

## III

*(Atos preparatórios)*

## TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER N.º 6/2012**

*(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia)*

**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)»**

(2012/C 318/01)

## ÍNDICE

	Pontos	Página
INTRODUÇÃO .....	1-3	2
SÍNTESE .....	I-XIII	3
OBSERVAÇÕES DE CARÁTER GERAL .....	4-8	4
OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS .....	9-38	5
Quadro estratégico comum .....	9	5
Conjunto coerente de regras de participação .....	10-14	5
Novo modelo de financiamento dos custos .....	15-20	6
Simplificação dos critérios de elegibilidade e de financiamento .....	21-23	6
A estratégia de controlo da Comissão .....	24-32	7
Novas formas de financiamento .....	33-35	8
Inovação .....	36-38	9
ANEXO – Objetivos e prioridades subjacentes às medidas de simplificação no pacote regulamentar		10

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 179.º a 190.º e o artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo,

Tendo em conta o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias <sup>(1)</sup>, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1081/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>,

Tendo em conta o 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 1605/2002 do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias <sup>(3)</sup>, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 478/2007 da Comissão <sup>(4)</sup>,

Tendo em conta o 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 7.º Programa-Quadro e as regras de difusão dos resultados da investigação (2007-2013) <sup>(5)</sup>,

Tendo em conta o conjunto de propostas legislativas da Comissão constituído pela proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) [COM(2011) 809 final], a 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) [COM(2011) 810 final], a proposta de decisão do Conselho que estabelece o Programa Específico de execução do «Horizonte 2020» – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) [COM(2011) 811 final] e a proposta de Regulamento do Conselho relativo ao Programa de Investigação e Formação da Comunidade Europeia da Energia Atómica (2014-2018) que complementa o «Horizonte 2020» - Programa-Quadro de Investigação e Inovação [COM(2011) 812 final],

Tendo em conta o pedido de parecer sobre as regras de participação formulado pelo Conselho em 6 de janeiro de 2012,

<sup>(1)</sup> JO L 248 de 16.9.2002, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 311 de 26.11.2010, p. 9.

<sup>(3)</sup> JO L 357 de 31.12.2002, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO L 111 de 28.4.2007, p. 13.

<sup>(5)</sup> JO L 391 de 30.12.2006, p. 1.

Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação» [COM(2011) 808 final], apoiado por documentos de trabalho dos serviços da Comissão [SEC(2011) 1427 final e SEC(2011) 1428 final],

Tendo em conta a Decisão C(2011) 174 final da Comissão intitulada «Decisão da Comissão, de 24 de janeiro de 2011, relativa a três medidas para simplificar a aplicação da Decisão 1982/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e da Decisão 2006/970/Euratom do Conselho e que altera as Decisões C(2007) 1509 e C(2007) 1625»,

Tendo em conta o Relatório Anual e os Relatórios Especiais do Tribunal de Contas e os seus pareceres n.º 1/2006 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras de participação de empresas, centros de investigação e universidades em ações no âmbito do 7.º programa-quadro e as regras de difusão dos resultados da investigação (2007-2013) <sup>(6)</sup>, n.º 1/2010, «Melhorar a gestão financeira do orçamento da União Europeia: riscos e desafios» <sup>(7)</sup>, n.º 6/2010, sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia <sup>(8)</sup>, e n.º 7/2011, sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 <sup>(9)</sup>,

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

## INTRODUÇÃO

1. O 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (7.º PQ), que antecedeu o programa «Horizonte 2020», foi alvo de críticas generalizadas devido à sua complexidade (por exemplo, a variedade de regimes e instrumentos de financiamento) e às suas regras de participação (por exemplo, a incoerência na aplicação das regras ou na execução dos procedimentos) <sup>(10)</sup>. Consequentemente, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia atribuíram a máxima

<sup>(6)</sup> JO C 203 de 25.8.2006, p. 1.

<sup>(7)</sup> <http://eca.europa.eu>

<sup>(8)</sup> JO C 334 de 10.12.2010, p. 1.

<sup>(9)</sup> JO C 47 de 17.2.2012, p. 1.

<sup>(10)</sup> Ver, por exemplo, a Avaliação Intercalar do 7.º Programa-Quadro, Relatório Final, 12 de novembro de 2010, p. 56; Parecer do Tribunal de Contas Europeu n.º 1/2006, ponto 12 e seguintes, e Relatório Anual relativo ao exercício financeiro de 2009, ponto 6.7.

prioridade política à simplificação da gestão e da execução do financiamento para a investigação e inovação na União <sup>(1)</sup>. A Comissão já tinha introduzido medidas para resolver algumas das atuais deficiências durante o período de vigência do 7.º PQ. Por exemplo, a Decisão da Comissão de 24 de janeiro de 2011 passou a permitir que, em determinadas condições, os beneficiários utilizassem as suas próprias práticas contabilísticas na apresentação dos pedidos de reembolso dos custos dos projetos.

2. O principal objetivo das regras de participação no âmbito do «Horizonte 2020» <sup>(2)</sup> é tirar partido das medidas de simplificação já em vigor ao abrigo do 7.º PQ. As regras estabelecem as condições para a seleção de projetos, a participação de entidades nos projetos, o financiamento dos projetos, a determinação das condições de financiamento, tais como taxas de financiamento e requisitos de elegibilidade, e a difusão dos resultados. Estas questões não só são importantes para os beneficiários, mas também podem ter ramificações no desempenho geral do Programa-Quadro Horizonte 2020. Por exemplo, a redução da atratividade do programa devido à complexidade das regras faz aumentar o risco de não se atingir o objetivo global do programa de apoio à estratégia Europa 2020.

3. Tanto quanto possível, o parecer do Tribunal segue a estrutura da exposição de motivos da Comissão sobre as «regras propostas». No entanto, tem também em conta o contexto geral do «pacote regulamentar» e, mais especificamente, as medidas de gestão que abrangem a nova estratégia de controlo apresentada na «proposta de Regulamento Horizonte 2020».

## SÍNTESE

I. A simplificação é o grande princípio transversal subjacente às medidas contidas nas «regras propostas». De um modo geral, o Tribunal considera que estas medidas, se aplicadas como previsto, irão contribuir significativamente para fazer face aos grandes desafios que se colocam ao financiamento da investigação da União. Dado que o êxito destas medidas irá depender principalmente da eficácia da sua aplicação, será crucial neste contexto dispor de uma orientação em tempo útil, prática, clara e inequívoca.

