



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

PARECER SÍNTESE

(a remeter à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus)

COM (2010) 187 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO EUROPEIA

“SIMPLIFICAR A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS-QUADRO DE INVESTIGAÇÃO”

(Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões)

Relator: Deputado José Gomes Ferreira (PSD)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

Relatório e Parecer

Comunicação

Sobre a simplificação da execução dos programas-quadro de investigação
(Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité
Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões)

COM (2010) 187 Final

1. Procedimento

A Comissão de Assuntos Europeus (CAE), em cumprimento do estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da UE, remeteu Comunicação relativa à simplificação da execução dos programas-quadro de investigação (Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões) à Comissão de Educação e Ciência, a fim de esta se pronunciar sobre a matéria constante da referida Comunicação.

2. Da Comunicação

Esta Comunicação, da responsabilidade da Comissão Europeia, é um dos corolários da aprovação, pelo Conselho Europeu da Primavera, da iniciativa da Comissão «Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

A investigação e a inovação estão no centro da iniciativa da Comissão «Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo». Enquadrada no «Plano europeu para a investigação e a inovação», a iniciativa emblemática «Uma União da inovação» visa estabelecer prioridades e orientações para melhorar as condições gerais da investigação na Europa e as suas capacidades de criatividade e inovação.

A Comissão considera que as iniciativas adoptadas a nível europeu devem exercer grande atracção e estar acessíveis aos melhores investigadores de todo o mundo, à indústria e aos empresários europeus, às universidades e aos demais intervenientes no domínio da investigação e inovação e entende que as iniciativas de financiamento público nesse domínio, a nível regional, nacional e europeu devem ter a máxima eficiência para promover a qualidade mais elevada da investigação.

A Comissão Europeia assinala que entre as condições indispensáveis para a atracção e acessibilidade das iniciativas, estão a clareza dos objectivos e instrumentos; uma orientação geral das iniciativas e da sua aplicação em função dos participantes; a coerência e estabilidade das regras e condições; e a simplicidade e rapidez dos circuitos e procedimentos administrativos desde a candidatura à auditoria, passando pela comunicação de informações.

A Comunicação (2010) 187 faz o ponto da situação no que respeita à principal iniciativa europeia actualmente em curso para o financiamento público da investigação e do desenvolvimento tecnológico, o Sétimo Programa-Quadro (7.º PQ) designadamente no domínio da simplificação e apresenta novas medidas concretas de simplificação para execução imediata no âmbito do actual enquadramento jurídico, cujas pistas podem traduzir-se em acções concretas, quer no âmbito do actual quadro, quer sob a forma de novas propostas legislativas.

Para a Comissão Europeia, a simplificação é também um dos grandes objectivos da próxima proposta a apresentar sobre a revisão trienal do Regulamento Financeiro. A



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

Comissão quer usar essa oportunidade para rever os mecanismos de execução orçamental e estabelecer regras financeiras para o próximo enquadramento financeiro, sendo a simplificação um dos elementos fundamentais da preparação dos futuros programas-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico (8.º PQ).

A Comissão Europeia refere que em comparação com os programas que o precederam, o 7.º PQ introduziu uma série de medidas amplamente reconhecidas pelo seu efeito de simplificação, da decorrência da própria base jurídica daquele programa-quadro ou dos esforços contínuos da Comissão para melhorar a aplicação das regras e processos, asinalando-se as seguintes realizações do 7.º PQ

- Considerável redução dos controlos *ex-ante* e das medidas destinadas a proteger os participantes em situação financeira difícil, concebidas com o objectivo de facilitar a participação de PME e novas empresas de alta tecnologia. Dos participantes no 7.º PQ, 80% estão dispensados de efectuar o controlo *ex-ante* da sua capacidade financeira.
- Forte diminuição do número de certificações das demonstrações financeiras a apresentar com as declarações periódicas de custos. Dos participantes no 7.º PQ, 75% estão dispensados da obrigação de apresentar tais certificações.
- Introdução de um sistema de registo único, evitando assim pedidos repetidos da mesma informação.
- Introdução da possibilidade de certificação *ex-ante* da metodologia contabilística para os participantes recorrentes (actualmente sujeita a restrições).
- Racionalização dos requisitos em matéria de comunicação de informações sobre os projectos.
- Progressos no sentido de ferramentas optimizadas de TI («e-7.º PQ»), destinadas a racionalizar todas as interacções.
- Melhoria dos serviços e dos documentos de orientação destinados aos candidatos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

