

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Sumário Executivo

27 de maio de 2021

Cofinanciado por:

Equipa de Avaliação

*Coordenação
Gisela Ferreira*

*Direção Executiva
Filipa Seiceira*

*Equipa Técnica
Helena Cristina Morais
José Ferreira de Castro
Bernardo Azevedo
Ana Simões
Tatiana Alves
Pedro Estevão
Rui Godinho*

*Peritos
Azevedo Rodrigues
João Pedroso
Paulo Pedroso*



Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Objetivos e Âmbito da Avaliação

Dado o carácter estratégico que as **Opções de Custos Simplificados (OC)** assumem no período de programação 2014-2020, o objetivo da avaliação é **analisar o contributo da aplicação das Opções de Custos Simplificados (OCS) para a simplificação da implementação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e identificar os pontos críticos, necessidades e potencialidades de alargamento da sua aplicação**, tendo por base a análise da configuração das OCS disponíveis e sua implementação tanto no âmbito do QREN como do Portugal 2020. Desta forma era esperado que fossem produzidas recomendações para apoiar futuras decisões programáticas e de gestão principalmente no que se refere ao potencial de alargamento das OCS no PT2020. Esta avaliação contempla a experiência de implementação das OCS em Portugal no Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) abrangendo os seguintes Programas Operacionais (PO):

- QREN: POPH, PO Madeira e PO Açores.
- PT2020: PO CI, PO CH, PO SE, PO EUR, PO Norte, PO Centro, PO Alentejo, PO Lisboa, PO Algarve, PO Açores, PO Madeira, PDR Continente, PDR Açores e PDR Madeira.

Enquadramento e Contexto da Avaliação

A questão da desburocratização e simplificação no acesso aos Fundos Europeus e ao financiamento de operações (candidatura, aprovação, implementação, monitorização, encerramento da operação) não é nova e no processo de programação do **período 2007-2013 foram tomadas medidas importantes para simplificar as regras de financiamento**, estando prevista no Regulamento (CE) n.º 1081/2006 relativo ao Fundo Social Europeu, um novo regime que permitia que os custos indiretos elegíveis passassem a ser declarados numa base fixa, sem necessidade de a entidade beneficiária apresentar qualquer justificação ou comprovação documental – como sucedia no modelo anterior - até um máximo de 20% dos custos diretos de cada operação. **Esta simplificação, que consistiu em utilizar taxas forfetárias para os custos indiretos, foi acolhida favoravelmente por todas as partes interessadas**, incluindo o Tribunal de Contas Europeu, o qual no seu Relatório Anual de 2007¹ considerou que a maioria dos erros detetados nas despesas relativas às ações estruturais resultava em parte da complexidade da legislação e da sua aplicação, recomendando a necessidade de «*simplificar a base de cálculo dos custos elegíveis e utilizar em mais larga medida pagamentos de montantes fixos ou as taxas forfetárias em vez de reembolsar os "custos reais"*».

As vantagens destas novas formas de financiamento de custos elegíveis foram reconhecidas por todas as instâncias europeias e neste sentido, para o período de programação 2014-2020, a Comissão **alargou as possibilidades em matéria de OCS, dando um maior enfoque às realizações e resultados** (em detrimento da verificação de evidências de despesa). O Regulamento (UE) 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, veio permitir que nos vários FEEI **as despesas elegíveis das subvenções e ajuda reembolsável fossem financiadas não só em regime de custos reais, mas também com base em financiamento por taxa fixa, tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos até € 100.000**. Adicionalmente, no caso do FSE, o Regulamento (UE) 1304/2013, de 17 de dezembro de 2013, definiu que as subvenções e a ajuda reembolsável cujo financiamento público não exceda € 50.000 correspondesse sempre, salvo as exceções previstas, a tabelas normalizadas de custos unitários, a montantes fixos ou a taxas fixas, sendo a utilização de custos simplificados obrigatória nestes casos.

Em Portugal, para além da obrigatoriedade decorrente da legislação europeia, no caso do FSE, de apoio exclusivo em regime de custos simplificados para as candidaturas relativas a operações de baixo montante cujo financiamento público não exceda os 50.000 euros, foi consagrado no regime jurídico dos FEEI a aplicação de OCS², contemplando as seguintes modalidades possíveis de custos simplificados:

- Tabelas normalizadas de custos unitários;
- Montantes fixos de até 100 000 euros de contribuição pública (*lump sums*);

¹ JO C 286 de 10.11.2008, Volume 51, «Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo à execução do orçamento, relativo ao exercício de 2007, acompanhado das respostas das instituições», Capítulo 2, ponto 42

² Modelo de governação dos FEEI (definido pelo decreto-lei nº137/2014 de 12 de setembro); Regras gerais de aplicação dos programas operacionais (PO) e dos programas de desenvolvimento rural (PDR) financiados pelos FEEI, para o período de 2014-2020 (Decreto lei nº159/2014, de 27 de outubro); e regulamentação específica de cada Fundo (p.ex., a Portaria 60-A/2015 de 2 de março, no caso do FSE).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

- Financiamento através de taxa fixa (*flate rates*), determinado pela aplicação de uma percentagem a uma ou mais categorias de custos.

A opção em Portugal foi condicionar o financiamento das operações de baixo montante, quando não existe outra metodologia de OCS definida, à utilização da modalidade de *lump sum*.

O Regulamento (UE) 1304/2013, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao FSE, definiu, ainda, a possibilidade de a Comissão poder reembolsar as despesas pagas pelos Estados-Membros em função de tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos, através da adoção de um **ato delegado**. Portugal utilizou esta possibilidade em 2019, com a inclusão de tabelas normalizadas de custos unitários para as operações relativas a formação não formal destinada a pessoas que trabalham no setor público no Regulamento Delegado (UE) 2019/2170 da Comissão de 27 de setembro de 2019.