II. O programa «Horizonte 2020» deve identificar os mecanismos de coordenação com outras políticas da UE, como a política de coesão, com vista a aumentar potencialmente o

efeito multiplicador dos recursos da União, acelerar os progressos rumo a um Espaço Europeu da Investigação unificado e atenuar o potencial risco de acumulação de vários financiamentos da UE numa só ação.

III. Introduzindo um conjunto único de regras e só permitindo desvios quando justificados por necessidades específicas, a Comissão estaria a reforçar a transição para um conjunto coerente de regras de participação. O Tribunal salienta a necessidade de as «regras propostas» serem aplicadas coerentemente em todas as ações no âmbito de «Horizonte 2020» e em estreita coordenação com os vários organismos de execução. Quaisquer exceções ao âmbito de aplicação das «regras propostas» devem ser claramente justificadas e reduzidas ao mínimo necessário.

IV. 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.

V. No entanto, as «regras propostas» devem distinguir claramente as ações elegíveis para reembolso a 100 % das que estão limitadas a um máximo de 70 % (atividades próximas do mercado). As regras de execução devem indicar claramente o que se entende por «atividades próximas do mercado».

VI. O Tribunal observa que a eliminação da opção de financiamento dos custos indiretos com base nos custos reais representa uma mudança importante em relação ao 7.º PQ. Não é claro o modo como esta alteração irá afetar cada um dos participantes. A Comissão deve garantir que a nova abordagem não conduzirá a situações indesejáveis que prejudiquem significativamente os participantes, o que teria consequências negativas para a atratividade do programa.

VII. O reembolso previsto do IVA não recuperável como custo elegível é uma medida positiva. Contudo, o Tribunal considera essencial que a Comissão forneça orientações claras sobre o que constitui o IVA recuperável.

VIII. Na opinião do Tribunal, o quadro de controlo interno otimizado assente numa estratégia baseada nos riscos, por sua vez intrinsecamente associada ao novo modelo de financiamento proposto, constitui um excelente ponto de partida para a redução do risco de erro. Existem, contudo, limitações a esta abordagem, uma vez que – pela sua própria natureza – alguns riscos devem ser alvo de controlos preventivos eficazes.

IX. O Tribunal considera que a proposta de alargar o âmbito de aplicação do Fundo de Garantia dos Participantes é uma evolução positiva. Contudo, a inclusão na cobertura do fundo de instrumentos sob a forma de parcerias público-privadas exige uma avaliação dos possíveis riscos jurídicos.

<sup>(1)</sup> Conselho da União Europeia (10268/10) – Conclusões do Conselho adotadas pelo Conselho Competitividade na sua reunião de 26 de maio de 2010, p. 2, e Resolução do Parlamento Europeu de 11 de novembro de 2010 [P7\_TA (2010)0401], n.º 7 e seguintes.

<sup>(2)</sup> O conjunto de propostas relativas ao Programa-Quadro Horizonte 2020 (a seguir denominado «Horizonte 2020» ou «pacote regulamentar») é constituído pelo Regulamento que estabelece o Horizonte 2020 [COM(2011) 809 final] (a seguir denominado «Regulamento Horizonte 2020»), a proposta de Regulamento que estabelece as regras de participação e difusão relativas ao Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) (a seguir denominadas «regras propostas» ou «regras»), COM(2011) 810 final, e a proposta de Decisão do Conselho que estabelece o programa específico de execução de Horizonte 2020, COM(2011) 811 final.

X. O Tribunal congratula-se com a intenção da Comissão de tornar obrigatório apenas um certificado de auditoria das demonstrações financeiras no final do projeto. No entanto, recentes auditorias realizadas pelo Tribunal confirmaram que os certificados de auditoria têm uma fiabilidade limitada, pelo que este controlo só em parte é eficaz. Do mesmo modo, as auditorias do Tribunal apontaram para uma baixa participação e taxas de aceitação reduzidas no que respeita à certificação das metodologias. Sem progressos nestes dois domínios, o impacto na estratégia de controlo revista da Comissão seria negativo.

XI. Na opinião do Tribunal, a utilização de prémios deveria incentivar a inovação (tecnológica) de modo a assegurar um efeito de alavanca em fontes adicionais de financiamento. Por conseguinte, a Comissão deveria garantir que sejam reforçados alguns aspetos não financeiros, tais como uma sólida imagem e uma reputação baseada na excelência, na exclusividade e no reconhecimento internacional.

XII. O Tribunal considera que só se deve recorrer a contratos públicos em casos devidamente justificados, de que resultem benefícios adicionais que não seria possível obter se fossem utilizadas subvenções.

XIII. O «pacote regulamentar» não indica claramente o que se deve entender por atividade de inovação. O Tribunal gostaria que houvesse uma clara definição das atividades de inovação elegíveis para financiamento e que o seu âmbito fosse limitado às atividades genuinamente novas.

#### OBSERVAÇÕES DE CARÁTER GERAL

4. Com o programa «Horizonte 2020», a Comissão colocou-se o objetivo de atrair os investigadores de maior sucesso e as empresas mais inovadoras. Neste contexto, o grande princípio transversal que é a simplificação das regras de participação desempenha um papel fundamental. A simplificação reflete-se fortemente nas principais características das regras (para uma perspetiva completa dos objetivos e prioridades subjacentes às medidas de simplificação no «pacote regulamentar», ver *anexo*):

— proporcionar um conjunto único de regras de participação e divulgação aplicáveis a todas as componentes do programa «Horizonte 2020», com a possibilidade de exceções apenas nos casos em que tal se justifique por necessidades específicas,

— oferecer aos participantes regras de financiamento e disposições financeiras (por exemplo, taxas de reembolso dos custos) mais simples e fáceis de utilizar,

— pôr em prática uma nova estratégia de controlo que mantenha o equilíbrio entre confiança e controlo <sup>(1)</sup>.

5. O Tribunal considera que, de um modo geral, se as medidas propostas pela Comissão forem aplicadas da forma prevista, contribuirão significativamente para fazer face aos grandes

desafios com que se confronta o financiamento da investigação da União (como a falta de coerência das regras de participação, a complexidade e os encargos administrativos). Por exemplo, a integração proposta de ações relacionadas com a investigação e a inovação (como as iniciativas tecnológicas conjuntas, ITC) constitui uma resposta às habituais críticas relativas à aplicação não coerente das regras no âmbito do 7.º PQ e facilita a interoperabilidade e a compatibilidade entre as atividades de investigação na União (ver ponto 10).