Não obstante as medidas concretas referida, que permitiram reduzir o prazo de aprovação e o trabalho administrativo necessário para a gestão dos projectos, as partes interessadas mostram afirmam que o acesso aos programas e a preparação das propostas continuam a ser muito difíceis, sobretudo para os novos candidatos, que a sobrecarga administrativa representada pela gestão dos projectos e a contabilidade é considerada demasiado pesada e que tanto o prazo de aprovação como o prazo de pagamento são ainda demasiado longos.

A “COM (2010) 187 Final” apresenta medidas e opções para simplificar o financiamento da investigação da UE e assegurar que o mesmo financiamento promova a maior qualidade da investigação.

As possibilidades de prosseguir a simplificação estão estruturadas e apresentadas em três grandes eixos: o primeiro, consiste nas melhorias e simplificações que a Comissão tenciona realizar no âmbito do actual quadro jurídico e regulamentar (a curto prazo); o segundo, consiste em alterações das regras, sem contudo abandonar o actual modelo baseado nos custos; e, o terceiro sugere alterações mais profundas no sentido de um financiamento em função dos resultados, recorrendo a montantes fixos.

Sendo o 7.º PQ é um dos maiores programas públicos de financiamento da investigação a nível mundial, com um orçamento que aumenta anualmente até atingir os 10 mil milhões de euros em 2013, com os fundos a serem atribuídos com base na excelência da investigação, sendo recebidas anualmente cerca de 30 000 propostas, concedidas 6 000 subvenções a cerca de 36 000 participantes e processados 10 000 pagamentos, tudo isto assegurando uma correcta prestação de contas, a Comissão estabeleceu e está continuamente a aperfeiçoar um processo complexo, que exige recursos, estruturas administrativas e competências perfeitamente adaptados.

O Eixo 1 «Racionalizar a gestão das propostas e subvenções no âmbito das actuais regras» defende o “Apoio ao utilizador, orientação, transparência, ferramentas e processos informáticos”, a “Aplicação uniforme das regras”, a “Optimização da estrutura e calendário



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

dos convites à apresentação de propostas”, a “Adaptação das dimensões dos consórcios” e a “Utilização mais ampla de prémios”. Importa referir eu relativamente a este eixo, a Comissão lançará uma acção-piloto no âmbito do 7.º PQ.

No que refere ao **Eixo 2 «Adaptar as regras previstas no actual sistema baseado nos custos»**, defende-se uma “Aceitação mais ampla das práticas contabilísticas habituais”, relevando-se a necessidade de esclarecer nas regras de participação o conceito de custos reais elegíveis. Este segundo eixo foca também a questão dos «Custos médios de pessoal», item no qual foram verificados constrangimentos pelos desvios significativos dos custos reais face aos custos médios de pessoal considerados elegíveis. A Comissão considera que poderia ser aceite qualquer metodologia de custos médios de pessoal aplicada como prática contabilística habitual do beneficiário, desde que seja baseada nos custos reais de pessoal registados nas contas e que esteja excluída qualquer possibilidade de duplo financiamento dos custos no âmbito de outras categorias de custos.

Outras das simplificações que a Comissão Europeia pretende introduzir prende-se com a «Limitação da variedade das regras», defendendo-se o regresso a um conjunto comum de princípios de base, em lugar de uma abordagem personalizada, desde que possam continuar a poder ser cumpridos os objectivos estratégicos. No que refere ao item dos «Juros gerados pelo pré-financiamento», a Comissão crê existir um potencial de simplificação no tratamento dos juros gerados pelo pré-financiamento, sendo a impossibilidade de abertura de contas remuneradas por parte de algumas organizações um constrangimento à atribuição de apoios.

Defende-se também uma «maior utilização de montantes fixos na actual abordagem baseada nos custos» designadamente, para melhorar as condições de participação das PME, em que os proprietários/gestores executam eles mesmos uma parte considerável do projecto sem registo de salário na sua contabilidade.

