o objetivo do Espaço Europeu de Investigação que consiste em obter uma melhor harmonização mediante a adaptação das regras.

- 100.** A gestão dos processos do 7.º PQ efetuada pela Comissão não é suficientemente sólida em determinados domínios fundamentais. Por um lado, a conceção dos processos, o aperfeiçoamento e a informação constituem domínios sólidos com poucas insuficiências. Por outro lado, a Comissão não adaptou inteiramente os recursos para apoiar os processos do 7.º PQ. A falta de harmonização das ferramentas de apoio administrativo e a ausência de ferramentas de gestão dos processos empresariais podem prejudicar uma execução eficiente. A Comissão dispõe de ferramentas avançadas, das quais outros serviços podem retirar ensinamentos. Além disso, há indícios de diferente utilização de pessoal entre os diferentes temas do programa específico «Cooperação». Na sua análise, o Tribunal utilizou indicadores de volume de trabalho básicos que indicam uma utilização excessiva de pessoal na execução de determinados temas, em detrimento de outros temas ou de outras atividades da Comissão (ver pontos 45 a 55).

RECOMENDAÇÃO 3

A fim de aumentar a eficiência dos processos, a Comissão deve garantir que os recursos são corretamente adaptados:

- A Comissão começou a desenvolver uma nova geração de ferramentas informáticas para o programa «Horizonte 2020». Para permitir uma execução eficiente dos processos, a Comissão deve implementar ferramentas que integrem funcionalidades de atendimento, apoio administrativo e gestão do fluxo de trabalho com uma arquitetura flexível que permita uma atualização rápida e sem efeitos negativos no bom funcionamento das operações.
- No que se refere ao pessoal, as DG da Comissão devem determinar, em conjunto, indicadores de volume de trabalho que servirão de base para uma avaliação objetiva das necessidades em matéria de pessoal, no âmbito da gestão do programa-quadro. Com base nos indicadores em causa, a Comissão deverá conduzir um estudo destinado a assinalar os serviços ou direções com excesso de pessoal, a fim de proceder a uma reafetação dos mesmos para os domínios com escassez de pessoal ou outras atividades da Comissão.

- 101.** Embora tenham sido encurtados ao longo do 7.º PQ, os prazos de processamento só atingiram nove meses em 2012. A auditoria destacou uma série de causas na origem dos prazos de aprovação mais extensos, bem como boas práticas para abordar essas causas, que podem evitadas: uma atenção especial a esse problema por parte da gestão e um ambiente que permita a partilha eficaz de boas práticas. As diferenças significativas nos prazos de pagamento totais das várias direções sugerem, igualmente, que subsiste uma margem para melhorias (ver pontos 56 a 66).

RECOMENDAÇÃO 4

A redução dos prazos de processamento, designadamente os prazos de aprovação, requer que os processos sejam automatizados tanto quanto possível e executados de modo coerente a nível da Comissão. Para o efeito, a Comissão deve examinar se uma repartição de responsabilidades mais harmonizada entre os serviços poderia melhorar a eficiência do processo. A Comissão deve garantir que a repartição dessas responsabilidades seja otimizada, tendo em conta as alterações previstas no âmbito de «Horizonte 2020». Esta medida facilitaria o intercâmbio das melhores práticas a nível da Comissão, criando condições de igualdade e permitindo uma comparação direta do desempenho das várias entidades organizativas que executam o mesmo programa. Além disso, traduzir-se-ia numa diminuição da complexidade, que, por sua vez, pode promover a eficiência do programa-quadro (facilitando, por exemplo, a criação de ferramentas eletrónicas para a gestão do fluxo de trabalho).

- 102.** Os controlos de qualidade aplicados à seleção e acompanhamento dos projetos funcionam corretamente. O método de avaliação da Comissão segue as melhores práticas internacionais. A auditoria detetou uma lacuna específica nos controlos de qualidade, relativa à principal ferramenta de seleção dos peritos. No que se refere aos controlos financeiros, o modelo de controlo do 7.º PQ difere significativamente dos modelos das agências de financiamento nacionais. Privilegia os controlos posteriores ao pagamento, prestando menos atenção ao risco de erros. As estratégias de controlo baseado no risco das agências de financiamento nacionais permitem que estas concentrem os seus esforços de controlo nos beneficiários que acarretam um risco mais elevado, aliviando os controlos aos beneficiários de menor risco (ver pontos 67 a 83).

RECOMENDAÇÃO 5

A Comissão deve orientar as suas atividades de controlo em função do risco. O seu objetivo final deve consistir em concentrar os controlos nos beneficiários que, à partida, acarretam um risco mais elevado e aliviar os controlos aos beneficiários de menor risco. Os beneficiários devem ser divididos em categorias, com base no seu perfil de risco geral e na experiência que a Comissão possui do ambiente de controlo do beneficiário. Uma cooperação com as agências de financiamento nacionais pode permitir uma recolha suplementar de informações relativas ao perfil de risco dos beneficiários, bem como contribuir para uma redução dos encargos do controlo suportados por uma parte dos beneficiários. No que se refere aos controlos *ex post*, a Comissão deve alargar a sua amostra única representativa de controlos de forma a cobrir todas as partes do 7.º PQ.

- 103.** Os dois instrumentos analisados pelo Tribunal nesta auditoria demonstraram o seu potencial para melhorar o quadro de financiamento da investigação e preencheram a lacuna que motivou a sua criação. Por vezes, foram muito eficazes em atrair um grupo específico de beneficiários (por exemplo, PME). No entanto, a execução das ITC foi afetada por um quadro jurídico demasiado complexo (ver pontos 84 a 93).

RECOMENDAÇÃO 6

O Tribunal recomenda que as autoridades orçamentais e a Comissão adaptem às dimensões dos seus efetivos o quadro jurídico das ITC e de quaisquer instrumentos semelhantes que venham a implementar. Mais concretamente, importa racionalizar os requisitos que não contribuem para garantir um controlo adequado. Os poderes do diretor executivo responsável pela gestão corrente devem ser ampliados, permitindo ao conselho diretivo centrar a sua atenção exclusivamente em questões operacionais e estratégicas.

- 104.** O risco e o possível efeito de exclusão do MFPR devem ser cuidadosamente tidos em consideração. A Comissão não demonstrou de forma suficiente que o financiamento concedido pelo MFPR produza investimentos de nível superior ao que os beneficiários poderiam ter realizado sem o recurso a fundos públicos (ver pontos 94 a 97).

RECOMENDAÇÃO 7

A fim de maximizar o impacto do MFPR e minimizar o efeito de exclusão, é necessário que a Comissão demonstre estar concentrada nos beneficiários que não conseguem contrair empréstimos junto de entidades de crédito comerciais ou outras. Por outro lado, a base jurídica deve definir mais claramente a partilha dos riscos entre a Comissão e o BEI, como sucede com alguns outros instrumentos financeiros geridos pela Comissão.

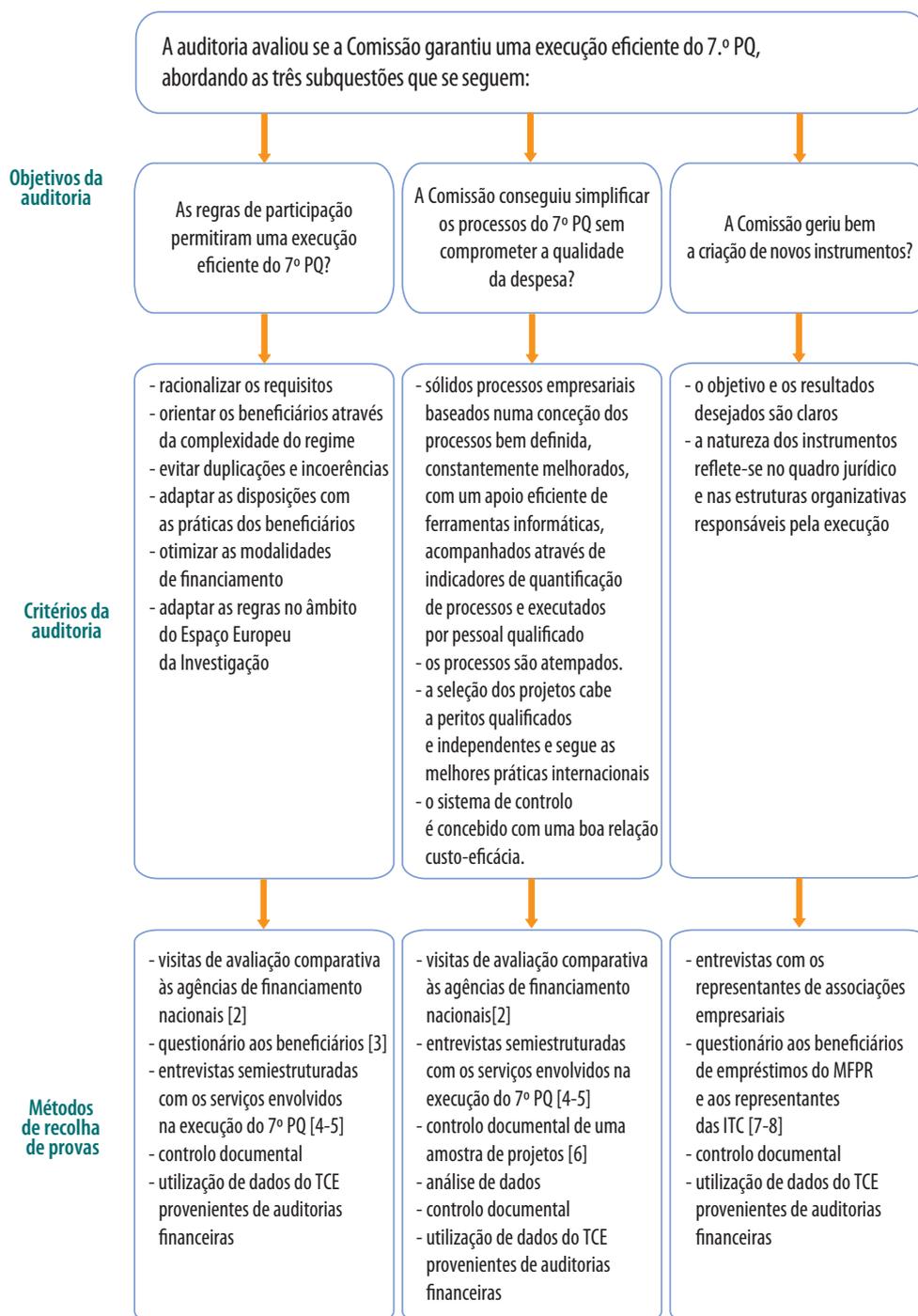
O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Louis GALEA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de março de 2013.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

SÍNTESE DO MÉTODO DA AUDITORIA



Nota: Os números entre parênteses indicam o ponto do anexo em que a metodologia é descrita.