6. As «regras» introduzem numerosas medidas de simplificação que se refletem no modelo de financiamento dos custos <sup>(2)</sup> (ver ponto 15) e nas disposições financeiras (por exemplo, os requisitos de registo do tempo de trabalho e a proposta de inclusão do IVA na definição das despesas elegíveis, ver ponto 21) <sup>(3)</sup>. A Comissão tem seguido uma dupla abordagem: por um lado, as medidas propostas visam reduzir os encargos administrativos para os beneficiários (por exemplo, um modelo de financiamento menos complexo simplifica a declaração de custos e o cálculo da contribuição da UE para os participantes); por outro lado, estas medidas visam reduzir o trabalho de gestão e controlo por parte da Comissão e assim facilitar a aplicação da estratégia de controlo proposta, mantendo o equilíbrio entre confiança e controlo. Por exemplo, a otimização e simplificação das modalidades de financiamento deverá, nomeadamente, contribuir para um melhor controlo por parte da Comissão <sup>(4)</sup> (ver ponto 24) <sup>(5)</sup>.

7. No geral, as «regras propostas» abordam as questões urgentes e importantes mencionadas no ponto 1. O êxito destas medidas depende, contudo, da sua aplicação efetiva <sup>(6)</sup>. O Tribunal recomenda mais uma vez que a Comissão formule orientações práticas, claras, inequívocas e em tempo útil, de modo a oferecer garantias adequadas tanto aos beneficiários como à Comissão <sup>(7)</sup>. As regras de execução devem ser comunicadas o mais tardar na data de publicação dos primeiros convites à apresentação de propostas.

8. É de salientar que a aplicação de algumas das medidas propostas (como o IVA elegível e a ausência de contas que produzam juros para os pré-financiamentos) depende da adoção

<sup>(2)</sup> COM(2011) 810 final, artigos 22.º e 24.º.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 810 final, artigos 23.º e 25.º.

<sup>(4)</sup> Ao mesmo tempo, tornará mais fácil alcançar o objetivo geral de redução de 5 % do pessoal de todas as instituições e agências europeias; COM(2011) 890 final, p. 4.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 809 final, p. 97 e seguintes.

<sup>(6)</sup> Uma das principais conclusões do estudo do Parlamento Europeu «Financial Rules in the Research Framework Programmes – Streamlining rules for participation in EU research programmes» [Regras financeiras nos programas-quadro de investigação – Simplificação das regras de participação nos programas de investigação da UE] é que a forma como as regras são aplicadas levanta mais problemas que as próprias regras, conduzindo à falta de confiança mútua entre os beneficiários e a Comissão, bem como a encargos administrativos desnecessários para ambas as partes; Direção-Geral das Políticas Internas, Departamento Temático D: Assuntos orçamentais (PE 411.275), 26/05/2010; p. 62.

<sup>(7)</sup> Tribunal de Contas Europeu: Relatório Especial n.º 1/2004, ponto 12; Relatório Especial n.º 9/2007, ponto 71; Relatório Especial n.º 8/2009, pontos 47 a 49, e Parecer n.º 1/2006, ponto 11.

<sup>(1)</sup> A simplificação das regras de participação é uma condição para a aplicação da estratégia de controlo proposta; COM(2011) 811 final, p. 105 (medidas de gestão).

do novo Regulamento Financeiro <sup>(1)</sup>. À data do presente parecer, ainda não estavam concluídos nem o procedimento legislativo nem as regras de execução do novo Regulamento Financeiro.

## OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS

### Quadro Estratégico Comum

9. A Comissão propõe que todo o apoio à investigação e à inovação seja reunido no âmbito de um quadro estratégico comum <sup>(2)</sup>. Tal como já referido pelo Tribunal <sup>(3)</sup>, o programa «Horizonte 2020» deve também identificar os mecanismos de coordenação entre outras políticas da UE (como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão). Esta coordenação permitiria fixar a taxa de cofinanciamento do programa para os programas operacionais tendo simultaneamente em conta as várias fontes de financiamento da UE e aumentando assim potencialmente o efeito multiplicador dos recursos da União. Permitiria também acelerar os progressos no sentido de um Espaço Europeu da Investigação <sup>(4)</sup> unificado. Além disso, atenuaria o potencial risco de acumulação de diferentes subvenções da UE numa só ação <sup>(5)</sup>.

### Conjunto coerente de regras de participação

10. Introduzindo um conjunto único de regras e só permitindo desvios quando justificados por necessidades específicas, a Comissão estaria a reforçar a transição para um conjunto coerente de regras de participação. O 7.º PQ prevê vários estratos de regras [por exemplo, um conjunto normalizado de regras de participação e regras específicas para as ações de coordenação e apoio <sup>(6)</sup> ou cada iniciativa tecnológica conjunta de investigação (ITC) <sup>(7)</sup>]. Por esse motivo, o conjunto de regras do 7.º PQ foi considerado complexo e pouco coerente pela comunidade da investigação <sup>(8)</sup>.

11. A abordagem integrada proposta (por exemplo, uma aplicação amplamente coerente das regras em todas as componentes do «Horizonte 2020» relativamente a questões como a elegibilidade, os critérios de avaliação e os direitos de propriedade intelectual) <sup>(9)</sup> pode ser um passo importante em termos de:

<sup>(1)</sup> COM(2010) 815 final.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 809 final – considerando 15 e artigo 4.º.

<sup>(3)</sup> Parecer n.º 7/2011, ponto 14.

<sup>(4)</sup> O Espaço Europeu de Investigação é composto por todas as atividades, programas e políticas de investigação e desenvolvimento da UE que envolvam uma perspetiva transnacional. Em conjunto, aumentam as possibilidades de circulação, concorrência e cooperação além-fronteiras de investigadores, instituições de investigação e empresas.

<sup>(5)</sup> Parecer n.º 1/2006, ponto 16.

<sup>(6)</sup> As ações de coordenação e apoio (por exemplo, as ações ERA-NET ou as iniciativas no âmbito do artigo 185.º) são identificadas com base nos critérios estabelecidos no 7.º Programa-Quadro. No entanto, a execução através de estruturas de execução específicas pode impor requisitos suplementares e deve cumprir os critérios de elegibilidade nacionais estabelecidos no programa conjunto de investigação.

<sup>(7)</sup> Enquanto parte integrante da investigação da UE, as ITC estão expressamente excluídas do âmbito de aplicação das regras de participação do 7.º PQ. Consequentemente, cada ITC tem o seu próprio *corpus* de regras e procedimentos aplicáveis aos convites à apresentação de propostas e às disposições financeiras.