Com a publicação do **Regulamento OMNIBUS** (Regulamento (UE) 2018/1046 de 18 julho de 2018), é reconhecido pelas instâncias europeias que devem ser criadas condições para que os Estados Membros possam recorrer mais frequentemente às OCS, como mais uma forma de promover a orientação para os resultados, dando prioridade ao financiamento baseado nas realizações e resultados. Neste sentido o referido Regulamento prevê uma **maior uniformização de regras entre fundos e a flexibilização dos procedimentos/regras necessários para a introdução de OCS**, por exemplo aumentando as possibilidades de utilização das Taxas Fixas sem obrigatoriedade de executar um cálculo para determinar a taxa aplicável, eliminado o limite superior aplicável para a sua utilização de Montantes Fixos. Estende ainda, a obrigatoriedade de aplicação de OCS às subvenções e à ajuda reembolsável relativamente às quais o apoio público não exceda € 100.000 com exceção das operações que beneficiam de apoio no âmbito de um auxílio estatal que não constitua um auxílio de *minimis*. Existe desta forma um alargamento da obrigatoriedade que se faz por duas vias: alargamento ao FEDER e alargamento do limite superior para a obrigatoriedade de aplicação de OCS.

Em Portugal, atualmente **estão em vigor 36 tipologias de operação com a aplicação de OCS**. De acordo com a informação disponibilizada pela Unidade de Certificação (AD&C), até ao final de 2020 no FEDER as operações com taxas fixas (única modalidade de OCS implementada neste fundo) correspondiam a quase 12% do total de operações com despesa certificada, e em termos financeiros a despesa certificada das operações com custos simplificados representa 12,9% do total de despesa pública certificada. No FSE, os custos simplificados apesar de abrangerem um número reduzido de tipologias de operação financiados no PT2020 (ainda que com um peso um pouco maior que no FEDER), representando 14,3% do número de operações com despesa certificada, tinham alguma importância no montante total de despesa pública certificada, representando mais de 1/3 desta despesa. Este facto deriva da proporção financeira que as tipologias de intervenção com OCS têm no volume financeiro FSE certificado. Por sua vez, no PDR 2020 os custos simplificados abrangiam as três metodologias, sendo as tabelas normalizadas de custos unitários a metodologia com maior número de operações (78,7% das operações com OCS), de despesa pública contratada (80,5%) e executada (83,6%). Em termos globais, as operações com OCS tinham um peso residual no total de operações financiadas por este fundo (3,3%), no entanto abrangiam 14,6% da despesa contratada e 12,8% dos pagamentos.

Metodologia

A nível metodológico, a Teoria da Mudança (TdM) foi eleita como abordagem *pivot* desta Avaliação Baseada na Teoria (ABT), complementada com a Análise da Contribuição e Análise de Processo com o objetivo de gerar uma abordagem combinada para a definição das relações causais e dos mecanismos de produção de efeitos. Foi adotada uma perspetiva multi-método, com recurso a diferentes fontes e métodos de recolha e análise de informação onde se destaca a realização de dois ciclos de entrevistas aos vários PO, a aplicação de inquéritos aos PO, aos técnicos das AG e OI e a entidades beneficiárias, a realização de cinco estudos de caso, a análise de *benchmarking* em três países considerados boas práticas na aplicação de OCS com potenciais elementos transferíveis para o contexto português (Itália, Polónia e República Checa) e os três *focus group* com técnicos das Autoridades de Gestão (AG) e Organismos Intermédios (OI), representantes de entidades beneficiárias e entidades de auditoria e controlo.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

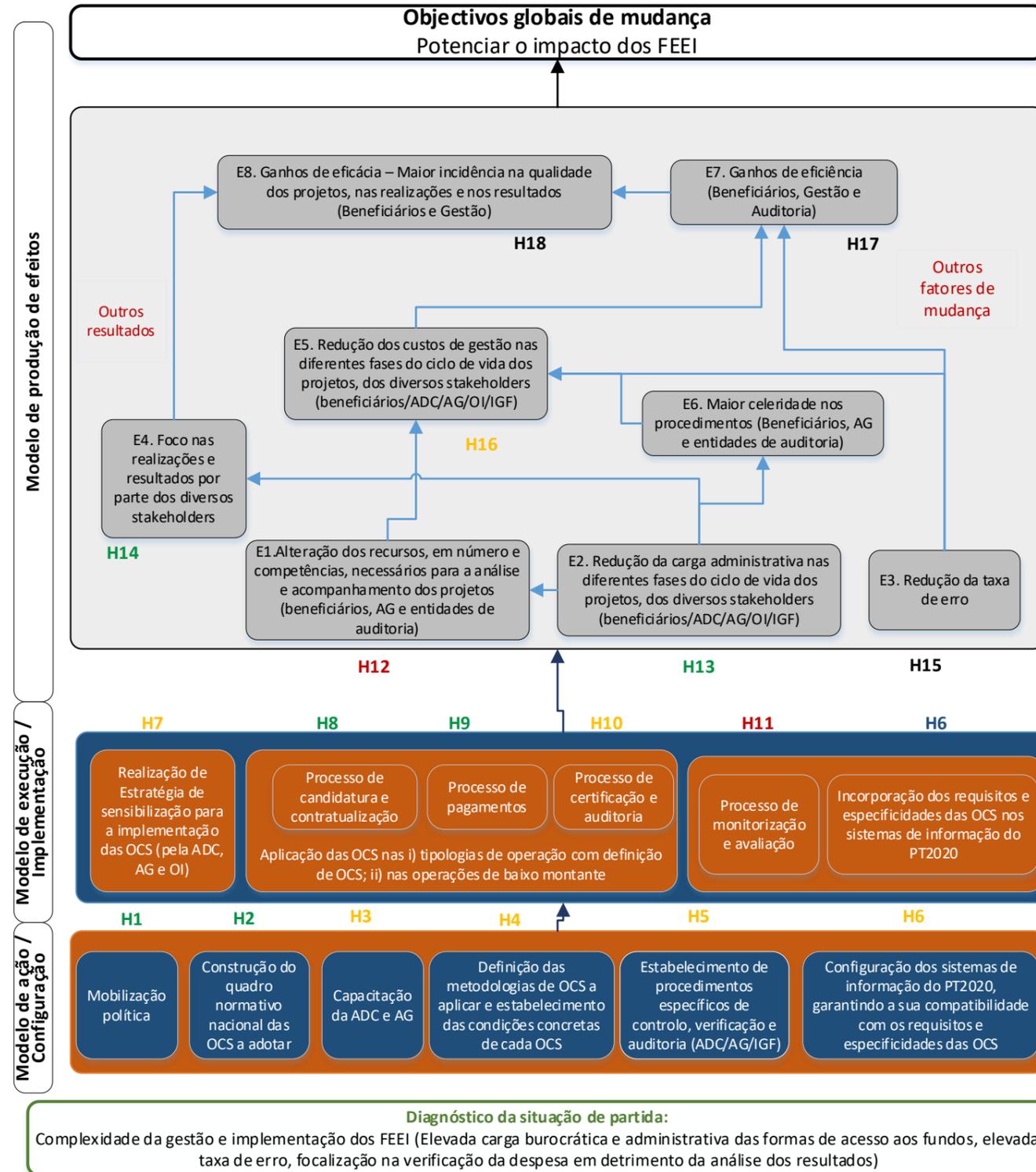
Lógica da abordagem metodológica da avaliação