DESCRIÇÃO DOS MÉTODOS DE RECOLHA DE PROVAS DE AUDITORIA

ESTUDO PRELIMINAR

1. Antes da realização do principal estudo de investigação, realizou-se um estudo preliminar para detetar os principais riscos associados a uma execução eficiente do 7.º PQ. Estes trabalhos preparatórios basearam-se em análises documentais e entrevistas a funcionários da Comissão afetos aos principais domínios de execução do 7.º PQ, a agentes ligados à investigação em várias representações permanentes, a agentes dos gabinetes de ligação nacionais no domínio da investigação e inovação em Bruxelas e a representantes dos principais beneficiários, tais como universidades, organizações no domínio da investigação e empresas privadas.

VISITAS DE AVALIAÇÃO COMPARATIVA ÀS AGÊNCIAS DE FINANCIAMENTO NACIONAIS

2. No intuito de comparar as regras de participação do 7.º PQ com os processos da Comissão, cinco países foram selecionados e sujeitos a uma análise comparativa, tendo em conta a qualidade do sistema de financiamento da investigação de cada país. Nestes cinco países, foram identificadas 10 agências de financiamento da investigação que utilizavam três critérios de seleção principais: a dimensão orçamental dos regimes de financiamento geridos, a semelhança do método de financiamento e a reconhecida excelência dos regimes. Foram visitadas as seguintes agências de financiamento:
 - o na Alemanha: a Fundação Alemã para a Investigação (DFG), o Ministério Federal da Economia e da Tecnologia e o Ministério dos Assuntos Económicos e Europeus de Brandeburgo (autoridade de gestão dos Fundos Estruturais);
 - o no Reino Unido: os Conselhos de Investigação, o Conselho Estratégico para a Tecnologia e as Agências de Desenvolvimento Regional;
 - o em França: a Agência Nacional de Investigação;
 - o nos Estados Unidos: a Fundação Nacional para a Ciência (NSF) e o Departamento da Energia;
 - o na Suíça: a Fundação Nacional Suíça para a Ciência (SNF).

QUESTIONÁRIO AOS BENEFICIÁRIOS

3. Solicitou-se a uma amostra de mais 300 beneficiários que respondessem a um questionário eletrónico, pronunciando-se sobre aspetos relevantes da execução do 7.º PQ. A amostra foi retirada dos beneficiários principais do 7.º PQ, divididos em diferentes categorias (ensino superior, instituições de investigação, indústria, entidades privadas, PME). Os beneficiários selecionados recebem quase metade do orçamento do 7.º PQ. Obtiveram-se respostas de cerca de 40% dos inquiridos.

ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS A FUNCIONÁRIOS DA COMISSÃO AFETOS À EXECUÇÃO DO 7.º PQ

4. Ao todo, oito direções e/ou serviços da Comissão foram selecionados para visita no âmbito da auditoria:
 - o Direção H — Indústria Aeroespacial, Vigilância Global do Ambiente e da Segurança (GMES), Segurança e Defesa na DG Empresas e Indústria;
 - o Direção E — Conteúdos Digitais e Sistemas Cognitivos na DG Sociedade da Informação e Meios de Comunicação (atual Direção A da DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias);
 - o Direção G — Componentes e Sistemas da DG Sociedade da Informação e Meios de Comunicação (atual Direção G da DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias);
 - o Direção E — Biotecnologias-Agroalimentar da DG Investigação e Inovação;
 - o Direção F — Saúde da DG Investigação e Inovação;
 - o Direção G — Tecnologias Industriais da DG Investigação e Inovação;
 - o Direção I — Ambiente da DG Investigação e Inovação;
 - o Agência Executiva para a Investigação — Espaço e Segurança
5. Para cada direção, a equipa de auditoria marcou entrevistas semiestruturadas com os gestores da unidade de administração e finanças, da unidade de coordenação horizontal (quando existia) e de duas unidades operacionais responsáveis pela avaliação e o acompanhamento dos progressos científicos alcançados pelos projetos. Além disso, a equipa de auditoria realizou uma série de entrevistas aos elementos-chave do pessoal de cada DG ou serviço, no intuito de obter provas de auditoria em relação à forma como as DG ou os seus serviços gerem os seus processos internos.

CONTROLO DOCUMENTAL DE UMA AMOSTRA DE PROJETOS

6. Foi selecionada uma amostra de 30 coordenadores com projetos de diversos serviços para analisar os procedimentos da Comissão na perspetiva dos beneficiários. A análise serviu para detetar casos suscetíveis de ilustrar a diversidade dos procedimentos na perspetiva dos beneficiários, para classificar causas comuns dos atrasos na negociação dos projetos e avaliar o funcionamento dos controlos-chave destinados a garantir a qualidade das despesas.

QUESTIONÁRIO AOS BENEFICIÁRIOS DE EMPRÉSTIMOS DO MFPR E AOS REPRESENTANTES DAS ITC

7. Durante a auditoria, foi enviado um questionário a todos os 26 beneficiários de empréstimos ao abrigo do MFPR na zona da União Europeia, que visava obter uma síntese das motivações dos beneficiários para utilizarem o mecanismo e os resultados produzidos pelo investimento financiado. Dos 26 beneficiários contactados, 18 forneceram respostas, o que representa uma taxa de resposta de aproximadamente 70%.
8. Foi solicitado aos representantes das ITC e de associações empresariais que preenchessem um questionário destinado a fornecer uma visão equilibrada dos aspetos referentes às estruturas organizativas das ITC.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES DO TRIBUNAL

Principais constatações do Tribunal no RE 1/2004, cujo seguimento foi efetuado na auditoria	Recomendações do Tribunal no RE 1/2004	Respostas da Comissão às recomendações do RE 1/2004	Avaliação do Tribunal da situação em 2011/2012
<p>A complexidade das regras de participação dificulta a boa gestão dos contratos do 5.º PQ e representa uma complicação para os beneficiários (pontos III, 15, 17, 27 a 29).</p>	<p>(...) A Comissão deverá (...) rever fundamentalmente as regras de fixação da participação financeira da Comunidade, com vista a uma simplificação significativa do sistema, que permita um controlo adequado das despesas no âmbito de um eventual 7.º PQ. A recomendação anterior do Tribunal de substituir o sistema atual por um único sistema de reembolso de custos que preveja três grandes categorias de custos deverá ser um dos principais aspetos a ter em conta (ponto 115)</p>	<p>A Comissão vai continuar a desenvolver o modelo de gestão dos programas-quadro, incluindo quando da elaboração da proposta de um futuro 7.º PQ, dando especial atenção à simplificação dos procedimentos.</p>	<p>Executada parcialmente</p> <p>Foram propostas algumas simplificações do FP7.</p> <p>A simplificação do modelo de financiamento constitui um elemento importante da proposta da Comissão relativa ao programa «Horizonte 2020» (ver ponto 20).</p>
<p>A fragmentação dos programas por cinco direções-gerais esteve na origem da diluição das responsabilidades, duplicação de funções e maior necessidade de coordenação e de consulta (pontos V, 46 a 57, 63, 116).</p>	<p>O Tribunal recomenda que a organização dos serviços da Comissão responsáveis pela gestão do programa-quadro seja adaptada à estrutura do programa. A conceção de base dos programas de investigação como programas únicos deverá refletir-se na estrutura organizacional da Comissão. Alguns aspetos horizontais, tais como o apoio às pequenas e médias empresas ou à cooperação internacional deveriam ser integrados, na medida do possível, nos programas temáticos (ponto 119).</p> <p>O Tribunal recomenda que a Comissão analise a possibilidade de reagrupar os programas-quadro de IDT numa única entidade (ponto 123).</p>	<p>(...) As recomendações do Tribunal referentes aos aspetos horizontais são seguidas em grande parte.</p> <p>(...) um «Comité de gestão do programa» supervisiona todas as prioridades temáticas em cada programa específico do 6.º PQ.</p> <p>(...) A Comissão partilha da opinião do Tribunal de que, para uma gestão eficaz, é indispensável uma boa coordenação (...).</p> <p>(...) a Comissão considera que não é adequado um modelo de gestão centralizada.</p> <p>O plano de ação adotado em janeiro 2003 pela Comissão (...) propõe, designadamente, a criação de um grupo interserviços permanente que assegure uma melhor coordenação e coerência entre os serviços da Comissão.</p>	<p>Executada parcialmente</p> <p>Verificou-se, inclusivamente, um aumento do número de serviços da Comissão envolvidos na gestão da execução do 7.º PQ.</p> <p>Esta situação dificultou a execução do 7.º PQ. Por exemplo, os beneficiários do 7.º PQ depararam-se com algumas discrepâncias que decorrem da relativa autonomia reservada aos serviços da Comissão (ver pontos 35 a 36).</p> <p>O Serviço de Informações sobre Investigação foi criado logo no início do FP7. Em 2011, a Comissão instituiu o Comité Regularizador para a Investigação, com mandato para adotar posições finais sobre questões horizontais em matéria de execução e não consensuais entre os diversos serviços (ver ponto 34).</p> <p>O apoio às PME e à cooperação internacional tem sido substancialmente integrado nos programas temáticos.</p>
	<p>O Tribunal recomenda, nomeadamente, que a Comissão tenha em conta a possibilidade de criar serviços de apoio centralizados nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> — «consultoria processual e apoio jurídico»; — «informática»; — «registo e apuramento das contas»; e — «acompanhamento e elaboração de relatórios» (ponto 122). 	<p>(...) A coordenação n.º 6.º PQ é assegurada por uma fórmula adequada, de acordo com as operações a realizar (...).</p>	<p>Executada em grande parte</p> <p>No sentido de reduzir as duplicações inúteis, a Comissão executou diversas medidas, tais como o sistema de registo único, o serviço de informações sobre investigação e o Comité Regularizador para a Investigação (ver pontos 25, 32 a 34).</p> <p>A função de apoio referente às «tecnologias da informação» não foi centralizada. Pelo contrário, os serviços da Comissão desenvolveram ferramentas informáticas com funcionalidades semelhantes mas independentes umas das outras (ver ponto 49).</p>