<sup>(8)</sup> Quarto relatório de acompanhamento do 7.º PQ, apresentado pela Comissão Europeia em 2010, p. 50; Avaliação intercalar do 7.º Programa-Quadro pela Comissão Europeia, p. 56.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 810 final – considerando 6.

— redução da complexidade das regras de participação,

— integração da base de investigação, superando a fragmentação das regras relativas à política da UE; e, ao mesmo tempo,

— orientação da investigação no sentido de uma maior harmonização e cooperação entre os organismos de execução da investigação (Direções-Gerais, agências de execução ou iniciativas tecnológicas conjuntas).

12. No entanto, não é claro de que forma e em que medida as regras de participação serão aplicadas de forma coerente em todas as medidas adotadas no âmbito de «Horizonte 2020», por exemplo no que respeita ao Programa Competitividade e Inovação (PCI), às iniciativas tecnológicas conjuntas e às atividades geridas pelo Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT). O Tribunal sublinha que as eventuais exceções devem ser claramente justificadas e reduzidas ao mínimo, para que a exceção não se transforme em regra. Neste contexto, a segurança jurídica seria maior se o regulamento indicasse as atividades e ações em que se preveem exceções ao conjunto único de regras.

13. Além disso, a plena integração das atividades atualmente abrangidas pelo âmbito de aplicação de outros programas ou iniciativas (como as enumeradas no ponto 12) requer uma sólida coordenação entre os organismos em causa. A Comissão propôs <sup>(10)</sup> que a gestão do «Horizonte 2020» fosse alargada às atuais agências de execução da Comissão e a outros organismos externos, como as empresas comuns que gerem as iniciativas tecnológicas conjuntas <sup>(11)</sup>.

14. O Tribunal recomenda mais uma vez que, para aproveitar plenamente as oportunidades que estas modalidades de gestão oferecem, as mesmas sejam devidamente sujeitas à supervisão da Comissão. Em particular, a integração das empresas comuns como veículos para a realização das políticas da UE requer uma estreita coordenação. Para o efeito, as empresas comuns devem, em primeiro lugar, criar um sistema de controlo interno sólido e abrangente. Neste contexto, a Comissão deve acompanhar a execução dos planos de ação <sup>(12)</sup>. O Tribunal salienta também que é vital uma aplicação efetiva e coerente das regras. Recomenda que a Comissão alargue consideravelmente os principais mecanismos de harmonização como o Comité Regularizador para a Investigação <sup>(13)</sup>, tendo em vista um maior reforço das medidas horizontais.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 809 final, p. 95.

<sup>(11)</sup> Quanto a este aspeto, será otimizada a utilização das agências de execução, nomeadamente através de uma possível redistribuição das tarefas a fim de permitir a especialização. Serão renovados os mandatos das atuais empresas comuns e criadas novas empresas comuns [COM(2011) 809 final, p. 95 e 96].

<sup>(12)</sup> Tribunal de Contas Europeu: Relatório Especial n.º 13/2009, pontos 61 a 66; Parecer n.º 1/2010, ponto 17, e Relatório Anual relativo ao exercício financeiro de 2009, ponto 5.56.

<sup>(13)</sup> Em 2011, a Decisão da Comissão relativa a três medidas para simplificar a aplicação da Decisão n.º 1982/2006/CE instituiu o Comité Regularizador para a Investigação, com mandato para adotar posições finais sobre questões horizontais em matéria de execução (por exemplo, coerência da estratégia *ex post* nas Direções-Gerais da Comissão, aplicação das disposições financeiras, procedimento de certificação, etc.) [C(2011) 174].

### Novo modelo de financiamento dos custos

15. A Comissão propõe (artigos 22.º e 24.º das «regras») um modelo de financiamento constituído por:

- uma taxa única de financiamento para todos os participantes e atividades no âmbito de uma mesma ação (esta percentagem pode atingir 100 % do total dos custos (diretos) elegíveis e ser limitada a um máximo de 70 % para as atividades próximas do mercado),
- uma taxa fixa única de 20 % dos custos diretos totais elegíveis aplicável aos custos indiretos (despesas gerais) elegíveis.

16. O modelo é simplificado de forma radical e procura solucionar os problemas encontrados pelos beneficiários no âmbito do 7.º PQ, no qual a complexidade do modelo de financiamento estava diretamente ligada ao número de combinações disponíveis entre categorias de custos, métodos de cálculo dos custos e taxas de reembolso <sup>(1)</sup>. Por exemplo, no âmbito do 7.º PQ, as taxas de financiamento dependem do estatuto jurídico (por exemplo, organismo público sem fins lucrativos ou empresa com fins lucrativos), do tipo de atividade (investigação, demonstração, gestão e outras) ou do tipo de custos (despesas de pessoal, subcontratação ou outros custos diretos e indiretos) <sup>(2)</sup>.

17. No modelo proposto, foi totalmente eliminada a distinção entre diferentes tipos de atividades, que aumentara a complexidade do modelo do 7.º PQ <sup>(3)</sup>. Além disso, a introdução do financiamento dos custos diretos totais da investigação (fixação de uma taxa única de reembolso dos custos diretos no início de cada projeto), juntamente com uma contribuição nominal fixa (20 %) para os custos indiretos, atribuída a todos os beneficiários e tipos de atividades, torna o modelo mais simples e menos sujeito a erros.

18. O Tribunal observa que estas medidas de simplificação:

- melhoram a fiabilidade do modelo (por exemplo, simplificam a declaração de custos), o que, por sua vez, deverá diminuir o risco de irregularidades nos pedidos de pagamento dos beneficiários (responsabilização e boa gestão financeira),

<sup>(1)</sup> Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2010, ponto 6.7.

<sup>(2)</sup> Relatório do Parlamento Europeu sobre a simplificação da execução dos programas-quadro de investigação [2010/2079 (INI)], ponto 17; 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, p. 4; COM(2010) 187 final, p. 8.

<sup>(3)</sup> Foram assinalados casos durante auditorias financeiras do Tribunal de Contas Europeu. Os beneficiários do 7.º PQ classificam os custos por eles incorridos em 16 categorias. Cada categoria tem diversos níveis de financiamento. Assim, rubricas de custos classificadas incorretamente podem dar origem a montantes de financiamento diferentes, isto porque a mesma rubrica ao abrigo de uma dada categoria (por exemplo, atividades de demonstração) é financiada a uma taxa de 50 %, enquanto ao abrigo de outras categorias (por exemplo, atividades de gestão) a taxa de financiamento é de 100 %.