A última proposta de simplificação apresentada no segundo eixo passa pela «selecção mais rápida dos projectos», defendendo-se, entre outros aspectos, a supressão da emissão de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

pareceres sobre a maior parte das decisões de selecção de projectos individuais por parte dos comités de representantes dos Estados-Membros, uma vez que o sistema global de fluxo de informações para estes comités torna desnecessária essa fase do processo. A Comissão considera que a supressão conduziria a uma redução do prazo de aprovação de várias semanas e à eliminação dos encargos administrativos tanto para os Estados-Membros como para os serviços da Comissão Europeia.

O Eixo 3 «Passar do financiamento baseado nos custos ao financiamento baseado nos resultados», por sua vez, defende alterações mais profundas com vista a suprimir a sobrecarga administrativa ligada às declarações de custos e às auditorias financeiras. A Comissão Europeia adianta a possibilidade de abandonar o actual sistema, baseado nos custos e focalizado nos contributos, em favor de um sistema de financiamento baseado na prévia definição e aceitação das realizações/resultados.

A Comissão sugere assim o estudo de três opções diferentes, embora todas prevejam um montante fixo para a totalidade do projecto, o que, no entender da Comissão, suprimiria todos os controlos dos custos reais incorridos e permitiria transferir as actividades de controlo da parte financeira para a científica. A Comissão refere que os montantes fixos cobririam os custos gerais de execução das operações, eliminando a obrigação de os beneficiários apresentarem documentos comprovativos das despesas e permitindo também importantes simplificações a nível da auditoria financeira dos projectos.

Para o desenvolvimento destas opções, seria necessário prever um reforço do acompanhamento científico/técnico, com a participação de peritos externos, como base para as decisões de pagamento e a sua aplicação exigiria um novo equilíbrio de competências, uma abordagem adaptada de gestão dos projectos na Comissão e uma cooperação alargada com peritos externos.

As três opções propostas para explorar as abordagens baseadas nos resultados são as seguintes:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

1) Um montante fixo específico para o projecto, como contribuição para os seus custos estimados durante a avaliação/negociação, a pagar com base na obtenção das realizações/resultados acordados:

Nesta abordagem, faria parte do processo de avaliação e negociação uma estimativa *ex-ante* dos custos elegíveis totais adequados do projecto e a definição de realizações/resultados mensuráveis. Seria estabelecido um montante fixo para o projecto, com base nos custos elegíveis totais estimados. O montante fixo seria pago (total ou parcialmente) com base na aceitação das realizações/resultados acordados. Podem prever-se pagamentos intermédios.

2) Publicação de convites à apresentação de propostas em que são pré-definidos montantes fixos para os projectos num dado domínio e selecção das propostas que sejam promissoras dos melhores resultados científicos para o montante fixo especificado:

Neste caso, a avaliação das propostas incluiria um critério de adjudicação: os recursos que o consórcio está disposto a investir ele mesmo para além do montante fixo. Esta abordagem promoveria um maior efeito de alavanca para os fundos da UE.

3) Atribuição do financiamento com base num elevado nível de confiança, consistindo na distribuição de montantes fixos pré-definidos por projecto sem controlo ulterior por parte da Comissão:

A selecção dos beneficiários seria baseada num processo altamente competitivo. Após a selecção, o financiamento seria atribuído sob a forma de um montante fixo, sem qualquer controlo financeiro ou científico ulterior por parte da Comissão. Trata-se de uma abordagem de elevada confiança e de alto risco. Contudo, a ausência de controlo pela Comissão não implica uma total ausência de controlo. A abordagem seria baseada no auto-controlo e na motivação e estrutura de incentivos inerentes à comunidade científica. Para que essa motivação e estrutura de incentivos possa funcionar, os beneficiários deveriam ser obrigados a assegurar a máxima transparência para com os seus pares e o público em geral na utilização dos fundos e dos resultados alcançados. O risco de abuso continuaria a existir mas um comportamento delituoso prejudicaria gravemente a carreira científica do beneficiário. Este cenário seria particularmente adequado nos domínios em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

que são mais fortes os mecanismos de incentivo acima referidos, nomeadamente no âmbito do Conselho Europeu de Investigação. As vantagens desta abordagem são óbvias: controlo dos custos desnecessário, trabalho administrativo reduzido ao mínimo, rapidez.