ANEXO II

Principais constatações do Tribunal no RE 1/2004, cujo seguimento foi efetuado na auditoria	Recomendações do Tribunal no RE 1/2004	Respostas da Comissão às recomendações do RE 1/2004	Avaliação do Tribunal da situação em 2011/2012
Determinadas regras e práticas alongam desnecessariamente o processo de seleção para efeitos de subvenção (pontos VI, 58 a 61, 68 a 69).	A Comissão deverá reforçar ainda a flexibilidade do programa-quadro de IDT e reorganizar os seus procedimentos e práticas internas. O Tribunal recomenda que os procedimentos administrativos sejam simplificados, com o objetivo de reduzir para metade (cinco a seis meses) o prazo necessário para a assinatura do contrato (ponto 120).	(...) a Comissão continuará a simplificar os seus procedimentos administrativos em conformidade com as novas disposições estabelecidas nas regras de participação do 6.º PQ.	Executada parcialmente Os prazos de aprovação só foram reduzidos em 2012 para cerca de 270 dias na maioria dos serviços (ver pontos 56 a 64).
A Comissão enfrentou dificuldades para encontrar pessoal com os perfis mais adequados, resultando numa carga de trabalho irregular, em estrangulamentos e num acompanhamento insuficiente (pontos V, 70 a 77).	(...) Será conveniente reduzir o número de vagas e afetar equitativamente os recursos de pessoal entre as Direções-Gerais e entre os diferentes programas, com base no volume de trabalho efetivo e previsto. Para tal será necessário criar instrumentos de acompanhamento adequados, no âmbito do processo de elaboração do orçamento com base em atividades (OBA) (ponto 121).	De acordo com as recomendações do Tribunal, a Comissão adotou um pacote de medidas destinado a integrar o seu pessoal de investigação na política geral de pessoal da Comissão e a reduzir a taxa de lugares vagos. (...) A aplicação da nomenclatura de atividades (OBA) permitirá o acompanhamento sistemático das afetações de recursos (...).	Executada parcialmente O número de vagas sofreu uma redução. Os recursos de pessoal continuam a constituir uma questão problemática na gestão do 7.º PQ. Não é certo que os recursos de pessoal estejam distribuídos de forma equitativa entre os serviços (ver pontos 53 a 55).
Os sistemas informáticos utilizados eram inadequados e não estavam suficientemente integrados entre si (pontos VIII, 82 a 86, 127)	(...) a Comissão deverá prosseguir o seu trabalho de aplicação de um sistema informático comum e integrado, baseado nas necessidades claramente definidas do utilizador e prever testes exaustivos do <i>software</i> antes do funcionamento efetivo dos programas. (ponto 125) As operações em suporte de papel deverão ser tanto quanto possível eliminadas ao longo do período de programação do 6.º PQ, com o objetivo de chegar a uma interação eletrónica total n.º 7.º PQ (ponto 126)	No entanto, a Comissão aceita que uma maior integração dos seus sistemas informáticos teria permitido uma maior eficiência na gestão das ações indiretas de IDT do 5.º PQ. (...)	Executada parcialmente A Comissão implementou uma série de ferramentas destinadas a apoiar a execução do 7.º PQ. Do lado do atendimento, as ferramentas foram harmonizadas a nível dos serviços da Comissão, ao passo que a correspondente harmonização das ferramentas de apoio administrativo não registou a mesma evolução (ver ponto 49). As ferramentas ainda não foram plenamente integradas (ver ponto 51).

ANEXO II

Principais constatações do Tribunal no RE 1/2004, cujo seguimento foi efetuado na auditoria	Recomendações do Tribunal no RE 1/2004	Respostas da Comissão às recomendações do RE 1/2004	Avaliação do Tribunal da situação em 2011/2012
<p>Nem todos os controlos internos importantes foram efetuados eficazmente (pontos 26, 89 a 94, 100).</p>	<p>As atividades de controlo interno deverão ser harmonizadas e a sua aplicação deverá ser reforçada em todo o programa-quadro. Nomeadamente, os serviços da Comissão deverão definir conjuntamente os controlos necessários e relevantes destinados a fazer face aos riscos conhecidos neste domínio orçamental. (ponto 130)</p> <p>Deverá intensificar-se o recurso a controlos preventivos (...) (ponto 131).</p>	<p>Serão envidados maiores esforços para garantir que os procedimentos da Comissão sejam suficientemente normalizados no âmbito dos programas-quadro de IDT e adequadamente documentados em cada direção-geral e programa.</p> <p>A Comissão continuará a envidar esforços nos domínios indicados pelo Tribunal.</p>	<p>Executada parcialmente</p> <p>Os procedimentos foram documentados (ver ponto 46), os controlos aplicados aos projetos são adequados e registou-se uma melhoria em parte dos controlos (ver pontos 67 a 70).</p> <p>O recurso a controlos preventivos não foi intensificado. A Comissão abdicou dos controlos <i>ex ante</i> pormenorizados para passar a privilegiar os controlos <i>ex post</i> (ver ponto 78).</p> <p>No cômputo geral, o Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2011 considera que os sistemas de controlo dos programas-quadro de investigação foram parcialmente eficazes.</p>
<p>As deficiências no sistema de informação da gestão impede o acompanhamento eficaz do programa-quadro em termos globais (pontos XI, 101 a 110).</p>	<p>O Tribunal recomenda que a Comissão crie um sistema completo de elaboração de relatórios e de controlo de gestão para os programas-quadro de IDT (ponto 135). (...) a Comissão deverá definir objetivos comuns (...) para o domínio da investigação e a execução dos programas-quadro de IDT (...) (ponto 136).</p>	<p>No que diz respeito ao acompanhamento global da execução do programa, a Comissão cumpre os requisitos jurídicos. A criação de normas de controlo interno harmonizadas contribuiu para a elaboração regular de relatórios de gestão, em complemento dos exigidos pela regulamentação.</p> <p>A Comissão continuará a colocar a tónica no aperfeiçoamento contínuo da sua gestão, fixando prioridades e objetivos claros.</p>	<p>Executada</p> <p>A Comissão implementou um sistema destinado a recolher um conjunto de indicadores-chave de desempenho a nível do 7.º PQ (ver ponto 47).</p>

CAUSAS DOS LONGOS PRAZOS DE APROVAÇÃO

FORA DO CONTROLO DA COMISSÃO

- Retirada de parceiros no âmbito de um consórcio: a substituição por novos parceiros pode demorar entre um a dois meses.
- Atrasos por parte dos beneficiários na apresentação da documentação solicitada ou resultantes da demora na avaliação dos documentos da Comissão.
- Falta de experiência do consórcio em relação ao 7.º PQ.
- Negociação com beneficiários com poucos recursos financeiros ou não cooperativos.

PARCIALMENTE EVITÁVEIS PELA COMISSÃO

- Atraso na validação jurídica e financeira dos parceiros devido à acumulação de pedidos de validação, à complexidade da validação de PME ou parceiros de países não europeus, ou ainda à discussão do estatuto de certos beneficiários.
- Complexidade das regras relativas a determinados aspetos específicos (por exemplo a subcontratação ou o recurso a terceiros) e necessidade de explicar estes conceitos aos beneficiários.
- Periodicidade das reuniões do comité de gestão do programa.
- No âmbito do tema «Segurança», o controlo de segurança dura cerca de 10 semanas (o arrastar do processo deve-se ao facto de esta etapa determinar qual o serviço responsável pelo projeto em causa).

EVITÁVEIS PELA COMISSÃO

- Falta de pessoal com perfil adequado (por exemplo, gestores financeiros) em determinados serviços num determinado período.
- Deficiências nas ferramentas informáticas, como o módulo NEF (em 2009) e a interface CPM (em 2010).
- Necessidade de um prazo suplementar para os serviços da Comissão darem andamento ou analisarem aos documentos apresentados por cada consórcio.
- Mudança dos agentes responsáveis pela negociação dos projetos, que causa a repetição de certos controlos.
- Comunicação insuficiente entre os diversos funcionários envolvidos na negociação.
- Pedido ou pedidos fragmentados apresentados de forma muito tardia pelos serviços da Comissão em relação a alterações aos formulários de preparação das subvenções ou à descrição dos trabalhos.
- Prazos extensos ou falta de prazos estritos fixados pelos serviços da Comissão para a apresentação da descrição atualizada dos trabalhos e formulários de preparação das subvenções.
- Linearidade de determinadas fases dos processos (por exemplo, entre a conclusão do painel e a abertura das negociações com os consórcios).
- Diferenças na estrutura das propostas e na descrição dos trabalhos que requerem prazos suplementares para que os consórcios possam preparar as suas propostas.

Nota: As informações foram recolhidas através de entrevistas aos gestores da Comissão e de uma análise documental de 29 projetos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

FICHA-RESUMO

III.

A Comissão tem alinhado as disposições do 7.º PQ com as práticas dos beneficiários sempre que tem sido possível fazê-lo respeitando os outros critérios de elegibilidade, em especial no que respeita aos custos médios de pessoal. Na maioria dos casos, contudo, as práticas contabilísticas gerais dos beneficiários não estão alinhadas com os outros critérios de elegibilidade estabelecidos pelo legislador. Nestas condições, não é possível um maior alinhamento no âmbito do 7.º PQ.

Com base na experiência adquirida com os canais de comunicação das partes interessadas que estabeleceu, a Comissão encontra poucas indicações de que as incoerências sejam generalizadas.

Desde o início do 7.º PQ que a Comissão está empenhada em garantir uma boa coordenação entre os seus diferentes serviços que executam o programa. Para este fim, a Comissão estabeleceu de forma pró-ativa uma série de mecanismos para a identificação e resolução dos casos de tratamento incoerente pelos seus diferentes serviços. Estes mecanismos incluem o Serviço de Consulta sobre Investigação, grupos interserviços e o Comité Regularizador para a Investigação. Este comité é o mecanismo de último recurso, que intervém quando os outros mecanismos não são suficientes para resolver um caso de tratamento incoerente. O facto de poucos casos chegarem ao Comité Regularizador para a Investigação prova que os outros mecanismos são eficazes para tratar e resolver a maior parte dos casos de tratamento incoerente.

IV.

No que respeita à eficiência dos processos, a Comissão salienta que:

IV. a)

As atuais ferramentas informáticas e a atual afetação de pessoal têm permitido a negociação e assinatura de milhares de subvenções, bem como a análise e o processamento de milhares de pagamentos intercalares e finais, harmonizando e reduzindo ao mesmo tempo o prazo de aprovação. Em 2012, por exemplo, estes processos permitiram a assinatura de 4 324 subvenções com 19 963 beneficiários. Por conseguinte, as atuais ferramentas informáticas e a atual afetação de recursos de pessoal são eficazes.

O facto de o prazo de aprovação ter convergido entre os serviços da Comissão que executam o 7.º PQ e já ter sido reduzido até um nível próximo do fixado no novo Regulamento Financeiro e aplicável aos contratos resultantes de futuros convites (270 dias), constitui mais uma prova da eficácia das atuais ferramentas informáticas e da atual afetação dos recursos de pessoal.

É de notar também que o programa específico «Cooperação» inclui diferentes tipos de ações (projetos de investigação em colaboração em diversos domínios e que preveem, por exemplo, requisitos diferentes em termos de análise ética e de avaliação da segurança, programação conjunta, ITC) que não permitem uma comparação simples e mecânica da afetação dos recursos de pessoal.

A Comissão reconhece, contudo, que uma afetação otimizada dos recursos de pessoal constitui um desafio permanente para qualquer administração e, na perspetiva do novo programa-quadro «Horizonte 2020», prestará a devida atenção a este aspeto.

IV. b)

O prazo de aprovação tem convergido entre os serviços da Comissão que executam o 7.º PQ e já foi reduzido até um nível próximo do fixado no novo Regulamento Financeiro e aplicável aos contratos resultantes de futuros convites (270 dias). Para os contratos assinados em 2012, o prazo de aprovação foi de 264 dias na DG CNECT e de 279 dias na DG RTD.