- tornam menos complexa a contabilidade dos projetos, o que deverá permitir uma gestão eficaz dos aspetos financeiros e administrativos (redução dos encargos administrativos para os beneficiários e para a Comissão),

- eliminariam algumas das fases de verificação necessárias ao abrigo do atual modelo de financiamento no âmbito do 7.º PQ (por exemplo, estatuto jurídico). Deste modo, o modelo de financiamento proposto permitiria facilitar e acelerar o processo de apresentação dos pedidos,

- representam um modelo de reembolso de custos que, na prática, já funciona eficazmente no financiamento da investigação a nível nacional em toda a Europa <sup>(4)</sup>.

19. No entanto, as «regras» não distinguem claramente entre as ações elegíveis para reembolso a 100 % (atividades gerais) e as limitadas a um máximo de 70 % (atividades próximas do mercado). A definição de atividades próximas do mercado, como o desenvolvimento de protótipos, as atividades de ensaio, demonstração, desenvolvimento experimental, os projetos-piloto ou os projetos de aplicação comercial, não é clara, existindo várias definições. As regras de execução devem indicar claramente o que se entende por «atividades próximas do mercado».

20. O Tribunal observa que o modelo de financiamento proposto representa uma grande mudança em relação ao 7.º PQ, já que foi suprimida a opção de financiamento dos custos indiretos com base nos custos reais. Não é claro de que modo o modelo de reembolso dos custos proposto irá afetar cada um dos participantes. A este respeito, a Comissão deverá fornecer garantias de que a nova abordagem não conduzirá a situações indesejáveis que prejudiquem significativamente os participantes, o que diminuiria consideravelmente a atratividade do programa.

### Simplificação dos critérios de elegibilidade e de financiamento

21. As «regras» preveem a introdução de medidas adicionais para simplificar as regras de elegibilidade. A intenção é harmonizar essas regras com as práticas dos beneficiários [por exemplo, os requisitos de registo do tempo de trabalho <sup>(5)</sup>].

22. O Tribunal observa que a utilização dos sistemas de registo do tempo de trabalho deve prosseguir e considera-a adequada, dado que é essencial comprovar os custos de pessoal efetivamente incorridos <sup>(6)</sup>. No entanto, a supressão desta obrigação para o pessoal que trabalha exclusivamente em projetos da UE, permitindo-lhes assinar uma declaração correspondente, constitui uma medida positiva. A fim de assegurar uma abordagem coerente a nível de cada entidade, a Comissão deve

<sup>(4)</sup> O estudo «*Impact of external project-based research funding on financial management in Universities*» [Impacto do financiamento externo da investigação baseada em projetos sobre a gestão financeira das universidades] – relatório de um grupo de peritos presidido por Sabine Herlitschka, novembro de 2008, mostrou, por exemplo, que a abordagem de financiamento que consiste na cobertura dos custos diretos totais mais uma taxa fixa dos custos indiretos (despesas gerais) (geralmente 20 %) é frequente na Europa (por exemplo, na Alemanha, *Deutsche Forschungsgemeinschaft*, e, na Suíça, *Fonds National Suisse*).

<sup>(5)</sup> COM(2011) 810 final, artigo 25.º (Horas produtivas anuais).

<sup>(6)</sup> Parecer n.º 1/2006, ponto 67.

assegurar que o beneficiário cumpre as suas próprias práticas habituais de contabilidade e gestão; caso contrário, a nova medida fica sujeita a irregularidades. Por exemplo, qualquer declaração do beneficiário deve poder ser conciliada com outras provas (por exemplo, horas de trabalho no projeto), ou as referências às tarefas ou tipo de atividades devem ser coerentes com os contratos de trabalho ou outras disposições internas.

23. As «regras» permitem o reembolso do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) não recuperável<sup>(1)</sup>. A importância da alteração das regras no sentido de considerar o IVA não recuperável como custo elegível já foi sublinhada no parecer n.º 1/2006<sup>(2)</sup> do Tribunal. É essencial fornecer orientações claras sobre o que constitui IVA recuperável. No entender do Tribunal, para poder ser considerado elegível, é necessário que o IVA não possa ser recuperado pelo beneficiário ao abrigo da legislação nacional aplicável.

### A estratégia de controlo da Comissão

#### *Estratégia revista e medidas de controlo*

24. A simplificação, objetivo central de «Horizonte 2020», está também fortemente refletida na proposta de gestão financeira do programa<sup>(3)</sup>. Paralelamente à introdução do modelo de financiamento dos custos (ver pontos 15 a 20), o «Regulamento Horizonte 2020»<sup>(4)</sup> visa a aplicação de uma estratégia de controlo revista. Essa estratégia transfere a sua prioridade da minimização das taxas de erro para o controlo em função do risco e a deteção de fraudes, bem como para:

- a obtenção de uma taxa de erro residual das despesas totais ao longo do período de execução do programa próxima de 2 %,
- a limitação do número total de auditorias *ex post* ao estritamente necessário para a realização desse objetivo e da estratégia,
- a limitação a um máximo de 7 % dos participantes do programa «Horizonte 2020» sujeitos a auditoria ao longo de todo o período de programação.

25. As principais componentes da estratégia de controlo estão intrinsecamente ligadas ao modelo de financiamento proposto. Tal como descrito no «Regulamento Horizonte 2020», os efeitos benéficos de certas medidas de simplificação (por exemplo, a eliminação de uma fonte de erros recorrente) deverão diminuir o risco de irregularidades e assim permitir um sistema de controlo e auditoria mais simples e eficaz. Por exemplo, a

<sup>(1)</sup> O imposto sobre o valor acrescentado não é elegível ao abrigo do 7.º PQ, segundo o Regulamento (CE) n.º 1906/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, n.º 3, alínea e) do artigo 31.º. Esta disposição é omitida da proposta de «Regulamento Horizonte 2020». A proposta faz referência ao Regulamento Financeiro, que inclui o IVA não recuperável como elegível.

<sup>(2)</sup> Parecer n.º 1/2006, ponto 64.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 809 final – considerando 32.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 809 final, p. 97.

introdução de regras simplificadas em matéria de custos indiretos (ver ponto 17) reduziria subsequentemente a taxa de erro<sup>(5)</sup>. Além disso, se bem concebida e corretamente aplicada, uma estratégia destinada a reforçar os controlos em função dos riscos e a deteção de fraudes pode evitar a ocorrência de erros.