Esta Avaliação deveria permitir dar resposta às seguintes Questões de Avaliação:

Critério	Questões de avaliação
Relevância	Q1. Em que medida as OCS em vigor respondem à prioridade de simplificação e de orientação para os resultados? Para responder a esta prioridade existe necessidade e potencial de alargamento das OCS a outras tipologias?
Coerência	Q2. Em que medida as OCS se articulam/ compatibilizam com outros sistemas de regras decorrentes da legislação nacional relativamente às mesmas matérias (p.ex. regras do regime de auxílios de estado/contratação pública)?
Eficiência Operativa	Q3. O processo adotado para a constituição das OCS e a sua aplicação (nomeadamente, o envolvimento/participação/adesão dos <i>stakeholders</i> , as metodologias de cálculo utilizadas, os procedimentos adotados, a aplicação das regras comunitárias...) garantiu maior eficácia e eficiência à aplicação das OCS? Quais os principais pontos críticos? O que pode ser feito para que as OCS possam ser mais eficazes, nomeadamente, que boas práticas em Portugal ou outros Estados-Membros podem ser replicadas?
Eficácia	Q4. As OCS alcançaram os seus objetivos (nomeadamente, a simplificação da aplicação dos FEEI e o foco nos resultados)? Que mudanças podem ser observadas decorrentes das OCS aplicadas no QREN e podem ser esperadas das OCS aplicadas no Portugal 2020?

As respostas a estas questões assentaram num conjunto de elementos de análise direcionados para o teste às hipóteses da TdM e aos seus respetivos elos causais que constituíam o modelo de configuração da análise de contribuição e de processo. Tendo em atenção as evidências recolhidas, apresenta-se a configuração final da TdM que permite distinguir diferentes graus de confirmação das hipóteses de partida.

Teoria da Mudança da aplicação das OCS



Outros fatores com influência

- Criação de um regulamento único para os FEEI
- Auditoria única
- Outras medidas de desburocratização e simplificação dos procedimentos, nomeadamente:
 - Desmaterialização dos processos;
 - Harmonização e normalização de formulários de candidatura e de pagamento;
 - Alteração dos métodos de amostragem de auditoria

Hipóteses:

H1: O investimento das tutelas políticas responsáveis do PT2020 no processo de adoção das OCS criou condições motivacionais favoráveis à criação de metodologias de aplicação das OCS

H2: A configuração do quadro normativo nacional das OCS é facilitadora da adoção de OCS por parte dos PO do PT2020.

H3: A AD&C e as das equipas diretivas das AG dos PO foram bem-sucedidas na criação de um ambiente organizacional favorável à inovação e ambição na implementação das OCS

H4: Os circuitos de aprovação de metodologias OCS específicas para cada tipologia de operação são compatíveis com os requisitos objetivos de simplificação e orientação para os resultados subjacentes às OCS

H5: Os procedimentos específicos de controlo, verificação e auditoria estão ajustados aos requisitos e objetivos das OCS

H6: Os sistemas de informação (SI) conseguem integrar as especificidades das OCS e dar respostas às necessidades de gestão e monitorização

H7: As estratégias de sensibilização para a implementação das OCS promoveram a adesão dos beneficiários às tipologias de operações com OCS e forneceram-lhe conhecimentos sobre as regras e os procedimentos específicos das OCS

H8: Os indicadores de resultados assumiram um lugar central nos processos de candidatura e contratualização das tipologias com OCS, os quais requerem uma carga administrativa significativamente menor do que das tipologias de operação em regime de custos reais

H9: O processamento de pagamentos nas tipologias de operação com OCS implementadas tem como consideração fundamental os resultados obtidos pelas operações financiadas, com menos documentos associados

H10: Os processos de auditoria e certificação nas tipologias de operação com OCS implementadas centram-se na verificação das realizações e dos resultados alcançados pelas operações

H11: O sistema construído para monitorizar os resultados das tipologias de operação com OCS consegue produzir informação sistemática e útil e os documentos de monitorização refletem as especificidades das OCS

H12: Processos de contratualização, pagamento, auditoria e monitorização com redução da carga administrativa e maior focos nas realizações e resultados geraram uma alteração no perfil de recursos associados à gestão de fundos comunitários.

H13: Processos de contratualização, pagamento, auditoria com menos documentos associados conduziram a uma redução da carga administrativa e a uma maior celeridade de procedimentos nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, para os diversos stakeholders.

H14: Processos de contratualização, pagamento, auditoria e monitorização centrados nas realizações e resultados contribuíram para uma orientação para os resultados por parte dos diversos stakeholders.

H15: Pagamentos com base em quantidades ou na concretização de resultados sem necessidade de apresentação de despesa conduziram a uma redução da taxa de erro.

H16: A alteração dos recursos, em número e competências, a par da maior celeridade de procedimentos e da redução da taxa de erro geraram uma redução dos custos de gestão nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos stakeholders.

H17: A redução da taxa de erro associada à redução dos custos de gestão nas diferentes fases do ciclo de vida das operações conduziu a ganhos de eficiência.

H18: A melhoria da eficiência associada a uma maior orientação para resultados dos stakeholders gerou uma melhoria da qualidade, das realizações e dos resultados das operações financiadas pelos FEEI.