IV. c)

A arquitetura de controlo do 7.º PQ foi concebida de forma a colocar essencialmente a tónica nos controlos *ex post*. Os controlos *ex ante* têm sido deliberadamente reduzidos a fim de simplificar o sistema e reduzir a carga administrativa para os beneficiários. É assim garantida a possibilidade de dar a devida atenção ao equilíbrio entre confiança e controlo, ao melhoramento dos prazos de aprovação e de pagamento e, em última análise, à capacidade de atração da política. No entanto, a Comissão reconhece que os controlos *ex ante* devem incidir nos beneficiários de maior risco. Quanto aos controlos *ex post*, a estratégia da Comissão neste domínio já hoje prevê igualmente auditorias baseadas na análise do risco como um pilar distinto da estratégia de auditoria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

V.

A Comissão concorda que o quadro jurídico para as ITC deve ser simplificado no futuro. O novo Regulamento Financeiro vai neste sentido ao introduzir a possibilidade (artigo 209.º) da criação de «organismos especiais resultantes de parcerias público-privadas» (PPP), cujas regras financeiras devem ser adotadas em conformidade com um regulamento financeiro-tipo simplificado para os organismos PPP.

O relatório de avaliação intercalar sobre o Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos (MFPR) confirmou o valor acrescentado deste último. É também de salientar que a adicionalidade do financiamento público é um conceito complexo e multidimensional que vai além da simples adicionalidade dos projetos (se o projeto fosse levado a cabo na ausência de financiamento público) e abrange também elementos como a escala, âmbito, aceleração, parceria, produção, etc.

VI.

O ponto de vista da Comissão sobre as recomendações do Tribunal é que:

VI. a)

Tanto a Comissão como o Tribunal observam regularmente nas suas auditorias que as práticas contabilísticas normais dos beneficiários incluem despesas que não cumprem os critérios de elegibilidade estabelecidos pela autoridade legislativa (por exemplo, IVA, custos de promoção e comercialização, custos de financiamento de empréstimos, etc.). Por esse motivo, a Comissão não pode aceitar estas práticas contabilísticas dos beneficiários na sua forma atual. A Comissão adotou medidas no âmbito do 7.º PQ para aceitar as práticas dos beneficiários sempre que possível e examinará o modo de poder continuar a fazê-lo, especialmente no âmbito do programa «Horizonte 2020».

VI. b)

No que se refere à questão das ferramentas informáticas, a Comissão sublinha os enormes progressos já alcançados. A comparação entre as ferramentas eletrónicas do 7.º PQ e as da maioria dos organismos de financiamento nacionais visitados é geralmente favorável às primeiras. Estão previstas, contudo, novas melhorias no âmbito do programa «Horizonte 2020» (ver ponto 52).

No que respeita ao risco de desequilíbrios no volume de trabalho atribuído ao pessoal, é de notar que o programa específico Cooperação inclui diferentes tipos de ações (projetos de investigação em colaboração em diversos domínios e que preveem, por exemplo, requisitos diferentes em termos de análise ética e de avaliação da segurança, programação conjunta, ITC) que não permitem comparações simples da afetação do pessoal.

A Comissão concorda que uma afetação otimizada dos recursos de pessoal constitui um desafio permanente para qualquer administração e, na perspetiva do novo Programa-Quadro «Horizonte 2020», prestará a devida atenção a este aspeto.

VI. c)

O prazo de aprovação tem convergido entre os serviços da Comissão que executam o 7.º PQ e já foi reduzido até um nível próximo do fixado no novo Regulamento Financeiro [ver ponto IV, alínea b)] e aplicável aos contratos resultantes de futuros convites (270 dias). Em 2012, a DG RTD levou, em média, 279 dias para assinar um contrato de subvenção, a DG CNECT 264 dias.

VI. d)

A Comissão já está a efetuar controlos em função do risco, mas concorda com a necessidade de os continuar a desenvolver.

VI. e)

A Comissão concorda que o quadro jurídico das iniciativas tecnológicas conjuntas deve ser simplificado. O novo Regulamento Financeiro vai neste sentido ao introduzir a possibilidade (artigo 209.º) da criação de «organismos especiais PPP», cujas regras financeiras devem ser adotadas em conformidade com um regulamento financeiro-tipo simplificado para os organismos PPP.

Contudo, o importante orçamento atribuído a estes organismos e por eles gerido é tão elevado como o dos efetivos de pessoal para efeitos do quadro de controlo.

Para o MFPR, a Comissão considera, com base nos elementos de prova disponíveis, que já incide satisfatoriamente nos beneficiários com um acesso limitado ao financiamento. Continuará, contudo, a acompanhar este aspeto.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

OBSERVAÇÕES

20.

O modelo de financiamento do 7.º PQ prevê a utilização voluntária de taxas fixas, em especial para os custos indiretos. No entanto, muitos beneficiários têm preferido não seguir esta opção.

À luz da experiência adquirida com o 7.º PQ, a Comissão partilha a análise do Tribunal de Contas e propõe uma maior simplificação no âmbito do programa «Horizonte 2020», em especial uma taxa única de reembolso por projeto e uma taxa fixa única obrigatória para o cálculo dos custos indiretos. Esta opção foi aprovada pelo Tribunal, no seu parecer n.º 6/2012 sobre a proposta da Comissão, que estabelece as Regras de Participação e Difusão relativas ao «'Horizonte 2020' — Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)». Além disso, os programas-quadro da Comissão estão confrontados com complexidades inerentes que são raramente, ou mesmo nunca, encontradas nos programas de financiamento nacionais, como a gestão de milhares de subvenções que envolvem diferentes tipos de participantes de vários países.

21.

Tanto quanto possível, a Comissão procurou que as regras do 7.º PQ fossem compatíveis com as práticas comerciais gerais. No entanto, a Comissão deve assegurar que sejam cumpridos todos os critérios de elegibilidade incluídos nas Regras de Participação.

Como o Tribunal e a Comissão observaram nas suas auditorias, há custos incorridos pelo beneficiário que não são elegíveis, embora se baseiem nas práticas e princípios contabilísticos e de gestão do participante. A título de exemplo, no âmbito do 7.º PQ o IVA não é um custo elegível. A maior parte das práticas e princípios contabilísticos e de gestão dos beneficiários do setor público incluem, no entanto, o IVA (na medida em que não o podem recuperar). As práticas normais não estão, por conseguinte, em conformidade com os critérios de elegibilidade do 7.º PQ. Outros exemplos de custos não elegíveis que constam dos princípios contabilísticos e de gestão habituais do participante são os custos de promoção e comercialização, os custos de financiamento de empréstimos, etc.

22.

A Comissão tem envidado esforços no sentido de aceitar as práticas dos beneficiários sempre que tal é possível respeitando os outros critérios de elegibilidade estabelecidos no quadro jurídico, por exemplo no que respeita aos custos médios de pessoal.

No entanto, como acima referido, as práticas dos beneficiários não são muitas vezes conformes com os outros critérios de elegibilidade estabelecidos nas Regras de Participação. Por esta razão, não podem ser aceites.

23.

O mecanismo de certificação mostra o empenho da Comissão em ter em conta, sempre que possível, as práticas contabilísticas dos beneficiários do 7.º PQ.

Os beneficiários interessados nesta opção foram convidados a ter em conta nas suas metodologias não só as respetivas práticas contabilísticas, mas também os critérios de elegibilidade estabelecidos nas Regras de Participação. A Comissão aprovou as metodologias dos beneficiários quando estas contemplavam ambos os aspetos.

A Comissão introduziu também uma simplificação substancial destinada a facilitar a utilização dos custos médios de pessoal no âmbito do quadro jurídico geral existente.

Em geral, porém, a experiência dececionante com a certificação *ex ante* das metodologias de cálculo dos custos será tida em conta na elaboração das regras para o próximo período de financiamento.

24.

A Comissão reagiu muito rapidamente à resolução do Parlamento Europeu. Já em 23 de junho de 2009, a Comissão adotou critérios intercalares para a aceitação dos custos médios de pessoal [C(2009) 4705].

Uma vez adotados estes critérios intercalares, foi necessária uma abordagem prudente (constituída por uma fase-piloto antes de quaisquer outras medidas decisivas) devido ao risco de desvios significativos dos custos médios em relação aos custos reais. Para a Comissão, era necessário prever depois um certo período de execução da decisão de 2009, a fim de reunir dados factuais sobre o seu impacto, em especial as reações dos interessados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Nesta base, depois de compilados os novos elementos, a Comissão deu início à alteração dos critérios tendo em conta, o mais possível, as experiências adquiridas durante a fase-piloto. Em consequência destas medidas, os critérios de aceitação dos custos médios de pessoal foram simplificados em 2011 [decisão da Comissão de 24 de janeiro de 2011, C(2011) 174 final].

Neste contexto, a referência ao prazo de 21 meses e à lentidão do processo de decisão é enganadora. Além disso, a nova abordagem resultante de decisão da Comissão de 2011 é aplicável retroativamente a todos os projetos do 7.º PQ.

25.

Os critérios de elegibilidade são estabelecidos claramente nas Regras de Participação adotadas pela autoridade legislativa, e é tarefa da Comissão assegurar que sejam plenamente respeitados.

26.

A respostas do Serviço de Consulta sobre Investigação estão sujeitas a uma declaração de exoneração de responsabilidade, uma vez que se baseiam exclusivamente nas informações fornecidas pelo beneficiário, que podem ser parciais ou incompletas. Consequentemente, o serviço não pode dispor de todos os elementos necessários para uma total compreensão do caso. Existem, pois, razões válidas para impor uma declaração de exoneração de responsabilidade.

29.

Em conformidade com o artigo 31.º das Regras de Participação, para serem considerados elegíveis, os custos incorridos na execução de uma ação indireta «*devem ser reais*». Assim, no que respeita ao 7.º PQ, pede-se aos beneficiários que fundamentem os custos incorridos. No guia relativo às questões financeiras («*Guide to Financial Issues*»), a Comissão recomenda — em resposta às questões colocadas pelos beneficiários sobre este tema — a utilização de folhas de presença como prova adequada em apoio aos custos de pessoal incorridos. O guia afirma que o tempo de trabalho a imputar deve ser registado ao longo de todo o projeto em folhas de presença, devidamente apoiadas por elementos que comprovem a sua veracidade e fiabilidade. No entanto, acrescenta que, na ausência de folhas de presença, o beneficiário deve justificar os custos declarados através de meios razoáveis (provas alternativas), com um nível de garantia equivalente, que serão avaliados pelo auditor.

A Comissão aceita, pois, a prática do beneficiário ao avaliar a elegibilidade dos custos se esta prática for conforme com os critérios acima referidos. Exemplos de práticas aceitáveis: distribuição do tempo com base nas folhas de presença e, por conseguinte, nas horas efetivas, custos imputados com base em percentagens e, se o investigador se dedicar exclusivamente a um projeto, o custo total do emprego desse investigador, desde que os custos declarados sejam devidamente fundamentados em termos da sua veracidade e fiabilidade.

Caixa 2

Ambas as abordagens são aceitáveis no âmbito do 7.º PQ, desde que existam provas adequadas para apoiar a veracidade do tempo de trabalho imputado ao projeto.

34.

A Comissão considera que o Serviço de Consulta sobre Investigação é um centro de coordenação único.