26. O Tribunal toma nota do desenvolvimento de uma estratégia baseada nos riscos com o objetivo de atingir uma taxa de erro residual próxima de 2 %. Um quadro otimizado de controlo interno, articulado em torno de uma estratégia baseada nos riscos, constitui um excelente ponto de partida para a redução do risco de ocorrência de erros. Contudo, existem limitações a esta abordagem. Alguns riscos, pela sua própria natureza, devem ser alvo de controlos preventivos eficazes.

27. Neste contexto, o Tribunal de Justiça concluiu<sup>(6)</sup> que uma proporção significativa dos certificados de auditoria (certificação *ex ante* das metodologias de cálculo dos custos utilizadas pelos beneficiários e certificação *ex post* das auditorias das declarações de custos, dois elementos importantes no novo mecanismo de controlo da Comissão) foi considerada apenas parcialmente eficaz (ver também os pontos 30 a 32). Por conseguinte, as medidas propostas correm o risco de ser poucos eficazes e de não contribuir suficientemente para alcançar o objetivo de redução da taxa de erro residual. Além disso, a Comissão deve assegurar que um nível previamente estabelecido de atividades de auditoria *ex post* não impedirá a Comissão de atingir uma taxa de erro residual próxima de 2 %<sup>(7)</sup>.

#### *Fundo de Garantia dos Participantes*

28. A Comissão propôs que o Fundo de Garantia dos Participantes (o «Fundo») seja mantido durante todo o período de duração do programa «Horizonte 2020». O Fundo, já em funcionamento no âmbito do 7.º PQ<sup>(8)</sup>, faz parte integrante da estratégia de controlo da Comissão. Visa proteger o orçamento da UE, atuando como garantia financeira para as subvenções concedidas aos beneficiários<sup>(9)</sup>. Consequentemente, não será imposto aos participantes o pagamento de qualquer outra garantia ou caução<sup>(10)</sup>. Ao contrário do 7.º PQ, a cobertura do Fundo incluirá o PCI, as atividades do EIT e instrumentos como as ITC<sup>(11)</sup>.

29. O Tribunal observa que a introdução do Fundo no âmbito do 7.º PQ reduziu os encargos administrativos para os beneficiários. Por exemplo, ao fornecer uma caução sob a forma

<sup>(5)</sup> Tal como indicado na ficha financeira legislativa do «Regulamento Horizonte 2020», cerca de 28 %, em montante, dos erros detetados em auditorias do 7.º PQ dizem respeito aos custos indiretos. É, pois, de esperar que esta taxa diminua ao abrigo do «Regulamento Horizonte 2020» [COM(2011) 809 final, p. 100].

<sup>(6)</sup> Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 6.19 a 6.28.

<sup>(7)</sup> Até meados de junho de 2012, cerca de 7,25 % dos beneficiários do 7.º PQ foram objeto de auditoria ou tinham uma auditoria agendada. No âmbito do 6.º PQ, foram objeto de auditoria 8,45 % dos beneficiários. Em nenhum dos programas-quadro a taxa de erro diminuiu para o nível previsto de 2 % (informações fornecidas pela Comissão Europeia – Direção-Geral da Investigação e da Inovação, RTD).

<sup>(8)</sup> COM(2011) 810 final, artigos 32.º e 33.º.

<sup>(9)</sup> Os beneficiários depositam no Fundo 5 % da contribuição total da UE para o seu projeto e o montante total assim constituído representa uma garantia à qual a UE pode recorrer em caso de perdas financeiras ligadas aos projetos.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 810 final, n.º 4 do artigo 32.º.

<sup>(11)</sup> SEC(2011) 1427 final, volume 2 – Parte 2/2, Anexo 3.

da garantia financeira, a Comissão conseguiu reduzir o número de controlos da viabilidade financeira para a maioria dos participantes e suprimir outras formas de garantia financeira (por exemplo, as garantias bancárias). A este respeito, o alargamento da cobertura do Fundo de modo a incluir o PCI, as atividades do EIT e as ITC é uma evolução positiva. No entanto, a inclusão de instrumentos como as parcerias entre os setores público e privado (por exemplo, ITC) na cobertura do Fundo requer que sejam avaliados os possíveis riscos jurídicos (estruturas jurídicas diferentes<sup>(1)</sup>), em especial se o montante eventualmente recuperado vier a constituir receitas afetadas ao Fundo<sup>(2)</sup>.

#### Procedimentos de certificação

30. A proposta da Comissão prevê dois procedimentos de certificação<sup>(3)</sup> efetuados por um auditor independente. Ambos os procedimentos constituem um elemento do quadro de controlo interno revisto no âmbito do programa «Horizonte 2020»<sup>(4)</sup>. Esses procedimentos são:

- a certificação das demonstrações financeiras (certificação obrigatória de auditorias *ex post* no final do projeto para declarações de custos iguais ou superiores a 325 000 euros para confirmar a exatidão, autenticidade e elegibilidade dos custos declarados),
- a certificação da metodologia (certificação *ex ante* facultativa das metodologias utilizadas pelos beneficiários para o cálculo dos custos diretos de pessoal com base na tabela de custos unitários).

31. A fim de reduzir os encargos administrativos para os beneficiários, a Comissão propõe uma redução do número de certificados de demonstrações financeiras comparativamente ao 7.º PQ<sup>(5)</sup>. Em termos de simplificação, o Tribunal congratula-se com a intenção da Comissão de impor apenas um certificado obrigatório no final do projeto. Contudo, para que o procedimento de certificação seja um meio de controlo eficaz, é essencial a fiabilidade dos certificados de auditoria. Recentes auditorias realizadas pelo Tribunal confirmaram que este controlo foi apenas parcialmente eficaz nos dois últimos anos<sup>(6)</sup>. O Tribunal recomenda uma vez mais que a fiabilidade dos certificados de auditoria seja melhorada graças a uma maior sensibilização dos auditores para a elegibilidade das despesas.

(1) Por exemplo, optou-se pela estrutura jurídica específica das ITC, no quadro do «organismo comunitário», para que a Comissão possa contribuir com os recursos previstos de forma direta e controlável. No entanto, não foi ainda adotada uma decisão final quanto à forma de prosseguir o reconhecimento das ITC. Para a criação de novas ITC, estão atualmente em discussão no âmbito da revisão em curso do Regulamento Financeiro da UE outros tipos de estruturas jurídicas (por exemplo, organismos especiais). Os direitos conferidos aos parceiros privados, a distribuição dos lucros ou os riscos de insolvência devem, por isso, ser tidos em conta ao incluir o PCI, o EIT e as ITC no âmbito do Fundo.

(2) COM(2011) 810 final, n.º 4 do artigo 33.º.

(3) COM(2011) 810 final, artigos 28.º a 30.º.