Legenda do teste de hipóteses

- H - Hipótese validada
- H - Hipótese parcialmente validada
- H - Hipótese não validada
- H - Hipótese sem evidências

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Conclusões da avaliação

Coerência da aplicação das OCS: conjugação das OCS com a legislação nacional

Não se verificaram incompatibilidades entre as medidas de OCS e outros sistemas de regras decorrentes da legislação nacional. Tendo em conta o âmbito de intervenção das OCS e as suas regras de aplicação, os principais focos de análise foram os auxílios de estado e a contratação pública enquanto principais focos de possíveis incompatibilidades.

No que se refere aos auxílios de estado, verifica-se que a **articulação com as OCS é clara uma vez que é explícito que as regras de auxílios de estado têm que ser cumpridas na altura do cálculo e administração das OCS**, pelo que estas devem basear-se em metodologias que permitem identificar claramente os custos elegíveis utilizados e excluir despesas que não são elegíveis ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais. Constatou-se que esta é uma matéria de aplicação restrita, uma vez que a grande maioria das metodologias de OCS englobam entidades ou projetos não enquadráveis no Regime de Auxílios de Estado. Quando tal acontece, os documentos metodológicos efetuam o enquadramento das entidades e dos projetos face a este regime, não tendo sido identificadas pelos interlocutores ouvidos no âmbito da avaliação dúvidas na sua aplicação.

Por sua vez, a **contratação pública não tendo sido identificadas incompatibilidades formais, na sua articulação com as OCS, suscita mais dúvidas junto dos interlocutores consultados.** Essas dúvidas relacionam-se com a complexidade inerente aos próprios procedimentos de contratação pública e com a incerteza que ainda se denota na aplicação das OCS. Se uma operação é feita exclusivamente com contratação pública, não se aplicam as OCS, mas nas operações onde uma parte significativa dos custos da operação está abrangida por contratos públicos, é necessário mobilizar o conceito de “controlo total de gestão da operação” que gera uma grande insegurança relativamente aos procedimentos. Quando o beneficiário detém o controlo total de gestão podem ser aplicadas OCS, mesmo com categorias de custos em contratação pública. Este é um conceito que, de acordo com as AG, não está definido objetivamente e não existem orientações claras nos procedimentos a adotar nestes casos. Para o esclarecimento destas dúvidas é essencial a clarificação de procedimentos e a emissão de orientações de forma a que todos os interlocutores tenham um entendimento comum dos conceitos e procedimentos a realizar, vital para a segurança na aplicação das metodologias de OCS e eliminação da incerteza jurídica que ainda atravessa a aplicação das OCS em Portugal.

Eficiência operativa: criação de condições favoráveis à aplicação de OCS, adequação de procedimentos, sensibilização dos beneficiários, alteração dos procedimentos de auditoria e adequação dos sistemas de informação e monitorização

Na fase inicial de constituição das OCS **as tutelas políticas procuraram criar condições motivacionais** para a elaboração das metodologias, existindo um esforço reforçado de sensibilização das AG para a utilização das OCS. Simultaneamente, **o quadro normativo nacional não colocou limitações à adoção de OCS**, estando contempladas na legislação portuguesa as diversas metodologias previstas na legislação comunitária – taxas fixas, tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos.

Ainda assim, a adoção de OCS nos primeiros anos de vigência do PT2020 abrangeu, um número restrito de tipologias de intervenção, sendo os PO temáticos (POCH, POISE e POCI), POR Norte e o PDR aqueles que desde o início tiveram uma atitude mais proativa e dinâmica na definição de metodologias de OCS. O esforço desenvolvido por estas AG, o trabalho conjunto com o Núcleo de Simplificação, e a articulação necessária com a IGF e Comissão Europeia, a par da perspectivada entrada em vigor do Regulamento Omnibus e das orientações existentes para o novo período de programação, conduziram a **um crescente interesse das AG em alargarem a utilização de OCS, nomeadamente por parte dos PO regionais.** Neste contexto, a utilização de OCS nos FEEI em Portugal tem vindo a crescer de forma acentuada, tendo-se assistido ao longo desta Avaliação a um aumento significativo no número de tipologias de intervenção com OCS (de 15 para 36 atualmente em vigor), existindo uma maior predisposição e interesse das AG para avançar com a definição de novas metodologias, com o desenvolvimento de atos delegados ou de metodologias para integrar o texto dos PO no próximo período de programação - considerados mais “seguros”.

Ficou evidente ao longo da avaliação que **o conhecimento detido pelos vários stakeholders nacionais tem vindo a ser reforçado**, resultado quer da participação da AD&C e de algumas AG nas redes criadas pela CE para a partilha de conhecimentos e práticas sobre OCS, quer do trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Simplificação junto das AG, IGF e CE, ainda, que as AG identifiquem a necessidade de documentação/orientações técnicas por parte da CE, assim como, aspetos a melhorar nomeadamente ao nível da definição de procedimentos e da capacitação e composição das equipas.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

De facto, e apesar de terem sido desenvolvidas iniciativas para a capacitação dos *stakeholders* desenvolvidas pelo Núcleo de Simplificação e algumas AG, as AG e os técnicos dos Organismos Intermédios consideram que **é necessário continuar a reforçar o conhecimento e as competências dos gestores e das equipas técnicas**. Não obstante o esforço que o Núcleo Simplificação tem desenvolvido no sentido de ter uma natureza transversal aos vários fundos, as AG nos vários fóruns onde foram auscultadas, mencionaram que sentem que a informação e o trabalho desenvolvido é mais intenso para o FSE do que para o FEDER, referindo **uma particular necessidade de aprofundar o seu conhecimento relativamente às OCS no FEDER**. Por outro lado, **no caso dos beneficiários, não está ainda enraizada uma prática de capacitação**, através de ações de formação e sensibilização (apenas 39% dos inquiridos frequentou ações de formação ou sessões de informação dedicadas à implementação das OCS), essenciais para a boa aplicação das metodologias. A capacitação técnica de todos os *stakeholders*, e principalmente das entidades beneficiárias, cria condições favoráveis para que os espaços de discussão (onde se inclui o Grupo de Trabalho para a Simplificação), possam abordar as OCS em profundidade, bem como potenciar os seus efeitos positivos, sendo esta formação essencial para o envolvimento das entidades beneficiárias no processo de adoção e implementação das metodologias.