Resposta conjunta aos pontos 35 a 39

Desde o início do 7.º PQ que a Comissão está empenhada em garantir uma boa coordenação entre os seus diferentes serviços que executam o programa.

Para este fim, a Comissão estabeleceu de forma pró-ativa uma série de mecanismos para a identificação e resolução das situações de tratamento incoerente pelos seus diferentes serviços. Estes mecanismos incluem o Serviço de Consulta sobre Investigação, grupos interserviços e o Comité Regularizador para a Investigação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão tem indicações claras de que a falta de coerência é de importância limitada. Estas indicações têm sobretudo origem na experiência da Comissão com o Serviço de Consulta sobre Investigação desde o início do 7.º PQ, mas também na experiência adquirida com o Comité Regularizador para a Investigação. O Comité Regularizador para a Investigação contactou os pontos de contacto nacionais (PCN), solicitando o seu apoio na identificação de práticas divergentes na execução de projetos do 7.º PQ. Além disso, para permitir que as partes interessadas participem na identificação de práticas divergentes, foi dada aos participantes n.º 7.º PQ a possibilidade de contactarem diretamente o comité através do Serviço de Consulta sobre Investigação disponível no sítio *web* Europa dedicado à investigação. Contudo, nenhuma das partes interessadas utilizou estes canais, o que poderá indicar que os casos de práticas divergentes são de importância limitada. Foram, contudo, detetadas por outros meios algumas incoerências.

O Comité Regularizador para a Investigação é, por conseguinte, apenas um de entre uma série de mecanismos e é, de facto, o mecanismo de último recurso. Isto significa que só atua quando os outros mecanismos de coordenação existentes não são capazes de resolver uma situação de tratamento incoerente.

O facto de poucos casos chegarem ao Comité Regularizador para a Investigação prova que os outros mecanismos que existem são eficazes para tratar e resolver a maior parte dos casos de tratamento incoerente antes de estes chegarem ao Comité Regularizador para a Investigação.

Por último, a Comissão gostaria de salientar que aquilo que é visto por um beneficiário como um tratamento diferente injustificado muitas vezes se deve, na realidade, às circunstâncias diferentes que caracterizam esse caso e que conduzem a diferenças de tratamento.

A Comissão reviu os nove exemplos de práticas divergentes (caixa 3) e concorda com alguns destes casos. Considera que, nos outros casos, as diferenças se devem a opções deliberadas previstas nas regras para os beneficiários ou serviços, ou às características específicas dos projetos.

Caixa 3 — Regras

1. Utilização de taxas fixas para fazer face a ajudas de custo respeitantes a deslocações:

Os programas de trabalho de uma DG não ofereciam esta possibilidade, uma vez que o efeito de simplificação foi considerado muito pequeno.

2. Audições durante a avaliação de projetos de grande envergadura:

De acordo com as regras relativas à apresentação de propostas, podem ser utilizadas audições sempre que considerado necessário pelos serviços da Comissão para «clarificar melhor as propostas». Os serviços da Comissão consideram necessário realizar audições em especial para os projetos de grande envergadura e complexos em termos de parceiros, orçamento e conteúdo. No entanto, a decisão de efetuar ou não uma audição é prerrogativa do serviço da Comissão em causa e depende da apreciação por esse serviço das especificidades da proposta em causa.

3. Requisito relativo à celebração e apresentação de um acordo de consórcio (AC):

i) A obrigação de celebrar um AC: Em conformidade com o artigo 24.º das Regras de Participação, o AC é obrigatório, exceto quando estabelecido em contrário no convite à apresentação de propostas. Reconhece-se que, embora de um ponto de vista formal a regras tenham sido aplicadas corretamente, não existem critérios objetivos definidos por escrito para os casos em que o AC não deva ser obrigatório. A prática demonstra que o AC é obrigatório na maioria dos casos, com exceção das ações de coordenação e apoio e das atividades «FET Open» em que o AC é fortemente recomendado.

ii) A fase em que o AC deve ser assinado e a forma como a Comissão deve ser informada: Em conformidade com o artigo 1.4 do modelo de convenção de subvenção CE, «considera-se que os beneficiários celebraram um acordo de consórcio relativo à organização interna do consórcio». Mais precisamente, ao assinar a convenção de subvenção, os beneficiários certificam implicitamente que finalizaram o AC antes da referida assinatura. Dado que se trata de um acordo privado entre os beneficiários, em que a Comissão não participa, esta não revê nem comenta o AC; além disso, não verifica se ou quando o AC foi efetivamente assinado e não solicita a apresentação do AC nem de qualquer outra prova da sua existência (exceto em casos muito específicos, p. ex. ações que envolvam PME).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4. Tratamento dado a subcontratações não previstas:

Em conformidade com o artigo II.7 da convenção de subvenção CE, é necessária uma alteração em todos os casos, exceto quando um subcontrato diz respeito a tarefas menores. Segundo o guia relativo às questões financeiras, os critérios para decidir se um subcontrato diz respeito a tarefas menores são qualitativos e não quantitativos. Os serviços da família Investigação aplicam as regras em vigor. No entanto, como a qualificação da subcontratação depende das especificidades do projeto, a decisão quanto ao que constitui «tarefas menores» continuará a resultar de uma apreciação em função do caso específico.

Não existe um limiar utilizado para a família Investigação. Se os custos estimados da subcontratação aumentarem de forma significativa, com impacto sobre a natureza das tarefas a subcontratar, é necessária uma alteração.

5. Determinação do orçamento de gestão:

Esta questão foi resolvida na última revisão do guia relativo às questões financeiras, de janeiro de 2012 (artigo II.16: Esclarecimentos sobre as atividades que podem ser imputadas à categoria «Outros custos», incluindo «Custos de gestão»), que fornecem esclarecimentos adicionais sobre as questões de elegibilidade para as diferentes atividades (investigação ou gestão). Esta questão foi, por conseguinte, identificada de forma pró-ativa e totalmente resolvida pelos serviços da Comissão.

6. Procedimento aplicado quando um beneficiário muda a sua denominação jurídica:

Segundo o guia para as alterações às convenções de subvenção do 7.º PQ («Amendments Guide for FP7 Grant Agreements»), uma simples mudança de designação jurídica não implica uma alteração e é feita por meio de uma carta de informação. No entanto, em alguns casos, aquilo que pode parecer uma «mudança de nome» pode, de facto, remeter para situações diferentes, algumas das quais exigirão uma alteração (por exemplo, mudança de entidade jurídica). Nestes casos, a Comissão exige que seja adotada uma alteração ao acordo de subvenção.

7. Frequência da elaboração de relatórios:

É aceite que existem diferentes práticas entre os serviços no que respeita à duração normal dos períodos de apresentação de relatórios. As diferenças podem ser justificadas por uma avaliação dos riscos diferente ou pela extensão ou dimensão dos projetos de investigação. Está atualmente em estudo uma solução comum por defeito para os períodos de apresentação de relatórios.

8. Recurso à análise científica no acompanhamento dos projetos:

As divergências referidas pelo Tribunal são aceites. A Comissão assegurará a harmonização desta questão, tendo em conta as especificidades dos diferentes projetos e programas.

9. Possibilidade de realizar vários pagamentos por período:

A introdução do «botão de envio único», que estará em funcionamento a partir do segundo trimestre de 2013, conduzirá ao desaparecimento das diferenças identificadas pelo Tribunal de Contas; no entanto, continuarão a ser possíveis pagamentos parciais efetuados em circunstâncias excecionais e a sua utilização por um ou outro serviço não deve ser considerada uma aplicação diferente das regras.

41.

A proposta da Comissão sobre as Regras de Participação no programa «Horizonte 2020» prevê a aplicação de um conjunto único de regras para todos os componentes do programa «Horizonte 2020», incluindo as ITC, como princípio geral. O artigo 1.º prevê que só são possíveis derrogações se estiverem previstas no ato de base ou, sob reserva do consentimento da Comissão, se as suas exigências específicas de funcionamento o impuserem.

42.

No que respeita ao futuro programa-quadro, as regras relativas ao programa «Horizonte 2020» aplicam-se agora plenamente ao programa-quadro «Competitividade e inovação». Além disso, a Comissão iniciou a via para a harmonização entre as regras aplicáveis aos fundos estruturais e fundos de investimento e as aplicáveis noutras políticas da União para o mesmo tipo de operação e de beneficiário, na sua proposta de regulamento que estabelece disposições comuns para os fundos estruturais, atualmente em debate com o Parlamento Europeu e o Conselho. Nas suas propostas relativas ao programa-quadro «Horizonte 2020» e aos fundos estruturais, a Comissão visa, pois, as sinergias entre as diferentes fontes de financiamento da União Europeia. Além disso, as regras de financiamento propostas para a investigação e inovação e os fundos estruturais são alinhados muito mais estreitamente com as regras do Regulamento Financeiro, o que deverá eliminar algumas das diferenças. Por exemplo, deixará de existir uma diferença no tratamento do IVA.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

43.

Um dos principais elementos da proposta da Comissão relativa à política de coesão para o período de 2014-2020 é a introdução de um quadro estratégico comum (QEC) a aplicar aos fundos estruturais e fundos de investimento (FEDER, FSE, Fundo de Coesão, Feader, FEAMP), que deverá precisamente «dar uma orientação estratégica clara ao processo de programação e facilitar a coordenação setorial e territorial da intervenção da União no âmbito dos fundos QEC e com outras políticas e instrumentos relevantes da União, em consonância com os objetivos e as metas da estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» (artigos 10.º do Regulamento Disposições Comuns). O anexo I do Regulamento Disposições Comuns, vinculativo tanto para os Estados-Membros como para a Comissão, prevê igualmente uma secção específica que exige a coordenação entre os fundos QEC e outras políticas e instrumentos da União, em especial o programa «Horizonte 2020» e outros programas da União Europeia nos domínios da investigação e inovação geridos a nível central (4.3). O quadro estratégico comum contribuirá, por conseguinte, para a procura de sinergias entre as fontes de financiamento da União que apoiam a investigação e a inovação.

Nesta base, a Comissão acaba de criar um grupo de trabalho interserviços sobre as sinergias entre fontes de financiamento da UE de apoio à investigação e à inovação. Além disso, encontra-se em fase de assinatura pelos diretores-gerais da DG REGIO, DG RTD e DG JRC um memorando de entendimento.

No que respeita ao programa «Horizonte 2020», são desenvolvidos esforços para continuar a simplificar as regras de reembolso dos custos. A Comissão tenciona elaborar orientações para os decisores e autoridades de gestão da União Europeia/nacionais/regionais a fim de assegurar que as possibilidades de sinergias oferecidas pela nova regulamentação se traduzam na conceção dos programas operacionais e programas de trabalho do programa-quadro «Horizonte 2020».

44.

Uma das principais prioridades identificadas na comunicação sobre o EEI é a otimização da cooperação transnacional e da concorrência. Para enfrentar conjuntamente desafios que são enormes, devem ser exploradas as sinergias entre os programas europeus e nacionais e devem ser estrategicamente harmonizadas as diferentes fontes de financiamento, nacionais e outras, a nível da União Europeia. A Comissão reconhece que não se trata de uma tarefa fácil, mas é um elemento essencial para a eficácia do Espaço Europeu da Investigação.