(4) COM(2011) 809, p. 99.

(5) O programa «Horizonte 2020» exige apenas um certificado (a partir do limiar de 325 000 euros) por beneficiário no final do projeto, em vez dos certificados intercalares exigidos no âmbito do 7.º PQ.

(6) Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 6.19 a 6.21.

32. O objetivo da certificação da metodologia é promover a utilização de metodologias corretas pelos beneficiários ao declararem os custos diretos de pessoal com base numa tabela de custos unitários<sup>(7)</sup>. Supondo que a sua aplicação é eficaz, os beneficiários optariam pela certificação da sua metodologia e, deste modo, o número total de erros relativos aos custos de pessoal seria menor. No entanto, como já foi declarado pelo Tribunal<sup>(8)</sup>, a baixa participação e a fraca taxa de aceitação no 7.º PQ comprometem os esforços desenvolvidos pela Comissão para simplificar os procedimentos. O Tribunal incentiva a Comissão a simplificar e a acelerar o processo de apresentação dos pedidos e a especificar claramente critérios simples para a obtenção dos certificados. Se não o fizer, a eficácia da aplicação da estratégia de controlo revista da Comissão poderá ser comprometida.

#### Novas formas de financiamento

33. As «regras propostas» introduzem como novas formas de financiamento os prémios, os contratos públicos pré-comerciais e os contratos públicos para soluções inovadoras<sup>(9)</sup>. A Comissão tenciona utilizar os prémios como recompensa pela realização de objetivos predefinidos orientados para a investigação<sup>(10)</sup>. Os contratos permitirão à Comissão adquirir serviços de investigação e desenvolvimento e atuar como primeiro cliente de soluções inovadoras<sup>(11)</sup>.

34. O objetivo dos prémios é incentivar um investimento em investigação e inovação de valor muito superior ao valor monetário do prémio. Deste modo, para além da simplificação administrativa, os prémios podem também exercer um forte efeito de alavanca<sup>(12)</sup>. Para que este efeito se concretize, o prémio deve induzir o investimento privado. Sem efeito de alavanca, o prémio será apenas um instrumento de coordenação dos vários esforços de investigação financiados pelo erário público, não atraindo novos investimentos para a investigação. Os prémios devem, portanto, estar associados a incentivos à inovação (tecnológica), a fim de garantir um efeito de alavanca em fontes de financiamento adicionais. Para dar mais peso a este aspeto, a Comissão deve centrar esforços na melhoria da atratividade não financeira dos prémios, por exemplo criando uma imagem e uma reputação para o prémio com base na excelência, exclusividade e reconhecimento internacional.

35. O objetivo dos contratos públicos pré-comerciais e dos contratos públicos para soluções inovadoras é incentivar a procura de produtos ou serviços inovadores, apoiando assim a aceitação pelo mercado<sup>(13)</sup> e reforçando, conseqüentemente, a competitividade europeia. Ao contrário do que se passa com as subvenções, o preço de aquisição no âmbito dos contratos inclui, para além dos custos suportados pelos contratantes, também a sua margem de lucro, podendo assim tornar os contratos

(7) Certificados emitidos por auditores externos – Notas de orientação para os beneficiários e os auditores, versão de 1 de julho de 2010, p. 13.

(8) Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, ponto 6.25.

(9) COM(2011) 810 final, artigos 34.º a 35.º e 48.º a 49.º. Durante o 7.º PQ, já foram lançados projetos-piloto de contratos pré-comerciais (por exemplo, no âmbito do programa de trabalho FP7-ICT-2011-2012). Os prémios foram incluídos nas regras do 7.º PQ, mas não são utilizados como forma de financiamento separada.

(10) COM(2011) 810 final, p. 3.

(11) COM(2011) 810 final, artigo 2.º, n.º 1, pontos 13 e 14.

(12) COM(2010) 187, p. 6 (último parágrafo).

(13) SEC(2011) 1427, p. 19.

públicos mais dispendiosos que as subvenções enquanto instrumentos para financiar a investigação. Por essa razão, os contratos públicos devem ser utilizados apenas quando tal se justifica pela expectativa de benefícios adicionais (por exemplo, a criação de um novo mercado ou o incentivo à inovação) que não se obteriam com as subvenções. As razões para a utilização de contratos públicos devem ser claramente descritas antes do estabelecimento de qualquer contacto com potenciais contratantes. A este respeito, os contratos públicos não devem ser utilizados exclusivamente para fins de simplificação administrativa do programa-quadro.

### Inovação

36. A proposta legislativa relativa ao programa «Horizonte 2020» integra a investigação e inovação ao disponibilizar financiamento coerente e sem discontinuidades desde a fase de conceção até à fase de mercado <sup>(1)</sup>. O termo «inovação» é referido ao longo das «regras propostas» e do «pacote regulamentar» <sup>(2)</sup>.

37. O Tribunal observou, no seu Relatório Especial n.º 4/2011 <sup>(3)</sup>, que o conceito de inovação foi interpretado no sentido lato. O «pacote regulamentar» não indica claramente o que se deve entender por atividade de inovação. Para ilustrar o sentido dado a este termo, utiliza antes uma vasta gama de termos descritivos, como inovação «social», «de craveira mundial», «tecnológica, com base na investigação», «industrial», «societal», «ecológica», «técnica», «bem-estar» e «aplicada» <sup>(4)</sup>. A ambiguidade da definição de inovação pode conduzir a mal-entendidos e aumentar a complexidade da execução dos projetos. É, pois, importante que a proposta forneça uma definição precisa.

38. Reconhecendo o risco de diluição do financiamento entre uma vasta gama de projetos de inovação com um limitado impacto potencial na competitividade da indústria europeia, o programa «Horizonte 2020» deveria limitar claramente o âmbito das atividades de inovação elegíveis para financiamento. O «pacote regulamentar» deveria fazer referência a um quadro de inovação reconhecido, como o Manual de Oslo <sup>(5)</sup> e limitar o âmbito de aplicação às atividades de inovação genuinamente novas.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de julho de 2012.

*Pelo Tribunal de Contas*

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Presidente*

<sup>(1)</sup> COM(2011) 808, p. 4.

<sup>(2)</sup> Por exemplo, «contrato público para soluções inovadoras» [COM(2011) 810, artigo 2.º, n.º 1, ponto 14, artigo 19.º, n.º 8, artigo 35.º e artigo 49.º]. O artigo 22.º, n.º 5, limita a taxa de financiamento das ações de inovação (próximas do mercado) nele enumeradas.