A Comissão Europeia compromete-se a apresentar, em breve, uma proposta relativa à revisão trienal do Regulamento Financeiro, traduzindo em propostas legislativas algumas das ideias de simplificação incluídas na presente comunicação.

Já a avaliação intercalar do 7.º PQ, a apresentar em Outubro de 2010, poderá revelar um maior potencial de simplificação.

Considera-se que só será possível uma simplificação suplementar se houver um total empenhamento e apoio político das outras instituições da UE, sobretudo do Conselho e do Parlamento Europeu, devendo ser estabelecidos compromissos difíceis no sentido de alcançar um melhor equilíbrio entre confiança e controlo e entre a tomada de riscos e a sua prevenção, assegurando ao mesmo tempo uma boa gestão financeira.

A Comissão afirma ainda que o debate sobre a aplicação de um risco de erro tolerável (RET) específico para a investigação abre uma oportunidade nesse sentido e que em quaisquer circunstâncias, a Comissão assume um papel de defesa do dinheiro dos contribuintes da UE e deverá manter condições propícias para assegurar uma sólida gestão financeira, nomeadamente medidas adequadas de prevenção da fraude com base numa ampla análise de riscos e numa estratégia que tenha em conta cada eixo de acção.

3. Conclusões

1. O 7.º Programa-Quadro acolhe uma multiplicidade de objectivos, uma grande quantidade de mecanismos de intervenção dotados de regras específicas, uma grande diversidade de taxas de reembolso e condições especiais para determinados



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

tipos de organizações. No seu conjunto, esta abordagem diversificada gera complexidade;

2. A substituição da actual abordagem diversificada por um conjunto comum de princípios de base conduziria indubitavelmente a uma considerável depuração e aligeiramento das regras, processos e sistemas de TI;
3. A redução da complexidade que caracteriza o financiamento da investigação da UE poderia ser também uma importante fonte de simplificação;
4. Os próximos programas-quadro devem dar especial atenção à adequação e pertinência dos mecanismos de intervenção para atingir os objectivos fixados e também à necessidade de as regras de financiamento aplicáveis (ou parte delas) serem idênticas;
5. Grande parte das opções propostas pela Comissão Europeia para o segundo e terceiro eixos exigem que sejam alteradas as regras e devem, portanto, ser consideradas no contexto da revisão trienal do Regulamento Financeiro e, nessa base, da próxima revisão do quadro regulamentar para a política de investigação;
6. Faz contudo sentido procurar consensos em torno de medidas específicas, designadamente no que refere às regras aplicáveis aos custos médios de pessoal, de modo a que a Comissão possa apresentar alterações ao 7.º PQ após a sua avaliação intercalar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

Parecer

Face ao exposto, e nada mais havendo a acrescentar, a Comissão de Educação e Ciência propõe que o presente relatório seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, de harmonia com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Recomenda-se à Comissão que avalie seriamente a possibilidade de:

1. Dar prioridade à investigação de excelência porque a inovação supõe a existência de investigação de excelência e todos os projectos devem ser avaliados pela excelência dos resultados (de investigação) obtidos;
2. Adotar uma estratégia de projectos de dimensão média que permita grupos de investigação concorrer sem a necessidade da intermediação de empresas de consultoria;
3. Adotar a estratégia de projecto de investigação financiado por “lump sum”, isto é, de financiar um projecto pelos resultados propostos que sejam credíveis e meritórios e “comprar” esses resultados sem mais controlo do que a avaliação dos resultados;
4. Autorizar *overheads* (em projectos financiados pelos custos marginais da actividade) com regras simples;
5. Evitar o financiamento de projectos ditos de inovação com empresas concorrentes que não têm condições objectivos para desenvolver o projecto colaborativo a que se propõem.
- 6.

Assembleia da República, 6 de Julho de 2010



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Educação e Ciência

O Deputado Relator,

O Presidente da Comissão,

José Ferreira Gomes

Luíz Fagundes Duarte