47.

O prolongamento dos períodos de apresentação de relatórios foi, sobretudo, uma medida de simplificação, destinada a reduzir a carga administrativa para os beneficiários. Neste contexto, o quadro 2 mostra que o prolongamento dos períodos de apresentação de relatórios constitui uma demonstração satisfatória dos progressos na agenda de simplificação da Comissão.

Resposta conjunta aos pontos 48 a 52

As ferramentas informáticas para a gestão dos programas-quadro têm evoluído e melhorado substancialmente desde a auditoria do Tribunal sobre o 5.º PQ em 2004. A comparação entre as ferramentas eletrónicas do 7.º PQ e as da maioria dos organismos de financiamento nacionais visitados é geralmente favorável às primeiras (ver ponto 52). São, contudo, previstas novas melhorias no âmbito do programa «Horizonte 2020».

Ao abordar a heterogeneidade das ferramentas informáticas utilizadas no domínio da investigação, a Comissão iniciou primeiro a harmonização na área com maior impacto na qualidade dos serviços prestados aos beneficiários e que, ao mesmo tempo, tem sido menos automatizada.

No que respeita às ferramentas de processamento administrativo, convém sublinhar que houve progressos significativos no âmbito do 7.º PQ em relação aos anteriores programas-quadro. Contudo, a plena integração dos módulos ainda não teve lugar.

Prevê-se que esta situação termine no programa «Horizonte 2020». A Comissão está atualmente a desenvolver uma ferramenta informática comum para o processamento administrativo (SYGMA) e uma ferramenta eletrónica comum para a automatização do fluxo de trabalho (Compass). Este cenário marcará o fim da fragmentação descrita pelo Tribunal e, por conseguinte, a criação de um sistema informático integrado.

A Comissão considera que os recursos são utilizados de forma económica.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A este respeito, a Comissão criou uma estrutura de governação e procedimentos de trabalho para gerir e adaptar as ferramentas informáticas disponíveis às necessidades e expectativas dos gestores, tendo plenamente em conta as questões de eficácia em termos de custos.

O desenvolvimento destas ferramentas tem sido controlado e monitorizado continuamente. Em cada fase deste processo, foram tomadas decisões tendo em conta todas as opções possíveis em função da tecnologia e dos recursos disponíveis, a necessidade de assegurar um serviço contínuo e eficaz aos beneficiários e a necessidade de tirar partido dos desenvolvimentos já realizados.

No sistema de atendimento para a apresentação de formulários C, todas as informações sobre a subvenção e os beneficiários estão previamente preenchidas com os dados existentes, permitindo assim melhorar significativamente a qualidade dos dados dos formulários C. Outro exemplo é a sincronização entre a ferramenta de negociação (NEF) e a ferramenta de produção da subvenção (CPM/Phoenix).

No que respeita à apresentação de relatórios, existe um repositório de dados (CORDA) que permite a elaboração automática de relatórios com informações provenientes de diferentes sistemas informáticos (por exemplo, sobre o prazo de aprovação).

No âmbito do 7.º PQ, há também exemplos semelhantes aos que refere o Tribunal no ponto 52. Na ferramenta de negociação NEF, as interfaces de processamento administrativo e de atendimento são integradas de forma coerente, permitindo ao beneficiário e à Comissão trabalhar com os mesmos dados. O mesmo se aplica ao sistema de interfaces de processamento administrativo e de atendimento para os formulários C. Além disso, na ferramenta de apresentação de relatórios científicos (SESAM), a Comissão utiliza igualmente as bases de dados externas com listas de revistas para melhorar a qualidade dos dados.

Resposta comum aos pontos 54 e 55

Os cálculos da repartição da carga de trabalho utilizados pelo Tribunal no quadro 3 não refletem a realidade de todas as atividades realizadas pelo pessoal e não permitem uma comparação equitativa entre as diferentes DG e agências de investigação.

É de notar, além disso, que o programa específico «Cooperação» inclui diversos tipos de ações (projetos de investigação em colaboração em diversos domínios e que preveem, por exemplo, requisitos diferentes em termos de análise ética e de avaliação da segurança, programação conjunta, ITC). Além disso, muitos membros do pessoal têm responsabilidades que vão além da gestão de projetos do 7.º PQ, por exemplo trabalho no domínio político, não contemplado no quadro 3.

A Comissão reconhece, contudo, que uma afetação otimizada dos recursos de pessoal constitui um desafio permanente para qualquer administração e, na perspetiva do novo programa-quadro «Horizonte 2020», prestará a devida atenção a este aspeto.

57.

O prazo de aprovação será sempre variável de projeto para projeto. Depende da qualidade da proposta, da necessidade de negociação, da reatividade do consórcio, da experiência do coordenador, etc.

58.

A Comissão congratula-se com a observação do Tribunal de que existe uma clara tendência para a redução do prazo de aprovação, o que atesta o empenhamento da Comissão em alcançar um prazo de aprovação razoável e resulta do estreito acompanhamento que tem feito desta questão. Em 2012, o prazo de aprovação foi de 264 dias na DG CNECT e de 276 dias na DG RTD. A análise do Tribunal baseia-se em dados de todo o período abrangido pelo 7.º PQ; hoje, a realidade é bastante diferente. Este desempenho corresponde ao prazo de 9 meses previsto no novo Regulamento Financeiro para este processo, que é aplicável aos contratos resultantes de futuros convites.

A questão de uma redução ainda maior do prazo de aprovação deve ser tratada com cuidado, pois implica alguns riscos. Neste contexto, a Comissão remete para um recente comentário da LERU (*League of European Research Universities*) sobre o tema. Segundo este organismo, «... um prazo de aprovação limitado estritamente conduzirá a um prazo demasiado curto para as negociações da convenção de subvenção». Além disso, «no caso particular de instituições como, por exemplo mas não só, membros da LERU, que são suscetíveis de gerir um grande número de projetos «Horizonte 2020», estes prazos estritos representariam uma carga importante e poderiam conduzir a convenções de subvenção muito desvantajosas.»

Há, por isso, necessidade de equilíbrio entre rapidez e qualidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

59.

A Comissão concorda que, pelas razões expostas pelo Tribunal, é difícil alinhar o seu prazo de aprovação com o dos organismos de financiamento nacionais.

Resposta conjunta aos pontos 60 a 64

A Comissão é de opinião que, em 2012, a atribuição a uma DG já não é um fator relevante que influencie o prazo de aprovação.

O prazo de aprovação está a convergir entre os serviços da Comissão e, nos principais serviços que executam o 7.º PQ, já foi reduzido até um nível próximo do fixado no novo Regulamento Financeiro e aplicável aos contratos resultantes de futuros convites:

DG/ano	2010	2011	2012
IDT	372	346	279
CNECT	283	252	264

Estas reduções têm sido alcançadas em resultado de uma melhor orientação, do intercâmbio de boas práticas e de um acompanhamento mais rigoroso.

Como mostra este quadro, a atribuição específica a estas DG deixou de ser relevante em 2012. Com efeito, a diferença no prazo de aprovação entre a DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias e a DG RTD em 2012 é inferior a 5%.

Observamos também que o prazo de aprovação tende a convergir e a diminuir quando olhamos, por exemplo, para as Direções temáticas da DG RTD que executam o programa específico «Cooperação» do 7.º PQ. Para as subvenções assinadas em 2012, a diferença entre o prazo de aprovação nestas direções foi apenas 43 dias (145 dias em 2010).

A harmonização dos processos empresariais e informáticos e o prazo de 270 dias agora fixado no Regulamento Financeiro serão fatores importantes para impulsionar novas melhorias do prazo de aprovação no resto do 7.º PQ e no programa-quadro «Horizonte 2020».

Há muito que a Comissão tem conhecimento das principais razões que são responsáveis pelo longo prazo de aprovação a nível dos projetos individuais. Essas razões têm sido objeto da correspondente análise no interior dos serviços, conduzindo à implementação de esforços de simplificação e de outras ações claramente definidos e orientados, todos eles visando a redução do prazo de aprovação.

Embora as direções operacionais da DG Investigação e Inovação tenham mantido essencialmente a mesma carteira de responsabilidades durante o período em causa, uma melhor orientação, a partilha de boas práticas e um acompanhamento mais estreito têm desempenhado um papel primordial na redução do prazo de aprovação.

66.

A Comissão observa que a percentagem média dos pagamentos feitos a tempo aumentou consideravelmente nos últimos anos.

A diferença nos prazos brutos de pagamento deve-se a diferenças nos períodos de suspensão e no tempo de resposta dos beneficiários.

Existe, efetivamente, margem para melhorias na redução dos períodos de suspensão para níveis mais aceitáveis através de um retorno de informação adequado aos beneficiários e da aplicação de uma abordagem harmonizada. Para tal, a aplicação da ferramenta informática Coreflow (fluxo de trabalho eletrónico na DG RTD) deverá melhorar esta situação.

71.

A Comissão efetua controlos do conflito de interesses apenas no caso dos peritos que foram selecionados.

72.

O registo é efetivamente voluntário, mas o preenchimento de todos os campos obrigatórios é necessário para um indivíduo poder ser considerado perito. Com a introdução da interface de peritos renovada mencionada no ponto [Gestão dos Peritos no Portal dos Participantes (*Expert Management on the Participant Portal* — EMPP)], os peritos foram convidados a atualizar e confirmar os seus dados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

73.

A Comissão considera que a base de dados EMI cumpre os requisitos para os quais foi criada, isto é, a constituição de uma lista reserva de potenciais candidatos para rápida contratação.

73. a)

As regras de avaliação preveem a exclusão de peritos da base de dados em caso de infração aos códigos de conduta ou de outra falta profissional séria que possa ser classificada de falta profissional grave em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro.

A eficácia do registo sistemático de outras questões relacionadas com o desempenho teria de ser cuidadosamente ponderada, em especial tendo em conta a necessidade de respeitar as regras aplicáveis aos dados pessoais, incluindo o direito do sujeito a contestar os eventuais dados registados.

73. b)

Atualmente, o sistema EMPP exige que sejam fornecidas informações sobre os anteriores empregos.

74. a)

Estes sistemas têm, de facto, um papel a desempenhar, e têm sido utilizados em algumas partes do 7.º PQ. Contudo, os índices de citações seriam, em grande medida, irrelevantes quando se trata de identificar os principais peritos do setor industrial e outros agentes de inovação, e é aqui que residem as maiores dificuldades.

74. b)

Ao selecionar os peritos, os responsáveis pelos projetos podem ter em conta a sua experiência com os participantes nos projetos em curso. No entanto, a Comissão está decidida a alargar a sua rede o mais possível quando contrata peritos e a evitar qualquer tendência para «clubes fechados».

78.