A um nível mais operacional, **o processo de definição das metodologias de OCS foi orientado pela preocupação do seu ajuste à especificidade de cada tipologia de operação, e contou com o envolvimento e articulação entre os stakeholders mais relevantes**, nomeadamente as AG, Núcleo de Simplificação, OI, IGF e CE e, em casos pontuais, representantes de entidades beneficiárias. De facto, a participação das entidades beneficiárias na definição das metodologias não é uma prática enraizada no nosso país, no entanto, esta participação poderá ser crucial, tal como ficou explícito numa das boas práticas apresentadas neste relatório, onde a participação do representante das entidades beneficiárias na elaboração da metodologia (neste caso, a ANESPO na definição das tabelas normalizadas de custos unitários para o ensino profissional) foi determinante para os resultados positivos da sua implementação.

Não existiu um levantamento sistemático de necessidades de adaptação dos sistemas de informação para a integração das especificidades das OCS, tendo apenas sido efetuados ajustamentos para dar resposta às necessidades que foram surgindo, sendo avaliados como medianamente adequados pelos *stakeholders*. O próprio Balcão 2020 apresenta muitas limitações, uma vez que ainda funciona segundo a lógica de custos reais. Na monitorização **não se verificou a construção de um sistema de monitorização dos resultados das tipologias de operação com OCS** com a produção de informações sistemáticas e úteis e com documentos de monitorização a refletir as especificidades das OCS, estando ainda o sistema de monitorização e acompanhamento da implementação dos fundos orientado, sobretudo, para o financiamento em custos reais.

Por último, **os documentos orientadores do controlo e auditoria foram alterados de forma a incorporar orientações e procedimentos específicos para as OCS**. Foram introduzidos elementos relativos às OCS nos principais documentos associados à implementação dos FEEI, como o Sistema de Controlo e Gestão e os Manuais de Procedimentos das AG, Autoridade de Auditoria e Certificação, os avisos e formulários de candidatura e de pedidos de pagamento e saldo final, os guias para os beneficiários, entre outros. Foram, igualmente, elaboradas/adaptadas as Orientações técnicas e de gestão e *checklists* de verificação às formas de financiamento de OCS. No entanto, **este processo tem sido gradual, e não ocorreu simultaneamente, nem da mesma forma em todos os PO**, existindo ainda algumas lacunas ao nível, por exemplo, de tabelas indicativas de correções a aplicar caso sejam detetadas inconformidades. Por outro lado, **os procedimentos de certificação e de auditoria foram igualmente alterados** e tendem a mudar o foco da despesa para a verificação de resultados, ainda assim, a experiência de auditoria em metodologias de OCS é ainda reduzida, sendo identificados alguns constrangimentos pelos auditores (p. ex., forma de auditar operações com reduzida execução, dúvidas relativamente aos documentos de evidência a analisar), e persistindo nas AG algum receio e incertezas relativamente ao que será solicitado em sede de auditoria dado e ao efetivo recentramento do foco das auditorias da despesa para os resultados.

Eficácia: diminuição da carga administrativa, celeridade dos procedimentos e orientação para os resultados

A aplicação das metodologias de OCS trouxe uma **redução no número de documentos** associados aos procedimentos nas diferentes fases do ciclo de vida das operações e, conseqüentemente, uma **menor carga administrativa** e uma **maior celeridade dos procedimentos**, percecionadas quer pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI, quer pelas entidades beneficiárias. De facto, ao nível dos procedimentos e das tarefas desempenhadas pelos técnicos das AG, a informação recolhida indica a existência de alterações com uma simplificação de processos ao nível da análise de candidaturas, procedimentos administrativos e contabilísticos de acompanhamento das operações, análise de pedidos de reembolso e saldo, e das verificações no local, ainda assim, os técnicos referem a necessidade de uma maior

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

estabilização de procedimentos a adotar. De acordo com os dados, a adoção das OCS trouxe uma redução em 23,1% do tempo de trabalho dedicado a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas com uma redução média de 8,9 documentos solicitados. Por sua vez, o tempo de trabalho dedicado a procedimentos burocráticos e contabilísticos na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo reduziu-se, em média, em 27,6%, com uma média de menos 22,8 documentos solicitados. As entidades beneficiárias, de uma forma, geral também consideram que os procedimentos associados à elaboração de candidaturas e submissão de pedidos de pagamento são mais simples, no entanto, revelaram dificuldades em objetivar essa redução.

Por outro lado, **os processos de contratualização e pagamento centrados nas realizações e resultados, contribuíram para uma orientação para os resultados por parte dos diversos stakeholders.** Nas entidades beneficiárias 70% (14 casos em 20) indicaram que se regista uma maior focalização dos técnicos no alcance dos indicadores propostos e 60% (12 casos em 20) refere a maior preocupação com a monitorização das realizações e resultados ao longo da operação. A opinião dos técnicos das AG e OI, vai no mesmo sentido da opinião das entidades beneficiárias, pois consideram que houve um aumento do enfoque nas realizações e nos resultados na elaboração das candidaturas (com valores a variar entre os 50% nas operações de baixo montante e os 100% nas taxas fixas), no perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento (com valores entre os 63,6% nas tabelas normalizadas de custos unitários e os 100% nos montantes fixos) e no perfil de auditoria (variando entre os 50% nos montantes fixos e operações de baixo montante e os 100% nas taxas fixas). Observa-se, no entanto que este foco se centra sobretudo no cumprimento dos indicadores definidos para as tipologias de intervenção, não sendo percecionado pelos interlocutores entrevistados que a adoção de OCS esteja a contribuir para uma melhoria na qualidade das operações.

Simultaneamente, as alterações proporcionadas pela adoção de OCS também **não se traduziram em mudanças significativas nem no número nem na composição das equipas de trabalho**, quer nas AG e OI, quer nas entidades beneficiárias. Nas AG e OI 91,8% dos técnicos referiram a manutenção do número de recursos humanos, denotando-se um cenário idêntico junto das entidades beneficiárias, com 76,9% a referir a manutenção da composição das equipas e da organização do trabalho. É, no entanto, importante salientar que existiram alterações ao nível das competências exigidas aos técnicos das AG, mediante a necessidade do reforço ou diversificação nas equipas de competências em áreas específicas relacionadas com as OCS.