<sup>(3)</sup> <http://eca.europa.eu>

<sup>(4)</sup> COM(2011) 809 final, «inovação social» (décimo primeiro considerando e anexo 1, p. 30), «de craveira mundial» (anexo I, parte I, p. 32), «tecnológica, com base na investigação» (anexo I, parte I, p. 36), «industrial» (anexo 1, parte II, p. 47), «societal» (anexo I, parte II, p. 48), «ecológica» (ibid.), «técnica» (anexo I, parte II, p. 51), «bem-estar» (anexo I, parte III, p. 60) e «aplicada» (anexo I, parte III, p. 68).

<sup>(5)</sup> «Medição das atividades científicas e tecnológicas» – Manual de Oslo – Orientações para a recolha e interpretação dos dados de inovação, 3.ª edição, publicação conjunta OCDE-Eurostat.

## ANEXO

## Objetivos e prioridades subjacentes às medidas de simplificação no «pacote regulamentar»

Objetivos e prioridades	Medidas de simplificação decorrentes dos objetivos e prioridades
Conjunto único de regras de participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>— O programa Horizonte 2020 reunirá <b>todo o financiamento da investigação e inovação</b> atualmente fornecido no âmbito do Programa-Quadro, das atividades ligadas à inovação do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação e do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT) <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Um <b>conjunto único de regras de participação</b> sobre questões como a elegibilidade, a avaliação ou os direitos de propriedade intelectual será aplicável a todas as partes de Horizonte 2020, com desvios possíveis apenas quando justificado por necessidades específicas <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> <li>— Um <b>conjunto claro de critérios</b> para programas conjuntos, ao abrigo do artigo 185.º, e empresas comuns, ao abrigo do artigo 187.º, permitirá avançar com um conjunto mais sólido de iniciativas, tendo em conta a experiência adquirida e as avaliações no âmbito do 7.º Programa-Quadro, bem como as alterações dos regulamentos financeiros <sup>(1)</sup></li> <li>— A Comissão continuará a <b>racionalizar, harmonizar</b> e acelerar os procedimentos e processos ligados à execução do programa e dos projetos <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— O EIT <b>contribuirá para o triângulo do conhecimento</b> associando a excelência da investigação, do ensino e da inovação e desenvolvendo os seus trabalhos em estreita consonância com as prioridades do programa Horizonte 2020 <sup>(1)</sup></li> </ul>
Facilitar a aplicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>— As medidas de <b>informação e comunicação</b> farão parte integrante da execução de Horizonte 2020, gerando uma melhor compreensão, empenhamento e debate por parte do público <sup>(1)</sup></li> <li>— Melhoria da coerência, da qualidade e da eficiência na execução através de uma <b>plataforma informática única</b> <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> <li>— Racionalização dos <b>processos e procedimentos</b> (incluindo disposições pormenorizadas sobre o conteúdo e a forma das propostas), dos processos para converter propostas em projetos, dos requisitos de comunicação de informações e de acompanhamento, bem como dos respetivos documentos de orientação e serviços de apoio <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> <li>— <b>Otimização das atuais agências</b> mediante a redistribuição das tarefas e o aumento da especialização <sup>(1)</sup></li> <li>— <b>Diminuição da burocracia</b> na preparação das propostas (simplificação das normas e procedimentos) <sup>(1)</sup></li> <li>— O <b>Regulamento Financeiro</b> contribuirá também para simplificar o financiamento da investigação e inovação (por exemplo, ausência de contas que produzam juros para os pré-financiamentos, IVA elegível, limitação da extrapolação de erros sistemáticos) <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> </ul>
Regras de financiamento mais simples e acessíveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Simplificação das regras de financiamento, mediante uma <b>taxa única de reembolso</b> para todos os participantes num mesmo projeto (em lugar de três taxas diferentes por tipo de participante), resultando num modelo de financiamento dos custos mais fácil de utilizar <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Maior aceitação das <b>práticas contabilísticas</b> dos beneficiários <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Reembolso de 100 % dos <b>custos diretos</b> <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Os <b>custos indiretos</b> serão abrangidos por uma taxa fixa única aplicada aos custos diretos, o que reduz as taxas de erro nos pedidos de reembolso dos custos <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— <b>Novas formas de financiamento</b> (prémios, contratos públicos pré-comerciais, contratos públicos para soluções inovadoras), que permitirão uma maior flexibilidade para os projetos em domínios específicos nos quais se tenham revelado adequadas <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>, <sup>(3)</sup></li> <li>— Possibilidade de utilizar os <b>custos médios de pessoal</b>, também no caso dos proprietários de PME sem salário <sup>(1)</sup></li> <li>— Supressão dos requisitos de <b>registo do tempo de trabalho</b> para pessoal que trabalha exclusivamente num projeto Horizonte 2020 <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup></li> <li>— Fornecimento de referências objetivas para as <b>horas produtivas anuais</b> <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> <li>— Manutenção do sistema de custos unitários e taxas fixas para as <b>ações de mobilidade e formação</b> (Marie Curie) <sup>(3)</sup>, <sup>(4)</sup></li> </ul>

Objetivos e prioridades	Medidas de simplificação decorrentes dos objetivos e prioridades
Nova estratégia de controlo	<ul style="list-style-type: none"><li>— Uma estratégia de controlo revista que <b>transfira a ênfase</b> da redução ao mínimo das taxas de erro para um controlo baseado nos riscos e para a deteção de fraudes, a qual permitirá reduzir o ónus do controlo para os participantes <sup>(2)</sup>, <sup>(4)</sup></li><li>— Redução dos encargos administrativos, realizando <b>menos auditorias</b> (no máximo, 7 % dos beneficiários do Horizonte 2020), visando ao mesmo tempo alcançar uma taxa de erro de 2 % e <b>reduzir o prazo-limite</b> para a realização de auditorias <i>ex post</i> de cinco para quatro anos <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup></li><li>— Alargamento do <b>Fundo de Garantia dos Participantes</b> a todas as ações no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020, abrangendo assim os riscos para todos os tipos de ações indiretas <sup>(1)</sup>, <sup>(3)</sup></li><li>— Exigência de <b>controles <i>ex ante</i> da capacidade financeira</b> apenas para os coordenadores, reduzindo assim os encargos administrativos <sup>(1)</sup></li><li>— Redução do número de <b>certificados de demonstrações financeiras</b>, exigindo apenas um certificado por beneficiário no final do projeto <sup>(1)</sup></li></ul>

Fontes:

<sup>(1)</sup> COM(2011) 808 final.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 809 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 810 final.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 811 final.