A arquitetura de controlo do 7.º PQ foi concebida de forma a colocar essencialmente a tónica nos controlos *ex post*. Esta foi uma escolha consciente, baseada em preocupações legítimas. Os controlos *ex ante* têm sido reduzidos a fim de simplificar o sistema e reduzir a carga administrativa para os beneficiários. É assim garantida uma ênfase adequada no estabelecimento do equilíbrio entre confiança e controlo, no melhoramento dos prazos de aprovação e de pagamento e, em última análise, na capacidade de atração da política.

Neste contexto, é lógico que a maior parte dos erros significativos que são descobertos seja detetada em controlos *ex post*.

80.

A arquitetura do sistema de controlo da Comissão é uma consequência lógica da obrigação imposta pelo quadro de responsabilização de efetuar a auditoria de uma amostra representativa para a estimativa da taxa de erro mais provável, pelo que não pode ser comparada com os sistemas de controlo aplicáveis aos organismos de financiamento nacionais.

Aplicando o limiar de materialidade de 2% utilizado pelo Tribunal de Contas, a Comissão tem por objetivo fundamental determinar se a taxa de erro é superior ao nível de materialidade. Por isso, como parte da estratégia de controlo de cada DG, a Comissão deve determinar a taxa de erro na execução das políticas. O quadro de controlo interno é uma combinação de controlos *ex ante* e *ex post*. Uma parte importante da estratégia *ex post* da Comissão é dedicada à auditoria de uma amostra representativa de projetos, a fim de identificar a taxa de erro da Comissão no domínio de intervenção.

Trata-se de um contributo essencial para a Declaração de Fiabilidade a assinar pelos Diretores-Gerais nos seus relatórios anuais de atividade e, assim, para o quadro de responsabilização da Comissão. Nenhuma agência de financiamento de um Estado-Membro está sujeita a um quadro de responsabilização semelhante, nomeadamente no que respeita à ênfase num indicador de legalidade e regularidade de 2%. A comparação com os Estados-Membros deve ser abordada com prudência.

No entanto, a estratégia de controlo *ex post* da Comissão já prevê auditorias baseadas na análise dos riscos, bem como um pilar distinto da estratégia de auditoria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

81.

Na DG RTD e DG CNECT, os resultados da auditoria, quantitativos e qualitativos, estão ligados ao Sistema de Gestão do Projeto. Através dessa ligação, o pessoal do projeto e os responsáveis financeiros têm acesso aos resultados da auditoria.

Entre as recomendações qualitativas, o pessoal pode verificar a seriedade e natureza dos resultados da auditoria, as recomendações de melhorias no sistema ou se foi lançado um procedimento de extrapolação. Como informação quantitativa, é proporcionado acesso à repartição pormenorizada dos custos para cada participação num projeto sujeito a auditoria, bem como às correspondentes taxas de erro.

A Comissão admite, contudo, que podem ser realizados esforços suplementares para variar a intensidade e incidência dos controlos *ex ante* e tentará introduzir esses esforços no futuro.

83.

As ITC harmonizaram as suas estratégias de auditoria com a estratégia de auditoria da Comissão.

Além disso, para as ITC de estrutura tripartida, as auditorias *ex post* são efetuadas pelas autoridades de auditoria dos Estados-Membros, nas quais as ITC confiam.

87.

O MFPR visa apoiar projetos de investigação de nível excelente; não existem critérios de nacionalidade ou geográficos.

O MFPR visa apoiar, nomeadamente, investimentos privados em investigação, desenvolvimento, demonstração e inovação, em função das necessidades. Está aberto a uma vasta gama de beneficiários e, devido à sua abordagem deliberada «primeiro a chegar, primeiro a ser servido», não se prevê a afetação a um setor ou país específico. Esta abordagem foi confirmada como pragmática pelo grupo de peritos independentes (GPI), que procedeu à primeira avaliação intercalar do MFPR em 2010.

Apesar disso, a Comissão e o BEI fizeram esforços consideráveis durante a execução do MFPR para conseguir a máxima diversificação geográfica e setorial, em conformidade com prioridades temáticas do 7.º PQ.

No que respeita ao efeito de alavanca (6,6) e aos efeitos multiplicadores (28) alcançados, o MFPR excedeu amplamente as expectativas iniciais (5 e 15, respetivamente).

Uma certa concentração geográfica dos empréstimos do MFPR em alguns países reflete o nível relativamente elevado de atividades de investimento em I&D e Inovação das empresas privadas nesses países. O nível de concentração corresponde, em grande medida, à percentagem do investimento privado em I&D e Inovação nesses países, em comparação com a União Europeia no seu conjunto.

90.

A escolha da entidade jurídica teve em conta a exigência da parte da indústria de que a União Europeia seja membro de cada empresa comum ITC (EC-ITC). Tendo em conta o quadro jurídico do momento, no âmbito do qual a Comissão foi autorizada a atuar, a melhor escolha foi a de um organismo na aceção do artigo 185.º do Regulamento Financeiro.

É certo que a Comissão, seguindo os requisitos do regulamento, insistiu em níveis muito elevados de segurança financeira no estabelecimento destes organismos, mas tratava-se de estruturas novas, relativamente independentes mas grandes consumidoras de fundos públicos.

Para simplificar e melhorar a governação das EC-ITC, a Comissão pretende introduzir regras financeiras específicas para as PPP, incluindo a possibilidade de criar serviços/funções comuns para as EC-ITC e de confiar aos diretores executivos a responsabilidade pelas decisões administrativas, financeiras e de gestão de rotina no Regulamento que institui a nova geração de ITC no âmbito do programa-quadro «Horizonte 2020».

RESPOSTAS DA COMISSÃO

91.

Tendo em conta o interesse público em causa, é particularmente difícil decidir qual destas tarefas pode ser suprimida sem impacto negativo no quadro de controlo interno e de responsabilização destas entidades. Não se trata, em geral, de funções a tempo inteiro.

A Comissão planeia introduzir regras financeiras específicas para as PPP com base no artigo 209.º do Regulamento Financeiro, incluindo a possibilidade de criar serviços/funções comuns para as EC-ITC, como uma função de auditoria interna partilhada ou um contabilista comum.

92.

Ambas as questões levantadas são motivo de preocupação para a Comissão. Serão abordadas no programa-quadro «Horizonte 2020», tendo em conta a experiência adquirida durante esse período, os instrumentos constitutivos das ITC no âmbito «Horizonte 2020», bem como no modelo de Regulamento Financeiro, para os organismos de PPP atualmente em preparação.

93.

De acordo com o disposto no artigo 16.º dos regulamentos do Conselho (de todas as EC-ITC) que estabelecem as empresas comuns, a Comissão era responsável pelo estabelecimento e arranque da empresa comum até esta ter capacidade operacional para executar o seu próprio orçamento.

A Comissão concedeu autonomia a cada EC-ITC quando a empresa comum demonstrou ter capacidade operacional para a execução do seu próprio orçamento. Antes disso, a atividade das empresas comuns era da responsabilidade da Comissão, a fim de assegurar que o efeito nos resultados da investigação fosse mínimo.

Por outro lado, a Comissão considera que o período de dois anos passado desde a adoção dos Regulamentos EC-ITC até à autonomia é comparável aos períodos correspondentes para organismos da União Europeia recentemente estabelecidos.

94.

O MFPR, nomeadamente a «janela» do MFPR através da qual são apoiados os empréstimos MFPR do BEI para investimentos em I&D de maior risco, tem de facto permitido ao BEI financiar investimentos de outros parceiros e/ou projetos com um nível de risco muito superior ao aceitável. O objetivo do MFPR foi assim atingido plenamente.

96.

O grupo de peritos independentes, que efetuou a avaliação intercalar do MFPR em 2010, concluiu, no que respeita ao valor acrescentado do MFPR, que:

«O MFPR ajudou muitas empresas europeias de investigação intensiva a manter as atividades de I&D e Inovação num período de grande pressão financeira, ajudou algumas das empresas mais inovadoras na Europa a reestruturar as suas posições financeiras num momento em que os bancos e outras instituições financeiras reduziam o acesso ao financiamento para os investimentos de alto risco...» (relatório de avaliação intercalar do MFPR, agosto de 2010, p. 18).

Não é totalmente de espantar que os empreendedores e as empresas tenham declarado que uma taxa de juro mais baixa foi um fator decisivo na adoção de um empréstimo do MFPR, e devem ser tratados com prudência os pontos de vista dos beneficiários do MFPR sobre o seu acesso a outros financiamentos através de empréstimos, na medida em que os fundos do MFPR são geralmente utilizados a par do financiamento através de empréstimos obtido junto de fontes comerciais. Com efeito, os empréstimos do MFPR são, em média, da ordem dos 30%-35% por projeto. Os outros bancos ou instituições financeiras (comerciais) são, pois, capazes de fornecer também financiamento aos beneficiários do MFPR.

Na opinião da Comissão, o acesso, a taxas de juro razoáveis, a empréstimos a longo prazo para investimentos em projetos de I&D de maior risco continua a colocar um grande obstáculo para as empresas privadas em muitos países da União Europeia.

A taxa relativamente baixa de incumprimento dos empréstimos do MFPR pode não refletir o real risco global de crédito assumido pelo BEI, na medida em que os incumprimentos ocorrem normalmente numa fase ulterior do ciclo de investimento e de empréstimo.

É também de salientar que a adicionalidade do apoio público é um conceito complexo e multidimensional que abrange não só a simples adicionalidade dos projetos (se o projeto fosse levado a cabo na ausência de apoio público) mas também a escala, âmbito, aceleração, parceria, produção, etc.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Resposta ao ponto 97 e caixa 6

Com a quarta alteração do acordo de cooperação MFPR em 5 de dezembro de 2011, a partilha de riscos entre a União Europeia e o BEI mudou efetivamente de uma abordagem por projeto para uma abordagem por carteira de crédito, em que a União assume o primeiro prejuízo, até determinados limites. Para a «janela» do BEI, o risco é inteiramente suportado pelo balanço do BEI.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

99.

O quadro jurídico do 7.º PQ exige que a Comissão vele pelo cumprimento de todos os critérios de elegibilidade — não apenas as práticas dos beneficiários — ao considerar a legalidade e regularidade das operações subjacentes.

Em muitos casos, contudo, as práticas contabilísticas habituais dos beneficiários contêm custos que não estão em conformidade com outros critérios de elegibilidade (por exemplo, IVA, despesas de promoção e comercialização, financiamento de empréstimos, etc.). Por esta razão, não podem ser aceites.

Sempre que possível, por exemplo no que respeita aos custos médios de pessoal, a Comissão tem adaptado as regras a essas práticas. No entanto, em muitos casos não tem sido possível conciliar com as normas jurídicas o objetivo de aceitar as práticas dos beneficiários.

A Comissão aceita que este aspeto deve ser cuidadosamente examinado no âmbito do programa-quadro «Horizonte 2020» e as propostas da Comissão já incluem, nas regras de base, alguns passos nesse sentido.

Resposta ao primeiro a terceiro travessões

A Comissão tentará reduzir os requisitos de certificação e procurar formas de aceitar as práticas dos beneficiários, ao mesmo tempo que toma nota do desafio de reduzir os requisitos e manter o respeito de todos os requisitos de elegibilidade.