No que se refere às taxas de erro a avaliação não conseguiu encontrar evidências de que a adoção de custos simplificados efetivamente permitiu a sua redução, uma vez que para a maioria das tipologias de intervenção esta utilização é ainda relativamente recente, não existindo dados disponíveis sobre os seus efeitos. Ainda assim, refira-se que os diversos *stakeholders* envolvidos na avaliação consideram que existirá uma redução da taxa de erro fruto da adoção de OCS, o que vai ao encontro da literatura existente baseada na experiência de implementação de OCS em outros programas.

A análise efetuada **não permitiu, igualmente, validar uma efetiva e substancial redução dos custos de gestão dos projetos**, pelo que não existem evidências objetivas de ganhos de eficiência derivados da introdução de OCS. Ainda assim, tendo em consideração os efeitos expectáveis considera-se que existe potencial para que no futuro a adoção de OCS contribua para a obtenção de ganhos de eficiência no financiamento comunitário.

No que se refere ao QREN, como se constatou, na opinião das equipas técnicas e técnicos das AG e OI, as mudanças observadas com a inclusão no QREN das Escalas Normalizadas de Custos Unitários, mantiveram-se no PT2020 com as tabelas normalizadas de custos unitários, tendo-se verificado uma ligeira tendência para o seu reforço no atual período de programação, principalmente na fase de implementação das operações. As AG possuem uma perceção bastante positiva dos resultados e da experiência da implementação de custos simplificados no QREN e a experiência adquirida pelos técnicos durante este período de programação reflete-se no PT 2020, com um maior investimento na ampliação das metodologias nos PO que trabalharam com OCS no anterior período de programação.

Relevância: reposta das OCS à prioridade de orientação para os resultados e potencial de alargamento a outras tipologias

A aplicação de OCS em Portugal **respondeu às prioridades de simplificação e de orientação para os resultados** uma vez que trouxe alterações ao nível do foco nas realizações e nos resultados nos processos de candidatura e implementação das operações, menos carga administrativa nas suas várias fases de conceção e implementação e, conseqüentemente procedimentos mais céleres. No entanto, para a simplificação da gestão e implementação dos FEEI concorrem outros mecanismos de simplificação, que foram sujeitos a análise, nomeadamente a criação de um regulamento único para os

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

FEEI, a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento, a desmaterialização dos processos, a auditoria única e a alteração dos métodos de amostragem de auditoria. Concluiu-se que os fatores externos considerados, à exceção da alteração dos métodos de amostragem para auditoria, são igualmente fatores com influência nos elementos de produção de efeitos da TdM testada ao longo da avaliação. Assim, e **uma vez que o quadro comunitário atual e as orientações da Comissão Europeia vão no sentido da simplificação e desburocratização no acesso aos Fundos Europeus, as OCS são um importante mecanismo neste contexto, no entanto, existem outras medidas adotadas que, paralelamente, contribuem para estes mesmos efeitos**. Tal não significa que estas medidas influenciem o efeito da implementação das metodologias de custos simplificados, uma vez que os efeitos das OCS são inequívocos, mas sim complementam-nas no sentido da simplificação e desburocratização dos FEEI.

Nesta avaliação ficou explícito que **todos os interlocutores reconhecem as vantagens de utilização de OCS e sugerem a sua utilização mais extensiva pelos FEEI**, sendo bastante coincidentes as indicações de possibilidade de alargamento de OCS mencionadas pelos vários interlocutores nos vários fóruns, estando a maioria das tipologias identificadas entre as tipologias referenciadas como prioritárias pelas AG. Ficou desta forma explícito que existe potencial e interesse no alargamento de utilização de OCS, estando as AG em articulação com o Núcleo de Simplificação no sentido de melhorar e ampliar e melhorar a utilização de custos simplificados no próximo período de programação.

Da informação recolhida ao longo da avaliação sugere-se o alargamento da utilização das taxas fixas a operações onde os custos com pessoal têm um peso elevado e a operações onde os custos indiretos podem ser objetivamente calculados em função dos custos diretos; e o alargamento da utilização das tabelas normalizadas de custos unitários a operações onde este tipo de custo é passível de ser calculado, como por exemplo ofertas formativas (onde a análise a experiência da utilização desta metodologia nas escolas profissionais pode ser um bom ponto de partida).

Recomendações da avaliação

Recomendação 1. Reforçar a utilização de atos delegados e/ou incluir as metodologias de OCS nos textos da programação dos PO do próximo período de programação

Fundamentação

O recurso aos atos delegados foi considerado pelos interlocutores entrevistados como um instrumento que dá uma maior segurança na aplicação das OCS, sendo considerado pertinente a sua utilização mais intensa.

A regulamentação para o próximo período de programação indica, contudo, que este instrumento não terá continuidade, prevendo em “substituição”, que os Estados Membros contemplem metodologias de OCS nos próprios textos dos Programas, as quais serão aprovadas com a aprovação do PO.

Neste sentido e considerando que no PT2020 a margem para aprovação de Atos Delegados é reduzida considera-se que a introdução das metodologias logo nos textos do PO poderá contribuir para fornecer às AG a segurança e mais-valias reconhecidas nos Atos Delegados.

Operacionalização

- Análise das metodologias adotadas e a adotar e ponderação das vantagens e desvantagens de utilização de atos delegados e/ou de inclusão nos textos dos PO
- Desencadeamento do processo de adoção de ato delegado

Destinatários

- ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação
- ✓ AG e OI
- ✓ IGF

Recomendação 2. Reforçar a elaboração de orientações e recomendações sobre temas específicos que suscitem dúvidas junto das AG, como por exemplo a contratação pública

Fundamentação

A aplicação das OCS no contexto nacional traz dúvidas específicas que resultam da sua adaptação às regras e legislação nacional. Para o esclarecimento destas dúvidas é essencial a clarificação de procedimentos e a emissão de orientações de forma a que todos os interlocutores tenham um entendimento comum dos conceitos e procedimentos a realizar, vital para a segurança na aplicação das metodologias de OCS. A emissão deste tipo de esclarecimentos já aconteceu no passado (com a questão da necessidade de verificação, ou não, da contratação pública) e revelou ser um meio eficaz de esclarecimento da forma correta de proceder, dando segurança às AG, OI e, em última instância, às entidades beneficiárias.