Recomendação 1 — Resposta ao quarto travessão

A Comissão observa que existem práticas «nacionais», «regionais» e dos «beneficiários», e que participam no programa-quadro milhares de beneficiários diferentes. Na medida em que as suas práticas respeitem todos os critérios de elegibilidade, estas serão aceites.

Recomendação 2

Desde o início do 7.º PQ que a Comissão está empenhada em garantir uma boa coordenação entre os seus diferentes serviços que executam o programa.

Para este fim, a Comissão estabeleceu de forma pró-ativa uma série de mecanismos para a identificação e resolução dos casos de tratamento incoerente pelos seus diferentes serviços. Estes mecanismos incluem o Serviço de Consulta sobre Investigação, grupos interserviços e o Comité Regularizador para a Investigação.

O facto de poucos casos chegarem ao Comité Regularizador para a Investigação prova que os outros mecanismos que existem são eficazes para tratar e resolver a maior parte dos casos de tratamento incoerente antes de estes chegarem ao Comité Regularizador para a Investigação.

Com base na experiência adquirida com os canais de comunicação das partes interessadas estabelecidos pela Comissão, esta encontra poucas indicações de que as incoerências sejam generalizadas.

No entanto, a Comissão irá examinar as divergências e tomar as medidas adequadas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

100.

A Comissão considera que a sua gestão dos processos do 7.º PQ é globalmente sólida nos domínios fundamentais.

As atuais ferramentas informáticas têm permitido a negociação e assinatura de muitos milhares de subvenções, bem como a análise e o processamento de muitos milhares de pagamentos intercalares e finais, harmonizando e reduzindo ao mesmo tempo o prazo de aprovação. Em 2012, por exemplo, estes processos permitiram a assinatura de 4 324 subvenções com 19 963 beneficiários. Estas ferramentas devem, pois, ser eficientes.

O facto de o prazo de aprovação ter convergido entre os serviços da Comissão que executam o 7.º PQ, e já ter sido reduzido até um nível próximo do fixado no novo Regulamento Financeiro e aplicável aos contratos resultantes de futuros convites, é prova da eficácia das atuais ferramentas informáticas e da atual afetação de recursos de pessoal.

É também de notar que o programa específico «Cooperação» inclui diversos tipos de ações (projetos de investigação em colaboração em diversos domínios e que preveem, por exemplo, requisitos diferentes em termos de análise ética e de avaliação da segurança, programação conjunta, ITC). Além disso, muitos membros do pessoal têm responsabilidades que vão além da gestão de projetos do 7.º PQ, por exemplo trabalho no domínio político, não contemplado no quadro 3.

Os cálculos da repartição da carga de trabalho utilizados pelo Tribunal no quadro 3 não refletem, portanto, a realidade de todas as atividades realizadas pelo pessoal e não permitem uma comparação equitativa entre as diferentes DG e agências de investigação.

A Comissão reconhece, contudo, que uma afetação otimizada dos recursos de pessoal constitui um desafio permanente para qualquer administração e, na perspetiva do novo programa-quadro «Horizonte 2020», prestará a devida atenção a este aspeto.

Recomendação 3 — Primeiro travessão

Como acima indicado, a Comissão considera que as suas ferramentas informáticas já são bastante eficientes, como demonstrado pela capacidade que têm de gerir grandes números de subvenções e pagamentos e pela convergência e diminuição do prazo de aprovação. A comparação entre as ferramentas eletrónicas do 7.º PQ e as da maioria dos organismos de financiamento nacionais visitados é geralmente favorável às primeiras. São, contudo, previstas outras melhorias no âmbito do programa «Horizonte 2020». Está em curso o desenvolvimento de ferramentas integradas. A Comissão está atualmente a desenvolver uma ferramenta informática comum para o processamento administrativo (SYGMA) e uma ferramenta eletrónica comum para a automatização do fluxo de trabalho (Compass). Este cenário marcará o fim da fragmentação descrita pelo Tribunal e, por conseguinte, a criação de um sistema informático integrado.

Recomendação 3 — Segundo travessão

A Comissão concorda que uma afetação otimizada dos recursos de pessoal constitui um desafio permanente para qualquer administração e, na perspetiva do novo programa-quadro «Horizonte 2020», prestará a devida atenção a este aspeto.

O facto de o prazo de aprovação ter convergido entre os serviços da Comissão que executam o 7.º PQ, e já ter sido reduzido até um nível próximo do fixado no novo Regulamento Financeiro e aplicável aos contratos resultantes de futuros convites, é prova da eficácia das atuais ferramentas informáticas e da atual afetação de recursos de pessoal.

É de notar, além disso, que o programa específico «Cooperação» inclui diversos tipos de ações (projetos de investigação em colaboração em diversos domínios e que preveem, por exemplo, requisitos diferentes em termos de análise ética e de avaliação da segurança, programação conjunta, ITC) que não permitem efetuar cálculos simples e mecânicos da repartição da carga de trabalho.

101.

O prazo de aprovação tem convergido entre os serviços da Comissão que executam o 7.º PQ e já foi reduzido até um nível próximo do fixado no novo Regulamento Financeiro e aplicável aos contratos resultantes de futuros convites (270 dias). A DG RTD levou, em média, 279 dias em 2012 e a DG CNECT 264 dias. Quanto a novas reduções, deve ser adotada uma abordagem prudente, dados os riscos envolvidos. Por exemplo, a LERU, uma parte interessada importante, observou que a imposição de prazos rigorosos seria muito onerosa e poderia conduzir a convenções de subvenção muito desvantajosas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendação 4

A Comissão melhorará a automatização na perspetiva «Horizonte 2020» e está a trabalhar no sentido de harmonizar os processos empresariais. No entanto, a Comissão sublinha também a redução dos prazos de processamento e a crescente convergência desses prazos entre os serviços, já alcançada n.º 7.º PQ. Isto indica que não é necessária uma distribuição idêntica das responsabilidades para obter melhorias.

O prazo de aprovação tem convergido entre a maior parte dos serviços da Comissão que executam o 7.º PQ e já foi reduzido até um nível próximo do prazo fixado no novo Regulamento Financeiro e aplicável aos contratos resultantes de futuros convites (270 dias).

Estas reduções têm sido alcançadas em resultado de uma melhor orientação, do intercâmbio de boas práticas e de um acompanhamento mais rigoroso.

Vê-se assim que a automatização e a aplicação coerente são importantes mas não fundamentais para reduzir o prazo de aprovação.

102.

A Comissão considera que o instrumento para a seleção de peritos é adequado aos fins para que foi criado.

Recomendação 5

A Comissão é também de opinião que as suas atividades de controlo poderiam ser mais orientadas em função dos riscos.

A Comissão gostaria de lembrar que a arquitetura de controlo do 7.º PQ foi concebida de forma a colocar essencialmente a tónica nos controlos *ex post*. Esta foi uma escolha consciente, baseada em preocupações legítimas.

Os controlos *ex ante* têm sido reduzidos a fim de simplificar o sistema e reduzir a carga administrativa para os beneficiários. É assim garantida uma ênfase adequada no estabelecimento do equilíbrio entre confiança e controlo, no melhoramento dos prazos de aprovação e de pagamento e, em última análise, na capacidade de atração da política.

A Comissão concorda que, neste contexto, a tónica nos controlos *ex ante* deve incidir nos beneficiários de maior risco.

No que respeita aos controlos *ex post*, a arquitetura é uma consequência lógica da necessidade de dispor de uma amostra representativa para estimar a taxa de erro mais provável.

Não obstante estas limitações, a estratégia de controlo *ex post* já hoje prevê auditorias baseadas nos riscos.

Quanto ao último ponto das observações do Tribunal, sobre o alargamento da amostra única: a estratégia de auditoria já é coordenada. O programa-quadro «Horizonte 2020» prevê que a auditoria das despesas de todas as ações seja realizada de forma coordenada: «As auditorias das despesas no âmbito das ações indiretas ao abrigo do programa-quadro “Horizonte 2020” são efetuadas de uma forma coerente em conformidade com os princípios da economia, eficiência e eficácia, a fim de reduzir ao mínimo a sobrecarga da auditoria para os participantes».

Recomendação 6

A Comissão considera que o quadro jurídico das ITC não deveria ter em conta unicamente os seus efetivos de pessoal, mas também os consideráveis recursos orçamentais que são afetados a estas ITC. Este aspeto terá que ser considerado antes de qualquer alteração dos requisitos de controlo.

O novo Regulamento Financeiro introduz, no seu artigo 209.º, a possibilidade de as ITC terem regras mais flexíveis, adotadas por medida, em conformidade com o modelo de regulamento financeiro para os organismos de PPP, que estabeleçam os princípios necessários para garantir uma boa gestão financeira e sejam baseadas no artigo 60.º do Regulamento Financeiro em matéria de gestão indireta.

A Comissão concorda que as competências do diretor-executivo e dos membros do Conselho de Administração devem ser reconsideradas nos novos instrumentos constitutivos das ITC no âmbito do programa-quadro «Horizonte 2020».

104.

A avaliação intercalar do MFPR demonstrou o valor acrescentado do MFPR. É também de salientar que a adicionalidade do apoio público é um conceito complexo e multidimensional que abrange, para além da simples adicionalidade dos projetos (se o projeto fosse levado a cabo na ausência de financiamento público), também a escala, âmbito, aceleração, parceria, produção, etc.

Recomendação 7

A Comissão concorda com a recomendação e tê-la-á em conta na conceção dos instrumentos financeiros que lhe sucederão e na avaliação final do MFPR.

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 2/2013

A Comissão garantiu uma execução eficiente do Sétimo Programa-Quadro de Investigação?

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2013 — 77 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-194-7

doi:10.2865/76160

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da União Europeia.
Pode obter os respetivos contactos em: <http://ec.europa.eu>
ou enviando um fax para: +352 2929-42758.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Assinaturas pagas (por exemplo, as séries anuais do *Jornal Oficial da União Europeia*, as coletâneas da jurisprudência do Tribunal de Justiça):

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

O SÉTIMO PROGRAMA-QUADRO DE ATIVIDADES EM MATÉRIA DE INVESTIGAÇÃO, DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E DEMONSTRAÇÃO É UM DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA PARA FINANCIAR A INVESTIGAÇÃO. O PRESENTE RELATÓRIO EXAMINA A GESTÃO DESTE PROGRAMA POR PARTE DA COMISSÃO. O TRIBUNAL CONCLUI QUE A COMISSÃO TOMOU MEDIDAS NO SENTIDO DE SIMPLIFICAR E MELHORAR A GESTÃO DO PROGRAMA. PORÉM, GARANTIR A SUA EXECUÇÃO EFICIENTE CONTINUA A CONSTITUIR UM DESAFIO EM VÁRIOS DOMÍNIOS. O RELATÓRIO INCLUI RECOMENDAÇÕES DESTINADAS A AJUDAR A COMISSÃO A MELHORAR A GESTÃO DOS PROGRAMAS-QUADRO ATUAIS E FUTUROS.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



Serviço das Publicações



ISBN 978-92-9241-194-7



9 789292 411947