Operacionalização

- Levantamento periódico de dúvida/necessidades concretas de informação junto dos técnicos (no âmbito do Grupo de Trabalho de Simplificação) e produção de orientações para fazer face às dúvidas das AG. (ver recomendação 3)

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Destinatários

- ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação
- ✓ AG e OI
- ✓ Entidades beneficiárias (de forma indireta)

Recomendação 3. Aprofundar o trabalho desenvolvido pela AD&C de promoção do desenvolvimento de metodologias de custos simplificados, de articulação entre *stakeholders* e de partilha de informação, em particular no domínio do FEDER**Fundamentação**

A AD&C, através do Núcleo de Simplificação, tem desenvolvido um trabalho de coordenação e articulação entre os diversos *stakeholders*, de partilha de informação e de disseminação de boas práticas, o qual é avaliado de forma bastante positiva pelas AG e reconhecido como sendo de extrema importância. Neste âmbito, refira-se a criação do Grupo de Trabalho Simplificação, o qual se constitui com um espaço privilegiado de partilha de informação e conhecimento e de capacitação.

Num contexto de crescimento da importância das OCS, nomeadamente na programação do próximo período de programação e no qual a produção de informação e conhecimento é crescente e abundante, torna-se importante facilitar o acesso das AG ao conhecimento relevante que vai sendo produzido sobre a adoção de OCS.

Neste sentido, é fundamental continuar e reforçar o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pelo Núcleo de Simplificação, nomeadamente através da produção de notas técnicas, divulgação de informação, promoção de reuniões de trabalho, e eventos nacionais e internacionais envolvendo a IGF e Comissão Europeia. É, igualmente, relevante continuar a estimular a participação ativa das AG no Grupo de Trabalho para a Simplificação, sendo este um espaço privilegiado para a troca de experiências e de conhecimento e para o debate de dúvidas e receios.

De referir que não obstante o esforço que o Núcleo Simplificação tem desenvolvido no sentido de ter uma natureza transversal aos vários fundos, as AG nos vários fóruns onde foram auscultadas, referiram que sentem que a informação e o trabalho desenvolvido é mais aprofundado para o FSE do que para o FEDER, referindo uma particular necessidade de aprofundar o seu conhecimento relativamente às OCS no FEDER.

Operacionalização

- Atualização continua do site da AD&C relativamente às OCS, assim como da plataforma Alfresco
- Levantamento periódico de necessidades de informação/dúvidas sentidas por parte das AG, em particular em relação ao FEDER
- Criação de grupos/sessões de trabalho orientadas para necessidades específicas das AG, p. ex., criação de um grupo de trabalho para o FSE e outro para o FEDER
- Realização de sessões com a participação da IGF e a Comissão Europeia

Destinatários

- ✓ AG e OI
- ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação e Unidade de Monitorização e Avaliação
- ✓ IGF

Recomendação 4. Reforçar o desenvolvimento de ações de formação/capacitação para técnicos das AG e OI e entidades beneficiárias**Fundamentação**

A utilização de OCS é ainda relativamente recente, tendo sido sinalizado junto das equipas técnicas das AG e OI e entidades beneficiárias a necessidade de um conhecimento mais aprofundado sobre as especificidades das OCS e as implicações práticas que a sua adoção pode ter na gestão e implementação das operações. Neste sentido surge a necessidade de implementar dois tipos de ações de formação.

Por um lado, dotar os principais *stakeholders* de conhecimentos consolidados sobre a lógica que consubstancia as OCS, sobre as metodologias que terão que aplicar e a forma como estas se operacionalizam. Este é um importante mecanismo para que estes mudem de paradigma e se foquem nos resultados e na componente física das operações em detrimento da componente financeira. Estas ações de formação são relevantes quer quando são criadas novas metodologias de OCS a serem aplicadas a operações que se encontrem em custos reais, quer para capacitar os técnicos das AG e OI e entidades beneficiárias que trabalham com metodologias já em vigor. Criar momentos de formação centrados em metodologias específicas aplicadas a tipologias de operação semelhantes, permite igualmente a partilha de experiências e de dúvidas entre *stakeholders*, contribuindo para a consolidação de conhecimentos.

Por outro lado, implementar ações de formação com um carácter mais abrangente/transversal para um espetro mais alargado de entidades beneficiárias de forma a que estas, mesmo não tendo que implementar metodologias de OCS num futuro próximo, se familiarizem com estas metodologias e as suas principais características/componentes de forma a reduzir eventuais resistências à mudança quando lhes for requerido implementar projetos com este tipo de metodologias.

Em ambos os casos as ações de formação, num primeiro momento, capacitam os técnicos das AG e OI para que, num segundo momento, estes possam capacitar os técnicos das entidades beneficiárias.

Operacionalização

- Levantamento das principais necessidades de formação junto dos técnicos das AG, OI sobre as metodologias que aplicam/irão aplicar (no caso das novas tipologias);
- Promoção de ações de formação junto dos técnicos das AG e OI (ministradas pela AD&C/IGF);
- Levantamento das principais necessidades de informação junto das entidades beneficiárias sobre as metodologias que aplicam/irão aplicar (no caso das novas tipologias);
- Definição dos conteúdos a serem abordados nas ações de formação para a generalidade das entidades beneficiárias;
- Promoção de ações de formação junto das entidades beneficiárias ministradas pelos técnicos das AG/OI já capacitados.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Destinatários

- ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação
- ✓ AG e OI
- ✓ Técnicos das AG e OI
- ✓ Entidades beneficiárias
- ✓ IGF

Recomendação 5. Envolver as entidades beneficiárias e os seus representantes no processo de elaboração das metodologias**Fundamentação**

O envolvimento das entidades beneficiárias é importante para assegurar o desenho de metodologias de OCS adequadas à realidade no terreno e para vencer resistências e receios dos beneficiários, uma vez que ao perceberem a lógica subjacente à elaboração das metodologias, facilita o seu processo de implementação. Por outro lado, uma vez que na elaboração das metodologias de OCS a definição dos montantes ou taxas aplicar é um fator crítico para o seu sucesso, a experiência e conhecimento prático da implementação das operações pelas entidades beneficiárias pode ser determinante para a definição dos valores mais adequados.

Operacionalização

Reuniões com as entidades beneficiárias no momento de definição de novas metodologias de OCS, com o duplo objetivo de:

- Recolher informação prática sobre o contexto de implementação das operações no terreno, os seus grupos alvo e principais custos associados de forma a definir uma metodologia o mais adequada possível à realidade;
- Permitir às entidades beneficiárias acompanhar o processo de elaboração da metodologia de forma a que possam dar a sua opinião/*inputs* para o seu melhoramento/adequação.

Destinatários

- ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação
- ✓ AG e OI
- ✓ IGF
- ✓ Entidades beneficiárias

Recomendação 6. Adaptar os mecanismos de monitorização e acompanhamento do PT2020 de forma a incorporar informação relativa às OCS**Fundamentação**

A adoção de metodologias de Custos simplificados tem vindo a aumentar sendo crescente o número de tipologias de intervenção parcial ou totalmente financiadas através de OCS, assumindo uma importância cada vez maior no financiamento dos FEEI.

Neste contexto, considera-se que os sistemas de monitorização e acompanhamento, que de acordo com a informação analisada ao longo da Avaliação não registaram alterações significativas, devem adaptar-se de modo a fornecer informação específica relativa às operações em OCS e ao seu peso no financiamento comunitário, nomeadamente por metodologia de OCS. .

Operacionalização

- Levantamento junto das AG/OI e da AD&C das principais necessidades em matéria de acompanhamento e monitorização de Operação com OCS
- Definição de indicadores-chave para o acompanhamento e monitorização de operações com OCS
- Incorporação de informação relativa a operações com OCS nos documentos de monitorização/accompanhamento existentes e/ou criação de novos documentos

Destinatários

- ✓ AG e OI
- ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação e Unidade de Avaliação e Monitorização Estratégica

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Recomendação 7. Contribuir para a facilitação dos procedimentos de verificação e auditoria a operações metodologias de OCS e potenciar um maior foco nos resultados**Fundamentação**

A introdução de metodologias de OCS tem implícita uma mudança do *focus* das auditorias, as quais deixam de incidir na aferição, sobretudo, de documentos de despesa para incidirem nas realizações e resultados.

Esta alteração coloca receios às AG pela incerteza sobre como serão realizadas as auditorias, e também coloca desafios aos auditores que têm de alterar os procedimentos e documento de suporte às auditorias.

Neste sentido, e uma vez que as auditorias começam a incidir sobre realização e resultados os auditores e as AG referem que as metodologias deveriam:

- ✓ definir indicadores de realização/resultados associados ao financiamento, diretamente relacionados com os objetivos do financiamento e facilmente quantificáveis e verificáveis;
- ✓ definir resultados intermédios, que permitam a aferir o cumprimento dos objetivos ao longo da execução do projeto, não deixando para o fim a verificação do cumprimento ou não dos resultados definidos;
- ✓ indicar as penalizações existentes em caso de incumprimento dos resultados ou de outras obrigações, (como por exemplo a informação ou publicidade);
- ✓ identificar de forma clara quais as evidências (documentos) necessárias para verificar o cumprimento das regras definidas para o financiamento, ou seja, delimitando o que é auditável em cada metodologia, deixando claro que documentos deve o beneficiário reunir de forma a comprovar que os resultados do financiamento foram alcançados e que existem as evidências necessárias para justificar o financiamento. Estas evidências deverão ser simplificadas/otimizadas (quer em quantidade, quer em qualidade) para cada uma das metodologias, sob pena da lógica de custos reais manter-se no processo de simplificação;
- ✓ Rever os métodos de amostragem em cada metodologia OCS, de forma a não se manter uma lógica de verificação de gestão assente em custos reais.
- ✓ Emitir notas técnicas quer de carácter genérico e transversal, quer particulares, em matéria de verificação de resultados em sede de verificação administrativa, que permitiram focalizar as equipas de análise na verificação do cumprimento de resultados.

A implementação destes procedimentos não só facilita os processos de verificação e auditoria como fornece toda a informação de forma transparente e clara ao beneficiário logo na preparação e apresentação das candidaturas levando um maior foco para os resultados.

Operacionalização

- Verificação em cada metodologia que os indicadores são claros e adequados à natureza e objetivos das operações
- Verificar em cada metodologia se existe a necessidade de definição de indicadores intermédios
- Introduzir nas metodologias regras relativas às penalizações em caso de incumprimento dos resultados
- Verificar em cada metodologia se estão identificadas todas as evidências (documentos) necessárias para verificar o cumprimento das regras definidas para o financiamento
- Analisar o tipo de evidências solicitadas procurando a sua simplificação e otimização

Destinatários

- ✓ AG e OI
- ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação e Unidade de Monitorização e Avaliação e Núcleo de Controlo e Auditoria
- ✓ Auditores
- ✓ IGF

Recomendação 8. Reforçar as sinergias entre as diversas AG/OI num esforço de maior uniformização de documentos e procedimentos relativamente as OCS**Fundamentação**

No decorrer da avaliação ficou patente a diversidade de procedimentos e regras entre as várias tipologias e os vários PO, levando que a que entidades beneficiárias que tenham contacto com mais de um PO/Fundo tenham que efetuar procedimentos diferentes para a realização de tarefas semelhantes, o que prejudica a simplificação desejável para a aplicação das OCS, e em sentido mais lato, a própria simplificação dos FEEI.

Uma análise dos procedimentos requeridos pelas várias AG de forma a encontrar uma base comum seria um passo importante para uniformização e simplificação da aplicação das OCS. Tal poderia ser feito, numa primeira fase, com a identificação das Tipologias de diferentes PO passíveis de serem implementadas pelas mesmas entidades beneficiárias e iniciar a análise dos procedimentos nesses casos.

Operacionalização

- Levantamento dos procedimentos adotados em cada uma das AG, nomeadamente por TO
- Levantamento de documentos de suporte à implementação de OCS (orientações, *checklists*,...)
- Sistematização de necessidades dos técnicos em cada PO
- Criação de grupos de trabalho entre AG de forma a analisar os procedimentos requeridos e identificar formas de uniformização.
- Divulgar essas alterações junto dos técnicos das AG e OI e das entidades beneficiárias

Destinatários

- ✓ AG e OI
- ✓ Técnicos das AG
- ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação