

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Relatório Final

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*



RESUMO

Propósito/Fundamentação

O estudo de Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados está integrado no Plano Global de Avaliação do PT2020 e tem como principal propósito aferir o contributo da aplicação das Opções de Custos Simplificados (OCS) para a simplificação da implementação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), identificar os pontos críticos, necessidades e potencialidades de alargamento da aplicação das OCS e produzir recomendações que informem futuras decisões programáticas e de gestão, tendo por base a análise da configuração das opções disponíveis e da respetiva implementação, tanto no âmbito do QREN (período de programação 2007-2013), como do PT 2020 (período de programação 2014-2020).

Objetivos

Esta avaliação assume a natureza de uma avaliação do processo de configuração e da implementação de OCS em Portugal, com vista a identificar os seus principais resultados e compreender a forma como estes foram alcançados, tendo como principais objetivos:

- aferir se a adoção de OCS (quer ao nível do processo adotado, quer da sua implementação) está a **alcançar os objetivos esperados ou a criar condições para os alcançar**, em termos de aumento da eficiência (diminuindo a carga administrativa; acelerando os procedimentos que permitem o reembolso das despesas, diminuindo o erro, ...) e da **eficácia das medidas dos FEEI** (maior ênfase nas políticas e nos objetivos);
- analisar a legislação nacional (nomeadamente, a comparação entre fundos e com a legislação comunitária), avaliando o seu contributo para potenciar ou desincentivar os processos de Custos Simplificados, o contributo dos mecanismos de verificação e auditoria (de sistema e de operações) para os processos de simplificação e aferindo a **compatibilidade da aplicação de OCS com a existência de outras regras decorrentes da legislação nacional**, nomeadamente, em matéria de auxílios de estado e contratação pública.
- produzir conhecimento sobre as opções inerentes às metodologias específicas aplicadas a cada tipologia e avaliar a sua adequação aos objetivos de eficácia e eficiência, identificando **constrangimentos à implementação ou ao alargamento da aplicação de OCS**;
- produzir **recomendações** de melhoria da implementação das OCS e, conseqüentemente, da sua eficácia e eficiência, bem como de alargamento da aplicação das OCS.

Metodologia

O roteiro metodológico assenta na Avaliação baseada na Teoria, tendo como pivot a abordagem da Teoria da Mudança complementada com princípios da Análise da Contribuição e da Análise de Processo com o objetivo de gerar uma abordagem combinada para a definição das relações causais e dos mecanismos de produção de efeitos.

Privilegiou-se uma metodologia integrada, multi-método, que conjuga diversos métodos e técnicas de recolha e análise de informação, com destaque para a realização de entrevistas, análise documental e de *benchmarking* em três países (Itália, Polónia e República Checa), a aplicação de inquéritos às Autoridades de Gestão dos vários PO que adotaram OCS, às equipas técnicas das AG e OI e às entidades beneficiárias com operações com despesa certificada abrangida por custos simplificados, a realização de 5 estudos de caso e de 3 sessões de *focus group* (uma com representantes de entidades beneficiárias, outra com representantes das AG e OI e outra com entidades responsáveis pelo controlo e auditoria).

Resultados

Coerência da aplicação das OCS: Não se verificaram **incompatibilidades entre as OCS e a legislação nacional** e a articulação das OCS com os auxílios de estado é clara. No que se refere à contratação pública, as AG expressaram dúvidas em matérias específicas de articulação com as OCS, nomeadamente nas operações onde uma parte significativa dos custos estão abrangidos por contratos públicos e ao qual está associado o conceito de “controlo total de gestão da operação”.

Eficiência operativa: O **quadro normativo nacional não colocou limitações à adoção de OCS**, estando contempladas na legislação portuguesa as diversas metodologias previstas na legislação comunitária e 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. Constatou-se, igualmente, que **o conhecimento detido pelos vários stakeholders nacionais foi reforçado**, ainda, que as AG e os seus técnicos identifiquem a necessidade de documentação/orientações técnicas por parte da CE, assim como, o reforço da **capacitação**, a estabilização de procedimentos e **o aumento da dimensão das equipas**.

Com efeito, um dos principais aspetos que os *stakeholders* aludem como inibidor da implementação das OCS é a perceção da

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

falta de clareza e a existência de omissões nos documentos orientadores, que cria incerteza nas AG e receio de consequências futuras, nomeadamente em sede de auditoria, o que deriva em grande medida da insuficiente disponibilização de documentação/orientações técnicas nesta matéria.

O **processo de definição das metodologias de OCS** foi orientado pela preocupação do ajuste à especificidade de cada tipologia de operação, existindo ao longo do período de programação um sentimento de maior segurança na definição de novas metodologias de OCS, as quais beneficiaram do envolvimento e articulação com os *stakeholders* mais relevantes, nomeadamente as AG e OI, o Núcleo de Simplificação e a IGF, ainda que com o fraco envolvimento dos beneficiários ou de entidades que os representem.

Na análise da aplicação das OCS, os indicadores de resultado assumiram um lugar central nos **processos de candidatura** e contratualização, os quais tendencialmente requerem uma menor carga administrativa comparativamente a operações em regime de custos reais, com redução do número de documentos requeridos e a diminuição dos tempos de análise de candidaturas por parte dos técnicos das AG e OI. Os **processos de pagamento** e as **verificações administrativas e no local** das operações com OCS, quando comparados com operações em custos reais, centram-se mais nos resultados obtidos e têm menos documentos associados, com alterações aos tempos de trabalho das equipas quer das entidades beneficiárias, quer das AG e OI, no sentido da celeridade dos procedimentos e da diminuição dos **tempos alocados a processos administrativos e financeiros**. Os procedimentos de **certificação e de auditoria** foram 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.

Eficácia: 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**, percecionado quer pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI, quer pelas entidades beneficiárias. 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**. No entanto, estas alterações **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, nem numa melhoria da qualidade das realizações e dos resultados das operações, uma vez que o foco nos resultados se centra essencialmente no cumprimento dos indicadores definidos para as tipologias de intervenção.

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.

Principais conclusões

No processo de definição do PT2020, Portugal, em consonância com as orientações europeias, reconheceu o potencial da utilização de OCS como um dos meios de promover a simplificação e desburocratização, tendo sido criadas ao longo do período de programação condições para uma maior capacitação e crescente interesse das AG na adoção de OCS (observável através do aumento do número de metodologias de OCS em vigor).

As **vantagens de utilização das OCS são reconhecidas por todos os stakeholders** e a sua utilização mais alargada nos FEEI é vista claramente como uma mais-valia. Com base na informação recolhida, 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 as ofertas formativas (onde a análise da experiência de utilização desta metodologia nas escolas profissionais pode ser um bom ponto de partida).

Em termos globais, constatou-se que a adoção de OCS contribuiu para uma **redução da carga administrativa e celeridade de procedimentos e um maior foco nas realizações e resultados**, com os indicadores de resultado a assumir um lugar central nos processos de candidatura e nos processos de pagamento, **mas ainda sem evidências de um aumento da qualidade das operações e de uma efetiva e substancial redução dos custos de gestão e de ganhos de eficiência** derivados da introdução de OCS.

SUMMARY

Purpose

The evaluation study of the Application of Simplified Costs is programmed under the framework of the Overall Evaluation Plan of PT2020 and its main purpose is to assess the contribution of the application of Simplified Cost Options (SCO) to the simplification of the implementation of the European Structural and Investment Funds (ESIF) and to identify its critical points, needs and potential for extending the application of SCO and to produce recommendations that inform future management and programmatic decisions, based on the analysis of the configuration of the available options and their implementation, both under the QREN (2007-2013 programming period) and PT 2020 (2014-2020 programming period).

Objectives

This evaluation study assumes the nature of an assessment of the SCOs configuration and implementation process in Portugal, with a view to identifying its main results and understanding the way in which they were achieved, with the following main objectives:

- to assess whether the adoption of SCOs (both in terms of the process adopted and its implementation) **is achieving the expected objectives or creating the conditions to achieve them**, in terms of increased efficiency (reducing the administrative burden; speeding up the procedures that enable the reimbursement of expenditure, reducing error, ...) and **effectiveness of ESIF measures** (greater focus on policies and objectives);
- to analyse the national legislation (namely, the comparison between funds and with EU legislation), assessing its contribution to boost or discourage Simplified Costs processes, the contribution of verification and audit mechanisms (system and operations) to simplification processes and assessing **the compatibility of the application of SCOs with the existence of other rules arising from national legislation**, namely, regarding state aid and public procurement.
- to generate knowledge on the options inherent to the specific methodologies applied to each typology and assessing their suitability to the objectives of effectiveness and efficiency, identifying **constraints on the implementation or extension of the application of SCOs**;
- to produce **recommendations** for improving the implementation of the SCOs, and consequently its effectiveness and efficiency, as well as broadening the application of the SCOs.

Methodology

The methodological guide is based on Theory-Based Evaluation, with the Theory of Change approach as a pivot complemented by principles of Contribution Analysis and Process Analysis with the aim of generating a combined approach for the definition of causal relations and mechanisms of effect production.

Priority was given to an integrated, multi-method methodology that combines various methods and techniques for collecting and analysing information, with emphasis on interviews, document analysis and benchmarking in three countries (Italy, Poland and the Czech Republic), the application of surveys to the Managing Authorities of the various OPs that have adopted SCOs, the technical teams of MAs and IBs and beneficiary entities with operations with certified expenditure covered by simplified costs, the carrying out of 5 case studies and 3 focus group sessions (one with representatives of beneficiary entities, another with representatives of MAs and IBs and another with entities responsible for control and audit).

Results

Coherence of the application of the SCOs: there were **no incompatibilities between the SCOs and national legislation** and the articulation of the SCOs with state aid is clear. Regarding public procurement, the MAs expressed doubts on specific issues of articulation with the SCOs, namely in operations where a significant part of the costs are covered by public procurement and to which the concept of "full management control of the operation" is associated.

Operative efficiency: The **national regulatory framework did not place limitations on the adoption of SCOs**, as the various methodologies provided for in Community legislation are included in the Portuguese legislation and the political authorities have sought to create motivational conditions for the preparation of methodologies, with a reinforced effort to raise awareness among MAs on the use of SCOs. It was also noted that **the knowledge held by the various national stakeholders was strengthened**, although the MAs and their technical staff identified the need for documentation/technical guidance from the EC, as well as the strengthening of **capacity building**, stabilization of procedures **and increasing the size of the teams**.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

In fact, one of the main aspects that stakeholders mention as inhibiting the implementation of the SCOs is the perceived **lack of clarity and the existence of omissions in the guiding documents**, which creates uncertainty in the MAs and fear of future consequences, particularly in the case of audits, which is largely due to the insufficient availability of documentation/technical guidelines on this matter.

The **process of defining the SCOs methodologies** was guided by the concern to adjust them to the specificity of each type of operation, and throughout the programming period there was a feeling of greater security in the definition of new SCOs methodologies, which benefited from the involvement and articulation with the most relevant stakeholders, namely the MAs and the IBs, the Simplification Nucleus and the IGF, although with the weak involvement of the beneficiaries or entities that represent them.

In the analysis of the application of the SCOs, the result indicators have assumed a central place in **the application and contracting processes**, which tend to require less administrative work compared to real cost operations, with a reduction in the number of documents required and a decrease in the time taken by MAs and IBs to analyse applications. **The payment processes and administrative and on-site checks** of operations with SCOs, when compared with real cost operations, are more focused on the results obtained and have fewer documents associated, with changes to the working times of the teams both from the beneficiary entities and from the MAs and IBs, in the sense of speeding up procedures and reducing the **time allocated to administrative and financial processes**. The **certification and auditing procedures** have been altered and tend to change the focus from expenditure to the verification of results, even so, the auditing experience in SCOs methodologies is still reduced.

Effectiveness: The application of the SCOs methodologies brought about a **reduction in the number of documents associated** with the procedures in the different phases of the life cycle of the operations and, consequently, a **lower administrative burden and greater speed in the procedures**, perceived both by the technical teams and technicians of the MAs and IBs and by the beneficiary entities. On the other hand, the contracting and **payment processes focused on outputs and results**, have contributed to an **orientation towards results by the various stakeholders**. However, these changes **have not translated into significant changes either in the number or composition of the work teams**, either in the MAs and IBs, or in the beneficiary entities, or into an improvement in the quality of the outputs and results of the operations, since the focus on results is essentially centred on compliance with the indicators defined for the intervention typologies.

Regarding **error rates**, the evaluation could not find evidence that the adoption of simplified costs effectively allowed its reduction, since for most of the intervention typologies this use is still relatively recent and there is no available data on its effects. Even so, it should be noted that the various stakeholders involved in the evaluation consider that there will be a reduction in the error rate as a result of adopting SCOs, which is in line with the existing literature based on the experience of implementing SCOs in other programmes. The analysis also did not allow validating an effective and substantial reduction in **project management costs**, so there is no objective evidence of efficiency gains from the introduction of the SCOs. Even so, considering the expected effects, it is considered that there is potential for the adoption of SCOs to contribute to efficiency gains in EU funding in the future.

Main Conclusions

In the process of defining PT2020, Portugal, in line with European guidelines, recognised the potential of using SCOs as one of the means of promoting simplification and de-bureaucratisation, and throughout the programming period conditions were created for greater capacity building and growing interest of MAs in adopting SCOs (observable through the increase in the number of SCOs methodologies in place).

The **advantages of using SCOs are recognised by all stakeholders** and their wider use in ESIF is clearly seen as an asset. Based on the information collected, it is suggested to: extend the use of flat rates to operations where staff costs have a high weight and to operations where indirect costs can be objectively calculated as a function of direct costs; and **extend the use of standard scales of unit costs** to operations where this type of cost is likely to be calculated, such as training offers (where the analysis of the experience of using this methodology in vocational schools can be a good starting point).

Overall, it was found that the adoption of SCOs has contributed to a **reduction in the administrative burden and speed of procedures and a greater focus on outputs and results**, with result indicators taking centre stage in application and payment processes, **but still no evidence of an increase in the quality of operations and an effective and substantial reduction in management costs and efficiency gains** derived from the introduction of SCOs.

Índice

SIGLAS

Introdução	1
1. Enquadramento e Contexto da Avaliação	3
1.1. Contextualização.....	3
1.2. Adoção de custos simplificados no PT2020	5
2. Objetivos e Âmbito da Avaliação	13
3. Metodologia de Avaliação	15
3.1. Quadro conceptual da avaliação	15
3.2. Teoria da Mudança	17
3.3. Procedimentos de recolha e análise de informação.....	28
4. Resposta às Questões de avaliação	35
4.1. Coerência	35
4.2. Eficiência Operativa	44
4.3. Eficácia	116
4.4. Relevância.....	133
5. Conclusões e recomendações	147
Referências Bibliográficas e Eletrónicas	159
Anexo	165

Índice de figuras

Figura 1. Explicitação da teoria da mudança.....	20
Figura 2. Parte I - Modelo de configuração de custos simplificados: análise de contribuição e de processo	21
Figura 3. Parte II - Modelo de implementação de custos simplificados: análise de contribuição e de processo	22
Figura 4. Parte III - Relação entre resultados intermédios e modelo de produção de efeitos	23
Figura 5. Relação entre os Outros fatores com influência e o modelo de produção de efeitos.....	24
Figura 6. Circuito de definição e aprovação de uma metodologia de OCS - FSE	68
Figura 7. Documentação obrigatória a integrar os pedidos de pagamento do Eixo1- cursos profissionais, PO CH	96
Figura 8. Influência dos fatores externos na produção de efeitos	141
Figura 9. Validação das hipóteses da teoria da mudança.....	151

Índice de tabelas

Tabela 1. Opções de Custos Simplificados em Aplicação, antes e depois da entrada em vigor do Regulamento OMNIBUS.....	6
Tabela 2. Pesos dos custos simplificados no FEDER	11
Tabela 3. Pesos dos custos simplificados no FSE	12
Tabela 4. Pesos dos custos simplificados no FEADER.....	12
Tabela 5. Questões de Avaliação.....	14
Tabela 6. Métodos e Abordagens vs Questões de Avaliação	15
Tabela 7. Passos da Teoria da Mudança, da Análise de Contribuição e da Análise de Processo.....	16
Tabela 8. Legenda para análise do teste às hipóteses.....	26
Tabela 9. Relação entre Questões de Avaliação, Hipóteses e Elos Causais	26
Tabela 10. Países para o estudo de benchmarking	29

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 11. Universo e respostas obtidas do processo de inquirição	30
Tabela 12. Opções de custos simplificados enquadradas no Regime de Auxílios de Estado.....	36
Tabela 13. Dúvidas/preocupações identificadas pelas AG na articulação entre OCS e contratação pública	38
Tabela 14. OCS e contratação pública - vantagens.....	40
Tabela 15. Incompatibilidades ou incumprimentos com o sistema de regras/legislação, detetadas nas operações com as metodologias de OCS	41
Tabela 16. Incompatibilidades ou incumprimentos referidos pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI.....	42
Tabela 17. Burocratização da contratação pública.....	43
Tabela 18. Grau de concordância com as afirmações (N=8)	46
Tabela 19. Elementos críticos que condicionam a eficácia e eficiência dos FEEI em Portugal e Principais vantagens das OCS em relação aos Custos Reais	49
Tabela 20. Quadro comparativo da Legislação Europeia e Nacional em matéria de OCS.....	50
Tabela 21. Atos Delegados adotados por Estado Membro	53
Tabela 22. Aplicação de OCS no FEDER nos vários Estados Membros da UE (nº de metodologias)	55
Tabela 23. Síntese do Estudo de Benchmarking.....	56
Tabela 24. Avaliação da qualidade dos documentos produzidos pela CE sobre OCS (N=7)	60
Tabela 25. Grau de facilidade com que se adaptou às alterações que a aplicação das OCS trouxe às tarefas que desempenha	61
Tabela 26. Balanço da capacidade de resposta das ações de formação ou sessões de informação dedicadas à implementação das OCS às necessidades	62
Tabela 27. Principais vantagens e desvantagens da adoção de OCS comparativamente com o regime de “custos reais”	62
Tabela 28. Alterações que existiram nas competências da sua equipa decorrentes da implementação de OCS (N=45)	63
Tabela 29. Principais alterações induzidas na AG pela implementação de OCS (N=8).....	63
Tabela 30. Alterações que existiram na organização do seu trabalho e da equipa que integra e nas tarefas que desempenham decorrentes da implementação de OCS	64
Tabela 31. Avaliação do Grau de adequação das alterações realizadas na sequência da implementação de OCS.....	64
Tabela 32. Maiores dificuldades sentidas na definição de metodologias de OCS	69
Tabela 33. Adequabilidade das metodologias de OCS	70
Tabela 34. Dimensões Adequabilidade das metodologias de OCS.....	71
Tabela 35. Adequabilidade da documentação relativamente à incorporação de orientações sobre a metodologia	72
Tabela 36. Face às especificidades desta metodologia e deste método de financiamento de operações considera necessário introduzir alterações ou produzir novos documentos	76
Tabela 37. Participação em ações de formação ou sessões de informação dedicadas à implementação das OCS	77
Tabela 38. Principais dificuldades sentidas na aplicação da metodologia de custos simplificados.....	79
Tabela 39. Grau de concordância com cada uma das afirmações relativas à adoção de OCS tendo como termo de comparação o seu eventual financiamento exclusivamente em “custos reais” por beneficiários e equipas técnicas e técnicos das AG e OI - média por metodologia de OCS	82
Tabela 40. Comparação com TO semelhantes em Custos Reais – Fase de candidaturas	83
Tabela 41. Pedidos de esclarecimentos e/ou alterações à operação(ões) em fase de candidatura	84
Tabela 42. Principais motivos dos pedidos de esclarecimentos e/ou correção na fase de análise de candidaturas	85
Tabela 43. Alterações que existiram na organização do trabalho das equipas das entidades beneficiárias decorrentes da implementação de OCS no momento das candidaturas	85
Tabela 44. Quantifique as alterações existiram na organização do trabalho da sua equipa e nas tarefas que desempenhada decorrente da implementação de OCS	85
Tabela 45. Experiência das equipas técnicas e técnicos das AG e OI em tipologias de operação semelhantes, por metodologia (N=57)	86
Tabela 46. Experiência das entidades beneficiárias na implementação de operações com financiamento comunitário, por tipo de financiamento e por metodologia (N=79).....	87
Tabela 47. Alterações aos formulários de pedidos de pagamento e formulários de pedidos de saldo final devido à aplicação das OCS	90
Tabela 48. Comparação com TO semelhantes em Custos Reais – Fase de implementação.....	92
Tabela 49. Grau de concordância com cada uma das afirmações seguintes relativas à adoção de OCS na fase de implementação dos projetos tendo como termo de comparação o seu eventual financiamento exclusivamente em “custos reais” - média por metodologia de OCS	94
Tabela 50. Alterações que existiram na organização do trabalho das equipas das entidades beneficiárias durante a implementação das operações decorrentes da implementação de OCS	95

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 51. Alterações existiram na organização do trabalho das equipas técnicas das entidades beneficiárias decorrente da implementação Custos Simplificados (N = 20)	95
Tabela 52. Quantifique as alterações existiram na organização do trabalho da sua equipa e nas tarefas que desempenhadas decorrente da implementação de OCS	98
Tabela 53. Pedidos de esclarecimentos e/ou alterações à operação(ões) em fase de implementação das operações	98
Tabela 54. Principais motivos dos pedidos de alteração por parte dos beneficiários na fase de implementação	99
Tabela 55. Incompatibilidades ou incumprimentos com o sistema de regras/legislação, detetadas nas operações com as metodologias de OCS	100
Tabela 56. Avaliação da adequabilidade e flexibilidade dos sistemas de informação pelas AG.....	106
Tabela 57. Avaliação da adequabilidade e flexibilidade dos sistemas de informação pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI e entidades beneficiárias	107
Tabela 58. Aspetos a melhorar nos sistemas de informação	107
Tabela 59. Avaliação, pelos PO, de diferentes aspetos do processo de monitorização e avaliação da adoção de metodologias	109
Tabela 60. Avaliação, pelas equipas técnicas e técnicos das AG e Oi, de diferentes aspetos do processo de monitorização e avaliação da adoção de metodologias	109
Tabela 61. Avaliação dos procedimentos certificação	113
Tabela 62. Avaliação dos procedimentos auditoria	114
Tabela 63. Variações no trabalho das equipas técnicas e técnicos das AG e dos PO com a introdução de OCS.....	119
Tabela 64. Inquiridos que concordam com as seguintes afirmações relativas à adoção de OCS, quando comparando com o seu financiamento exclusivamente em custos reais, por metodologia.....	123
Tabela 65. Inquiridos que concordam com as seguintes afirmações relativas à adoção de OCS, quando comparando com o seu financiamento exclusivamente em custos reais, por metodologia.....	125
Tabela 66. Grau de concordância com as afirmações relativas à adoção de OCS nas fases de candidatura e implementação dos projetos tendo como termo de comparação o seu eventual financiamento exclusivamente em “custos reais” QREN e PT2020	131
Tabela 67. Fidelidade da TdM - Principais resultados do Teste.....	134
Tabela 68. Riscos na adoção de metodologias de OCS.....	137
Tabela 69. Hipóteses alternativas de análise de fatores externos	138
Tabela 70. Síntese da influência dos fatores externos e das OCS nos elementos de produção de efeitos	142
Tabela 71. Práticas de OCS perspetivadas no FEDER/FC e FSE, 2019	144
Tabela 72. Tipologias de operações do PO que ainda se encontram em regime de “custos reais” mais adequadas às OCS.	145
Tabela 74. Síntese das principais atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Simplificação	165
Tabela 75. Síntese das reuniões e encontros promovidos pelo Núcleo de Simplificação	166

SIGLAS

ABT – Avaliação Baseada na Teoria
AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AG – Autoridade de Gestão
CCN FEADER - Comissão de Coordenação Nacional do FEADER
CE – Comissão Europeia
CR- Custos Reais
EM – Estado Membro
FC – Fundo de Coesão
FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEEI – Fundos Europeus e Estruturais de Investimento
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE – Fundo Social Europeu
GA – Grupo de Acompanhamento
GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGF – Inspeção-Geral de Finanças
PDR – Programa de Desenvolvimento Rural
PO – Programa Operacional
POCH – Programa Operacional do Capital Humano
POCI – Programa Operacional Competitividade e Inovação
POISE - Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
POPH – Programa Operacional do Potencial Humano
POR - Programa Operacional Regional
POSEUR - Programa Operacional da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
PRO-EMPREGO - Programa Operacional cofinanciado pelo Fundo Social Europeu para os Açores
OCS – Opções de Custos Simplificados
OI – Organismo Intermédio
PT2020 – Portugal 2020
QA – Questão de Avaliação
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
ROC - Revisores Oficiais de Contas
RUMOS – Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM
TO – Tipologia de Operação
SROC – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TdM – Teoria da Mudança
UE – União Europeia

Introdução

1. Este documento corresponde ao Relatório Final da Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados, a qual está integrada no Plano Global de Avaliação do PT2020 e foi adjudicada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
2. Este Relatório sistematiza a análise da informação recolhida no âmbito da Avaliação, bem como os resultados e conclusões respeitantes às questões de avaliação.
3. Em termos de estrutura, este Relatório respeita as orientações expressas no Anexo II do Caderno de Encargos, encontrando-se organizado em torno dos seguintes capítulos e conteúdos:
 - **Enquadramento e contexto do objeto da avaliação**, onde se procede a uma breve contextualização e apresentação geral do objeto de avaliação;
 - **Objetivos e âmbito da avaliação**, com os objetivos e a delimitação do objeto da avaliação;
 - **Metodologia da avaliação**, que contém a síntese da abordagem metodológica prosseguida, incluindo uma versão resumida da TdM, bem como a descrição das técnicas e processos de recolha e análise de informação desenvolvidos;
 - **Resposta às questões de avaliação**, onde são apresentados os resultados da recolha e análise de informação efetuada para cada uma das questões de avaliação. De forma a que a leitura do relatório fosse mais fluida a equipa de avaliação alterou a ordem das QA, remetendo a questão da Relevância (QA1) para o final deste ponto.
 - **Conclusões e recomendações**, onde são apresentadas conclusões e recomendações sobre as análises efetuadas;
 - **Referências bibliográficas e eletrónicas** consultadas.
4. É parte integrante deste documento, um volume de Anexos.

1. Enquadramento e Contexto da Avaliação

1.1. Contextualização

5. 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, a possibilidade, com carácter voluntário, de serem considerados elegíveis *“os custos indiretos declarados numa base forfetária, até um máximo de 20 % dos custos diretos de cada operação”*¹. Este novo regime 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.

6. Esta simplificação², 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 2007³, 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”»*.

7. Neste sentido, e no âmbito do “Plano de Relançamento da Economia Europeia” de novembro de 2008⁴, a Comissão estabeleceu o compromisso de propor um conjunto de medidas que permitissem, nomeadamente, **«alargar o âmbito da admissibilidade das despesas elegíveis numa base fixa em relação a todos os fundos»**, tendo tido como consequência a alteração dos Regulamentos relativos ao FSE e FEDER, passando ambos a prever a possibilidade de aplicação de uma taxa forfetária para os custos indiretos, e também taxas forfetárias/escalas normalizadas de custos unitários e montantes fixos⁵, ainda que com carácter voluntário.

8. Em **Portugal**, embora transposta a possibilidade constante do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 de financiamento dos custos elegíveis de uma operação, através de um modelo de declaração dos custos de base forfetária logo na primeira versão do Regulamento que estabeleceu o regime jurídico de gestão, acesso e financiamento no âmbito dos programas operacionais financiados pelo Fundo Social Europeu ⁶ esta opção nunca chegou a ser operacionalizada/regulamentada. Só com a alteração dos Regulamento Comunitários, em 2009, e com a consagração no regime jurídico nacional dos Fundos Europeus das novas formas de custos elegíveis é que se inicia um processo de adoção de custos simplificados em operações com financiamento comunitário. Assim, em **2010**, nos regulamentos FSE (do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira) é introduzida a **possibilidade de financiar as operações FSE em regime de custos simplificados**, através da aplicação de escalas normalizadas de custos unitários, e os montantes fixos destinados a cobrir a totalidade ou parte dos custos de uma operação (desde que não excedessem os 50 000 euros)⁷. Com este enquadramento são alterados os Regulamentos específicos das tipologias relativas aos

¹ Alínea b), do n.º 2 do art.º 11.º do Regulamento (CE) n.º 1081/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho de 05 de julho de 2006, relativo ao Fundo Social Europeu)

² Salienta-se que a possibilidade de financiar operações com custos simplificados é apenas uma das medidas que adotadas pela Comissão Europeia e que concorrem para a desburocratização e simplificação no acesso a Fundos Europeus.

³ 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

⁴ Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu intitulada «Plano de Relançamento da Economia Europeia», COM(2008) 800 de 26.11.2008

⁵ Regulamento (CE) n.º 396/2009 e pelo Regulamento (CE) n.º 397/2009.

⁶ Alínea b), do nº1 do Artigo 36º do Decreto Regulamentar n.º 84 -A/2007, de 10 de dezembro.

⁷ Decreto Regulamentar n.º 4/2010.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Cursos Profissionais (POPH- Continente PROEMPREGO -R.A. dos Açores e RUMOS – R.A.Madeira⁸), Cursos de educação e formação de jovens e Sistema de Aprendizagem (POPH-Continente⁹) introduzindo a modalidade de Escala normalizada de custos unitários aplicada às candidaturas apresentadas por entidades beneficiárias que sejam proprietárias de escolas profissionais privadas, e por entidades proprietárias de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo.

9. As vantagens destas novas formas de financiamento de custos elegíveis foram reconhecidas por todas as instâncias europeias sendo, inclusivamente, referido no Relatório Anual sobre a Execução do Orçamento (331/01 2013/C) do Tribunal de Contas Europeu que *“a Comissão utilize em mais larga medida pagamentos por montantes fixos ou taxas forfetárias em vez de reembolsar ‘custos reais’, para reduzir a probabilidade de erros bem como a carga administrativa para os promotores de projetos. (...) Os projetos cujas despesas são declaradas utilizando essas opções são menos propensas a erros. Assim, uma utilização mais extensiva das opções de custos simplificados teria normalmente um impacto positivo no nível de erros¹⁰.”*

10. Neste sentido, para o período de programação 2014-2020, a Comissão **alargou as possibilidades em matéria de opções de custos simplificados** (OCS), dando um maior enfoque às realizações e resultados (em detrimento da verificação de evidências de despesa). Com o Regulamento (UE) 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, a 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 € 100.000,00 ¹¹. Adicionalmente, no caso do FSE, o Regulamento (UE) 1304/2013, de 17 de dezembro de 2013¹², definiu que as subvenções e a ajuda reembolsável cujo financiamento público não exceda € 50.000 correspondesse sempre, salvo as exceções previstas¹³, a tabelas normalizadas de custos unitários, a montantes fixos ou a taxas fixas, sendo a utilização de custos simplificados obrigatória nestes casos.

11. 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*.

12. O Regulamento (UE) 1304/2013, de 17 de dezembro de 2013¹⁴, relativo ao FSE, definiu, ainda, a possibilidade da 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 2019¹⁵. Encontram-se a ser analisadas pela CE mais três propostas de Atos Delegados.

13. Com a publicação, em junho de 2018, do **Regulamento Omnibus**¹⁶, é reconhecido pelas instâncias europeias que as OCS simplificaram muito os procedimentos administrativos e reduziram substancialmente o risco de erro e são uma forma adequada de financiamento devendo 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

⁸ Despacho 18619/2010, de 15 de dezembro; Despacho n.º 878/2011 de 2 de agosto de 2011 da Direção Regional do Trabalho, Qualificação Profissional e Defesa Do Consumidor da RAA; e Despacho Conjunto, das Secretarias Regionais dos Recursos Humanos, da Educação e Cultura e do Plano e Finanças, de 30 de maio, (JORAM, SÉRIE II, n.º 137, de 20 de julho de 2011), respetivamente.

⁹ Despacho 1402/2011, de 17 de janeiro; e Despacho 3213/2014, de 26 de fevereiro, respetivamente.

¹⁰ In Comissão Europeia, Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS) – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, 2014, p.7.

¹¹ Alínea a) b), c) e d) do n.º 1 do art.º 67.º do Regulamento n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro.

¹² N.º 4 do art.º 14.º do Regulamento (UE) n.º 1304/2013.

¹³ Se estiver no âmbito de aplicação do n.º 4 do art.º 67.º do Regulamento n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, ou seja, quando se estiver perante uma operação ou um projeto que faça parte de uma operação objeto de contrato público; ou quando as operações beneficiem de apoio no âmbito de um regime de auxílios estatais.

¹⁴ Artigo 14.º, n.º 1 o Regulamento (UE) 1304/2013, de 17 de dezembro de 2013.

¹⁵ Este Regulamento delegado altera Regulamento Delegado (UE) 2015/2195 que completa o Regulamento (UE) 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu no que respeita à definição de tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos para reembolso das despesas dos Estados-Membros pela Comissão.

¹⁶ Regulamento Omnibus: Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

financiamento baseado nas realizações e resultados. Neste sentido o referido Regulamento instituiu 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, eliminando o limite superior aplicável para a sua utilização de montantes fixos, e estendendo 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*¹⁷. 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. As autoridades de gestão podem decidir não aplicar esta obrigatoriedade, durante um período máximo de 12 meses a partir de 2 de agosto de 2018 e caso a autoridade de gestão, considere que gera um encargo administrativo desproporcionado, pode decidir prorrogar por um período que considere adequado o período de transição. Em Portugal, ao abrigo da possibilidade estabelecida no Regulamento Omnibus, todas as AG optaram por não aplicar esta obrigatoriedade.

1.2. Adoção de custos simplificados no PT2020

14. A adoção de custos simplificados no **PT2020 abrange o FSE; FEDER e FEADER** através dos PO temáticos (exceção para o POSEUR), dos programas operacionais das Regiões Autónomas e do Continente e do PDR2020, ainda que com intensidades diferenciadas, conforme se apresenta de seguida

¹⁷ Cf. Alterações introduzidas aos artigos 67º e 68º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 1. Opções de Custos Simplificados em Aplicação, antes e depois da entrada em vigor do Regulamento OMNIBUS (excluindo Tipologia de Operação FSE com utilização obrigatória de OCS em operações de valor igual ou inferior a 50.000 euros)

	Taxas Fixas				40%	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Montantes Fixos
	5%	15%	Até 20%	25%			
POCH		Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP) (FSE) Centros Qualifica (FSE)				Cursos Profissionais (FSE) Cursos de Aprendizagem (FSE) Cursos Educação e formação de Jovens (CEF) (FSE)	
		Formação de docentes e outros agentes de educação e formação (FSE)			Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) (FSE)	Categorias de despesa “viagens” e “estadias” internacionais ** (FEDER/FC/FSE)	
POISE						Contrato Emprego-Inserção para pessoas com deficiência e incapacidade (FSE) Estágios profissionais (FSE) Emprego jovem ativo (FSE) Estágios profissionais na Administração Pública (FSE)	Programa de Capacitação para o Investimento Social (FSE)
					Parcerias para o Impacto (FSE)	Estágios profissionais (comparticipados pelo IP-RAM) (FSE) Tipologias de operação Vida ativa (FSE) Categorias de despesa “viagens” e “estadias” internacionais** (FEDER/FC/FSE)	
POCI				Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (SAICT) (FEDER) Sistema de Incentivos às Empresas - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI IDT) (FEDER)			
					Assistência Técnica dos Organismos Intermediários (FEDER) Redes e outras formas de parceria e cooperação no âmbito do Sistema de Apoio a Ações Coletivas (SIAC) (FEDER)	Formação Profissional para a Administração Pública* (FSE) Formação Profissional para Trabalhadores por Conta de Outrem** (FSE) Categorias de despesa “viagens” e “estadias” internacionais** (FEDER/FC/FSE)	

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

	Taxas Fixas					Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Montantes Fixos
	5%	15%	Até 20%	25%	40%		
POR Norte				Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (SAICT) (FEDER) Sistema de Incentivos às Empresas - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI IDT) (FEDER)		Trabalho Socialmente Necessário (CEI e CEI+) (FSE)	
		SIAC ou SAAC - Sistema de Apoio a Ações Coletivas (FEDER) Projetos inovadores/experimentais na área social (FSE)	Capacitação da Administração Local e da Administração Desconcentrada (FSE)		Capacitação de atores e redes para a promoção de ações de desenvolvimento territorial nos domínios da educação, do emprego e empreendedorismo, da aprendizagem ao longo da vida, da formação e das políticas sociais (FSE)	Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL) (FSE) Formação Profissional para a Administração Pública* (FSE) Formação Profissional para Trabalhadores por Conta de Outrem** (FSE) TeSP** (FSE) ·Categorias de despesa “viagens” e “estadias” internacionais** (FEDER/FC/FSE)	
POR Centro				Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (SAICT) (FEDER) Sistema de Incentivos às Empresas - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI IDT)) (FEDER)		· Trabalho Socialmente Necessário (CEI e CEI+) (FSE)	
		Projetos inovadores/experimentais na área social (FSE) Operações relativas aos projetos de dinamização, coordenação e acompanhamento, no âmbito do PROVERE (FEDER)	· Capacitação da Administração Local e da Administração Desconcentrada (FSE)		Assistência Técnica (FEDER) Capacitação de atores e redes para a promoção de ações de desenvolvimento territorial nos domínios da educação, do emprego e empreendedorismo, da aprendizagem ao longo da vida, da formação e das políticas sociais (FSE)	· Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL) (FSE) · Formação Profissional para a Administração Pública* (FSE) · Formação Profissional para Trabalhadores por Conta de Outrem** · TeSP** (FSE) · Categorias de despesa “viagens” e “estadias” internacionais** (FEDER/FC/FSE))	

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

		Taxas Fixas				Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Montantes Fixos
		5%	15%	Até 20%	25%		
POR Lisboa			· Centros Qualifica (FSE)		· Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (SAICT) (FEDER) · Sistema de Incentivos às Empresas - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI IDT) (FEDER)		· Trabalho Socialmente Necessário (CEI e CEI+) (FSE) · Contrato Emprego-Inserção para pessoas com deficiência e incapacidade (FSE) · Cursos de Aprendizagem (FSE) · Estágios profissionais (FSE) · Cursos Profissionais (FSE) · Cursos Educação e formação de Jovens (CEF) (FSE)
						Parcerias para o Impacto (FSE)	· Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL) (FSE) · Formação Profissional para a Administração Pública* (FSE) · Formação Profissional para Trabalhadores por Conta de Outrem** (FSE) · Categorias de despesa “viagens” e “estadias” internacionais** (FEDER/FC/FSE)
POR Alentejo			· SIAC ou SAAC - Sistema de Apoio a Ações Coletivas (FEDER)		· Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (SAICT) (FEDER) · SI às Empresas - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI IDT) (FEDER)		Trabalho Socialmente Necessário (CEI e CEI+) (FSE)
						· Assistência Técnica (FEDER) · Capacitação de atores e redes para a promoção de ações de desenvolvimento territorial nos domínios da educação, do emprego e empreendedorismo, da aprendizagem ao longo da vida, da formação e das políticas sociais (FSE)	· Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL) (FSE) · Formação Profissional para a Administração Pública* (FSE) · Formação Profissional para Trabalhadores por Conta de Outrem** (FSE) · TesP** (FSE) · Categorias de despesa “viagens” e “estadias” internacionais** (FEDER/FC/FSE)

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

	Taxas Fixas				40%	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Montantes Fixos
	5%	15%	Até 20%	25%			
POR Algarve				<ul style="list-style-type: none"> · Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (SAICT) (FEDER) · Sistema de Incentivos às Empresas - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI IDT) (FEDER) 		<ul style="list-style-type: none"> · Estágios profissionais (FSE) · Cursos Educação e formação de Jovens (CEF) (FSE) · Trabalho Socialmente Necessário (CEI e CEI+) (FSE) 	
		<ul style="list-style-type: none"> Centros Qualifica (FSE) · Formação de docentes e outros agentes de educação e formação (FSE) 			<ul style="list-style-type: none"> Parcerias para o Impacto (FSE) · Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) (FSE) 	<ul style="list-style-type: none"> Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL) (FSE) · Formação Profissional para a Administração Pública* (FSE) · Categorias de despesa "viagens" e "estadias" internacionais** (FEDER/FC/FSE) 	
POR Madeira	<ul style="list-style-type: none"> · Programas de Doutoramento e Bolsas de Pós-doutoramento (FSE) 	<ul style="list-style-type: none"> · Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP) (FSE) · Centros Qualifica (FSE) 		<ul style="list-style-type: none"> · Reforço da Infraestrutura de investigação e Inovação e da capacidade de desenvolvimento da excelência na I&D e a promoção de centros de competência e Sistema de Incentivos à Produção de Conhecimento Científico e Tecnológico (FEDER) 		<ul style="list-style-type: none"> · Ensino Profissional (FSE) · Estágios Profissionais (FSE) 	
						<ul style="list-style-type: none"> Estágios Profissionais (comparticipados pelo IPRAM) (FSE) · Cursos Profissionais (FSE) 	
POR Açores		<ul style="list-style-type: none"> · Internacionalização das PME (FEDER) · Qualificação e inovação das PME (FEDER) · Assistência técnica (FEDER) 		<ul style="list-style-type: none"> · Investigação e Desenvolvimento (FEDER) 			

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

	Taxas Fixas					Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Montantes Fixos
	5%	15%	Até 20%	25%	40%		
PDR			<ul style="list-style-type: none"> · 1.0.1 - Grupos Operacionais (3%) · 2.1.1 - Ações de formação (3%) · 2.1.4 - Ações de informação (3%) · 5.2.1 – Interprofissionais (3%) · 10.4.1 - Custos de Funcionamento e Animação (5%) · 20.2 - Assistência técnica RRN (5%) 			<ul style="list-style-type: none"> · 6.2.2 Restabelecimento do potencial produtivo · 7.8.3 - Recursos genéticos - Conservação e melhoramento de recursos genéticos animais · 7.8.4 - Recursos genéticos - Conservação e melhoramento de recursos genéticos vegetais · 7.11.1 - Investimentos não produtivos · 8.1.1 - Florestação terras agrícolas e não-agrícolas · 8.1.2 - Instalação de sistemas agroflorestais · 8.1.3 - Prevenção da floresta contra agentes bióticos e abióticos · 8.1.4 - Restabelecimento da floresta afetada por agentes bióticos e abióticos ou acontecimentos catastróficos · 8.1.5 - Melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas · 8.1.6 - Melhoria do valor económico das florestas 	<ul style="list-style-type: none"> · 10.1.1 - Preparação e reforço das capacidades, formação e ligação em rede dos GAL · 10.3.1 – Cooperação Interterritorial e Transnacional dos Grupos de Ação Local

* Aprovado por Ato Delegado (já publicado).

** Aprovado por Ato Delegado (a aguardar publicação).

Fonte: Informação fornecida pelo Núcleo de Simplificação, reportada a dezembro de 2020.

Legenda:		Metodologias de OCS adotadas antes da entrada em vigor do Regulamento OMNIBUS		Metodologias de OCS adotadas depois da entrada em vigor do Regulamento OMNIBUS
----------	--	---	--	--

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

15. A lista apresentada corresponde às metodologias de Custos Simplificados em aplicação no território continental e regiões autónomas em 31 de dezembro de 2020, sendo que deste universo de metodologias de OCS, nem todas as tipologias têm operações com despesa certificada. De referir, que muitas destas metodologias foram adotadas já no decurso desta avaliação.

16. De acordo com a informação disponibilizada pela unidade de Certificação (AD&C), até ao final de 2020, no FEDER as operações com OCS correspondiam a quase 12% do total de operações com despesa certificada, salientando-se o POCI e o POR Lisboa, onde o volume de operações com OCS tinha uma expressão mais significativa (37,9% e 23,6% respetivamente), facto que deriva da expressão financeira que as operações abrangidas por metodologias de OCS têm nestes PO. Em termos financeiros a despesa certificada das operações com custos simplificados representa 12,9% do total de despesa pública certificada.

17. De referir que no FEDER a única modalidade de OCS implementada eram as taxas fixas aplicadas às operações do Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica (SAICT), Sistema de Incentivos às Empresas - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI IDT)) e Assistência Técnica no continente e Reforço da Infraestrutura de Investigação e Inovação e da capacidade de desenvolvimento da excelência na I&D e a promoção de centros de competência e Sistema de Incentivos à Produção de Conhecimento Científico e Tecnológico na Madeira e Aumentar a produção científica de qualidade e orientada para a especialização inteligente nos Açores.

Tabela 2. Pesos dos custos simplificados no FEDER

	Nº de operações com despesa certificada	Nº de operações com custos simplificados com despesa certificada	% Operações com custos simplificados ¹	Montante total da despesa pública certificada (Euros)	Montante total de despesa pública certificada das operações com custos simplificados (Euros)	% Despesa pública certificada de operações com OCS face à Despesa total Certificada ²	Montante de despesa pública certificada correspondente a custos simplificados (Euros)	%despesa em custos simplificados face ao total de despesa das operações com OCS ³
	1	2	2/1	3	4	4/3	5	5/4
POCI	4.084	1.549	37,9	2.216.006.600	386.260.023	17,4	86.343.592	22,4
POR Norte	5.398	364	6,7	1.323.303.263	198.929.446	15,0	29.612.856	14,9
POR Centro	4.199	183	4,4	768.570.779	35.900.869	4,7	8.585.078	23,9
POR Lisboa	1.699	401	23,6	418.245.911	65.487.262	15,7	15.899.901	24,3
POR Alentejo	2.010	56	2,8	370.093.894	13.601.881	3,7	3.332.758	24,5
POR Algarve	619	43	6,9	111.032.060	3.990.168	3,6	856.382	21,5
POR Madeira	2.974	6	0,2	199.364.760	6.987.150	3,5	1.304.288	18,7
POR Açores	1.301	77	5,9	547.652.359	54.510.097	10,0	2.180.416	4,0
Total FEDER	22.284	2.679	12,0	5.954.269.627	765.666.895	12,9	148.115.270	19,3

Legenda: ¹ Nº de operações com custos simplificados com despesa certificada/Nº de operações com despesa certificada; ² Montante total de despesa certificada das operações com custos simplificados/ Montante total da despesa certificada; ³ Montante de despesa certificada correspondente a custos simplificados/Montante total de despesa certificada de operações com custos simplificados

Fonte: Despesa executada pelas AG nos Pedidos de Pagamento Intermediários submetidos à Comissão Europeia até 31 de dezembro de 2020, AD&C - Unidade de Certificação.

18. No FSE, os custos simplificados apesar de abrangerem um número reduzido de tipologias de operação financiados no PT2020 por este fundo, representando 14,3% do número de operações com despesa certificada, têm alguma importância no montante total de despesa pública certificada (a despesa pública certificada de operações com OCS representa mais de 1/3 do total de despesa pública certificada). Esta facto deriva da proporção financeira que as tipologias de intervenção com OCS têm no volume financeiro FSE certificado. De referir, contudo, que a única modalidade de OCS com despesa certificada eram as tabelas normalizadas de custos unitários, relativas a operações mistas (ou seja, com custos simplificados e com custos reais) e a operações exclusivamente em custos simplificados.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 3. Pesos dos custos simplificados no FSE

	Nº de operações com despesa certificada	Nº de operações com custos simplificados com despesa certificada	% Operações com custos simplificados ¹	Montante total da despesa pública certificada (Euros)	Montante total de despesa pública certificada das operações com custos simplificados (Euros)	% Despesa certificada de operações com OCS face à Despesa total Certificada ²	Montante de despesa pública certificada correspondente a custos simplificados (Euros)	%despesa em custos simplificados face ao total de despesa das operações com OCS ³
	1	2	2/1	3	4	4/3	5	5/4
POCH	3.552	856	24,1	2.386.270.208	943.769.533	39,5	736.008.750	78,0
POISE	2.836	266	9,4	1.469.527.977	469.505.258	31,9	469.505.258	100,0
POCI	696	0	0,0	144.157.031	0	0,0	0	0,0
POR Norte	538	16	3,0	148.430.238	50.741.869	34,2	38.433.773	75,7
POR Centro	197	1	0,5	61.147.049	29.573.003	48,4	19.021.188	64,3
POR Lisboa	356	4	1,1	159.530.236	38.082.438	23,9	34.328.615	90,1
POR Alentejo	281	2	0,7	56.186.555	21.920.137	39,0	18.643.809	85,1
POR Algarve	131	4	3,1	40.929.919	20.201.223	49,4	18.479.757	91,5
POR Madeira	129	30	23,3	90.671.913	29.241.152	32,2	22.434.676	76,7
POR Açores	241	103	42,7	276.275.014	63.289.053	22,9	47.865.847	75,6
Total FSE	8.957	1282	14,3	4.833.126.140	1.666.323.667	34,5	1.404.721.672	84,3

Legenda: ¹Nº de operações com custos simplificados com despesa certificada/Nº de operações com despesa certificada;

²Montante total de despesa certificada das operações com custos simplificados/ Montante total da despesa certificada;

³Montante de despesa certificada correspondente a custos simplificados/Montante total de despesa certificada de operações com custos simplificados.

Fonte: Despesa executada pelas AG nos Pedidos de Pagamento Intermediários submetidos à Comissão Europeia até 31 de dezembro de 2020, AD&C - Unidade de Certificação.

19. No PDR 2020 de acordo com a informação disponível, os custos simplificados abrangiam as três metodologias (taxas fixas, tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos, 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.

Tabela 4. Pesos dos custos simplificados no FEADER

	Nº operações	% operações com OCS	Despesa pública contratada (mil euros)	% Despesa pública contratada OCS	Pagamentos despesa pública (mil euros)	% Pagamentos despesa (%)
Taxas fixas	1.814	19,2	114.752	18,6	66.262	15,9
Tabelas normalizadas de custos unitários	7.449	78,7	496.162	80,5	347.889	83,6
Montante fixo	203	2,1	5.670	0,9	1.954	0,5
Operações com custos simplificados	9.466	100,0	616.584	100,0	416.105	100,0
Total de operações do PDR	285.597		4.222.570		3.260.876	
% Operações com OCS no total de operações	3,3		14,6		12,8	

Fonte: PDR2020, Indicadores de monitorização: 2014-2020 (por Áreas de Intervenção e Operações PDR2020,31.01.2021 informação retirada do site do PDR).

2. Objetivos e Âmbito da Avaliação

20. O propósito deste trabalho é o da realização da avaliação da implementação das Opções de Custos Simplificados em Portugal, dado o carácter estratégico que as OCS assumem no período de programação 2014-2020, cujo propósito é definido pelo Caderno de Encargos como“(…) aferir o contributo da aplicação das Opções de Custos Simplificados (OCS) para a simplificação na implementação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e identificar os pontos críticos, necessidades e potencialidades de alargamento da aplicação das OCS, tendo por base a análise da configuração das opções disponíveis e da respetiva implementação, tanto no âmbito do QREN (período de programação 2007-2013) como do Portugal 2020 (período de programação 2014-2020) (...) de forma a, com base na experiência recente, produzir recomendações que informem futuras decisões de gestão e programáticas, nomeadamente quanto ao potencial de alargamento das OCS no PT2020.” (Caderno de Encargos, pp. 7 e 12). Consequentemente, o Caderno de Encargos define também os objetivos específicos da avaliação:

- *“Aferir se a adoção de OCS (quer ao nível do processo adotado, quer da sua implementação) está a alcançar os objetivos esperados ou a criar condições para os alcançar, em termos de aumento da eficiência que se pretende alcançar (diminuindo a carga administrativa das Autoridades de Gestão (AG), dos organismos intermédios, das unidades funcionais de auditoria e certificação e das entidades beneficiárias; acelerando os procedimentos que permitem o reembolso das despesas, diminuindo o erro, ...);*
- *Aferir se a adoção de OCS está a alcançar os objetivos esperados ou a criar condições para os alcançar, em termos de aumento da eficácia das medidas dos FEEI (maior ênfase nas políticas e nos objetivos), através de uma definição mais clara dos processos, objetivos e resultados mensuráveis na fase de programação e desviando o foco dos processos administrativos para os resultados efetivos ao nível da execução;*
- *Analisar a legislação nacional (nomeadamente, a comparação entre fundos e com a legislação comunitária), avaliando o seu contributo para potenciar ou desincentivar os processos de Custos Simplificados (dando especial atenção aos riscos inerentes a processos desta natureza, nomeadamente de goldplating), bem como o contributo dos mecanismos de verificação e auditoria (de sistema e de operações) para os processos de simplificação. Pretende-se também a análise da compatibilidade da aplicação de OCS com a existência de outras regras decorrentes da legislação nacional, nomeadamente, em matéria de auxílios de estado e contratação pública.*
- *Produzir conhecimento sobre as opções inerentes às metodologias específicas aplicadas a cada tipologia e avaliar a sua adequação aos objetivos de eficácia e eficiência enunciados acima, integrando fatores contextuais (relativos ao tipo de opção – taxa fixa, tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos ou lump sums –, à natureza dos fundos e respetiva legislação de suporte, aos objetivos e instrumentos, aos intervenientes no processo, ...), identificando constrangimentos à implementação ou ao alargamento da aplicação de OCS, salientando boas práticas que possibilitem a sua transposição (para outros fundos e/ou outras tipologias de operação, nomeadamente, a ampla aplicação à Assistência Técnica dos PO) e produzindo recomendações sobre critérios a utilizar na escolha da metodologia de OCS mais adequada a cada tipologia de intervenção.*
- *Produzir recomendações dirigidas ao PT2020 e ao próximo período programação (pós2020) de melhoria da implementação das OCS e, consequentemente, da sua eficácia e eficiência, bem como de alargamento da aplicação das OCS, através da identificação de novas áreas com potencial de aplicação das OCS. Importa que o estudo enquadre também a análise do impacto esperado das alterações previstas para as OCS no âmbito da discussão das alterações legislativas para os FEEI previstas para 2018.”*

21. De acordo com o Caderno de Encargos a Avaliação deverá permitir assim dar resposta às Questões de Avaliação constantes da Tabela seguinte.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 5. Questões de Avaliação

QA	Abrangência da Avaliação QREN e PT2020
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?

22. O propósito é o de realizar uma avaliação do processo de configuração e da implementação de OCS na produção dos seus efeitos esperados, nomeadamente tendo em consideração a Teoria da Mudança e os mecanismos causais apresentados no Ponto 2.2. A partir das respostas às questões de avaliação e tendo como base a Teoria da Mudança são produzidas as conclusões e recomendações de melhoria da implementação das OCS e, conseqüentemente, da sua eficácia e eficiência, sobre o impacto esperado da implementação do Regulamento Omnibus, e de alargamento da aplicação das OCS.

23. Ao longo de toda a Avaliação e, em particular, na resposta às QA, procurou-se atender e realçar as distinções existentes na configuração e implementação de OCS entre fundos, metodologias, tipologias de intervenção e programas operacionais, nomeadamente tendo em consideração o seu estágio diferenciado de maturação. Uma vez que a avaliação contempla a experiência de implementação dos custos simplificados em Portugal, que se inicia no QREN, a avaliação incidiu no FSE, FEDER, FEADER, abrangendo os seguintes PO:

- Período 2007-2013 - QREN: POPH, PO Madeira-FSE e PO Açores-FSE;
- Período 2014-2020 - PT2020: POCI, POCH, POISE, POEUR, PO Norte, PO Centro, PO Alentejo, PO Lisboa, PO Algarve, PO Açores, PO Madeira, PDR Continente (FEADER) PDR Açores e PDR Madeira.

24. Dado que o PO SEUR, o PDR Açores e o PDR Madeira ainda não adotaram modalidades de custos simplificados, a análise destes Programas foi realizada em termos prospetivos, tendo em consideração o potencial de alargamento na utilização de OCS, nomeadamente derivado da aprovação do Regulamento Omnibus e das perspetivas para o novo período de programação.

25. A avaliação começou em junho de 2018 e teve uma duração muito superior ao esperado (prolongando-se até ao segundo trimestre de 2021) muito devido à complexidade e abrangência do objeto de estudo¹⁸. No entanto, o prolongamento do processo avaliativo permitiu que a equipa de avaliação fosse acompanhando e analisando a evolução da implementação do objeto de estudo, integrando na avaliação a adoção de novas metodologias de OCS e a adaptação dos principais *stakeholders* a estas metodologias mediante a sua auscultação em vários momentos ao longo do tempo (principalmente as AG) permitindo observar a evolução das suas práticas e opiniões. Tal demonstrou ser especialmente relevante devido ao número de metodologias entretanto adotadas e ao atual processo de planeamento do período de programação 2021-2027.

¹⁸ É importante referir que a avaliação foi igualmente condicionada pela pandemia da COVID-19.

3. Metodologia de Avaliação

3.1. Quadro conceptual da avaliação

26. A nível macro analítico, a Teoria da Mudança foi eleita como abordagem ABT pivot no quadro desta avaliação, sendo complementada com princípios de duas outras abordagens:

- Análise da Contribuição, para aferir o contributo da adoção das OCS para atingir os resultados esperados, considerando outros fatores que possam influenciar estes resultados, e fornecendo a evidência do elo de causalidade sobre o contributo das OCS para os resultados esperados e observados¹⁹;
- Análise de Processo, que permitirá estudar os mecanismos causais, i.e., o conjunto de processos que relacionam a intervenção, neste caso a adoção e implementação das OCS, com os resultados²⁰.

27. O que se propõe é uma combinação da teoria da mudança com as restantes abordagens gerando um modelo integrado em que a Teoria da Mudança conduz o processo de busca das causas para os efeitos pretendidos, sendo os elos causais analisados de acordo com os passos metodológicos da análise da contribuição e os mecanismos para os quais é estabelecida a existência de contribuição, testados pela análise de processo.

Tabela 6. Métodos e Abordagens vs Questões de Avaliação

	Questões de avaliação	Método	Abordagem	Âmbito de aplicação
Relevância	QA 1. 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?	ABT	Teoria da Mudança	Teste/revisão dos pressupostos e racional de execução
			Análise da contribuição e de processo	Recolha de evidência sobre a teoria da mudança. Construção e avaliação da narrativa de contribuição Identificação das implicações observáveis de cada elo causal Avaliação da força inferencial da evidência
Coerência	QA 2. Em que medida as OCS se articulam/compatibilizam com outros sistemas de regras decorrentes da legislação nacional relativamente às mesmas matérias?			
Eficiência operativa	QA 3. O processo adotado para a constituição das OCS e a sua aplicação 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 EM podem ser replicadas?	ABT	Teoria da Mudança	Teste/revisão dos pressupostos e racional de execução
			Análise da contribuição e de processo	Recolha de evidência sobre a teoria da mudança. Construção e avaliação da narrativa de contribuição Identificação das implicações observáveis de cada elo causal Avaliação da força inferencial da evidência
Eficácia	QA 4. 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?	ABT	Análise da contribuição e de processo	Recolha de evidência sobre a teoria da mudança. Construção e avaliação da narrativa de contribuição Identificação das implicações observáveis em cada elo causal Avaliação da força inferencial da evidência
			Teoria da Mudança	Teste/revisão dos pressupostos e racional de mudança Mapeamento da cadeia de resultados nas diversas dimensões (encadeamento causal de resultados necessários para atingir o objetivo de longo prazo). Identificação das razões pelas quais as OCS são eficazes (ou não). Sistematização de conclusões sobre os elementos causa-efeito. Reavaliação da “narrativa” da teoria da mudança.

¹⁹ Orientações para o planeamento e preparação das avaliações do Portugal 2020, p. 49

²⁰ Idem, p. 47

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

28. No Relatório Inicial revisto estabilizou-se a TdM da avaliação (Tabela 6), tendo-se identificado o objetivo geral, a cadeia de resultados, os pressupostos e racionais da teoria, as atividades a desenvolver e realizações, bem como foi feita a discussão com os diversos *stakeholders* (presentes no GA) por forma a verificar se a teoria do programa é plausível. Desta forma, os passos de 1 a 5 da TdM foram desenvolvidos, bem como os passos 1 a 3 da Análise da Contribuição e o passo 1 da Análise de Processo. Posteriormente, foi feita a narrativa da contribuição, ou seja, foi estabelecida a cadeia causal que liga um determinado evento a um determinado resultado (presente nos esquemas do Anexo I), tendo sido definidas as respetivas hipóteses e identificação das evidências empíricas de cada elemento dos mecanismos, especificadas nas grelhas do relatório metodológico (corresponde ao ponto um do passo 4 da análise da contribuição e ponto 2 da análise de processo).

Tabela 7. Passos da Teoria da Mudança, da Análise de Contribuição e da Análise de Processo

TdM	Análise da Contribuição	Análise de Processo
1. Identificar o objetivo global / de longo prazo do programa	1. Definir a questão causa-efeito a ser investigada	1. Desenvolvimento da teoria da mudança
2. Mapear a cadeia de resultados	2. Desenvolver a teoria da mudança e os riscos que encerra, incluindo outros fatores de influência	
3. Identificar os pressupostos e os racionais da teoria	3. Recolha de evidências sobre a teoria da mudança	
4. Identificar as atividades, as realizações e o papel da intervenção na teoria	4. Construir e avaliar a narrativa de contribuição, e os desafios que se lhe colocam: <ul style="list-style-type: none"> Estabelecer a narrativa de contribuição assente na probabilidade da intervenção funcionar Aferir os pontos fortes e fracos da teoria da mudança à luz dos dados disponíveis, e a relevância de outros fatores influentes Se necessário, refinar ou atualizar a teoria da mudança 	2. Especificar as implicações observáveis de cada elemento do mecanismo
5. Identificar os recursos necessários à implementação das intervenções		
A teoria deve então ser testada por forma a garantir a sua lógica interna com base na evidência existente	5. Recolha de novas evidências da implementação da intervenção	3. Recolha de dados – Recolha de informação, primária ou secundária, que permita testar cada implicação observável.
	6. Rever e reforçar a narrativa de contribuição	4. Avaliar a força inferencial da evidência
		5. Conclusões

29. Para o Relatório Intermédio, a equipa efetuou uma primeira fase de teste da teoria da mudança, apresentando uma primeira abordagem de resposta às QA, nomeadamente à QA3 referente à eficiência operativa. Nesse Relatório, para além de se iniciar a aferição dos pontos fortes e fracos da teoria da mudança à luz dos dados recolhidos (ponto 2 do passo 4 da análise da contribuição), a equipa reviu as hipóteses e evidências empíricas de forma a que a validação das hipóteses fosse o mais robusta possível (revisitando o passo 2 da análise de processo tal como sugerido pelo GA). Assim o Relatório, incluiu igualmente a versão revista das grelhas do relatório metodológico resultantes deste trabalho (cf. Volume de Anexos, Ponto I.)

30. Nesta avaliação, a equipa efetuou o teste da teoria da mudança, no sentido de verificar se as atividades foram implementadas como previsto, se a cadeia de resultados aconteceu (recolha de evidências e teste dos elos causais). Neste relatório faz-se a abordagem ao teste final da teoria da mudança e da narrativa da contribuição, com a avaliação da força inferencial da evidência para as hipóteses do modelo de produção de efeitos.

31. Face às diferenças de enquadramento regulamentar, de operacionalização e de implementação entre ambos os períodos de programação e face às dificuldades em reconstituir todo o processo de implementação de custos simplificados no QREN, as dimensões e o nível de aprofundamento das análises a desenvolver serão diferenciados entre o QREN e o PT2020. Assim, no período do QREN, a avaliação pretendia centrar-se, sobretudo, na dimensão da produção de efeitos, limitando as análises no domínio da configuração e implementação às dimensões estritamente necessárias para compreender de que forma foram alcançados os Resultados Intermédios definidos na TdM. De referir que em virtude de no QREN só terem sido aplicadas escalas normalizadas de custos unitários aos Cursos Profissionais (POPH-

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Continente, PO Açores FSE e PO Madeira – FSE), Cursos de educação e formação de jovens e Sistema de Aprendizagem (POPH-Continente) seria relativamente a esta metodologia e a estas tipologias de intervenção em concreto que a Avaliação pensava ter mais evidências para aferir o contributo concreto da aplicação de OCS. A este nível, a informação que se obteve resulta da aplicação do inquérito às equipas técnicas e técnicos das AG e OI que aplicaram as Escalas normalizadas de custos unitários no QREN (17 técnicos) e da entrevista efetuada a um vogal do POPH que esteve diretamente relacionado com a definição e implementação desta metodologia. Estes dados possibilitaram apenas analisar as opiniões dos técnicos sobre os efeitos da aplicação das OCS no QREN e comparar com a opinião dos técnicos que aplicam metodologias semelhantes no PT 2020 (no caso tabelas normalizadas de custos unitários) de forma a aferir se se verificaram efeitos semelhantes nos dois períodos de programação. Procurou-se, igualmente, ver de que forma a experiência da implementação de OCS no QREN foi tida em consideração na configuração e implementação de OCS no período 2014-2020.

32. Relativamente ao PT2020, a avaliação centra-se, sobretudo, nos resultados intermédios/ curto prazo, como a celeridade dos procedimentos, a redução da carga administrativa e o foco nas realizações e nos resultados, e na potencial capacidade de se alcançar os outros efeitos definidos.

3.2. Teoria da Mudança

33. A equipa de Avaliação com base na análise da informação documental, nas entrevistas exploratórias realizadas, e em articulação com a AD&C e Grupo de Acompanhamento, realizou um exercício de identificação e explicitação da Teoria da Mudança (ver Figura 1) subjacente à aplicação de Custos simplificados, o qual se apresenta de seguida. Este desenho reflete a perspetiva da equipa de avaliação sobre o entendimento dos principais *stakeholders* relativamente à definição e implementação das metodologias de custos simplificados no contexto português, ao qual foram adicionados elementos considerados pela equipa como ideais/desejáveis para o sucesso desta implementação. De referir que este exercício foi feito tendo em consideração a realidade do período de programação do PT2020, na medida em que este estudo é uma avaliação de processo, centrada no carácter estratégico que as OCS assumem no período de programação 2014-2020 e na importância que têm vindo a ganhar no contexto de implementação dos FEEI (veja-se o Regulamento Omnibus).

34. No PT 2020 a adoção dos custos simplificados tem como objetivo global **Potenciar o impacto dos fundos europeus**. Para alcançar este objetivo global é necessário simplificar a gestão e implementação dos FEEI, o que, de acordo com diversos estudos, passa essencialmente pelo **incremento da utilização das OCS**. Pese embora a existência de outros mecanismos de simplificação da implementação dos FEEI, a utilização das OCS é a que tem constituído o fator de maior potencial de simplificação, principalmente no contexto do Fundo Social Europeu.

35. Potenciar o impacto dos FEEI passa por atingir **ganhos de eficácia**, isto é, fazer incidir a atenção das Autoridades de Gestão e dos beneficiários na qualidade, nas realizações e nos resultados das operações e **ganhos de eficiência** com uma melhor relação entre os resultados obtidos com os recursos aplicados, tanto ao nível dos beneficiários como das Autoridades de Gestão.

36. Os ganhos de eficácia resultam, não só dos ganhos de eficiência, como também do **maior foco nas realizações e nos resultados das operações por parte dos diversos stakeholders**, visto que com a utilização das OCS o financiamento das operações é feito com base nas suas realizações e nos seus resultados, ou seja, é com base nestes que é feito o financiamento da operação de acordo com a metodologia pré-definida. Este foco nas realizações e resultados é potenciado pela **redução da carga administrativa nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, nos diversos stakeholders** que, por sua vez, resulta quer dos processos de contratualização com redução da carga administrativa, quer dos processos de pagamento efetuados com menos documentos associados, resultados estes materializados nos próprios sistemas de informação que foram adaptados para acolher estas alterações.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

37. Os ganhos de eficiência resultam da **redução da taxa de erro** pois a utilização das OCS reduzem os erros cometidos pelos beneficiários no registo das despesas das operações, principalmente nas operações financiadas nas modalidades de custos unitários e montantes fixos, uma vez que o processo de pagamento é efetuado com base em quantidades ou na concretização de resultados. Simultaneamente, para os ganhos de eficiência contribui a **redução dos custos de gestão nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, nos diversos stakeholders** que resulta da **maior celeridade nos procedimentos** e da **alteração dos recursos necessários, em número e competências, para a análise e acompanhamento das operações** uma vez que os procedimentos de gestão, controlo e verificação nas diferentes fases do ciclo de vida das operações nos diversos *stakeholders* são alterados, o que permite canalizar os recursos humanos para as funções mais técnicas das operações, relacionadas com as realizações e com o alcance dos objetivos e resultados, bem como a definição mais clara dos processo, objetivos e resultados mensuráveis.

38. O encadeamento causal de resultados origina-se nos efeitos da adoção das OCS em Portugal, que passa por:

- Realização de uma Estratégia de sensibilização para a implementação das OCS (pela AD&C, AG e OI) que tem como público-alvo os beneficiários, procurando elucidá-los sobre as principais alterações que resultam da utilização das OCS (em comparação com a utilização dos custos reais);
- Aplicação das OCS nas Tipologias de Operação com definição de OCS (i.e., nas TO dos vários programas operacionais financiados pelo FSE, FEDER e FEADER, para as quais foram definidas as metodologias de OCS a aplicar e foram estabelecidas as condições concretas de cada OCS, incluindo metodologias e procedimentos) e nas operações de baixo montante e respetivas alterações ao nível:
 - Processo de candidatura e contratualização;
 - Processo de pagamentos;
 - Processo de certificação e auditoria.
- Incorporação das especificidades das OCS no sistema de monitorização e avaliação das AG, garantindo que a recolha e análise da informação estejam centrados na qualidade do processo de implementação e nos objetivos alcançados pelas operações
- Incorporação dos requisitos e especificidades das OCS nos sistemas de informação do PT2020 de forma a que os novos fluxos de informação possam ser inseridos e consultados sem problemas.

39. A Comissão Europeia produziu um conjunto de legislação/regulamentos e orientações para guiar a implementação das OCS nos vários Estados Membros, pelo que, um dos primeiros passos para a aplicação das OCS em Portugal foi a construção do quadro normativo nacional das OCS a adotar, bem como ações de mobilização política e de capacitação da AD&C e das AG, por forma a serem criadas as condições motivacionais, normativas e organizacionais favoráveis à criação de metodologias de aplicação das OCS²¹. Complementarmente, outras instâncias europeias nomeadamente o Parlamento Europeu e o Tribunal de Contas também desenvolveram documentações e ações de sensibilização.

40. Criadas as condições, foi necessário definir as metodologias de OCS a aplicar e estabelecer as condições concretas de cada OCS, bem como estabelecer novos procedimentos específicos de controlo, verificação e auditoria, uma vez que estes deixaram de se centrar na análise da despesa em termos de custos reais com todas as especificações e comprovativos documentais que estes acarretam, e passou-se a centrar a análise nas realizações e resultados das operações. Por fim, foi necessário configurar os sistemas de informação do PT2020, garantindo a sua compatibilidade com os requisitos e especificidades das OCS.

41. Paralelamente, e como referido anteriormente, para a simplificação da gestão e implementação dos FEEI concorrem outros mecanismos de simplificação, i.e., outros fatores, que, por poderem influenciar os resultados, serão considerados na análise. Salienta-se, neste âmbito, a criação de um regulamento único para os FEEI, bem como a

²¹ No caso do FSE o Regulamento que estabelece as Normas Comuns deste Fundo (Portaria nº 60-A/2015) define um circuito de definição e aprovação de uma metodologia de OCS. No FEDER, regulamentarmente, não existe um circuito de definição e aprovação de metodologias, ainda que por norma as AG tenham um circuito semelhante ao do FSE. No FEADER, apenas o PDR2020 adotou Custos Simplificado, sendo da responsabilidade da AG a definição das metodologias, o que faz em articulação (através de reuniões e pareceres) com o GPP, o IFAP, a IGF e outras entidades relevantes como o INIAV, a DGADR, a DGAV e o LNEC.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento, e a desmaterialização dos processos, que visam contribuir para a redução da carga administrativa dos diversos *stakeholders*, nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, sendo que estas últimas, podem, de igual modo, ter implicações ao nível da alteração dos recursos, em número e competências, necessários para a análise e acompanhamento das operações. Por outro lado, a auditoria única²² e a alteração dos métodos de amostragem de auditoria²³, poderão ter influência sobre a redução da taxa de erro.

42. Conforme mencionado anteriormente, a equipa de avaliação propôs desenvolver um modelo integrado no qual a teoria da mudança é complementada pela Análise da Contribuição e pela Análise de Processo, neste sentido, procurou-se densificar o problema causal, identificando os mecanismos e respetivos fatores críticos.

43. Esquemáticamente a teoria da mudança é representada na Figura 1. e detalhada nas Figuras seguintes onde são apresentados os esquemas com os elos causais sobre o contributo das atividades identificadas como necessárias realizar para as OCS produzirem os resultados esperados (Figura 2 e Figura 3), a Relação entre resultados intermédios e modelo de produção de efeitos (Figura 4), assim como a Relação entre os Outros fatores com influência e o modelo de produção de efeitos (Figura 5).

²² Existência de um ponto de controlo único a nível nacional e da EU que formule pareceres vinculativos, pelos quais terá também de responder. De acordo com o Decreto-Lei n.º137/2014 em Portugal a IGF é a autoridade de auditoria única para os FEDER, FSE, FC e FEAMP.

²³ Na sequência das entrevistas realizadas, nomeadamente a entrevista no IGF, a equipa de avaliação considerou relevante a substituição do fator externo “criação da conta corrente do beneficiário” pelo fator externo “alteração dos métodos de amostragem de auditoria”.

Figura 1. Explicitação da teoria da mudança

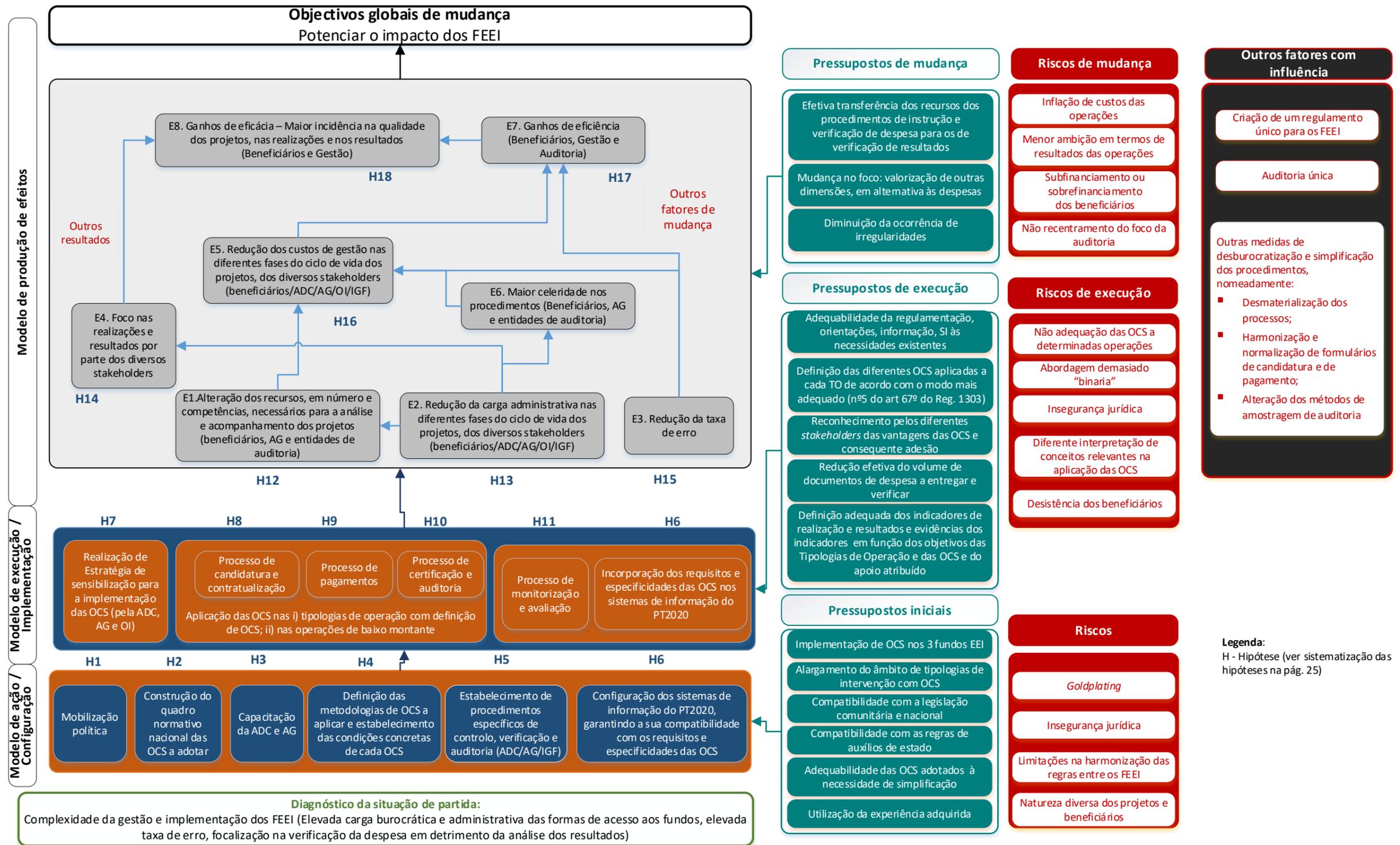
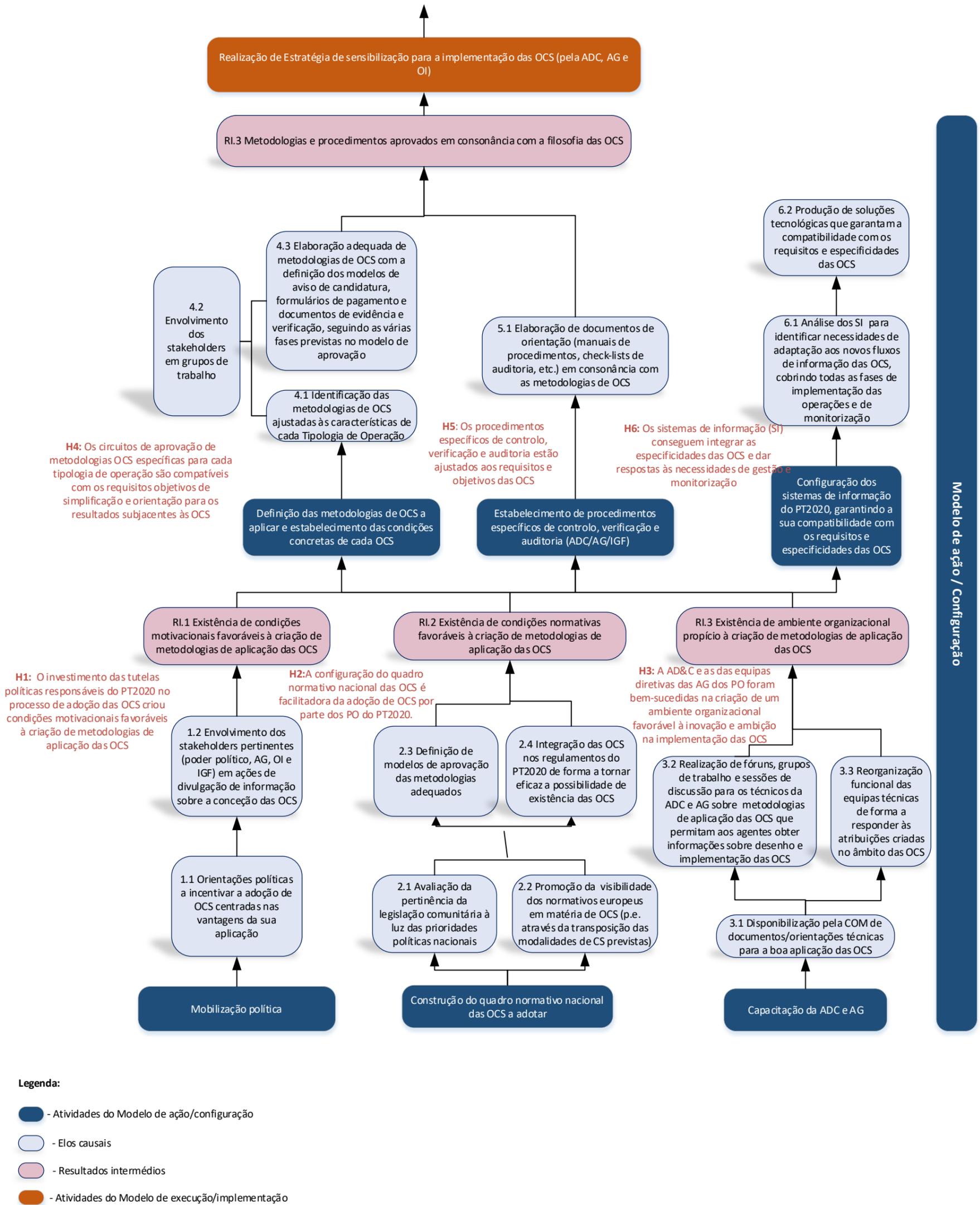


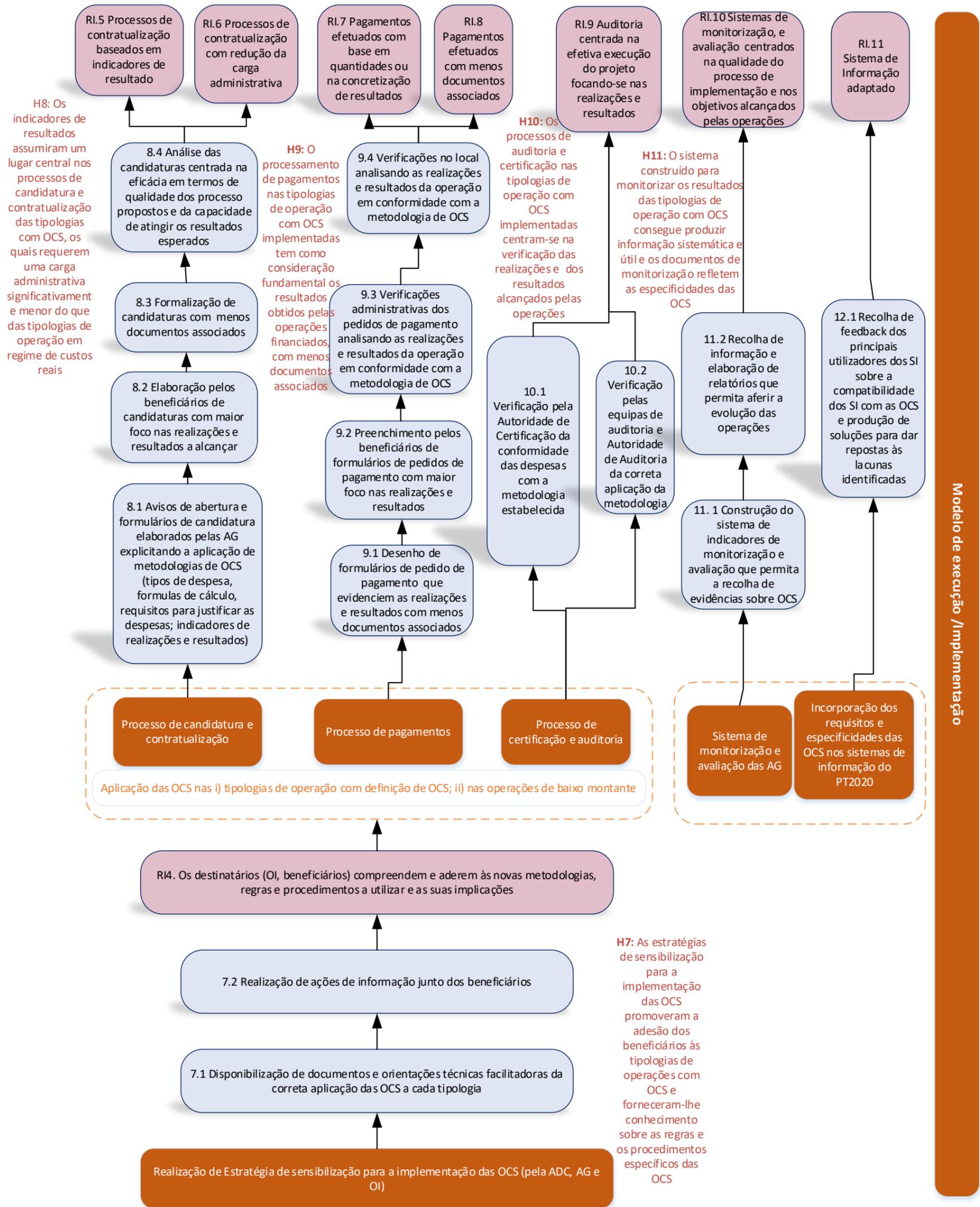
Figura 2. Parte I - Modelo de configuração de custos simplificados: análise de contribuição e de processo²⁴



²⁴ Relativamente ao Elo causal 2.3., no caso do FSE o Regulamento que estabelece as Normas Comuns deste Fundo (Portaria nº 60-A/2015) define um circuito de definição e aprovação de uma metodologia de OCS. No FEDER, regulamentamente, não existe um circuito de definição e aprovação de metodologias, ainda que por norma as AG tenham um circuito semelhante ao do FSE. No FEADER, apenas o PDR2020 adotou Custos Simplificado, sendo da responsabilidade da AG a definição das metodologias, o que faz em articulação (através de reuniões e pareceres) com o GPP, o IFAP, a IGF e outras entidades relevantes como o INIAV, a DGADR, a DGAVE e o LNEC.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Figura 3. Parte II - Modelo de implementação de custos simplificados: análise de contribuição e de processo



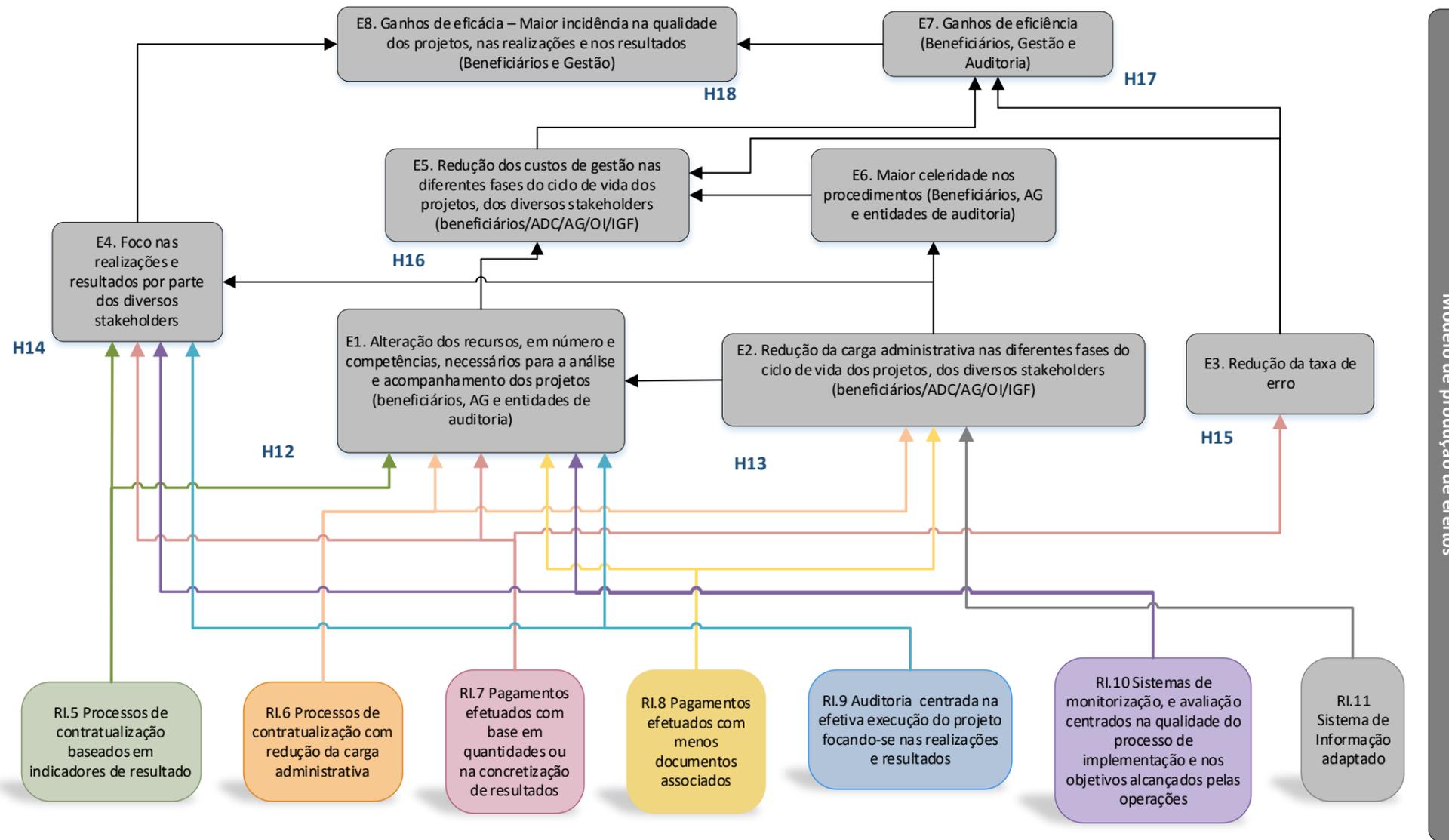
Legenda:

Orange box - Atividades do Modelo de execução/implementação

Light blue box - Elos causais

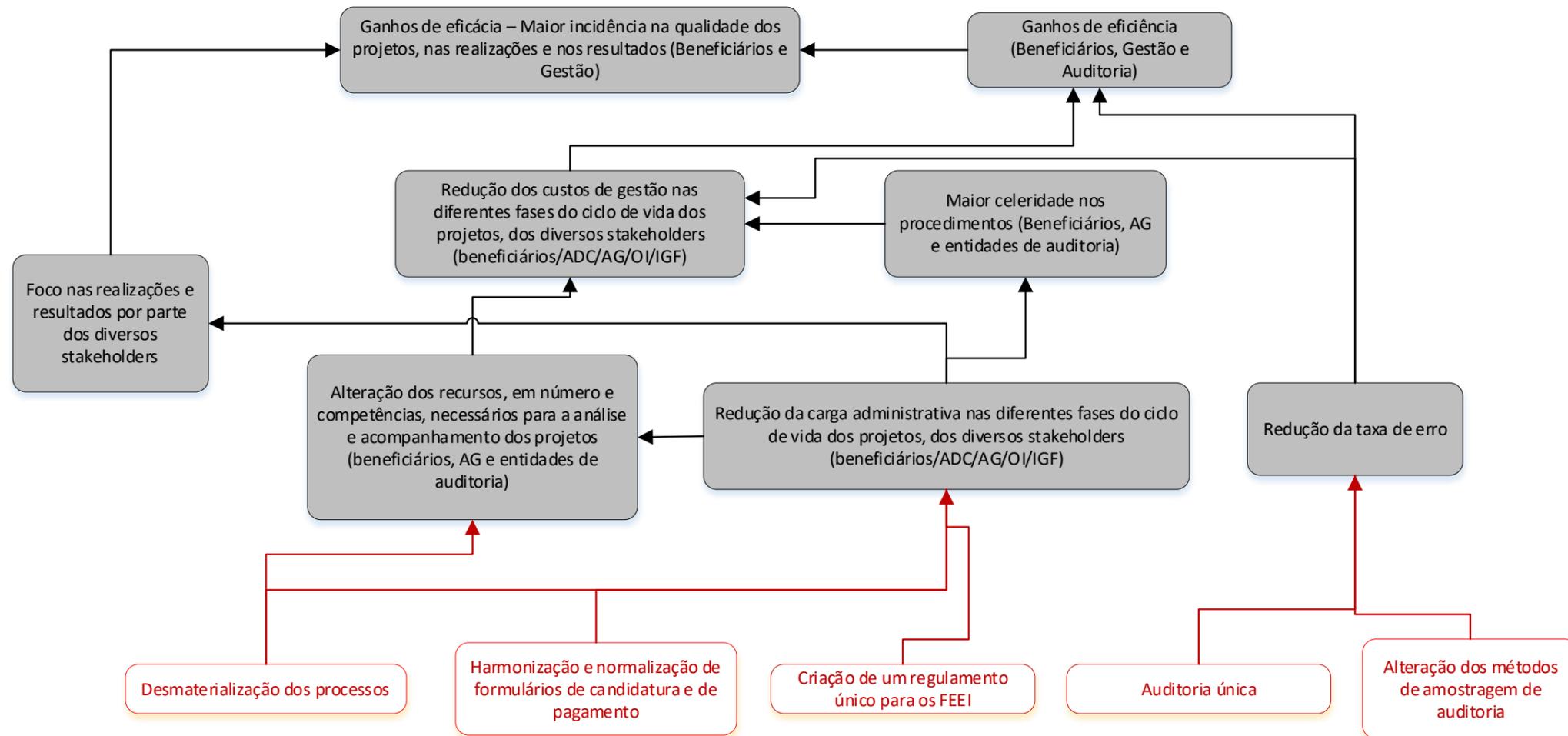
Light purple box - Resultados intermédios

Figura 4. Parte III - Relação entre resultados intermédios e modelo de produção de efeitos



Legenda:
H - Hipótese (ver sistematização das hipóteses na pág. 25)

Figura 5. Relação entre os Outros fatores com influência²⁵ e o modelo de produção de efeitos



²⁵ Estes fatores de influência referem-se ao PT2020.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

44. Com base nos elos causais identificados e na relação entre resultados intermédios e modelo de produção de efeitos (apresentados nas Figuras anteriores) foram definidas as seguintes 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 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 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 conhecimento sobre as regras e procedimentos específicos das OCS.
- H8. Os indicadores de resultado 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 resultados alcançados pelas operações.
- H11. O sistema construído para monitorizar os resultados das tipologias de operação com OCS implementadas 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.

45. Em virtude do tipo de informação que se considerava exequível recolher e fazendo um balanço entre a recolha de evidências e perceções, a Equipa optou por realizar um maior aprofundamento das H12, H13 e H14, para as quais procurou elementos de evidência e de boas práticas que suportem o teste destas hipóteses. Para as restantes e ainda

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

que para alguns elos causais possam existir evidências a resposta foi baseada sobretudo em percepções, ainda que sempre que possível suportadas com exemplos concretos ilustrativos²⁶.

46. Ao longo do relatório, no final da análise de cada uma das hipóteses, encontra-se uma tabela com a síntese das evidências recolhidas, onde está assinalada a conclusão a que se chegou relativamente à hipótese utilizando a legenda apresentada na tabela seguinte.

Tabela 8. Legenda para análise do teste às hipóteses

	Hipótese validada
	Hipótese parcialmente validada
	Hipótese não validada
	Hipótese sem evidências que permitam chegar a uma conclusão sobre a sua validação

47. Na Tabela seguinte apresenta-se uma síntese da relação entre Questões de Avaliações, Hipóteses e Elos Causais e as figuras onde são apresentados os Elos causais.

Tabela 9. Relação entre Questões de Avaliação, Hipóteses e Elos Causais

QA	Hipótese	Elos Casuais/Efeito	
QA3.	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.	Elo causal 1.1. Orientações políticas a incentivar a adoção das OCS centradas na vantagem da sua aplicação Elo causal 1.2. Envolvimento dos <i>stakeholders</i> pertinentes (poder político, AG/OI e IGF) em ações de divulgação de informação sobre a conceção de OCS	Figura 2
	H2. A configuração do quadro normativo nacional das OCS é facilitadora da adoção de OCS por parte dos PO do PT2020.	Elo causal 2.1. Avaliação da pertinência da legislação comunitária à luz das prioridades políticas nacionais Elo causal 2.2. Promoção da visibilidade dos normativos europeus em matéria de OCS Elo causal 2.3. Definição de modelos de aprovação de metodologias adequados Elo causal 2.4. Integração das OCS nos regulamentos do PT2020 de forma a tornar eficaz a possibilidade de existência das OCS	
	H3. A AD&C e as equipas diretivas das AG dos PO foram bem-sucedidas na criação de um ambiente organizacional favorável à inovação e ambição na implementação das OCS.	Elo causal 3.1. Disponibilização pela Comissão Europeia e por outras instâncias europeias (Parlamento Europeu, Tribunal de Contas) de documentações/orientações técnicas para a boa aplicação das OCS Elo causal 3.2. Realização de fóruns, grupos de trabalho e sessões de discussão para os técnicos da AD&C e das AG sobre metodologias de aplicação das OCS que permitam aos agentes obter informações sobre o desenho e implementação de OCS Elo causal 3.3. Reorganização funcional das equipas técnicas de forma a responder a atribuições criadas no âmbito 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.	Elo Causal 4.1. Identificação das metodologias de OCS ajustadas às características de cada tipologia de operação Elo Causal 4.2. Envolvimento dos <i>stakeholders</i> em grupos de trabalho Elo Causal 4.3. Elaboração adequada de metodologias de OCS com a definição dos modelos de aviso de candidatura, formulários de pagamento e documentos de evidência e verificação, seguindo as várias fases previstas no modelo de aprovação	
QA3.	H7. As estratégias de sensibilização para a implementação das OCS promoveram a adesão dos beneficiários às tipologias de operações com OCS e forneceram-lhe conhecimento sobre as regras e procedimentos específicos das OCS.	Elo causal 7.1. Disponibilização de documentos e orientações técnicas facilitadoras da correta aplicação das OCS a cada tipologia Elo causal 7.2 Realização de ações de informação junto dos beneficiários	Figura 3
	H8. Os indicadores de resultado 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.	Elo causal 8.1. Avisos de abertura e formulários de candidatura elaborados pelas AG explicitando a aplicação de metodologias de OCS (tipos de despesa, fórmulas de cálculo, requisitos para justificar as despesas; indicadores de realizações e resultados) Elo causal 8.2. Elaboração, pelos beneficiários, de candidaturas com maior foco nas realizações e resultados a alcançar Elo causal 8.3. Formalização de candidaturas com menos documentos associados Elo causal 8.4. Análise das candidaturas centrada na eficácia em termos de qualidade dos processos propostos e da capacidade de atingir os resultados esperados	

²⁶ A forma como a TdM foi operacionalizada mediante a definição dos indicadores e das respetivas fontes de recolha de informação, permitiu que fossem recolhidas evidências que possibilitaram chegar a uma conclusão sobre o teste de 15 das 18 hipóteses definidas das quais seis foram validadas, duas não foram validadas e sete foram parcialmente validadas. Tal é um importante indicador da adequação da TdM, uma vez que o objeto de avaliação é bastante complexo, pois está em análise a aplicação de 36 metodologias de OCS a uma grande variedade de tipologias de operação nos vários fundos, o que resulta numa variedade de contextos que poderiam dar azo a problemas na validação das hipóteses, a que acresce que muitas das metodologias têm uma aplicação ainda recente. As três hipóteses para as quais a avaliação não conseguiu chegar a uma conclusão tal deve-se à ausência de evidências.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

QA	Hipótese	Elos Casuais/Efeito	
	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.	Elo causal 9.1. Desenho de formulários de pedido de pagamento que evidenciem as realizações e os resultados com menos documentos associados Elo causal 9.2. Preenchimento pelos beneficiários de formulários de pedidos de pagamento com maior foco nas realizações e resultados Elo causal 9.3. Verificações administrativas dos pedidos de pagamento analisando as realizações e resultados da operação em conformidade com a metodologia de OCS Elo causal 9.4. Verificações no local analisando as realizações e resultados da operação em conformidade com a metodologia OCS	
	H6. Os sistemas de informação conseguem integrar as especificidades das OCS e dar respostas às necessidades de gestão e monitorização.	Elo causal 6.1. Análise dos SI para identificar necessidades de adaptação aos novos fluxos de informação das OCS cobrindo todas as fases de implementação de operações e de monitorização Elo causal 6.2. Produção de soluções tecnológicas que garantam a compatibilidade com os requisitos e especificidades das OCS. Elo causal 12.1. Recolha de feedback dos principais utilizadores dos SI sobre a compatibilidade dos SI com as OCS e produção de soluções par dar resposta às lacunas identificadas	Figura 2
	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.	Elo causal 11.1 Construção do sistema de indicadores de monitorização e avaliação que permita a recolha de evidências sobre as OCS Elo causal 11.2. Recolha de informação e elaboração de relatórios que permitem aferir a evolução das operações	Figura 3
	H5: Os procedimentos específicos de controlo, verificação e auditoria estão ajustados aos requisitos e objetivos das OCS.	Elo causal 5.1. Elaboração de documentos de orientação (manuais de procedimentos, <i>checklist</i> de auditoria, etc.) em consonância com as metodologias de OCS	Figura 2
	H10. Os processos de auditoria e certificação nas tipologias de operação com OCS implementadas centram-se na verificação das realizações e resultados alcançados pelas operações.	Elo causal: 10.1. Verificação pela Autoridade de Certificação da conformidade das despesas com metodologia estabelecida Elo causal: 10.2. Verificação, pelas equipas de auditoria e Autoridade de Auditoria da correta aplicação da metodologia	Figura 3
QA4.	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.	Efeito 1. Alteração dos recursos, em número e competências, necessários para a análise e acompanhamento das operações	
	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 <i>stakeholders</i> .	Efeito 2. Redução da carga administrativa nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos <i>stakeholders</i> Efeito 6. Maior celeridade dos procedimentos	
	H14. Processos de contratualização, pagamento, auditoria e monitorização centrados nas realizações e resultados contribuíram para uma orientação para os resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i> .	Efeito 4. Foco nas realizações e resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i>	
	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.	Efeito 3. Redução da taxa de erro	Figura 4
	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 <i>stakeholders</i> .	Efeito 5. Redução dos custos de gestão nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos <i>stakeholders</i>	
	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.	Efeito 7. Ganhos de eficiência	
	H18. A melhoria da eficiência associada a uma maior orientação para resultados dos <i>stakeholders</i> gerou uma melhoria da qualidade, das realizações e dos resultados das operações financiadas pelos FEEI.	Efeito 8. Ganhos de Eficácia – Maior incidência na qualidade das operações, nas realizações e nos resultados	

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

48. No Anexo I. (Volume de Anexos) apresenta-se um conjunto de tabelas que sistematizam a correspondência entre os indicadores definidos para cada elo causal e as questões previstas nos vários instrumentos de recolha de informação.

3.3. Procedimentos de recolha e análise de informação

Recolha e Análise documental

49. A análise documental foi um elemento fundamental nesta fase da avaliação para a estabilização do quadro metodológico e elemento enquadrador da resposta às questões de avaliação. O essencial da análise documental incide em:

- Referenciais e documentos metodológicos sobre avaliação;
- Guias, estudos relatórios e artigos científicos sobre OCS;
- Documentos base e avaliações relativas ao QREN e PT2020;
- Regulamentos europeus e legislação nacional referentes aos dois períodos de programação.
- Outra informação relevante, como p.ex., manuais de procedimentos, orientações técnicas, *checklists*, outros documentos, notícias, comunicações de membros de governo e entidades públicas.

50. A análise documental é mobilizada ao longo do exercício de avaliação para o suporte às várias questões de avaliação numa perspetiva de triangulação com as restantes fontes de informação. A informação documental chave mobilizada para resposta às questões de avaliação foi sistematizada em documentos internos de trabalho da equipa de avaliação, p. ex. em grelhas comparativas de análise e fichas síntese de informação relevante, sendo algumas incorporadas em forma de tabela na validação das hipóteses a que dizem respeito ou como elementos para a quantificação de alguns indicadores. Destaca-se a importância da análise documental para o *benchmarking* assim como para a resposta à QA2, principalmente no que se refere à análise dos regulamentos europeus e legislação nacional e outras regras nacionais e europeias.

Recolha e análise de dados/ Sistemas de Informação

51. A análise de dados dos sistemas de informação do QREN e do PT2020, justifica-se pelo facto de estes reunirem informação detalhada e privilegiada das intervenções apoiadas e, como tal, representam informação de base imprescindível à avaliação. Esta análise permitiu identificar e caracterizar as operações/tipologias com OCS, por Fundo e PO no PT2020 e QREN apresentadas no início do presente Relatório (ponto 1.2).

Benchmarking

52. O estudo de *benchmarking* visou aprofundar potenciais elementos transferíveis para o contexto nacional, permitindo recolher informação relevante para o Estudo sobre as estratégias e soluções de diferentes Estados-membros para a adoção dos custos simplificados. Desta forma procura-se recolher elementos sobre a experiência de outros países, nomeadamente sobre práticas diferenciadas que podem constituir-se como um elemento de aprendizagem na adoção de OCS em Portugal. Elementos de “Boas Práticas” e fatores críticos para o sucesso da adoção/implementação das OCS foram recolhidos, assim como, informação sobre o potencial de alargamento a outras tipologias. Com este estudo aprofundado pretende-se, desta forma:

- Aferir o nível de enquadramento e o grau de diferenciação das OCS na legislação dos FEEI em Portugal comparativamente com outros Estados-membros;
- Comparar as OCS adotadas em Portugal com as práticas dos outros EM;
- Identificar o potencial de alargamento de OCS e identificar fatores críticos para o sucesso da adoção/implementação das OCS com base na experiência de outros Estados-membros.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

53. Tendo como base, a análise documental efetuada, nomeadamente das fichas de “boas práticas” de OCS no FSE, disponíveis no site da AD&C, e de informação do site da DG Regio sobre OCS no FEDER, a equipa considerou relevante analisar as práticas que se apresentam na Tabela seguinte.

Tabela 10. Países para o estudo de *benchmarking*

País	Breve Descrição	Motivo de seleção
Polónia	Os montantes fixos cobrem todas as operações financiadas pelo FSE no período financeiro 2014-2020 em que o apoio público não exceda € 100.000,00. Os montantes fixos são definidos caso-a-caso na fase de candidatura. Os documentos para comprovar montantes fixos (listas de presença, imagens, relatórios, etc.) são definidos nos acordos de financiamento, devendo os mesmos ser enviados com o pedido de pagamento na fase de execução de uma operação, ou, no limite, na fase do pedido de pagamento final. Os documentos devem, também, estar disponíveis durante os controlos no local.	Face ao alargamento da obrigatoriedade de utilização da OCS no FSE para operações de maior dimensão financeira (ainda que não tenha sido implementada no PT2020, esta situação encontra-se prevista no Regulamento Omnibus) o estudo da experiência da Polónia na aplicação de montantes fixos até €100.000,00 para todas as operações no FSE, pretendeu fornecer informação relevante sobre a aplicação da metodologia montantes fixos a um conjunto diversos de tipologias de operação.
República Checa	A República Checa é o Estado Membro com mais Atos Delegados aprovados pela CE, os quais abrangem tabelas normalizadas de custos unitários aplicadas a um conjunto diverso de tipologias de operação, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> • apoio inclusivo na educação • mobilidade dos investigadores e do pessoal docente; • assistentes pedagógicos • ensino das TIC nas escolas; • formação específica para professores • formação de pessoal educativo através da mobilidade transnacional; • estágio e formação prática em organizações de investigação; • desenvolvimento profissional de educadores • atividades extracurriculares fornecidas por uma organização de educação informal para crianças/alunos 	O aprofundamento do conhecimento da experiência da República Checa na elaboração e implementação de Atos Delegados visou fornecer informação relevante sobre as mais-valias e os fatores críticos da sua utilização.
Itália	Itália é um dos Estado Membro com maior utilização de OCS no FEDER, abrangendo as diversas metodologias, onde se destaca o uso de taxas fixas e de tabelas normalizadas de custos unitários, nomeadamente para os custos com pessoal na assistência técnica, investigação e desenvolvimento e capacitação.	A experiência da Itália na adoção de diversas metodologias de OCS no FEDER pretendeu fornecer informação relevante para o alargamento da utilização de OCS em tipologias de operação do FEDER.

54. A equipa realizou entrevistas com o(s) responsável(is) pela definição das metodologias em análise e analisou informação documental fornecida pelos interlocutores. Uma ficha síntese da casa caso é apresentada no Anexo VIII. (Volume de Anexos).

Entrevistas semi-diretivas

55. Com a realização das entrevistas pretendeu-se obter a perceção prática das implicações associadas à aplicação dos custos simplificados, nomeadamente, os objetivos, vantagens, dificuldades, obstáculos, etc. junto dos principais *stakeholders* responsáveis pela definição e implementação de OCS. A lista de atores a auscultar com este método era extensa, dado que esta Avaliação impõe o envolvimento dos diferentes ângulos de análise de cada tipo de atores do sistema (os interlocutores com Portugal da Comissão Europeia, as Autoridades de Gestão, a Autoridade de Auditoria, as Autoridades de Certificação). Nesta fase da avaliação, a equipa realizou todas as entrevistas planeadas com as entidades que foram identificadas como as mais relevantes para os objetivos desta Avaliação. Este processo decorreu por dois ciclos: as entrevistas de 1º ciclo foram realizadas no início da avaliação para a estabilização da teoria da mudança e para o teste do nexo de causalidade da contribuição; as entrevistas de 2º ciclo foram efetuadas posteriormente, com o intuito de aprofundar alguns pontos que decorreram da evolução do processo avaliativo. A informação recolhida foi sistematizada em sinopses e em grelhas de análise internas de trabalho da equipa de avaliação. O guião de entrevista, a lista das entrevistas realizadas nos dois ciclos e a sinopse das entrevistas encontra-se no Anexo III. (Volume de Anexos).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Inquéritos por questionário

56. Após a realização das entrevistas de 1º ciclo junto dos vários PO, e dadas as especificidades que cada uma das metodologias de OCS englobam, a equipa de avaliação sentiu necessidade de aplicar um questionário online (não previsto em sede de proposta) a cada Autoridade de Gestão de forma a uniformizar e sistematizar toda a informação necessária. Por outro lado, por sugestão da AD&C e de forma a explorar as respostas obtidas, ficou estabelecido que ao preenchimento do inquérito se sucederia uma entrevista exploratória. Os questionários foram enviados para os PO em abril de 2019, com a indicação de que, pelo facto de cobrirem as diferentes fases de conceção e adoção de OCS, poderiam ser preenchidos pelo(s) técnico(s) da AG cuja experiência com OCS mais se adequasse às questões colocadas, podendo ser preenchidos por mais de um técnico sendo possível o envio do respetivo *link*. No Anexo V (Volume de Anexos) sintetiza-se o trabalho realizado. A equipa teve algumas dificuldades na obtenção de resposta aos inquéritos, sendo necessário efetuar várias insistências juntos dos PO, tendo-se verificado alguns problemas de compatibilidade de agendas para a marcação das respetivas entrevistas. Ainda assim, salienta-se uma maior disponibilidade de alguns interlocutores na realização da entrevista, face à resposta do questionário, como aconteceu no COMPETE, POR Lisboa ou no POR Alentejo, que referiram não ter condições para responder ao inquérito.

57. Como estabelecido em sede de proposta foram ainda realizados dois inquéritos:

- Inquérito por questionário aos técnicos das AG e OI (do FSE, FEDER e FEADER) que participaram no desenvolvimento de metodologias OCS e/ou que intervêm em operações em tipologias de operações que funcionam (total ou parcialmente) em regime de OCS. Estes dados foram solicitados aos vários PO que indicaram os nomes, contactos e funções dos técnicos a inquirir. O inquérito foi aplicado ao universo dos técnicos identificados, procurando-se de forma ativa obter a resposta de todos os técnicos. A inquirição teve por base uma plataforma *web*, com aplicação *online*. Os apuramentos dos resultados, bem como o instrumento de notação encontra-se no Anexo VI (Volume de Anexos).
- Inquérito por questionário a responsáveis das entidades beneficiárias com despesa certificada com operações com custos simplificados do FSE (QREN e PT2020) e FEDER (PT2020). O inquérito foi aplicado ao universo das entidades beneficiárias destes fundos, procurando-se de forma ativa obter a resposta do maior número de entidades possível. A inquirição teve por base uma plataforma *web*, com aplicação *online*. Os apuramentos dos resultados, bem como o instrumento de notação encontra-se no Anexo VII (Volume de Anexos).

58. Apesar dos baixos níveis de resposta, não obstante as insistências realizadas, a aplicação de inquéritos revelou-se essencial para o processo de recolha de evidências e de informação para os indicadores de apoio à avaliação associados à Teoria de Mudança. Na Tabela seguinte apresentam-se os níveis de resposta obtidos.

Tabela 11. Universo e respostas obtidas do processo de inquirição

	Técnicos das AG e OI	Entidades beneficiárias*
Universo	196	744
Inquéritos recebidos	57	79
FSE	28	60
<i>Tabelas Normalizadas de Custos Unitários</i>	-	42 <i>QREN e PT2020 -17</i> <i>Apenas PT2020 - 25</i>
<i>Montantes Fixos</i>	-	5
<i>Montantes fixo – Operações de Baixo Montante</i>	-	13
FEDER – Taxas fixas	17	19
FEADER	12	-
Taxa de resposta	29,1	10,6

Nota:* Foi enviado um inquérito por entidade beneficiária, por metodologia de OCS

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Focus group

59. No âmbito deste Estudo de Avaliação, a realização de *focus group* visava o aprofundamento da análise dos resultados da avaliação, propondo-se a realização de sessões de *focus group* direcionados para temáticas específicas com a participação de entidades com experiência diferenciada nas diferentes metodologias de OCS. Foram assim realizados os seguintes *focus group*:

- *Focus group* Tipo 1 com o objetivo de recolher elementos de análise mais aprofundados para dar resposta às diversas questões de avaliação e para a identificação de: (i) fatores bloqueadores/inibidores da atuação eficaz das OCS; (ii) sugestões de revisão, aprofundamento ou melhoramento dos processos e implementação das OCS. Foram realizadas três sessões:
 - 2 sessões com a AD&C, o GPP, as Autoridades de Gestão, a IGF, os principais Organismos Intermédios envolvidos na implementação de metodologias de Custos Simplificados (p.ex., CIG, EMPIS, IAPMEI, FCT, ANI, DGAL, IEFP)²⁷.
 - 1 sessão com associações representantes de beneficiários envolvidos na implementação de OCS (ANESPO, Associação Nacional de Municípios, Federação Minha Terra, CIP, CNIS, CRUP...). A identificação destas entidades teve por base o tipo de entidades beneficiárias das metodologias de OCS definidas.
- *Focus group* Tipo 2 direcionado para o controlo e auditoria, com o objetivo de recolher informação sobre as alterações introduzidas nos processos de certificação e auditoria decorrentes da implementação de OCS, assim como, obter uma visão sobre as principais vantagens e desafios/fatores críticos na implementação de OCS na perspetiva do controlo e auditoria. Foram convidados para este *focus group* os atores envolvidos diretamente na implementação de metodologias de Custos Simplificados (Unidade de Certificação, Unidade de Controlo e Auditoria, IFAP) e representantes da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e das principais SROC responsáveis por auditorias de operações com financiamento comunitário.

60. Em sede de proposta, e pensando na realização de *focus group* presenciais planeava-se a sua realização com recurso a metodologias de participação ativa inspiradas no *design thinking* e no *campaign accelerator*, com a criação de grupos de discussão de forma a suscitar o debate dos tópicos a discutir. No entanto, devido à situação conjuntural resultado da pandemia de Covid 19, no momento de realização dos *focus group* o país encontrava-se em confinamento pelo que estes tiveram que ser realizados *online* (utilizando o Zoom) o que impossibilitou a utilização das técnicas referenciadas. Optou-se por uma abordagem mais tradicional com a equipa de avaliação a lançar para discussão os tópicos que são apresentados no Anexo IV, e que foram os guias de apoio aos membros da equipa para explorar as respostas obtidas. A informação recolhida foi sistematizada num resumo apresentado em Anexo e em grelhas de análise internas para o trabalho da equipa.

Estudos de Caso

61. Os Estudos de Caso no âmbito da presente Avaliação visaram a recolha de elementos de análise, de evidências e exemplos concretos associados às especificidades das diferentes metodologias de custos simplificados adotadas em Portugal, tendo igualmente em consideração o tipo de Fundo (FEDER, FSE ou FEADER) associado, de forma a se perceber como funcionam os diferentes mecanismos descritos na teoria de mudança. Os estudos de caso foram assim úteis como suporte complementar ao teste da teoria da mudança, permitindo validar os pressupostos e as ligações causais entre a cadeia de resultados e identificar fatores críticos na implementação das várias metodologias de custos simplificados.

62. A equipa de avaliação teve algumas dificuldades na marcação dos Estudos de caso, devido à falta ou demora na resposta por parte das entidades contactadas (apesar das várias insistências) tendo sido necessário substituir alguns

²⁷ Inicialmente esta prevista apenas uma sessão, no entanto, devido ao elevado número interessados em participar, optou-se pela realização de duas sessões, uma mais direcionada para a operações do FSE e outra mais direcionada para as operações do FEDER.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

dos casos inicialmente previstos. No Anexo IV (Volume de Anexos) apresenta-se a listagem dos estudos de caso realizados e o respetivo guião.

63. Em termos práticos, os estudos de caso traduziram-se na realização de entrevistas aprofundadas (nas instalações das entidades ou via *online* devido à situação pandémica) ao responsável pela gestão financeira e ao responsável/coordenador técnico das operações com metodologias de OCS, os quais se suportaram da consulta dos *dossiers* das operações e sistemas de informação sempre que tal se revelou relevante para a recolha de evidências concretas. No caso do IEFP para complementar a informação recolhida junto dos responsáveis do IEFP, foi feita uma entrevista à pessoa que acompanha os estágios profissionais no POISE e a duas técnicas de dois centros de emprego da região de Lisboa que tinham experiência em trabalhar com custos reais e OCS. Na Associação Terras dentro entrevistou-se o Presidente da Assembleia Geral e a Técnica Financeira, na APAV o Diretor Financeiro, a Secretária Geral e a Técnica Financeira, na ANESPO o Diretor Executivo e na Universidade de Aveiro a responsável do Gabinete de Gestão Financeira de Programas e Projetos. A informação recolhida foi sistematizada em fichas e estudos de caso em Anexo e em grelhas de análise, internas, ao trabalho da equipa.

Balanco da aplicação das técnicas de recolha e tratamento da informação

64. A resposta às Questões de Avaliação que se apresentam neste relatório resultam da leitura triangulada dos dados recolhidos por estes vários instrumentos e fontes de informação. A utilização desta variedade de instrumentos e fontes permite obter evidências que são reforçadas por mais do que uma fonte de natureza convergente (como os inquéritos às entidades beneficiárias, às AG e às equipas técnicas e técnicos das AG e OI) e complementar (como aconteceu no caso das entrevistas, estudos de caso e *focus group*), que permitiu obter informação robusta e objetiva sobre aspetos tão diversos como a relevância e coerência do desenho das OCS, a eficiência e eficácia do processo de construção e implementação das metodologias e as dificuldades sentidas pelos vários *stakeholders* e os principais efeitos da aplicação destas metodologias.

65. Ouvir os mesmos interlocutores ao longo do processo avaliativo em vários momentos distintos (como acontece com as AG com os vários ciclos de entrevista, os inquéritos e os *focus group*) revelou-se crucial para a obtenção de evidências essenciais para analisar um objeto de estudo vasto, complexo e em constante evolução, que gera muitas incertezas quanto à sua utilização entre os seus principais *stakeholders*. Neste contexto, foi igualmente importante para a avaliação todas as reuniões de trabalho realizadas com a AD&C, nomeadamente o Núcleo de Simplificação, cuja colaboração foi crucial para o esclarecimento de dúvidas da equipa de avaliação e atualização de dados.

66. Nesta avaliação, devido à já referida extensão e complexidade do objeto de estudo, a realização dos inquéritos revelou-se essencial para obter informação de uma forma sistemática e objetiva, que dificilmente seria obtida de outro modo. As entrevistas e os estudos de caso realizados junto de interlocutores com diferentes experiências na conceção e aplicação das metodologias de OCS, permitiram obter uma perspetiva aprofundada sobre as implicações associadas à aplicação dos custos simplificados, ainda que fragmentada à luz da experiência desses mesmos interlocutores, em muitos casos pouco diversificada em termos da aplicação das metodologias e concentrada frequentemente em apenas uma metodologia numa tipologia de operação.

67. A realização dos *focus group* na fase final do processo avaliativo revelou-se igualmente de extrema importância pois permitiu à equipa de avaliação confirmar e explorar algumas das conclusões já obtidas, bem como esclarecer aspetos importantes para a avaliação que necessitavam de aprofundamento. As entidades que tiveram presentes nestes momentos revelaram um grande conhecimento sobre a definição e implementação das OCS, dando contributos essenciais para colmatar algumas lacunas de informação, principalmente no que se refere às questões da auditoria onde o *focus group* com entidades auditoras foi essencial para a análise deste tema e esclarecimento de questões da equipa de avaliação.

68. É importante salientar que um problema que se colocou ao longo de toda a avaliação, e já referido anteriormente, foi a dificuldade de obter resposta por parte dos vários interlocutores²⁸. Na marcação das entrevistas e na resposta aos

²⁸ O mesmo aconteceu na marcação das entrevistas de *benchmarking*.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

inquéritos por parte das AG, esta dificuldade fez com que o processo demorasse mais tempo do que o planeado, ao passo que os inquéritos às equipas técnicas e técnicos das AG e OI e entidades beneficiárias, tiveram baixos níveis de resposta apesar de todos os esforços e insistências da parte da equipa de avaliação. Ao nível dos estudos de caso a ausência de resposta por parte dos interlocutores levou a que fosse necessário proceder à já referida substituição de algumas das entidades a serem ouvidas, sempre respeitando os critérios de seleção inicialmente estabelecidos. Face a estas dificuldades, num dos estudos de caso, a equipa de avaliação aceitou a resposta por escrito ao guião, não tendo sido possível a marcação de uma entrevista de *follow up* das respostas dadas.

69. A mesma tendência de ausência de resposta verificou-se entre as entidades auditoras contactadas para o *focus group*, o que levou a que este tivesse que ser adiado por mais que uma ocasião até se obter a confirmação de um conjunto de entidades relevante para se obter a informação necessárias para cumprir os objetivos propostos. A exceção a estas dificuldades de resposta foi o *focus group* com as AG e OI que, devido ao elevado número de confirmações, fez com que tivessem que ser realizadas duas sessões em dias diferentes de forma a acomodar todos os interessados em participar.

4. Resposta às Questões de avaliação

4.1. 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)?

Da análise efetuada verifica-se que **não existem 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.

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, bem como, 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** é uma matéria que, apesar de não terem sido igualmente identificadas incompatibilidades, suscita mais dúvidas na sua articulação com as OCS junto dos interlocutores consultados, muito devido à complexidade inerente dos próprios procedimentos de contratação pública e na incerteza que ainda se denota na aplicação das OCS. As questões relacionadas com a verificação dos procedimentos de contratação pública e a conjugação das OCS com a contratação pública em operações onde esta se aplica apenas a determinadas categorias de custos são as áreas que suscitaram mais dúvidas/dificuldades. 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.

70. A Q2 assume que a implementação de OCS tem de estar articulada e ser compatível com a legislação nacional, e que determinados aspetos das OCS podem, à partida, ser problemáticos à luz da legislação nacional que regulamenta, p.ex. as condições de acesso aos apoios financeiros públicos por parte dos eventuais beneficiários, sejam públicos ou privados; e as relações comerciais entre entidades públicas e privadas (por exemplo, a aquisição de serviços por parte de uma entidade pública responsável por uma operação). Desta forma, tendo em conta os meandros que as mesmas enfermam, as normas nacionais referentes aos auxílios de estado e contratação pública são passíveis de uma maior dificuldade de articulação com as regras de aplicação dos custos simplificados.

71. Os Estados-Membros têm de cumprir as regras comunitárias em matéria de **auxílios estatais**, os quais podem ser definidos como qualquer auxílio concedido por um Estado-Membro ou proveniente de recursos estatais, que falseie ou ameace falsear a concorrência favorecendo determinadas empresas ou produções, na medida em que afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Quando exista um auxílio estatal, os Estados-Membros devem notificar o auxílio estatal à Comissão e não podem executar esse auxílio enquanto a Comissão não o aprovar (artigos 107.º e ss. do Tratado de Funcionamento da União Europeia), sendo consideradas isentas da obrigação de notificação determinadas categorias de auxílios, nomeadamente os auxílios de reduzido valor não suscetíveis de afetar de forma significativa a concorrência intercomunitária (regra de *minimis*) e determinadas categorias de auxílios de estado, desde que sejam cumpridas as condições impostas pelo Regulamento Geral de Isenção de Categorias (RGIC - Regulamento UE nº 651/2014, CE, 16 de junho).

72. Em caso de concorrência entre legislações (europeia e nacionais), vale o princípio da preferência aplicativa do direito europeu. Havendo, como há, normativos portugueses sobre a concessão ou regulação de auxílios públicos, estes aplicam-se quando estejam em conformidade com o Direito da UE e tendo em conta os critérios de partilha de competências entre a UE e o Estado Português. Entre nós, encontramos vários dispositivos que regem a questão dos auxílios de Estado, uns decorrentes do controlo da despesa fiscal (cf. alínea g, do n.º 3 do artigo 106.º da Constituição, artigo 14.º da Lei Geral Tributária e art.º 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais), outros da regulação das garantias

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

pessoais do Estado (cf. Lei n.º 112/97, de 16/09), outros, por fim, com origem na regulação da concorrência (cf. artigo 65.º), não se denotando incompatibilidades a este nível.

73. De facto, a articulação entre as opções de custos simplificados e os auxílios de estado está clara. De acordo com as orientações da Comissão Europeia²⁹, sempre que o financiamento for suscetível de constituir um auxílio estatal, as regras relativas aos auxílios de estado têm de ser cumpridas na altura do cálculo e administração das opções de custos simplificados. Logo, e em termos gerais, as opções de custos simplificados devem basear-se exclusivamente em metodologias que permitem identificar claramente os custos elegíveis utilizados para estabelecer o valor da opção escolhida e excluir despesas que não são elegíveis ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais. Cabe a cada uma das AG a verificação destas incompatibilidades, garantindo que as categorias de despesa a que se aplicam os custos simplificados sejam elegíveis não só ao abrigo das regras dos FEEI como também ao abrigo das regras dos auxílios de estado. Deverá ser objetivamente demonstrado que a metodologia aplicada está em conformidade com as regras de auxílio estatais, nomeadamente a intensidade máxima de auxílio (definidos no n.º 26 do artigo 2º do RGIC e estabelecidos ao longo do diploma para cada uma das categorias de auxílios), montantes máximos de auxílio ou limiares de notificação (definidos no n.º 1 do artigo 4º do RGIC).

74. Desta forma, na elaboração das metodologias de custos simplificados, devem ser verificados os requisitos de existência de um Auxílio de Estado:

- Ter carácter público;
- Ser concedida uma vantagem a um potencial beneficiário;
- Ter uma dimensão de seletividade;
- Falsear ou ameaçar falsear a concorrência.

75. De todas as opções de custos simplificados atualmente em aplicação³⁰ as únicas passíveis de se enquadrar no âmbito da concorrência, logo ser necessário garantir a compatibilidade com os auxílios de estado, estão identificadas na tabela seguinte. Nestes casos, os respetivos documentos metodológicos efetuam o enquadramento das entidades e dos projetos face ao Regime de Auxílios de Estado.

Tabela 12. Opções de custos simplificados enquadradas no Regime de Auxílios de Estado

PO	TO	Custo Simplificado	Enquadramento face aos Auxílios de Estado
COMPETE	Formação Profissional para Trabalhadores por Conta de Outrem	Tabela Normalizadas de Custos Unitários	A metodologia não se aplica a operações com valores acima dos 2 milhões de Euros, em respeito pelo limiar estabelecido na alínea n) do artigo 4.º do RGIC, para os auxílios à formação. Tratando-se do financiamento de planos de formação profissional dos trabalhadores das empresas, visando o reforço das competências gerais e específicas, tendo em vista intensificar a formação dos empresários e gestores para a reorganização e melhoria das capacidades de gestão assim como dos trabalhadores das empresas apoiadas em temáticas associadas à inovação e mudança, estamos na presença de auxílios de estado abrangidos pelo Regime de isenção previsto pelo Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, com as alterações que lhe foram introduzidas através do Regulamento (UE) n.º 2017/1084 da Comissão, de 14 de junho de 2017, satisfazendo todas as condições previstas no capítulo I, assim como as condições específicas para a categoria pertinente de auxílio estabelecidas no capítulo III – Seção 5 - Auxílios à formação (artigo 31.º) do referido regulamento. Deste modo, os auxílios concedidos são compatíveis com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.ºs 2 ou 3, do Tratado, e estão isentos da obrigação de notificação prevista no artigo 108.o, n.º 3, do Tratado. Dando cumprimento ao disposto no n.º 5, do artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho, alterado pelo Regulamento (EU) 2017/1048, da Comissão, de 14 de junho, os apoios concedidos ao abrigo da presente metodologia não podem ser cumulados com quaisquer
POR Norte			
POR Centro			
POR Lisboa			
POR Alentejo			

²⁹ Comissão Europeia (2015), *Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS)*, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão.

³⁰ De acordo com as fichas metodológicas disponíveis no site da AD&C em outubro de 2020.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

PO	TO	Custo Simplificado	Enquadramento face aos Auxílios de Estado
POR Algarve			auxílios de minimis relativamente aos mesmos custos elegíveis, se dessa cumulação resultar uma intensidade de auxílio superior aos níveis fixados no regulamento. Considera-se verificado o efeito de incentivo quando as ações de formação têm início após a data de submissão da candidatura, uma vez que as categorias de despesa constituintes do custo unitário 1 - custo unitário por participante e por hora de formação – relacionam-se unicamente com o desenrolar da atividade.
COMPETE POR Norte POR Centro POR Lisboa POR Alentejo POR Algarve	SAICT e SI I&DT	Taxa fixa de até 25 % dos custos diretos elegíveis,	Os projetos enquadrados no âmbito do SI IDT estão em conformidade com as disposições do Regulamento (CE) N.º 651/2014, de 26 de junho – RGIC, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A ficha metodológica faz a identificação dos custos elegíveis SI IDT e a sua correspondência com os custos previstos no RGIC e apresenta o enquadramento das despesas elegíveis dispostas no Regulamento Específico do domínio da Competitividade e Internacionalização (RECI) categorias de I&D da investigação industrial e do desenvolvimento experimental.
COMPETE	Redes e outras formas de parceria e cooperação no âmbito do Sistema de Apoio a Ações Coletivas (SIAC)	Taxa fixa de 40% dos custos diretos de pessoal	A tipologia enquadra-se no previsto no artigo 27.º - Auxílios aos Polos de Inovação, do RGIC, não apoiando operações com valores acima dos 7,5 milhões de euros, em respeito pelo limiar estabelecido na alínea k) do artigo 4.º do referido Regulamento. Igualmente dando cumprimento ao disposto no n.º 5 do RGIC, os apoios concedidos ao abrigo da presente metodologia não podem ser cumulados com quaisquer auxílios «de minimis» relativamente aos mesmos custos elegíveis, se dessa cumulação resultar uma intensidade de auxílio superior aos níveis fixados no Regulamento. Considera-se verificado o efeito de incentivo quando a operação tem início após a data de submissão da candidatura, comprovado através da imputação dos custos diretos de pessoal elegíveis para execução de cada uma das atividades aprovadas, nos termos descritos na alínea f) do ponto 1, bem como da respetiva calendarização da execução das atividades. Esta verificação é efetuada a partir de: i) <i>timesheet</i> , ou outras metodologias de registo, que evidencie a afetação do pessoal à operação e respetiva(s) atividade(s), e ii) implementação das atividades, de acordo com a calendarização aprovada, registada em sistema de informação, incluindo a análise dos produtos/entregáveis, quando aplicável.

Fonte: Elaboração própria a partir das fichas metodológicas das Opções de Custos Simplificados Nacionais referidas disponibilizadas no site da AD&C. Disponível em: <https://www.adcoesao.pt/content/opcoes-de-custos-simplificados-nacionais> (outubro 2020).

76. Como se pode ver, 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, não tendo sido identificado pelos interlocutores ouvidos no âmbito da avaliação dúvidas na sua aplicação. De facto, quando questionados sobre incompatibilidades ou dificuldades apresentadas pelos auxílios de estado e contratação pública, as preocupações dos interlocutores concentravam-se na contratação pública, sendo este o aspeto que suscita mais dúvidas.

77. No que diz respeito à **contratação pública**, as verificações em matéria de contratos públicos devem ter como objetivo garantir que, tanto as regras nacionais, como as da União, em matéria de contratos, são cumpridas e que os princípios de igualdade de tratamento, não discriminação, transparência, livre circulação e concorrência foram respeitados durante todo o processo.

78. A articulação entre as OCS e a contratação pública, está expressa no n.º 4 do artigo 67.º do Regulamento (UE) 1303/2013 “caso uma operação, ou um projeto que faça parte de uma operação, seja exclusivamente executada através da adjudicação pública de obras, bens ou serviços, aplica-se apenas reembolso de custos elegíveis efetivamente incorridos. Caso a adjudicação efetuada no âmbito de uma operação ou de um projeto que faça parte de uma operação se limite a certas categorias de custos, são aplicáveis todas as opções de custos simplificados”.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

79. A introdução dos custos simplificados trouxe alterações na verificação do cumprimento das regras em matéria de contratos públicos. Quando as operações são executadas em custos reais as AG avaliam em sede de candidatura e execução das operações a situação dos beneficiários perante o Código dos Contratos Públicos (CCP). No âmbito dessa avaliação, para os beneficiários considerados “entidade adjudicante” de acordo com o artigo 2º do CCP e para os contratos celebrados no âmbito da operação, é analisado o cumprimento do regime estipulado no CCP. Neste sentido, ao contrário dos auxílios de estado, a maioria das entidades que aplicam metodologias de custos simplificados são obrigadas a cumprir o Código do Contratos Públicos.

80. Por sua vez, quando são utilizadas OCS, a contratação pública não é objeto de verificação administrativa em sede de candidatura e de execução, não existindo obrigatoriedade de examinar os procedimentos utilizados na adjudicação. Ou seja, em caso de auditoria às operações, no financiamento associado a custos simplificados não vão ser verificados os procedimentos de contratação. No entanto, se a auditoria for centrada na contratação pública ou outras temáticas horizontais são analisados os procedimentos efetuados no âmbito das OCS e analisado o cumprimento do CCP, pelo que as entidades continuam a necessitar de ter toda a documentação e justificações da contratação pública.

81. Ainda que não se identifiquem problemas concretos de incompatibilidade na articulação entre a contratação pública e as OCS, esta temática não deixa de suscitar dúvidas junto dos principais *stakeholders* muito devido à complexidade burocrática inerente aos próprios procedimentos de contratação pública e a alguma incerteza/insegurança que ainda se denota relativamente à aplicação das OCS. Esta é uma questão que ficou patente no inquérito efetuado às equipas técnicas e técnicos das AG e OI, uma vez que a contratação pública foi um dos temas mais referidos quando questionados sobre as necessidades de formação em OCS. Foi largamente referida também no âmbito dos *focus group* dos representantes das entidades beneficiárias e técnicos das AG e OI a complexificação inerente ao peso burocrático associado à contratação pública (como se poderá ver mais à frente).

82. Do decorrer do trabalho de avaliação, foram identificadas duas grandes dúvidas/preocupações pelas AG na articulação entre OCS e contratação pública. Por um lado, as questões relacionadas com a verificação dos procedimentos de contratação pública, e por outro lado, a possibilidade de adoção de OCS em operações onde a contratação pública se aplica a determinadas categorias de custos.

Tabela 13. Dúvidas/preocupações identificadas pelas AG na articulação entre OCS e contratação pública

Problemas identificados	Argumentos
Verificação da contratação pública	“Uma das questões que se colocou foi o que se faz à contratação pública. Porque, no início, mesmo em OCS, estávamos a verificar contratação pública, o que não fazia sentido.”
	“Ficou sempre uma salvaguarda de se houve uma auditoria temática e detetarem a violação da contratação pública, nada pode impedir que haja consequências. Foi sempre dito aos beneficiários que o facto de ter OCS não significa ter menos responsabilidade”
	“As OCS não têm documentos de despesa. Portanto, não se pode analisar a contratação pública nesse montante, pois não tem despesa associada”
	“Se tiver uma irregularidade num contrato onde vai cortar? Não tem documentos de despesa! Nos custos reais, temos uma listagem de 30 documentos; se demonstrar que o contrato é irregular tem de aplicar uma taxa de correção de 25% - vai àquela linha e corta. Em termos de custos simplificados, onde não são imputadas despesas, onde é que vai cortar?”
	“Temos de entender que a contratação pública não é um problema dos fundos. É a montante, das atividades das entidades adjudicantes. Se uma entidade é adjudicante, quer seja apoiada ou não pelos FEEI, tem de cumprir a contratação pública! Se tem mais de 50% de proveitos através de financiamento público, tem que cumprir – quer seja auditada por nós, pela IGF ou por uma qualquer inspeção setorial noutra âmbito. Isto ocorre a montante, por serem entidades financiadas - não por causa dos FEEI.”
“A CE diz que se um projeto é todo feito à base de contratação pública não pode ter OCS. Porque, se toda a operação é feita é com base em procedimentos de contratação pública, vou levar ao mercado, ele vai definir o preço – e é isso que temos de pagar. Ora, tudo o que é organismo público está obrigado a contratação pública para qualquer despesa que ultrapasse um dado valor. Nós temos um eixo que financia tudo o que é ferrovia e portos. As entidades estão todas sujeitas contratação pública. Cada contrato é em média 5-10 milhões. A primeira coisa que temos de ver é se o procedimento foi bem feito. E temos pedidos de pagamento com 7 e 8 contratos. O que é core é ver a contratação pública!”	

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Problemas identificados	Argumentos
<p>Conjugação OCS contratação pública em operações onde a contratação pública se aplica apenas determinadas categorias de custos</p>	<p>“Uma outra questão que também tem um impacto grande é a questão da contratação pública e a questão do controlo de gestão das operações. A <i>guidance</i> da Comissão Europeia sobre os custos simplificados refere que a operação não pode ser toda ela contratada. E o que acontece é que, por exemplo, nas formações têm vários beneficiários a fazer formação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Têm formadoras que assumem o controlo das operações, nunca contratam tudo (contratam os formadores) são elas que assumem; • Têm associações que não estão certificadas e contratam uma entidade formadora para fazer quase tudo. <p>E o que se começou a colocar é: “se fizer a maior parte... se o outro operador apenas arrendar as salas e depois contratar... isto pode ter custos simplificados?” Esta é uma matéria que nunca se conseguiu harmonizar muito e tem sido um entrave também aos modelos.”</p> <p>“A contratação pública é um problema já identificado. A dificuldade de perceber, não só a contratação pública, como a contratação. Perceber até que ponto basta haver um custo interno do operador que titula a candidatura para lhe permitir tudo em simplificados? E se não for esse o caso? Se contratar uma grande parte através de um contrato público, essa parte fica afastada dos simplificados? Mas e a outra parte pode ficar? Ou fica tudo afastado dos simplificados?”</p> <p>“Por exemplo, uma das questões que surgiu desde o início... só podem aplicar custos simplificados quando não há uma contratação total da operação. Eles têm muitíssimas operações em que as entidades são adjudicantes, mas não contratam tudo. Por exemplo, uma associação empresarial que quer fazer formação profissional e não tem meios próprios, não está certificada e tem de contratar uma entidade formadora. Se for adjudicante, uma grande parte dos custos estão abrangidos por contratos públicos. As questões que surgem são: se for um contrato público para tudo, sabe-se que não pode aplicar custos simplificados. Mas ela tem rendas, pode fazer nas suas próprias salas, pode utilizar alguns recursos internos... então já entramos numa divergência, pois parece que a legislação comunitária permite que, não sendo contratação integral se possa fazer CS, mas a IGF disse “não, importa avaliar um conceito que é o controlo de gestão da operação” ... quem é que tem esse controlo de gestão da operação? Não é a associação empresarial, porque ela não vai fazer a formação, delega quase tudo...”</p> <p>“A dúvida é até onde se pode aplicar OCS, uma vez que a legislação diz apenas que não pode ser maioritariamente. Mas não sabemos se é a entidade, se é a nossa transposição da contratação pública que é mais exigente que a diretiva. A grande dúvida é se as entidades podem ter o benefício de não apresentar os documentos em sede de validação.</p> <p>“Como se conjugam OCS com a contratação pública? É suposto quando há contratação pública, não se aplica. Mas a frase não é objetiva, porque diz “integral ou parcial”. Há uma série de questões que não estão fechadas”</p> <p>“Uma coisa que prejudica a implementação é as exigências de contratação pública. (...) O facto de ter de fazer um concurso para obter um valor, é uma obrigação que o beneficiário tem sempre de cumprir, não algo que o fundo em si tenha de verificar.</p> <p>Ter tipologias mistas de OCS e CR não é solução. A vantagem é quando se consegue meter uma medida toda em OCS. Se eu tiver uma coisa que é parte de uma maneira, parte de outra, os ganhos são relativos.”</p>

Fonte: Entrevistas realizadas no âmbito do projeto às AG e sessões de *focus group* com técnicos das AG e OI.

83. A questão da verificação da contratação pública foi alvo de um e-mail de esclarecimento por parte do Conselho Diretivo da AD&C, em fevereiro de 2017 dirigido aos Presidentes das Autoridades de Gestão que teve como objetivo “estabilizar o entendimento dos diversos *stakeholders* em matéria de verificações administrativas, associadas a operações implementadas através de opções de custos simplificados, em particular no que respeita à verificação do cumprimento das regras em matéria de contratos públicos”³¹. Neste e-mail foi apresentado o entendimento da AD&C a este respeito, após serem consultados os serviços responsáveis da Comissão Europeia, e onde foram elencados vários pontos que permitiram o esclarecimento das circunstâncias e da forma como é efetuada a verificação da contratação pública em operações com OCS, com esclarecimentos da Unidade de certificação (UC), Unidade de Controlo e Auditoria (UCA) e Unidade de Coordenação do FSE (UCFSE).

84. Este e-mail foi essencial para o entendimento sobre esta questão, tal como referido pelas AG: “Este problema só foi resolvido com um email da AD&C a dizer que quando houver OCS não é validada a contratação pública, sendo depois realizadas auditorias temáticas. Estas auditorias não podem ir ao sistema de gestão, mas têm de ir ao sistema contabilístico dos beneficiários. Fazem uma amostra documental e depois tiram as ilações ao nível de atividade apoiada

³¹ E-mail citado na apresentação “As Opções de Custos Simplificados no Portugal 2020” da AD&C efetuado no Funchal em abril de 2017.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

– não pode ser ao nível do projeto. É impossível, porque não tenho documentos (...)”³²; “(...) esta parte, foi mais tarde, depois de alguma articulação da AD&C com a CE, foi dada uma indicação de que não era necessário fazer verificação de contratação pública nas OCS.”³³

85. Nas duas sessões de *focus group* realizadas com as AG e OI e na sessão realizada com representantes de entidades beneficiárias, ficou patente que a não verificação da contratação pública é um facto que, atualmente, não suscita dúvidas entre os participantes, tendo sido mesmo salientada como uma mais valia da utilização das OCS uma vez que, tal como vem sido referido, este tipo de verificações é complexo e acarreta uma grande carga administrativa e elevado dispêndio de tempo para a sua análise por parte das equipas técnicas.

Tabela 14. OCS e contratação pública - vantagens

Argumentos apresentados nos <i>focus group</i>
“Mas de facto isto [a aplicação de metodologias de OCS] libertaria as equipas para aquilo que é o real trabalho, daquilo que é a componente principal das operações que é fazer o acompanhamento, a animação e todo o resto das atividades, tirando carga administrativa de lançamento contabilístico de processos de contratação pública que são complexos do ponto de vista daquilo que é a sua disposição.”
“Sem prejuízo de poderem aprender mais com a experiência, confessa que acha que é a grande vantagem de uma parte significativa dos CS é não terem de se preocupar com as verificações da conformidade dos procedimentos da contratação pública.”
“Uma das grandes vantagens da utilização da metodologia dos custos simplificados é precisamente a maior segurança do ponto de vista das regras da contratação pública porque se presume que determinado tipo de coisas não são para ver ou não são tao significativas assim que tenham de fazer as verificações. Os riscos de incumprimento relacionados com as questões da contratação pública deixam de ser responsabilidade sua. Uma das grandes vantagens de algumas das metodologias de CS é não terem de ver contratação pública.”
“Facilita não ter de apresentar, pela sua complexidade, os processos de contratação pública. Facilitou muito a eles e à AG não ter de analisar todo o procedimento de contratação pública associado. Não é que estivessem mal instruídos, mas realmente encurta os prazos.”
“Têm a perceção de que o projeto demora cerca de metade do tempo a ser visto, por causa da questão da contratação pública e do volume de documentos.”

Fonte: Sessões de *focus group* com técnicos das AG e OI e sessão de *focus group* com representantes das entidades beneficiárias.

86. A conjugação das OCS com a contratação pública em operações onde a contratação pública se aplica apenas a determinadas categorias de custos, é que suscita ainda muitas dúvidas. As orientações da CE são explícitas ao dizer que “sempre que a execução de uma operação ou de um projeto que faça parte de uma operação é feita exclusivamente através da adjudicação de contratos públicos, os custos simplificados não devem ser utilizados”³⁴ no entanto, se um beneficiário executar um projeto, mantendo o controlo total da gestão e execução, as opções de custos simplificados são aplicáveis, mesmo que algumas categorias de custos do projeto sejam objeto de contratação pública. Neste ponto, como se pode ver na informação da tabela acima, existe muita incerteza por parte das AG no que consiste o “controlo total da gestão” e que custos do projeto podem ficar com metodologias de custos simplificados. Tanto quanto a equipa de avaliação conseguiu apurar, não tinham sido dadas orientações a este nível pelas autoridades competentes (nomeadamente a CE). No âmbito das reuniões técnicas sobre novas metodologias este assunto tem sido abordado, no entanto, na primeira sessão de *focus group* com elementos da AG e OI este assunto foi levantado e abordado como problemático e gerador de incertezas junto das AG, mantendo-se as indefinições.

87. Como se pode ver na questão da verificação da contratação pública, o entendimento comum de procedimentos é essencial para a segurança na aplicação das metodologias de OCS. É importante denotar que as dificuldades sentidas pelas AG geram, alguma incerteza na aplicação das metodologias de OCS, no entanto, a existência de orientações que trazem um entendimento comum sobre os procedimentos a efetuar tem contribuído para uma crescente segurança na aplicação de metodologias de OCS.

³² Entrevista no COMPETE.

³³ Entrevista no POCH.

³⁴ Comissão Europeia, (2015) Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS), pág. 8.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

88. Para além da contratação pública e dos auxílios de estado, esta questão de avaliação tem por objetivo analisar, em termos gerais, incompatibilidades com sistemas de regras decorrentes da legislação nacional, pelo que é necessário averiguar a existência, ou não, de incompatibilidades noutros domínios.

89. Da auscultação de todos os intervenientes ao longo da avaliação não foram identificadas incompatibilidades entre as regras das OCS e a legislação nacional. As entrevistas realizadas tiveram o seu foco nas questões da contratação pública já referidas anteriormente. Por outro lado, a análise dos inquéritos revelou que, quer entidades beneficiárias, quer equipas técnicas e técnicos das AG e OI, quando questionados sobre a existência de incompatibilidades, na sua grande maioria assinala que estas não existem ou que não sabem se estas existem.

Tabela 15. Incompatibilidades ou incumprimentos com o sistema de regras/legislação, detetadas nas operações com as metodologias de OCS

	Entidades beneficiárias								Técnicos das AG e OI							
	Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários		Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Candidatura/Análise de candidaturas																
Sim	1	7,7	1	33,3	-	-	-	-	1	5,0	2	28,6	-	-	3	11,5
Não	9	69,2	1	33,3	4	40,0	27	73,0	12	60,0	3	42,9	8	53,3	10	38,5
Não sabe	3	23,1	1	33,3	6	60,0	10	27,0	7	35,0	2	28,6	7	46,7	13	50,0
Total	13	100,0	3	100,0	10	100,0	37	100,0	20	100,0	7	100,0	15	100,0	26	100,0
Ações controlo administrativo																
Sim	-	-	-	-	-	-	1	2,7	1	5,3	1	20,2	1	6,7	5	19,2
Não	11	78,6	2	66,7	4	40,0	28	75,7	10	52,6	2	40,0	7	46,7	8	30,8
Não sabe	3	21,4	1	33,3	6	60,0	8	21,6	8	42,1	2	40,0	7	46,7	13	50,0
Total	14	100,0	3	100,0	10	100,0	37	100,0	19	100,0	5	100,0	15	100,0	26	100,0
Ações de controlo no local																
Sim	-	-	-	-	-	-	1	2,7%	-	-	-	-	-	-	5	20,0
Não	10	71,4	1	33,3	4	40,0	26	70,3	5	27,8	3	50,0	3	21,4	4	16,0
Não sabe	4	28,6	2	66,7	6	60,0	10	27,0	13	72,2	3	50,0	11	78,6	16	64,0
Total	14	100,0	3	100,0	10	100,0	37	100,0	18	100,0	6	100,0	14	100,0	25	100,0
Pedidos de esclarecimentos das entidades beneficiárias																
Sim	-	-	-	-	-	-	2	5,4	1	5,0	-	-	-	-	1	3,8
Não	12	85,7	2	66,7	4	40,0	26	70,3	13	65,0	3	60,0	6	40,0	11	42,3
Não sabe	2	14,3	1	33,3	6	60,0	9	24,3	6	30,0	2	40,0	9	60,0	14	53,8
Total	13	100,0	3	100,0	10	100,0	37	100,0	20	100,0	5	100,0	15	100,0	26	100,0
Procedimentos de certificação																
Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	1	5,6	1	16,7	-	-	2	7,7
Não	11	78,6	2	66,7	4	40,0	25	67,6	7	38,9	2	33,3	4	28,6	4	15,4
Não sabe	3	21,4	1	33,3	6	60,0	12	32,4	10	55,6	3	50,0	10	71,4	20	76,9
Total	14	100,0	3	100,0	10	100,0	37	100,0	18	100,0	6	100,0	14	100,0	26	100,0
Procedimentos de auditoria																
Sim	-	-	-	-	-	-	1	2,7	-	-	-	-	-	-	3	11,5
Não	11	78,6	1	33,3	3	30,0	26	70,3	4	22,2	2	40,0	3	21,4	3	11,5
Não sabe	3	21,4	2	66,7	7	70,0	10	27,0	14	77,8	3	60,0	11	78,6	20	76,9
Total	13	100,0	3	100,0	10	100,0	37	100,0	18	100,0	5	100,0	14	100,0	26	100,0

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020) e Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

90. De facto, são poucos os casos em que é referido a deteção de incompatibilidades ou incumprimentos, sendo tal mais frequente junto das equipas técnicas e técnicos das AG e OI. No entanto, quando se analisa que tipo de incompatibilidades ou incumprimentos foram detetados observa-se que, não se trata de incompatibilidades com a legislação nacional, mas antes centram-se no incumprimento de questões técnicas específicas relacionadas com as OCS e com a própria execução das operações.

Tabela 16. Incompatibilidades ou incumprimentos referidos pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI

Tipologia utilizada	Incumprimentos detetados
Taxa fixa	Erros de cálculo detetadas nas ações de controlo administrativo; Aplicação da taxa fixa correta.
Montantes fixos	Resultado das intervenções não correspondente ao contratualizado em candidatura.
Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	Não atingir as metas contratualizadas
Tabelas normalizadas de custos unitários	Participantes não elegíveis; Introdução de custos sem enquadramento nas OCS; Adequação do montante ao número de formandos elegíveis; Adequação à atualização do IAS; Correções financeiras por incumprimento dos indicadores contratualizados; Período temporal da elegibilidade das despesas;

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

91. No âmbito das sessões de *focus group* com as AG e OI quando questionados sobre a existência de inconformidades entre as OCS e a legislação nacional foram referidas as dúvidas levantadas pela contratação pública já analisadas anteriormente³⁵, não sendo elencadas quaisquer outro tipo de incompatibilidades com a legislação nacional.

92. Por sua vez, as entidades beneficiárias, na identificação de incompatibilidades ou incumprimentos no inquérito, referem em termos gerais a “contratação pública” sem que especifiquem a que aspetos se estão a referir. No âmbito da sessão de *focus group* com representantes destas entidades, apesar da contratação pública ter sido bastante discutida, o foco da discussão centrou-se na já referida vantagem de não se proceder à verificação dos procedimentos de contratação pública no âmbito de operações com OCS, bem como ficou mais uma vez expresso, que as grandes questões e dúvidas centram-se na complexidade inerente à burocracia associada à contratação pública que consideram que deveriam igualmente ser alvo de simplificação. Efetivamente a contratação pública tem uma carga burocrática muito elevada que vai contra os princípios de simplificação das OCS, mas tal não se pode considerar uma incompatibilidade uma vez que em operações com custos simplificados não se faz a verificação da contratação pública o que efetivamente traz uma desburocratização e celeridade nos procedimentos nessas operações pois, por exemplo, para a análise de pedidos de pagamento não é necessário ir verificar se estes procedimentos foram efetuados de forma correta ou não. No entanto, as entidades têm que respeitar as regras e os procedimentos de contratação pública e ter a documentação que comprova que esta foi efetuada de forma correta, uma vez que, e como referido acima, podem ser alvo de auditorias transversais ou mesmo específicas centradas nestes procedimentos.

³⁵ Foi igualmente referida a incompatibilidade na definição de indicadores de resultado, nomeadamente a empregabilidade após o término da operação que não é compatível com a data de submissão dos saldos finais.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 17. Burocratização da contratação pública

Argumentos apresentados no <i>focus group</i>
“Seja qual for o fórum acabam sempre a queixar-se da burocracia da contratação pública, pois é algo que pesa em todos os processos. A contratação pública está muito além dos projetos serem ou não cofinanciados (têm que a fazer), mas enquanto fazem o acompanhamento das candidaturas em custos reais da Formação-Ação tanto “perdem tempo” a ver um procedimento da contratação pública para a formação de 300.000 euros, como para ver um procedimento da contratação pública para a despesa de 3,5 euros da EDP que a entidade submeteu a reembolso. É uma carga administrativa que acaba por absorver o tempo dos técnicos que devia ser para acompanhar o projeto e terem uma análise dos resultados efetivos do que interessa, que são os resultados qualitativos.”
“[Projetos em custos reais] têm uma carga burocrática tal que todos (...) se tornam especialistas em contratação pública (querendo ou não) e perdem imenso tempo a olhar para esse nível de pormenor, enquanto os resultados e como é que está a decorrer realmente os projetos fica um pouco de lado.”
“Dado o nível de exigência que estão a colocar no reporte das despesas ao abrigo da contratação pública, o tempo que se demora a reportar, por exemplo, a aquisição de papel é uma coisa a transcende e não é por aí que se vê se o formando teve uma boa formação, se foi uma mais valia e perdem tempo com algo que não vale a pena, na sua opinião.”
“De facto era bom que houvesse igualmente uma simplificação da contratação pública, porque no fundo está-se a simplificar por um lado e a complicar por outro.”

Fonte: Sessão de *focus group* com representantes das entidades beneficiárias.

93. Assim, face ao exposto e após a conclusão do trabalho de campo, pode-se concluir que não foram identificadas incompatibilidades entre as OCS e outros sistemas de regras decorrentes da legislação nacional, verificando-se sim a existência de dúvidas/preocupações sobre a articulação prática entre OCS e contratação pública para as quais a definição de orientações são essenciais para que todos os interlocutores tenham um entendimento comum dos conceitos e procedimentos a realizar para que se denote uma efetiva segurança na aplicação das metodologias de OCS.

4.2. Eficiência Operativa

Q3. O processo adotado para a constituição das OCS e a sua aplicação (nomeadamente, o envolvimento/participação/adesão dos stakeholders, 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?

A resposta a esta questão de Avaliação assenta no teste da TdM, procurando evidências de resposta da Hipóteses 1 à Hipótese 11 através da análise dos elos causais correspondentes conforme apresentado no Ponto 3.2 (Figura 2 e Figura 3).

A análise efetuada ao processo adotado para a constituição das OCS permitiu constatar que:

- 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, patente p.ex. nas iniciativas desenvolvidas pelo Núcleo de Simplificação, verificando -se um crescente interesse nas OCS por parte da maioria das AG também por via das alterações introduzidas pelo Regulamento Omnibus e da importância que as OCS terão no próximo período de programação (H1).
- 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 (H2)
- o conhecimento detido pelos vários stakeholders nacionais foi 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 pela 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 capacitação e composição das equipas e da definição de procedimentos(H3)
- o processo de definição das metodologias de OCS foi orientado pela preocupação da sua correta definição tendo em consideração a 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 (H4)
- ao longo do período de programação existiu um sentimento de maior segurança na definição de novas metodologias de OCS (visível no aumento do número de metodologias de OCS em vigor), fruto em grande medida da experiência adquirida pelo Núcleo de Simplificação e AG e também pela própria Comissão (H4).
- os documentos orientadores do controlo e auditoria foram alterados de forma a incorporar orientações e procedimentos específicos para as OCS, ainda que com lacunas ao nível, por exemplo, de tabelas indicativas de correções a aplicar caso sejam detetadas inconformidades (H5)
- 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 (H6.)

Na análise da aplicação das OCS a informação recolhida indica que:

- as estratégias de sensibilização e envolvimento dos beneficiários para a implementação das OCS foram parcialmente adequadas na medida em que apesar das alterações efetuadas aos documentos gerais dos PO e do balanço positivo das ações de formação realizadas (que foram em número reduzido), persiste a necessidade de alteração de alguns documentos e de produção documentos específicos para orientar a aplicação das metodologias de OCS, assim como, de reforço das ações de formação/sessões de esclarecimento (H7).
- os indicadores de resultado assumiram um lugar central nos processos de candidatura e contratualizações, com os Avisos de abertura de candidaturas adaptados às respetivas metodologias de OCS e os beneficiários a elaborarem candidaturas com maior foco nas realizações e resultados (H8)
- os processos de candidatura e contratualização tendencialmente requerem uma carga administrativa menor comparativamente a operações em regime de custos reais, com redução do número de documentos requeridos e a diminuição dos tempos de análise de candidaturas por parte dos técnicos das AG e OI, exceção para os montantes fixos, onde os inquiridos tendem a discordar da existência destas alterações (H8)
- os processos de pagamento e as verificações administrativas e no local das operações com OCS, quando comparados com operações em custos reais, centram-se mais nos resultados obtidos pelas operações e têm menos documentos associados, com alterações aos tempos de trabalho das equipas quer das entidades beneficiárias, quer das AG e OI, no sentido da celeridade dos procedimentos e da diminuição dos tempos alocados a processos administrativos e financeiros, ainda que existam diferenças entre tipologias e entre PO, destacando-se a tipologia dos estágios que mantêm uma elevada carga burocrática (H9).
- os procedimentos de certificação e de auditoria foram 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., a auditoria a operações com reduzida execução, documentos de evidência a analisar), e

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

persistindo nas AG algum receio e incertezas relativamente ao que será solicitado em sede de auditoria dado e ao efetivo recentramento do foco das autorias da despesa para os resultados(H10.).

- 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 (H11)

Da informação recolhida (principalmente com as entrevistas e os *focus group*) é possível salientar três boas práticas nacionais, cada uma delas centrada num nível específico de implementação das OCS:

- A nível geral de estratégia de implementação das OCS destaca-se a criação do Grupo de Trabalho para a Simplificação, o qual conta com a participação de todas as AG de todos os PO temáticos e regionais, e tem permitido a partilha de experiências, a reflexão e trabalho conjunto sobre questões práticas relacionadas com a definição de metodologias e sua implementação. O desenvolvimento deste tipo de grupos de trabalho é especialmente importante uma vez que, e como foi referido na QA2, a estabilização de procedimentos e orientações é essencial para a redução da incerteza no momento de definição e de aplicação das metodologias de custos simplificados.
- Ao nível das tipologias com uma forte componente de simplificação e redução da carga administrativa no contexto nacional destaca-se a aplicação das taxas fixas para os cálculos de custos indiretos das operações. A aplicação das taxas fixas é um elemento determinante para simplificação e redução da carga administrativa, principalmente no momento dos pedidos de reembolso, particularmente em operações que têm muitas despesas pequenas e repetitivas associadas a gastos gerais, uma vez que elimina a necessidade de apresentar elementos de prova e todos os procedimentos a ela associados. Para que esta metodologia seja eficaz é determinante a definição clara de quais são os custos diretos das operações e dos valores das percentagens a aplicar, como já referido anteriormente, de forma a que os valores que daí resultem sejam adequados à execução de todas as atividades das operações.
- Ao nível da aplicação de uma metodologia a uma operação específica destaca-se a aplicação das tabelas normalizadas de custos unitários aos cursos profissionais pelo trabalho realizado junto das entidades beneficiárias e da sua associação de representantes (ANESPO) no momento da definição das metodologias a aplicar, facto que foi determinante para a adesão das escolas à metodologia; pela existência de um longo histórico de implementação da operação em custos reais e a sua utilização na definição dos montantes a utilizar; pela longevidade da aplicação da metodologia (ainda que com problemas ao nível da não atualização dos montantes, tal como estaria previsto inicialmente). Toda a experiência acumulada dos mais de 10 anos de aplicação das tabelas normalizadas de custos unitários aos cursos profissionais poderá ser de grande utilidade à aplicação desta metodologia a outras tipologias de operação semelhantes, nomeadamente tipologias com fortes componentes de formação.

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?

Elo causal 1.1. Orientações políticas a incentivar a adoção das OCS centradas na vantagem da sua aplicação

Elo causal 1.2. Envolvimento dos *stakeholders* pertinentes (poder político, AG/OI e IGF) em ações de divulgação de informação sobre a conceção de OCS

94. O comportamento e as indicações da tutela política relativamente à importância e prioridade que atribuem aos custos simplificados no contexto da programação e operacionalização do PT2020 constitui um incentivo e um fator motivacional no processo de adoção de metodologias de OCS por parte das AG.

95. A informação recolhida nas entrevistas indica que ao nível da programação do PT2020 as OCS não foram uma preocupação central, na medida em que as prioridades se centravam, sobretudo, no enquadramento das medidas de política, na definição das tipologias a apoiar, na complementaridade entre fundos e PO,..., e não na forma de financiamento das operações, até porque o *template* definido pela Comissão Europeia para a elaboração dos PO não contemplava nenhum campo relativo a OCS e ao modelo de financiamento, ainda assim, as AG reconhecem que de uma forma geral, existiu uma forte preocupação com a simplificação dos FEEL e o reconhecimento de que as OCS eram um dos instrumentos de simplificação. Mencione-se que, conforme referido pelo Núcleo de Simplificação, nas diversas intervenções que o então Secretário de Estado efetuou nas reuniões com a ADC destacou sempre a importância de que se revestia o investimento no alargamento na aplicação de OCS.

96. Neste sentido, as AG, sobretudo as dos PO regionais (com exceção do Centro) perceberam o incentivo das tutelas políticas na questão das OCS de uma forma geral como não sendo uma das principais prioridades, relatando que na fase inicial do PT2020 sentiram que a atenção das tutelas estava centrada, sobretudo, na operacionalização dos PO

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

e no cumprimento (ou na recuperação de atrasos) dos calendários de execução dos fundos. Exceção para o PDR 2020 onde o desenvolvimento de OCS não só é tido como prioritário, mas também como algo plenamente assimilado nos vários níveis de decisão, o que resulta de um longo historial no FEADER, remontando ao início da década de 2000, de implementação de metodologias comparáveis às atuais OCS.

Tabela 18. Grau de concordância com as afirmações (N=8)

	1 Discordo totalmente	2	3	4	5	6 Concordo Totalmente
As tutelas políticas atribuíram uma elevada prioridade à simplificação dos FEEI	-	-	2	3	1	2
Existiu um reconhecimento das tutelas políticas do potencial das OCS enquanto instrumento de simplificação	-	-	2	4	-	2
Existiram fortes orientações políticas a incentivar a adoção das OCS	-	-	4	2	1	1

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019).

97. Ainda assim, as AG e outros interlocutores envolvidos na programação reconhecem que existiu um esforço de sensibilização das AG para os custos simplificados, beneficiando das oportunidades constantes da Regulamentação comunitária, transpostas para a legislação nacional, e do balanço positivo da integração de métodos simplificados de custo nos cursos profissionais, cursos de educação e formação de jovens e sistema de aprendizagem pelo POPH, no período QREN. Neste âmbito, refira-se o Seminário “Métodos simplificados de custo” ministrados pela IGF e IGFSE - Hotel Altis – Lisboa, dezembro de 2012, mencionado pela generalidade das AG como um evento emblemático sobre os custos simplificados.

98. Outro dos sinais de que a Tutela valorizou as OCS, e que pretendia ampliar a experiência obtida no QREN, é a criação, em 2014, do Núcleo de Simplificação, dentro da estrutura orgânica da AD&C- Unidade de Coordenação do FSE. Este Núcleo tem uma natureza transversal aos vários Fundos de Coesão e tem como principais objetivos a promoção do desenvolvimento de metodologias de custos simplificados, o acompanhamento da sua implementação e a capacitação das AG e outros *stakeholders*, o qual, na perspetiva das AG, tem desempenhado um papel determinante na adoção de custos simplificados, ainda que, destaquem mais o trabalho desenvolvido para o FSE. De referir, que na opinião do Núcleo de Simplificação esta perspetiva das AG é redutora do trabalho desenvolvido, uma vez que consideram que têm procurado ter uma natureza transversal e dar respostas às diferentes necessidades das AG.

99. Neste âmbito de referir a existência de alguma expectativa inicial das AG relativamente às vantagens da adoção de OCS, ainda que associada a algum receio e insegurança por se tratar de uma mudança de paradigma na forma de financiamento de operações cofinanciadas pelos FEEI. A necessidade de operacionalização dos PO e das suas várias tipologias de intervenção, a adaptação às novas exigências deste período de programação, a que acresce um trabalho técnico aturado no processo de definição das metodologias de custos simplificados, particularmente complexo num contexto de reduzida dimensão das equipas técnicas, falta de experiência, de insuficiência da informação existente (p.ex. para estabelecimento de valores de referência razoáveis para o cálculo dos custos unitários, montantes fixos ou taxas) conduziu a que a aposta na adoção de OCS, sobretudo na definição de novas metodologias, não fosse uma prioridade para a maioria das AG. Exceção para os PO temáticos POCH e POISE, onde desde o início existiu uma maior preocupação de alargamento da aplicação de OCS a novas tipologias de intervenção.

100. Os atores entrevistados referiram que ao longo da implementação deste período de programação, e sobretudo nos anos mais recentes, foi existindo um maior interesse por parte da maioria das AG relativamente a OCS, derivado não só das alterações nesta matéria introduzidas pelo Regulamento Omnibus, como pela crescente importância que as OCS terão no próximo período de programação, interesse que de certa forma é alavancado pelo “apelo” /incentivo da tutela política à crescente utilização de OCS. Esse discurso foi muito efetivo p.ex. numa sessão de trabalho, em 2018, promovida pelo Núcleo de Simplificação sobre os artigos do Omnibus e com presença do Secretário de Estado que

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

incentivou à adoção de OCS, criando uma certa alavancagem, um clima favorável, pelo menos junto dos PO Regionais, que, conforme indicaram nas entrevistas, sentiram um maior conforto político para avançarem.

101. O envolvimento dos principais *stakeholders*, nomeadamente as AG e IGF, em ações de divulgação de informação sobre a conceção de OCS foi assegurado pela AD&C, que através do Núcleo de Simplificação, desempenhou desde a fase inicial do PT2020 um papel fundamental na aplicação de Metodologias de Custos Simplificados, destacando-se o trabalho que desenvolveu quer na articulação com as diversas Autoridades de Gestão, com a Comissão Europeia e ainda com a IGF, enquanto Autoridade de Auditoria, quer na capacitação das AG e dos seus técnicos. Uma análise mais detalhada das iniciativas desenvolvidas é apresentada no Elo causal 3.3., mas observa-se que existiu sempre uma preocupação de envolvimento dos *stakeholders* pertinentes e que ao longo do período de programação estas iniciativas se foram intensificando procurando dar resposta quer às necessidades das AG, quer aos desafios colocados pelo Regulamento Omnibus e perspetivas para o novo período de programação.

102. Ainda que numa fase inicial, as AG não sentissem que a aplicação de metodologia de custos simplificados fosse uma das principais prioridades das tutelas políticas, reconhecem que existiu um esforço de sensibilização crescente das AG para ampliarem a utilização de custos simplificados, tendo sido desenvolvidas diversas iniciativas por parte do Núcleo de Simplificação para promover a expansão da utilização das OCS e capacitar as AG. Neste sentido, considera-se que esta hipótese foi validada.

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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?
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal 1.1 Orientações políticas a incentivar a adoção das OCS centradas na vantagem da sua aplicação	
<ul style="list-style-type: none"> 6 em 8 AG pontuam com 4 ou mais a sua concordância com a afirmação “As tutelas políticas atribuíram uma elevada prioridade à simplificação dos FEEI” (escala de 1 discordo totalmente a 6 – Concordo totalmente) (Fonte: <i>Inquérito às AG</i>) 	I.1.1a Grau de prioridade conferida pelas tutelas do PT2020 ao tema da simplificação dos FEEI
<ul style="list-style-type: none"> 6 em 8 AG pontuam com 4 ou mais a sua concordância com a afirmação “reconhecimento das tutelas políticas do potencial das OCS enquanto instrumento de simplificação” (escala de 1 discordo totalmente a 6 – Concordo totalmente) 4 em 8 AG pontuam com 4 ou mais a sua concordância com a afirmação “Existiram fortes orientações políticas a incentivar a adoção das OCS” (dados do inquérito às AG (2019)) Reconhecimento das tutelas visível na transposição das OCS constantes da Regulamentação comunitária, para a legislação nacional e na criação de Núcleo de Simplificação, dentro da AD&C Na fase inicial do PT2020, as AG percecionaram as OCS como não sendo uma das principais prioridades das tutelas, ainda assim reconhecem esforço de sensibilização das AG Participação do Secretario de Estado numa Sessão de Trabalho (Fonte: Entrevistas e análise documental) 	I.1.1.b Grau de reconhecimento pelas tutelas do PT2020 do potencial das OCS enquanto instrumento de simplificação
Elo causal: 1.2. Envolvimento dos stakeholders pertinentes (poder político, AG/OI e IGF) em ações de divulgação de informação sobre a conceção de OCS	
<ul style="list-style-type: none"> Promoção da articulação e do envolvimento das AG, CE e IGF, através de reuniões técnicas, sessões de trabalho Criação do Grupo de Trabalho para a Simplificação, onde participam todas as AG, que reúne, trimestralmente (sempre que possível) (Fonte: Entrevistas, análise documental) 	I.1.2a Tipo e consistência no tempo do envolvimento dos <i>stakeholders</i> pertinentes
<ul style="list-style-type: none"> Expectativa inicial das AG relativamente às vantagens da adoção de OCS, ma associada a algum receio e insegurança por se tratar de uma mudança de paradigma na forma de financiamento de operações cofinanciadas pelos FEEI (Fonte: Entrevistas) 	I.1.2b. Grau de abertura dos <i>stakeholders</i> pertinentes à perspetiva de mudanças procedimentais e organizacionais

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

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

Elo causal 2.1. Avaliação da pertinência da legislação comunitária à luz das prioridades políticas nacionais

Elo causal 2.2. Promoção da visibilidade dos normativos europeus em matéria de OCS

Elo causal 2.3. Definição de modelos de aprovação de metodologias adequados³⁶

Elo causal 2.4. Integração das OCS nos regulamentos do PT2020 de forma a tornar eficaz a possibilidade de existência das OCS

103. Em consonância com as prioridades europeias relacionadas com a simplificação e redução da carga administrativa e de alargamento das possibilidades oferecidas em matéria de opções de custos simplificados (OCS), a nível nacional existiu uma preocupação com este assunto, sendo a “simplificação do acesso dos beneficiários ao financiamento e redução dos respetivos custos administrativos” um dos Princípios Estruturantes do PT2020. Neste contexto foi criado um grupo de trabalho com objetivo de identificar e propor as medidas de simplificação administrativa e regulamentar, onde merecia destaque o “estudo de propostas relacionadas com potenciais vantagens da utilização mais extensiva e transversal de metodologias de 'custos simplificados” (Despacho n.º 1506/2014 dos Secretários de Estado do Desenvolvimento Regional e da Agricultura, de 24 de janeiro de 2014), tendo sido criado um subgrupo técnico específico dedicado a identificar possibilidades de uma utilização mais alargada e transversal de OCS. O trabalho deste grupo técnico, composto por representantes do GPP, IFAP e IGFSE, traduziu-se na identificação de um primeiro conjunto de Tipologias de Operação do FEDER, FSE e FEADER (fundos representados no GT) passíveis de utilizar OCS, constituindo uma base de suporte para a programação e para preparação da regulamentação.

104. Os custos simplificados aparecem desta forma enquadrados numa estratégia mais vasta de simplificação e aumento da eficácia dos FEEL em Portugal, a qual procura potenciar a experiência adquirida no QREN, com a implementação de escalas normalizadas de custos unitários nos Cursos profissionais, Cursos de educação e formação de jovens e Sistema de Aprendizagem. De acordo com uma apresentação feita pelo IGFSE em 2013³⁷ os principais resultados alcançados foram:

- Ganhos de eficiência ao nível dos beneficiários e da gestão face à diminuição dos custos de gestão administrativa dos projetos;
- Maior equidade e simplificação nos procedimentos de análise dos projetos, diminuindo a discricionariedade;
- Maior incidência do acompanhamento na componente técnico-pedagógica e valorização da vertente qualitativa da formação;
- Redução da taxa de erro e dos procedimentos ao nível da análise dos processos financeiros.

105. Os interlocutores entrevistados mencionaram esta perceção positiva dos resultados alcançados com a implementação de custos simplificados no QREN nomeadamente em termos de redução da carga administrativa e de diminuição dos custos de gestão administrativa dos projetos, considerando positivo a integração de modalidades de OCS na regulamentação nacional, nomeadamente pelo seu contributo para diminuir os bloqueios e potenciar elementos críticos da eficácia e eficiência dos FEEL, pelo menos em “termos teóricos”, demonstrando uma visão positiva, mas uma atitude de reserva que deriva do facto de considerarem que a aplicação de metodologias de OCS é recente, e que os resultados ainda não foram aferidos. Neste sentido, existe o reconhecimento de que a introdução de OCS no PT2020 é pertinente e relevante para o alcance dos objetivos esperados de simplificação e orientação para os resultados.

³⁶ Este elo causal será analisado na H4.

³⁷ IGFSE, A Simplificação ao Serviço da Focagem em Resultados - O Exemplo da Introdução de Mecanismos de Custos Simplificados no FSE, 30 de abril de 2013

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

106. Veja-se que para as AG inquiridas entre os principais elementos críticos, que agem como bloqueio à eficácia e eficiência dos FEEI em Portugal, estão a excessiva carga burocrática, o foco excessivo nas verificações de gestão e da conformidade legal da despesa ou a falta de capacidade das AG para dar resposta às exigências da gestão, dimensões que para as mesmas AG saem beneficiadas com a introdução de OCS-

Tabela 19. Elementos críticos que condicionam a eficácia e eficiência dos FEEI em Portugal e Principais vantagens das OCS em relação aos Custos Reais

Elementos críticos que condicionam a eficácia e eficiência dos FEEI em Portugal	Principais vantagens das OCS em relação aos Custos Reais	Outras medidas de simplificação e aumento da eficácia dos FEEI com os quais as OCS se articulam
<ul style="list-style-type: none"> • Interligação entre fundos • Capacidade de coordenação técnica e política dos FEEI /Modelo de governação • Clareza do enquadramento, legislação nacional jurídico e orientações técnicas • Capacidade das AG, OI e Beneficiários para darem resposta às exigências associadas à gestão, acompanhamento e avaliação dos FEEI • Dimensão das estruturas de gestão de recursos humanos • Elevada da carga burocrática • Excessivo foco na verificação da conformidade legal da despesa, com prejuízo para o foco nos resultados • Sistemas de informação de suporte à gestão e monitorização dos FEEI 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificação de procedimentos e Redução da carga administrativa associada às verificações de gestão/Maior eficiência no esforço administrativo (redução de tempo e custos) • Maior foco nas realizações e resultados e no acompanhamento da execução • Maior harmonização e procedimentos comuns entre várias TO e PO • Diminuição das taxas de erro • Redução do peso das auditorias • Maior facilidade de utilização dos fundos por parte dos beneficiários • Maior objetividade e transparência para os beneficiários 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonização de conceitos e terminologias • Simplificação, redução e racionalização do quadro legislativo e de orientações técnicas de suporte à gestão • Redução da carga de auditoria e verificações de gestão/Maior proporcionalidade das exigências de verificação e controlo em função do grau de risco e dimensão financeira das operações • Simplificação quer para os beneficiários quer para as AG/OI da gestão de operações

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019).

107. Para as AG a introdução de OCS é, ainda, coerente e encontra-se articulada com outras medidas de simplificação introduzidas neste período de programação como a simplificação e racionalização do quadro legislativo, a simplificação quer para os beneficiários quer para as AG/OI da gestão de operações, a redução da carga de auditoria e verificações de gestão e a maior proporcionalidade das exigências de verificação e controlo em função do grau de risco e dimensão financeira das operações.

108. Neste contexto, o período de programação 2014-2020 propôs, face ao período antecedente, um novo quadro legislativo para os cinco Fundos – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP) -, integrado na política de coesão da UE, na política agrícola comum e na política comum das pescas. Este novo quadro político visou fomentar uma melhor coordenação e cooperação entre os FEEI, tendo o Regulamento que estabelece Disposições Comuns para os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (Regulamento (UE) 1303/2013), instituindo regras comuns aplicáveis aos cinco Fundos.

109. No que respeita à regulamentação dos custos simplificados e comparativamente ao período 2007-2013, surgiram algumas alterações, destacando-se a existência de várias disposições comuns para os vários fundos, o alargamento das possibilidades em matéria de opções de custos simplificados, assim como orientações mais específicas para a sua aplicação nomeadamente no FSE, ainda que regra geral, a sua adoção de OCS seja facultativa.

110. A Tabela seguinte sintetiza as opções de custo simplificados comuns aos vários fundos constantes da versão inicial do Regulamento n.º 1303/2013 e do Regulamento (UE) n.º 1304/2013 (relativo ao FSE) e compara-a com a constante na legislação nacional (Decreto-lei nº 159/2014 e Portaria n.º 60-A/2015 – FSE).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 20. Quadro comparativo da Legislação Europeia e Nacional em matéria de OCS

REGULAMENTAÇÃO COMUNITÁRIA Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (Artigo 67º e 68º) -FEEI Regulamento (UE) n.º 1304/2013 (Artigo 14º) - FSE	REGULAMENTAÇÃO NACIONAL Decreto-Lei n.º 159/2014 (Artigo 7.º) FEEI Portaria n.º 60-A/2015 (Artigo 4º) -FSE
FEEI (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) As subvenções e a ajuda reembolsável podem assumir as seguintes formas:	FEEI (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) As subvenções, reembolsáveis ou não reembolsáveis, podem assumir as seguintes modalidades:
<ul style="list-style-type: none"> • Tabelas normalizadas de custos unitários; 	Tabelas normalizadas de custos unitários;
<ul style="list-style-type: none"> • Montantes fixos até 100 000 EUR de contribuição pública 	Montantes fixos de até 100 000 euros de contribuição pública;
<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento de taxa fixa, determinado pela aplicação de uma percentagem a uma ou mais categorias definidas de custos: <ul style="list-style-type: none"> - Uma taxa fixa até 25 % dos custos diretos elegíveis, desde que a taxa seja calculada com base num método de cálculo justo, equitativo e verificável ou num método aplicado no âmbito de regimes de subvenção financiados inteiramente pelo Estado-Membro para o mesmo tipo de operação e beneficiário; - Uma taxa fixa até 15 % dos custos elegíveis diretos com pessoal sem exigência de o Estado-Membro executar cálculo algum para determinar a taxa aplicável; - Uma taxa fixa aplicada aos custos elegíveis diretos, com base nos métodos existentes e taxas correspondentes, aplicáveis noutras políticas da União para o mesmo tipo de operação e beneficiário. 	Financiamento através de taxa fixa, determinado pela aplicação de uma percentagem a uma ou mais categorias de custos, estabelecidas segundo uma das seguintes opções: i) Taxa fixa de até 25 % dos custos diretos elegíveis, para cobrir os restantes custos de uma operação; ii) Taxa fixa de até 15 % dos custos diretos elegíveis com pessoal, para cobrir os restantes custos de uma operação.
FSE Pode ser utilizada uma taxa fixa máxima de 40 % dos custos diretos de pessoal elegíveis para cobrir os restantes custos elegíveis de uma operação, sem que os Estados-Membros tenham de executar qualquer cálculo para determinar a taxa aplicável.	FSE No âmbito do FSE pode prever a aplicação de uma taxa fixa de até 40 % sobre os custos diretos elegíveis com pessoal, para cobrir os restantes custos.
FSE As subvenções e a ajuda reembolsável cujo financiamento público não exceda 50 000 EUR correspondem a tabelas de custos unitários ou a montantes fixos, ou a taxas fixas, com exceção das operações que beneficiem de apoio no âmbito de um regime de auxílios estatais.	FSE No caso do FSE, as candidaturas relativas a operações cujo financiamento público não exceda os 50000 euros são apoiadas exclusivamente em regime de custos simplificados, devendo a regulamentação específica aplicável prever, para o efeito, a adoção daquele regime. Sempre que na regulamentação específica que regule a operação a cofinanciar não se preveja outra modalidade de custos simplificados, as candidaturas relativas a operações cujo financiamento público não exceda os 50.000 euros são apoiadas segundo a modalidade de montante fixo, com recurso a um orçamento prévio, dispensando a apresentação de documentos comprovativos de despesa.
FSE Se o financiamento público para subvenções e para ajuda reembolsável não exceder 100 000 EUR, os montantes podem ser estabelecidos caso a caso, com referência a um projeto de orçamento acordado <i>ex ante</i> pela autoridade de gestão.	FSE Nas operações cujo financiamento público não exceda os 100 000 euros, o método de cálculo de quaisquer modalidades aplicáveis de custos simplificados pode ser estabelecido caso a caso, com referência a um projeto de orçamento previamente aprovado pela autoridade de gestão, desde que essa opção esteja prevista na respetiva regulamentação específica.

Fonte: Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (Artigo 67º e 68º), Regulamento (UE) n.º 1304/2013 (Artigo 14º), Decreto-Lei n.º 159/2014 (Artigo 7.º) e Portaria n.º 60-A/2015 (Artigo 4º).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

111. A leitura do quadro anterior, permite constatar que a legislação portuguesa mobilizou todas as possibilidades constantes na legislação comunitária de utilização de OCS e contemplou as diversas formas de custos simplificados definidas a nível europeu, não restringindo à partida as possibilidades de utilização disponibilizadas pela CE.

112. No caso do FSE, o Regulamento que Estabelece Normas Comuns sobre o Fundo Social Europeu, Portaria 60-A/2015, de 2 de março, tinha uma especificidade restritiva na legislação portuguesa nas operações de baixo montante, definindo que as operações cujo financiamento público não excedesse os € 50.000,00 fossem apoiadas, exclusivamente, em regime de custos simplificados, segundo a modalidade de montante fixo, com recurso a um orçamento prévio (dispensando a apresentação de documentos comprovativos de despesa). Esta disposição não se aplica se a operação fosse executada com recurso a um procedimento de contratação pública ou se a regulamentação específica que regula a operação indicasse outra modalidade de custos simplificados. Na perspetiva das entidades entrevistadas esta situação era muito penalizadora para as entidades beneficiárias, na medida em que, por um lado, condiciona o financiamento à concretização de todos os resultados propostos em candidatura (basta um resultado não ser atingido totalmente para que o beneficiário não receba nada), e por outro, concentra todo o pagamento no final da operação, o que pode criar dificuldades de tesouraria para entidades de pequena dimensão e com pouca capacidade financeira.

113. De modo a permitir um maior recurso às opções de custos simplificados, e na sequência do Regulamento Omnibus (Regulamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho, a Comissão flexibilizou as condições de utilização de montantes fixos, custos unitários e taxas fixas. As principais alterações previstas foram as seguintes:

- Eliminação do limite máximo de € 100.000,00 para aplicação de montantes fixos.
- Uso obrigatório de OCS em operações, FSE e FEDER, cujo apoio público não exceda 100.000€ e não sejam implementadas exclusivamente através de contratação pública.
- Generalização a todos os FEEI da regra do FSE – taxa fixa de 40 % dos custos diretos elegíveis com pessoal para cobrir os restantes custos elegíveis
- Para operações FSE: salários e outras prestações obrigatórias pagas aos participantes são considerados custos elegíveis adicionais pelo que não são integrados na taxa fixa de até 40% dos custos diretos com pessoal
- Recurso a um orçamento prévio como metodologia adicional de determinação de uma OCS, quando o apoio público não excede 100.000€

114. Com a entrada em vigor deste Regulamento salienta-se a obrigatoriedade de aplicação de OCS às subvenções e à ajuda reembolsável, FEDER e FSE, 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 minimis³⁸.

115. Com a entrada em vigor do Regulamento Omnibus a legislação nacional foi alterada, em 2019, sendo revogado o artigo relativo às operações de baixo montante constante da Portaria 60-A/2015³⁹ e alterada a redação do artigo 7º do Decreto-lei n.º 159/2014⁴⁰ passando a ser ainda mais abrangentes as opções de custos simplificados mobilizáveis, as

³⁸ Cf. Alterações introduzidas aos artigos 67º e 68º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013

³⁹ Portaria n.º 382/2019, de 23 de outubro.

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 127/2019, de 29 de agosto

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

quais passam a ser: tabelas normalizadas de custos unitários; montantes fixos; e taxa fixa, sem indicação de taxas ou definição de limites máximos nos montantes fixos. Foi, igualmente, incluído um ponto relativo às operações FEDER e FSE cujo financiamento público não exceda os 100 000 euros e que não estejam ao abrigo de regras de auxílios estatais, com exceção da regra de *minimis*, passando a ser obrigatoriamente apoiadas exclusivamente numa das modalidades de custos simplificados previstos.

116. A legislação comunitária relativa ao FSE⁴¹ contemplou ainda a possibilidade de reembolso aos Estados Membros, através da adoção de um **Ato Delegado**, no qual são definidas tabelas normalizadas de custos unitários ou montantes fixos para determinadas tipologias de operação. A aprovação de um Ato Delegado permite ao Estado Membro ter uma maior segurança na metodologia adotada, na medida em que para ser incluída num Ato Delegado é necessário que a Comissão a analise e aprove. No caso de uma metodologia ser aprovada por Ato Delegado esta deixa de ser alvo de auditorias pelas instâncias de auditorias nacionais e europeias.

117. Inicialmente a adoção de atos delegados não foi ponderada pelas entidades nacionais, devido ao desconhecimento que existia sobre este instrumento e a algum receio da sua aplicação, na medida em que tinha sido introduzido pela primeira vez na legislação comunitária no presente período de programação. A experiência em outros Estados Membros e o reconhecimento das suas vantagens pelas autoridades nacionais, assim como à própria agilização dos procedimentos para a sua aprovação por parte da Comissão, que é agora bastante mais rápido do que no início do período de programação conduziu a que o primeiro Ato Delegado de Portugal fosse aprovado em 2019⁴². Atualmente verifica-se um interesse em aumentar o número de atos delegados em Portugal, estando atualmente em aprovação pela CE três Atos Delegados.

118. Apesar de contempladas na legislação nacional, e conforme foi indicado nas entrevistas, não foram definidos objetivos ou metas, relativamente ao número e/ou área temática das tipologias que se pretendia que adotassem OCS no PT2020 ou ao peso da despesa certificada em OCS, sendo a responsabilidade de adoção de custos simplificados, de seleção de tipologias de intervenção a financiar através de OCS e de definição das respetivas metodologias das AG dos vários PO do PT2020, ainda que em articulação com o Núcleo de Simplificação. Conforme mencionado na resposta à Hipótese 1, inicialmente a adoção de OCS não foi uma prioridade para a maioria das AG, observando-se, sobretudo por parte da maioria dos PO Regionais, um maior interesse e trabalho para o desenvolvimento de novas metodologias partir do final de 2018. As alterações nesta matéria introduzidas pelo Regulamento Omnibus e o reconhecimento da importância que as OCS terão no próximo período de programação são as principais alterações de contexto que conduziram a um acelerar no desenvolvimento de novas metodologias.

119. Conforme apresentado em maior detalhe na resposta à Q1 (ponto 4.4. do Relatório) existe potencial de alargamento da utilização de OCS, estando as AG em colaboração com o Núcleo de Simplificação a trabalhar no sentido de melhorar/adaptar as metodologias em vigor e desenvolver novas metodologias para integrarem a programação no próximo período de programação.

120. A adoção de OCS nos vários Estados Membros é muito diferenciada, mas de uma forma global os vários EM contemplaram na sua legislação a possibilidade de adoção de OCS, ainda que existam países com um número bastante significativo de metodologias de OCS e outros onde os custos simplificados têm uma expressão muito reduzida, encontrando-se Portugal numa posição intermédia.

121. No domínio do FSE a Comissão apenas disponibiliza informação sistematizada e atualizada relativa à adoção Atos Delegados aprovados, constatando-se que 20 Estados Membros têm Atos Delegados aprovados, maioritariamente relativos a custos unitários relacionados com ações de formação. De referir que na adoção de Atos Delegados se destaca a República Checa e a Itália, que são os Estados Membros com o maior número de Atos Delegados adotados.

⁴¹ Artigo 14.º, n.º 1 o Regulamento (UE) 1304/2013, de 17 de dezembro de 2013.

⁴² Regulamento Delegado (UE) 2019/2170 da Comissão de 27 de setembro de 2019, com a inclusão para Portugal de tabelas normalizadas de custos unitários para as operações relativas a formação não formal destinada a pessoas que trabalham no setor público.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 21. Atos Delegados adotados por Estado Membro

Estado Membro	Nº de atos delegados	Tipo de custo simplificado
República Checa	12	<p>Custos unitários para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operações para aumentar a oferta de estruturas de acolhimento de crianças; - Formação dos funcionários; - Apoio inclusivo a estudantes e pessoal de estabelecimentos de ensino - Apoio inclusivo na educação - Mobilidade dos investigadores e do pessoal docente; - Assistentes pedagógicos - Ensino das TIC nas escolas; - Formação específica para professores - Formação do pessoal educativo através da mobilidade transnacional; - Estágio e formação prática em organizações de investigação; - Desenvolvimento profissional de educadores - Atividades extracurriculares fornecidas por uma organização de educação informal para crianças/alunos
Itália	10	<p>Custos unitários para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa operacional nacional IEJ; - apoio a bolsas de doutoramento em investigação - Classes educacionais para adultos e jovens desfavorecidos; - Formação linguística e estágios - Formação em institutos técnicos superiores - Programas de mobilidade para investigadores - Formação em grupo - Formação individual - Formação geral - Serviço Civil Voluntário
Eslováquia	7	<p>Custos unitários para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Competências em línguas estrangeiras (para empregados) e TIC - Apoio à inclusão em jardins de infância e escolas primárias - Taxa mensal para assistente docente; - Tarifa horária para a formação de professores - Integração de alunos em jardins de infância e escolas - Aprendizagem entre pares de professores; - Aulas escolares adicionais
Malta	6	<p>Custos unitários para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajuda ao emprego - Trabalhadores desfavorecidos e trabalhadores com deficiência - Formação do pessoal das empresas - Medidas de formação; - Aulas de preparação para exames específicos - Concessão de bolsas de estudo para o ensino superior <p>Montantes fixos para cobrir custos indiretos</p>
França	6	<p>Custos unitários para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - NEET com um resultado positivo sob a Garantia Juvenil - Formação de desempregados - Qualificação e formação profissional - Formação profissional de pré-qualificação de adultos - Formação profissional individual - Formação profissional na área da saúde <p>Montante fixo para Assistência Técnica</p>
Áustria	5	<p>Custos unitários para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tarifas horárias para os salários dos professores - Fornecimento de educação básica; - Aconselhamento presencial; - Serviços de verificação de gestão; - Tarifas horárias para custos diretos de pessoal para todas as operações
Croácia	5	<p>Custos unitários para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assistentes pedagógicos - Formação ocupacional; - Ajuda ao emprego; - Subsídio mensal para despesas de viagem do participante <p>-Ajuda ao emprego para trabalhadores desfavorecidos e trabalhadores com deficiência</p>

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Estado Membro	Nº de atos delegados	Tipo de custo simplificado
Chipre	4	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> - Ações de inclusão escolar e social; -Administração central do serviço de prestações sociais Prestação de uma avaliação da deficiência e da funcionalidade - Operações de Educação e Formação Profissional
Roménia	4	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Taxas mensais de ajuda ao emprego pagas aos empregadores para a contratação de categorias específicas de trabalhadores Formação vocacional; Ajuda ao emprego Fornecimento de refeições às crianças que frequentam as creches
Países Baixos	4	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Atividades de reintegração de detidos em prisões, cuidados forenses e jovens em instituições Oferta de atividades de orientação profissional para jovens deficientes Fornecimento de orientação adicional do mercado de trabalho aos estudantes de Educação e Formação Profissional Montante fixo para medidas de assistência técnica
Bélgica (Flandres)	2	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Apoio ao emprego e à adaptabilidade da mão de obra ; Formação profissional conducente a um emprego
Alemanha	2	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento escolar inclusivo (formação de professores): Formação de professores e gestão escolar
Suécia	2	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Custos de pessoal e subsídios para participantes em operações de formação Taxas fixas para o Eixo Prioritário 2 do PO – Reforço da transição para o trabalho
Reino Unido	2	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Aprendizes Pessoal de apoio ou formação de participantes de grupos-alvo específicos
Bulgária	1	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Formação para pessoas empregadas e desempregadas
Irlanda	1	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Formação de desempregados
Lituânia	1	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> formação profissional e formação profissional informal
Polónia	1	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Mobilidade transnacional
Portugal	1	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Formação não formal dos funcionários do sector público
Espanha	1	Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Cursos de formação profissional
OCS de nível europeu (podem ser usadas por todos os EM)	4	Custos Unitários na área da educação Custos unitários para: <ul style="list-style-type: none"> Formação para desempregados Serviços de aconselhamento Formação para pessoas empregadas

Fonte: Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=1490&langId=en>, abril de 2021.

122. No domínio do FEDER, de acordo com a informação disponibilizada pela DG Regio, a adoção de OCS cobre a generalidade dos Estados Membros, ainda que com uma intensidade e níveis de diversidade diferenciados. A leitura da informação disponibilizada permite formular as seguintes observações:

- Nas taxas fixas, observa-se sobretudo uma utilização das taxas fixas previstas na regulamentação comunitária, ainda assim alguns países definiram metodologias específicas para a determinação da taxa utilizada, com base em métodos de cálculo justos, equitativos e verificáveis, como p.ex., a Bélgica (taxa de 1,5% dos custos de pessoal para despesas de deslocação em todos os projetos), a Hungria (taxa fixa para diferentes categorias de despesas associadas a projetos de infra-estruturas e equipamentos), a Lituânia (taxa fixa para custos relacionado com férias anuais e dias de folga (parentais) adicionais) e Suécia (taxa fixa para Impostos sobre o emprego e segurança social, incluindo pensões).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

- As tabelas normalizadas de custos unitários são utilizadas sobretudo para cobrir custos com o pessoal e com deslocações, assim como para a participação em feiras e missões internacionais ou o custo com patentes. De referir ainda a utilização de custos unitários em operações relacionadas com:
 - a produção de energia renovável (a Lituânia tem um custo unitário de mudança de caldeira por casa e para a instalação de centrais solares em residências, Malta tem um custo unitário por kWp gerado);
 - infraestruturas (p.ex. a Estónia tem um custo unitário de construção de rede de águas e esgotos entre a parcela de terreno e a parede exterior da casa, a Itália tem um custo unitário para as infraestruturas ferroviárias);
 - equipamentos (Malta tem um custo unitário para diversos equipamentos médicos);
 - proteção ambiental (a Croácia tem um custo unitário para um hectare de terra florestal renovada, a Lituânia tem um custo unitário para a implementação e certificação do sistema de gestão ambiental).
- Os montantes fixos foram utilizados, por exemplo, para cobrir os custos associados com a preparação e terminados projetos, para a participação em feiras e para o financiamento de operações de pequena dimensão com objetivos definidos, e o desenvolvimento de estudos.

Tabela 22. Aplicação de OCS no FEDER nos vários Estados Membros da UE (nº de metodologias)

	Taxas Fixas	Montantes Fixos	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários + Taxas Fixas)	Total Geral
Espanha	45		3		48
Itália	20	1	20	2	43
Polónia	25	4	7		36
França	28	1	5		34
Alemanha	15	2	9	1	27
Eslováquia	24	1			25
Lituânia	4	5	15		24
Bélgica	7	3	6		16
Portugal	10		2		12
Chipre	4		6		10
Hungria	7		3		10
Croácia	4		5		9
Eslovénia	2	3	4		9
Áustria	4		3		7
República Checa	6	1			7
Latvia	2		5		7
Reino Unido - Gales	4		3		7
Estónia	2		4		6
Roménia	5				5
Finlândia	3	1			4
Luxemburgo	2		2		4
Suíça	3		1		4
Bulgária	2		1		3
Dinamarca	2		1		3
Grécia	2		1		3
Malta			3		3
Reino Unido - Inglaterra	2		1		3
Reino Unido – Irlanda do Norte			1		1
Interact	2	14	2		18
Total Geral	236	36	113	3	388

Fonte: Comissão Europeia, DGREGIO, ERDF & Cohesion Fund maps of SCO practices,

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/simplified-cost-options/pdf/erdf_maps_sco_practices.xlsx

123. De forma a recolher elementos sobre a experiência de outros países, nomeadamente sobre práticas diferenciadas que podem constituir-se como um elemento de aprendizagem na adoção de OCS em Portugal, foi efetuado um estudo

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

benchmarking, ou seja uma análise mais detalhada das práticas selecionadas e identificadas no ponto 3.3. (Tabela 10), cujas principais conclusões são apresentadas na Tabela seguinte.

Tabela 23. Síntese do Estudo de *Benchmarking*

País	Breve Descrição	Vantagens	Desvantagens/Problemas	Fatores críticos para a implementação
Polónia	Utilização dos Montantes Fixos para todos os projetos até €100.000, não existindo metodologias específicas, cabendo a cada beneficiário apresentar uma Proposta de Orçamento (<i>Draft budgets</i>) na fase de candidatura de forma a que as AG possam aferir a viabilidade do financiamento do projeto com base nos resultados específicos a alcançar. Esta regra foi aplicada a todos os 17 programas operacionais na Polónia, isto é, 1 nacional e 16 regionais, por decisão da Unidade Coordenadora do FSE no país.	<ul style="list-style-type: none"> Simplificar a implementação da diversidade de pequenos projetos existente, com base nos resultados específicos que se propunham a alcançar. Cada projeto solicita um montante fixo (com base num orçamento) que normalmente é aceite, sendo a avaliação centrada nos resultados que pretende alcançar, ou seja, mudança para uma abordagem meritocrática dos projetos apresentados, com maior flexibilidade para os beneficiários. 	<ul style="list-style-type: none"> Abordagem demasiado binária de verificação de resultados – 100% ou nada. Falta de entendimento inicial das entidades beneficiárias sobre os montantes fixos e sobre a forma de apresentar os Orçamentos. Falta de harmonização nas avaliações das candidaturas levadas a cabo pelas AG, conduzindo a que projetos com resultados semelhantes ou iguais tenham uma disparidade orçamental muito grande entre eles. 	<ul style="list-style-type: none"> Comunicação com os beneficiários e/ou instituições sob forma de instruções ou orientações. Formação abrangente e providenciada a todos os atores intervenientes, especialmente a AG e beneficiários; Avaliação com qualidade dos projetos apresentados, com instruções bem claras para as pessoas que avaliam propostas de orçamento; evitar misturar várias formas de financiamento no mesmo concurso e enquadrar este tipo de projeto em <i>calls</i> específicas para evitar dispersão e maximizar o foco dos avaliadores na solução apresentada pela instituição; Critérios para alcançar resultados finais com qualidade, com o objetivo de evitar o efeito perverso em que os beneficiários, após terem o orçamento definido e apresentado, procuram meios de baixar os custos de forma a beneficiarem financeiramente com o projeto – com potencial agravante de diminuir a qualidade da intervenção.
República Checa	A República Checa é o Estado Membro com mais Atos Delegados aprovados pela CE, os quais abrangem tabelas normalizadas de custos unitários aplicadas a um conjunto diverso de tipologias de operação do FSE (cf. Tabela 21), o que decorre da experiência acumulada desde 2009 na aplicação de custos unitários. De referir que a Comissão permitiu aplicar taxas fixas dentro do custo unitário, pois nos custos unitários para os psicólogos escolares, é utilizada a base de dados nacional e depois adicionados 40% de taxa fixa para cobrir outros custos. Procura combinar-se diferentes informações/fontes para calcular os custos unitários	<ul style="list-style-type: none"> A principal ideia para a utilização de OCS é a simplificação, reduzir a carga administrativa para a gestão dos beneficiários e a concentração na entrega de resultados ou produções. É mais fácil de aplicar, o processo de seleção é mais fácil e a implementação ou gestão de projetos com o OCS é muito mais eficaz. Os Atos Delegados permitem segurança jurídica e a proteção que em sede de auditoria (mais de 70% da atribuição do FSE é feita sob OCS sendo os atos delegados uma forma de mitigar o surgimento de algumas irregularidades). Impactos, ganhos que as OCS permitem obter (uma metodologia pode demorar muito tempo a 	<ul style="list-style-type: none"> Morosidade de aprovação de um Ato Delegado, na fase inicial, demorou um ano ou um ano e meio, mas agora já é mais rápido e o próprio processo de negociação nem sempre é fácil. Falta de flexibilidade do Ato Delegado, quando é necessário fazer mudanças tem de ir novamente à Comissão Dificuldade de definir as metodologias e a forma de cálculo dos custos unitários (p.ex., as pessoas responsáveis pela política educacional, têm a ideia do que querem apoiar e é preciso descobrir como fazer com que as suas ideias se enquadrem nos custos unitários, definir os valores, como controlar se a atividade foi realizada, qual o impacto e como medi-lo). Podem existir alguns problemas com as regras de execução ou a exigência de documentação das unidades alcançadas, mas não é 	<ul style="list-style-type: none"> Detalhar/justificar a forma de cálculo do custo (explicação da razão pela qual a metodologia é definida de determinada forma, porque se excluem alguns custos...) Deve ser dada atenção à forma de aplicar a metodologia (os documentos, os resultados e assim por diante), com equilíbrio para não voltar a trazer carga administrativa adicional por esta via. É importante juntar quem está a definir a metodologia, com os técnicos e responsáveis pela política pública, e com a auditoria, ou seja, juntar as pessoas e montar a ideia e enquadrá-la nos documentos europeus. No início não envolveram as auditoras checas e isso foi um erro, pois poderiam tê-las trazido para a discussão

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

País	Breve Descrição	Vantagens	Desvantagens/Problemas	Fatores críticos para a implementação
		<p>estabelecer, mas quando a implementação começa, esta está a funcionar e tem um bom impacto, significa menos trabalho para as AG,/OI e beneficiários, no futuro).</p> <ul style="list-style-type: none"> • O processo de seleção é simplificado porque os projetos são padronizados, não é necessário verificar como os beneficiários pretendem implementar o projeto, porque as regras são claramente definidas, assim o processo de seleção é rápido e simples 	<p>um problema do Ato Delegado, é um problema de metodologia.</p>	<p>com a Comissão para as ensinar ou dar-lhes alguma experiência.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necessário uma mudança de pensamento a nível dos beneficiários, utilizar OCS significa mudar a forma de pensar, porque agora têm de confiar noutro tipo de documentos e por vezes pode ser complicado aceitar este ponto de vista, onde não se verificam os custos reais.
Itália	<p>Itália é um dos Estados Membros com maior utilização de OCS no FEDER, abrangendo as diversas metodologias, onde se destaca o uso de taxas fixas e de tabelas normalizadas de custos unitários, nomeadamente para os custos com pessoal na assistência técnica, investigação e desenvolvimento e capacitação.</p> <p>Em Itália existem programas regionais e programas nacionais - existindo 75 programas (15 programas nacionais e 60 programas regionais).</p> <p>As metodologias são definidas ao nível das AG, não existindo muita articulação entre as diferentes AG, cada uma foi definindo as OCS a utilizar por sua vontade.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo gasto na definição das metodologias de OCS é recuperado durante a implementação do projeto. O benefício de utilizar uma opção de custos simplificada é evidente. • As verificações são mais fáceis para as AG e também para as autoridades de auditoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • No FEDER, existiram dificuldades em definir OCS porque muitos projetos cofinanciados pelo FEDER foram implementados por um concurso público, por isso, neste caso, o regulamento atual exclui a aplicação de OCS. • Nos projetos mistos (com OCS e custos reais), em geral, existe uma simplificação, mas como uma parte da operação utiliza custos reais, tem de se contabilizar os custos dessa forma e, adicionalmente, utilizar a contabilidade OCS. Esta combinação pode não ser fácil para as autoridades de auditoria, pois é complicado verificar uma operação que combina diferentes custos (custos reais e OCS). 	<ul style="list-style-type: none"> • Na definição de uma metodologia de OCS começa-se por definir o contexto, o limite, o enquadramento e os dados existentes e depois é que se faz a análise para definir o custo específico que poderia cobrir uma parte do projeto ou a despesa total do projeto. Posteriormente tenta-se perceber se o custo cobre tudo o que se queria, se é suficiente. • Estimular a discussão entre os <i>stakeholders</i>, ter formação específica sobre OCS. • Envolvimento das autoridades de auditoria desde o início da definição das metodologias, porque é necessário ter uma opinião das autoridades de auditoria e porque as autoridades de auditoria também precisam de ter informação destas metodologias. No passado, as autoridades de auditoria não sabiam a diferença entre a utilização dos custos reais e as OCS, porque não estavam envolvidas em todo o processo, não partilhavam toda a informação e é importante que a tenham. • Definição correta do custo que deve ser justo e equitativo. O custo deve estar de acordo com a necessidade de beneficiários.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

124. O conjunto da informação mobilizada para a análise da H2 permitiu constatar que o quadro normativo nacional não colocou limitações à adoção de OCS, incorporando todas as modalidades previstas pela Comissão Europeia, encontrando-se Portugal comparativamente com outros EM numa posição intermédia em termos de extensão do uso das OCS. Face ao exposto considera que esta hipótese está validada.

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H2.	A configuração do quadro normativo nacional das OCS é facilitadora da adoção de OCS por parte dos PO do PT2020
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal: 2.1. Avaliação da pertinência da legislação comunitária à luz das prioridades políticas nacionais	
Criação de um grupo de trabalho com objetivo de identificar e propor as medidas de simplificação administrativa e regulamentar, onde mereceu destaque o “estudo de propostas relacionadas com potenciais vantagens da utilização mais extensiva e transversal de metodologias de 'custos simplificados” (Fonte: Análise documental)	I.2.1a Grau de adequação da adoção de OCS face às prioridades das políticas públicas nacionais
Principais resultados da experiência de implementação de OCS no QREN incluem ganhos de eficiência ao nível dos beneficiários e da gestão face à diminuição dos custos de gestão administrativa dos projetos; maior equidade e simplificação nos procedimentos de análise dos projetos e maior incidência do acompanhamento na componente técnico-pedagógica e valorização da vertente qualitativa da formação, elementos que são apontados como críticos para a eficácia e eficiência dos FEEI. Perceção positiva das AG relativamente a experiência do QREN com OCS e ao seu contributo para melhorar elementos críticos da eficácia e eficiência dos FEEI (Fonte: Análise documental, Entrevistas às AG)	I.2.1b Grau de contributo das OCS implementadas no QREN para diminuir os bloqueios ou potenciar os elementos críticos da eficácia e eficiência dos FEEI identificados
Os principais elementos críticos que agem como bloqueio à eficácia e eficiência dos FEEI (excessiva carga burocrática, foco excessivo nas verificações de gestão e da conformidade legal da despesa, falta de capacidade das AG para dar resposta às exigências da gestão) são as dimensões que mais beneficiam da introdução de OCS A totalidade das AG reconhecem o potencial “teórico” das OCS para diminuir os bloqueios ou potenciar os elementos críticos da eficácia e eficiência dos FEEI (Fonte: Inquérito e entrevista às AG)	I.2.1c Grau de contributo das OCS para diminuir os bloqueios ou potenciar os elementos críticos da eficácia e eficiência dos FEEI identificados
A introdução de OCS encontra-se articulada com outras medidas de simplificação introduzidas neste período de programação como a simplificação e racionalização do quadro legislativo, a simplificação quer para os beneficiários quer para as AG/OI da gestão de operações, a redução da carga de auditoria e verificações de gestão e a maior proporcionalidade das exigências de verificação e controlo em função do grau de risco e dimensão financeira das operações. (Fonte: Inquérito e entrevista às AG)	I.2.1d Grau de coerência/articulação entre as várias OCS e outras medidas de simplificação e aumento da eficácia dos FEEI
Regulamento Omnibus Reconhecimento da importância que as OCS terão no próximo período de programação (Fonte: Análise documental, entrevistas)	I.2.1e Tipos de alterações de contexto e grau de influência para a adoção de OCS
Elo causal: 2.2. Promoção da visibilidade dos normativos europeus em matéria de OCS	
A legislação nacional contempla as diversas modalidades de OCS previstas na legislação comunitária (Fonte: Análise documental)	I.2.2a Tipos de OCS contemplados na legislação de enquadramento dos FEEI
A adoção de OCS nos vários EM é muito diferenciada, mas de uma forma global os vários EM contemplaram na sua legislação a possibilidade de adoção de OCS ainda que com níveis diferenciados de abrangência de uso de metodologias OCS adotadas Fonte: <i>Benchmarking</i>	I.2.2b Nível de enquadramento das OCS na legislação dos FEEI comparativamente com outros EM
Elo causal: 2.4. Integração das OCS nos regulamentos do PT2020 de forma a tornar eficaz a possibilidade de existência das OCS	
Não foram definidos objetivos ou metas, relativamente ao número e/ou área temática das tipologias a adotar OCS no PT2020 ou ao peso da despesa certificada em OCS (Fonte: Entrevistas)	I.2.4a Nº de PO, e tipologias de intervenção onde foram previstas OCS

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

A legislação nacional contempla as diversas modalidades de OCS previstas na legislação comunitária Especificidade restritiva na legislação portuguesa nas operações de baixo montante, definindo que as operações cujo financiamento público não exceda os € 50.000,00 sejam apoiadas, exclusivamente, em regime de custos simplificados, segundo a modalidade de montante fixo, com recurso a um orçamento prévio (Fonte: Análise documental)	I.2.4b Grau de diferenciação da legislação nacional em matéria de OCS em relação à legislação comunitária e à legislação de outros estados-membros da UE
Comparativamente com os outros EM Portugal apresenta um nível razoável de abrangência de OCS adotadas (Fonte: <i>Benchmarking</i>)	I.2.4c Nível de correspondência entre as OCS em Portugal e as boas práticas dos outros EM
Reconhecimento pelos <i>stakeholders</i> da relevância das OCS para o alcance dos objetivos esperados de simplificação e orientação para os resultados (Fonte: Entrevista)	I.2.4d Grau potencial de alcance dos objetivos esperados
As AG em colaboração com o Núcleo de Simplificação estão a trabalhar no sentido de identificar e melhorar/adaptar as metodologias em vigor e desenvolver novas metodologias para integrarem a programação no próximo período de programação. Análise mais detalhada é apresentada no Ponto 4.4. Relevância. (Fonte: Análise documental, entrevistas às AG e Núcleo de Simplificação e <i>Focus Group</i>)	I.2.4e Nº de tipologia de operação com potencial para adotarem OCS I.2.4f Nível de contributo de novas TO com OCS para a eficácia

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

Elo causal 3.1. Disponibilização pela Comissão Europeia e por outras instâncias europeias (Parlamento Europeu, Tribunal de Contas) de documentações/orientações técnicas para a boa aplicação das OCS

Elo causal 3.2. Realização de fóruns, grupos de trabalho e sessões de discussão para os técnicos da AD&C e das AG sobre metodologias de aplicação das OCS que permitam aos agentes obter informações sobre o desenho e implementação de OCS

Elo causal 3.3. Reorganização funcional das equipas técnicas de forma a responder a atribuições criadas no âmbito das OCS

125. Num contexto de inovação e de mudança de paradigma no modelo de financiamento, as orientações disponíveis da Comissão Europeia são um ponto de referência incontornável no processo de adoção de OCS nos FEEI, devendo estes documentos funcionar como uma âncora na legitimação de decisões – tanto mais quando as AG estão sujeitas a auditorias de instituições europeias, e que a deteção de inconformidades pode gerar erros sistémicos (ou seja os erros detetados na amostra de operações auditada têm um impacto em todo o universo de operações, mesmo o não auditado)⁴³.

126. . Neste sentido, a sua qualidade e clareza (ou a falta dela) tem inevitavelmente efeitos na apetência e capacidade das AG para estenderem a aplicação das OCS nas tipologias de operação dos seus PO.

127. De referir, neste contexto que um dos aspetos a que muitos entrevistados aludem como inibidor da implementação das OCS é o que designam como “incerteza jurídica”. Esta expressão é ambígua e a frequência com que surge pode ser lida, por um lado, como relutância em assumir os riscos inerentes ao desenvolvimento de algo que é novo, como é o caso das OCS; e, por outro, como perceção da falta de clareza e pela existência de omissões nos documentos orientadores da Comissão e receio legítimo de consequências futuras, nomeadamente em sede de auditoria. É, naturalmente, nesta última aceção que se concentram as críticas.

128. A produção de orientações e guias por parte da Comissão Europeia relativamente às OCS não tem sido muito abundante, existindo para além do que consta da própria regulamentação comunitária dos Fundos, dois documentos principais de referência, as “Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS)” que fornece orientações

⁴³ Comissão Europeia (2015), Orientações atualizadas para os Estados-Membros sobre o tratamento dos erros referidos nos relatórios anuais de controlo (EGESIF_15-0007-02 final 09/10/2015), página 8.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

técnicas e exemplos de aplicação das diferentes OCS disponíveis para o período de programação 2014-2020 e as Orientações relativas a tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos adotadas ao abrigo do n.º 1 do artigo 14.º (UE) 1304/2013, que fornece orientações para a aplicação de Atos Delegados em operações FSE.

Tabela 24. Avaliação da qualidade dos documentos produzidos pela CE sobre OCS (N=7)

	1 Baixa	2	3	4	5	6 Elevada
Qualidade dos documentos produzidos pela CE			2	2	2	1

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019).

129. As AG de uma forma geral consideram que os documentos produzidos pela CE têm alguma qualidade, ainda que todas refiram que são insuficientes, como foi referido nas entrevistas, sendo os PO temáticos como o PDR e o POCH e, a seguir, no POISE, os que fazem uma avaliação mais negativa da qualidade, que são precisamente aqueles com maior trabalho desenvolvido na implementação de OCS e que melhor conhecem os documentos existentes. Neste sentido, algumas AG consideram que devia existir um acompanhamento mais próximo por parte dos peritos da Comissão, assim como, orientações e regras complementares mais claras e precisas, nomeadamente na definição de alguns conceitos como p.ex. “controlo de gestão”, “custos diretos”. Todavia, conforme referido por algumas AG, é necessário ter em consideração que a CE produz orientações para o conjunto dos 28 Estados-Membros, tal significa que há um limite prático ao grau de especificidade que as orientações podem ter dada a diversidade dos quadros regulamentares nacionais e as dúvidas específicas que podem decorrer da conceção e aplicação de metodologias de OCS a determinadas tipologias de intervenção.

130. De referir que tendo em vista o esclarecimento de dúvidas sobre a conceção e aplicação de metodologias de custos simplificados tem existido um diálogo e uma articulação constante com a Comissão Europeia, sendo o Núcleo de Simplificação quem estabelece essa interlocução entre as AG e a Comissão, nomeadamente para o esclarecimento de dúvidas sobre a interpretação de conceitos e a forma de aplicação das metodologias, existindo um balanço positivo do trabalho realizado com a Comissão, contribuindo para melhorar as metodologias.

131. De forma a promover as OCS e a sua aplicação nos diferentes Estados Membros a Comissão criou, no final de 2015, a Rede Transnacional para a Simplificação do FSE, e no final de 2018 a Rede Transnacional de utilizadores de OCS, no âmbito do FEDER e Fundo de Coesão. Estas redes visam essencialmente a partilha de conhecimento e práticas, discussão de ideias sobre OCS e formulação de recomendações para melhorar a utilização de OCS. A AD&C é o representante de Portugal nestas Redes, sendo frequente o convite a algumas AG para participarem nas reuniões existentes.

132. A experiência que foi sendo adquirida, por parte da AD&C, técnicos das AG e da própria Comissão, fruto em grande medida deste trabalho técnico de articulação tem contribuído para o reforço do conhecimento detido pelos vários *stakeholders*, em particular as AG, as quais referem que se sentem com mais interesse e “confiança” para avançarem com a definição de metodologias de OCS.

133. A adoção de custos simplificados, e todas as implicações a ela associados representa um desafio para as AG, associado não só ao próprio processo de definição das novas metodologias, como também ao nível da gestão e monitorização do PO, com implicações transversais às diferentes fases do ciclo de vida das operações (candidatura, execução, encerramento). Estas alterações são, a priori, bastante vastas, envolvendo definição das metodologias, avisos, formas de análise de candidaturas e de controlo das operações financiadas, acompanhamento, auditoria e controlo, ... e requerem um forte empenhamento das AG e das suas estruturas técnicas.

134. Neste contexto, ainda mais que se trata de uma temática relativamente recente, e onde o conhecimento sistematizado ainda não é abundante, é fundamental a existência de mecanismos de facilitação da aprendizagem por parte dos técnicos, tanto das normas específicas das OCS como do desenvolvimento de soluções concretas para a sua aplicação na prática e para a resposta aos novos imperativos que elas acarretam.

135. A disponibilização destes espaços de aprendizagem, quer através de eventos com especialistas nacionais e internacionais, quer da criação e dinamização de redes e grupos regulares de discussão foi assegurada principalmente

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

pela AD&C, em alguns casos com a colaboração da CE e IGF. Nas atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Simplificação da AD&C, sintetizadas no anexo constante do final deste Relatório, destaca-se a Criação do Grupo de Trabalho para a Simplificação, onde participam todas as AG de todos os PO temáticos e regionais (FSE, FEDER, Cooperação Territorial e Fundo de Coesão), o qual tem promovido reuniões de reflexão e trabalho conjunto, quer centradas nas OCS deste período de programação, quer na discussão das perspetivas para as OCS para o próximo período de programação. Adicionalmente, também algumas Autoridades de Gestão promoveram ações sobre as metodologias específicas adotadas para os seus técnicos, como por exemplo o POCH e PDR.

136. De uma forma geral, as AG auscultadas fazem uma avaliação positiva do trabalho desenvolvido pela AD&C nomeadamente pelo Núcleo de Simplificação, o qual consideram como bastante importante para a expansão das metodologias de OCS nos FEEL e para a capacitação das AG e dos seus técnicos, ainda que com uma postura que consideram relativamente reativa, defensiva e cautelosa, sobretudo numa fase inicial. De referir que a informação recolhida indica que nos últimos dois anos existiu uma forte intensificação destas iniciativas fruto quer de um acréscimo no número de metodologias implementadas e em estudo, quer da necessidade de reflexão para o próximo período de programação. Não obstante o carácter transversal a todos os Fundos de Coesão que o Núcleo de Simplificação procurou ter desde o início, e o facto de considerar que tem dedicado a mesma atenção aos dois fundos, as AG auscultadas indicam que sentem a necessidade de uma ainda maior reflexão e conhecimento sobre as OCS no FEDER.

137. Do ponto de vista global para as AG dos PO temáticos e para a maioria das AG dos PO regionais inquiridas, assim como para a maioria dos técnicos inquiridos, as ações desenvolvidas e em que participaram responderam à maioria das suas necessidades. Ainda assim, salienta-se que cerca de 55% dos técnicos referiram que não tiveram qualquer formação específica dedicada à implementação OCS. De referir, igualmente, que a maioria dos técnicos inquiridos (cerca de 70%) quando começou a trabalhar com metodologias de OCS não tinha consciência das suas especificidades e das implicações que teria no seu trabalho, mas a maioria sentiu pouca ou nenhuma dificuldade em se adaptar às alterações que a aplicação de OCS trouxe às tarefas que desempenha, sendo a análise de pedidos de reembolso e saldo, a área onde são reveladas maiores dificuldades.

Tabela 25. Grau de facilidade com que se adaptou às alterações que a aplicação das OCS trouxe às tarefas que desempenha

	Com muita dificuldade		Com alguma dificuldade		Com pouca dificuldade		Sem dificuldade		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Análise de candidaturas			3	10,7	10	35,7	15	53,6	28	100,0
Procedimentos burocráticos e contabilísticos de acompanhamento das operações	1	5,3	3	15,8	7	36,8	8	42,1	19	100,0
Verificações no local	2	15,4	1	7,7	5	38,5	5	38,5	13	100,0
Análise de pedidos de reembolso e saldo			6	26,1	9	39,1	8	34,8	23	100,0
Aferição de realizações e resultados das operações	1	6,3	1	6,3	4	25,0	10	62,5	16	100,0
Outras			1	25,0	2	50,0	1	25,0	4	100,0

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

138. Nas entrevistas as AG dos PO Regionais tenderam a classificar a quantidade de ações de informação/formação como insuficiente para as necessidades dos seus técnicos. Salienta-se a este respeito que o inquérito às AG foi realizado em maio de 2019 e que ao longo desse ano e de 2020 existiu uma forte intensificação das ações desenvolvidas conforme já mencionado. De facto, um dos aspetos mais salientados nas entrevistas realizadas, em 2019, com as AG era o fraco conhecimento que muitas AG e técnicos revelavam sobre soluções encontradas por outros PO ou noutros FEEL para problemas similares ao nível da conceção e implementação de metodologias de OCS. A criação do Grupo de Trabalho para a Simplificação, onde participam todas as AG, que reúne com regularidade, constitui uma iniciativa importante para colmatar esta necessidade e promover a partilha de experiências e a aprendizagem conjunta entre todas as AG.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 26. Balanço da capacidade de resposta das ações de formação ou sessões de informação dedicadas à implementação das OCS às necessidades

	Equipas técnicas		AG
	N	%	N
As ações responderam à totalidade das suas necessidades de competências e conhecimentos em matéria de OCS	2	7,4	-
As ações responderam à maioria das suas necessidades de competências e conhecimentos em matéria de OCS	14	51,9	5
As ações responderam a uma pequena parte das suas necessidades de competências e conhecimentos em matéria de OCS	11	40,7	1
Não responderam às necessidades	-	-	2
Total	27	100,0	8

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019); Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

139. Ao nível dos técnicos, a informação recolhida no inquérito indica que as principais necessidades de formação/informação sentidas mencionadas foram:

- Conhecimento técnico mais aprofundado das várias metodologias: p.ex. pressupostos para a aplicação das diferentes tipologias de custos simplificados, processo de definição das metodologias, novas metodologias, legislação de enquadramento
- Verificações de gestão e das auditorias
- Exemplos concretos da aplicação das metodologias de OCS
- Relação entre a aplicação de custos simplificados e contratação pública e regimes de auxílios de estado
- Execução física, indicadores, cumprimento de objetivos, regras de corte.

140. A adoção de OCS não se realiza num vazio organizacional. Embora a entrada em vigor de cada quadro de referência comunitário seja acompanhada pela criação formal de novas estruturas de gestão dos PO correspondentes – em si, um problema que será abordado mais adiante – através da informação recolhida, nomeadamente através das entrevistas às AG e inquéritos aos técnicos, constata-se que parte substancial dos técnicos das AG e OI transitaram das estruturas de gestão de quadros comunitários anteriores (72% dos técnicos inquiridos têm 20 ou mais anos de experiência em fundos comunitários, sendo a média de anos de trabalho nos fundos de 16,5 anos). Tal significa que, apesar da descontinuidade formal, se pode falar numa cultura institucional e profissional das equipas técnicas dos PO, a qual é referida pelos entrevistados como sendo relativamente conservadora e com alguma resistência à mudança. Esta cultura compreende vários elementos: conhecimento sobre o funcionamento dos FEEI ou de parte deles; valores sobre o que constitui a missão e o trabalho técnico num PO de um FEEI; e práticas e hábitos de trabalho sedimentados. Salienta-se que, de uma forma global, os técnicos inquiridos reconhecem vantagens assim como desvantagens na adoção de OCS, as quais são sintetizadas na tabela seguinte:

Tabela 27. Principais vantagens e desvantagens da adoção de OCS comparativamente com o regime de “custos reais”

Principais vantagens	Principais desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> • Em teoria, ao associarem o financiamento a resultados, permitem um maior foco no âmbito da operação e nos seus resultados • Maior enfoque no controlo dos resultados obriga a maior empenho na execução e, portanto, no alcance dos objetivos do PO • Maior rapidez na análise financeira das operações • Menor número de documentos e de solicitação de esclarecimentos aos beneficiários, menores taxas de erros • Não verificação dos procedimentos de contratação pública • Redução da taxa de erro 	<ul style="list-style-type: none"> • A complexidade da definição da metodologia de base • Aferição dos requisitos de elegibilidade dos destinatários/ação • Diversidade de custos unitários aplicados em algumas tipologias de operações, p.ex. nos cursos profissionais há 5 custos unitários consoante a área dos cursos e nos estágios há diversos custos unitários consoante as características do estágio e do estagiário • Necessidade de encontrar meios complementares adequados de verificação • Implicações financeiras mais gravosas em caso de incumprimento nas OBM • Maior esforço de Conceção Técnica das medidas • Menor conhecimento dos custos da operação (valor atribuído em OCS pode ser superior ao realmente gasto; ganhos injustificados; apoio de despesas não enquadráveis) • Possibilidade da operação ser revogada se um dos indicadores não for cumprido

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

141. A introdução de OCS, ao assentar o seu foco nos resultados em detrimento da despesa, tem subjacente, conforme definido na teoria da mudança, uma reorganização no funcionamento das equipas técnicas, com uma alteração no enfoque do trabalho dos técnicos, da verificação de despesa para a verificação de resultados com uma componente mais forte de presença no terreno. Esta mudança pretendida tinha implicações na forma como os técnicos veem a sua missão, implicando uma transformação na cultura institucional dos PO. De referir que apenas 23% dos técnicos refere ter tido experiência prévia com OCS.

Tabela 28. Alterações que existiram nas competências da sua equipa decorrentes da implementação de OCS (N=45)

	Nº	%
Diversificação de competências	13	28,9
Manutenção de competências	24	53,3
Reforço de competências numa área específica	8	17,8
Total	45	100,0

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

142. De acordo com a informação recolhida junto das AG e dos técnicos inquiridos ao nível da dimensão das equipas, de uma forma geral não existiram alterações (apenas uma AG refere a redução dos recursos humanos necessários para a análise e acompanhamento das operações e 92% dos técnicos inquiridos refere que não existiram alterações na dimensão das equipas a que pertencem), observando-se, no entanto, uma diversificação de competências ou o reforço de competências em áreas específicas em 46,7% das estruturas técnicas a que os técnicos inquiridos pertencem.

Tabela 29. Principais alterações induzidas na AG pela implementação de OCS (N=8)

	Nº de AG
Redução dos recursos humanos necessários para a análise e acompanhamento das operações	1
Diversificação das competências das equipas	3
Intensificação das ações de verificação no local para aferir a qualidade das intervenções	2
Maior focalização dos técnicos em áreas mais problemáticas, p.ex., com maior taxa de erro	2
Aumento do número médio de operações por técnico	2
<i>Não existiu necessidade de se procederem a alterações na forma de organização e estrutura</i>	2

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019).

143. As principais alterações que os técnicos referem centram-se no perfil de tarefas que realizam onde é destacada a simplificação de processos (ao nível da análise de candidaturas, procedimentos burocráticos e contabilísticos de acompanhamento das operações, análise de pedidos de reembolso e saldo, verificações no local), com a diminuição do tempo dedicado a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas e na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo e os tempos globais despendidos na análise de candidaturas, sendo a simplificação de processos ao nível da análise de candidaturas, procedimentos burocráticos e contabilísticos de acompanhamento das operações, análise de pedidos de reembolso e saldo, verificações no local.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 30. Alterações que existiram na organização do seu trabalho e da equipa que integra e nas tarefas que desempenham decorrentes da implementação de OCS

	Diminuição		Manutenção		Aumento		Total
	N	%	N	%	N	%	N
Composição da Equipa							
Nº recursos humanos que compõem a sua equipa necessários para a análise e acompanhamento das operações	3	6,1	45	91,8	1	2,0	49
Tarefas desempenhadas							
Ações de verificação no local para aferir a qualidade das intervenções que realizou	1	2,9	30	88,2	3	8,8	34
Número médio de operações que lhe são atribuídas	4	8,3	31	64,6	13	27,1	48
Tempo que dedica a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas	27	61,4	13	29,5	4	9,1	44
Tempos globais que despende na análise de candidaturas	21	50,0	18	42,9	3	7,1	42
Tempo que dedica a procedimentos burocráticos e contabilísticos na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo	25	61,0	7	17,1	9	22,0	41
Tempo que dedica à aferição das realizações e resultados das operações	7	17,9	22	56,4	10	25,6	39

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

144. A informação recolhida indica que na perspetiva das AG as alterações organizacionais realizadas na sequência da implementação de OCS são apenas medianamente adequadas. Todavia, nenhuma refere planos para realizar mais alterações no futuro, seja em inquérito ou em entrevista. A maioria dos técnicos das AG e OI inquiridos considera, igualmente, que as alterações realizadas na composição e/ou à organização do trabalho são apenas parcialmente adequadas, a maioria dos quais ou porque não sentiu grandes alterações ou porque ainda sente necessidade de maior estabilização de procedimentos e de conhecimento. Entre as sugestões indicadas pelos técnicos para melhorar o seu desempenho é destacado o aumento da dimensão das equipas técnicas, com diminuição do número de operações por técnico, o reforço de competências das equipas, assim como o aumento das visitas ao terreno.

Tabela 31. Avaliação do Grau de adequação das alterações realizadas na sequência da implementação de OCS

	Nada adequadas		Parcialmente adequadas		Muito adequadas		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Grau de adequação das alterações realizadas na composição e/ou à organização do trabalho das equipas técnicas responsáveis pela gestão das operações na sequência da implementação de OCS	1	3,3	24	80,0	5	16,7	30	100,0

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

145. A análise efetuada apenas permite validar parcialmente esta hipótese na medida em a disponibilização de documentações/orientações técnicas para a boa aplicação das OCS pela Comissão Europeia é considerada insuficiente, o que é particularmente relevante tendo em consideração que um dos aspetos a que muitos entrevistados aludem como inibidor da implementação das OCS é o que designam como “incerteza jurídica”, ou seja a perceção da falta de clareza e a existência de omissões nos documentos orientadores da Comissão e receio de consequências futuras, nomeadamente em sede de auditoria. Adicionalmente também ao nível da reorganização funcional das equipas técnicas de forma a responder a atribuições criadas no âmbito das OCS existem aspetos a melhorar nomeadamente ao nível da capacitação e composição das equipas e da definição de procedimentos.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H3.	A AD&C e as equipas diretivas das AG dos PO foram bem-sucedidas na criação de um ambiente organizacional favorável à inovação e ambição na implementação das OCS
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal 3.1. Disponibilização pela Comissão Europeia e por outras instâncias europeias (Parlamento Europeu, Tribunal de Contas) de documentações/orientações técnicas para a boa aplicação das OCS	
Produção pela CE de 2 guias: um transversal sobre Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS) e outro com Orientações relativas a tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos Todas as AG indicam os documentos existentes como insuficientes em número (Fonte: Análise documental, entrevistas às AG e NS)	I.3.1a Número e objeto dos documentos de orientação produzidos pela Comissão e outras instâncias europeias em matéria de OCS
5 em 7 AG pontuam com 4 ou mais a qualidade dos documentos de orientação produzidos pelas instâncias europeias em matéria de OCS (escala de 1 Baixa a 6 – Elevada) AG indicam necessidade de orientações e regras complementares mais claras e precisas (p.ex, definição de alguns conceitos como “controlo de gestão”, “custos diretos”) (Fonte: Inquérito às AG; entrevistas às AG)	I.3.1b Apreciação da qualidade dos documentos de orientação produzidos pelas instâncias europeias em matéria de OCS
Dúvidas sobre Interpretação de conceitos; a aplicação de metodologias Esclarecimentos úteis (Fonte: Entrevistas às AG e NS)	I.3.1c Tipo de dúvidas e questões colocadas pelas instâncias nacionais à CE relativamente aos documentos e orientações técnicas europeias relativas às OCS I.3.1.d Objeto e utilidade dos esclarecimentos da CE
Elo causal: 3.2. Realização de fóruns, grupos de trabalho e sessões de discussão para os técnicos da AD&C e das AG sobre metodologias de aplicação das OCS que permitam aos agentes obter informações sobre o desenho e implementação de OCS	
Realização de 7 reuniões do GT Simplificação com todas as AG de todos os Fundos de Coesão, uma em 2019, com participação da Comissão Realização de Workshop Opções de Custos Simplificados (OCS), (2018), com colaboração da DG Emprego, da Comissão Europeia, e de peritos em OCS. Realização em Portugal da 10.ª Reunião da Rede Transnacional (TN Simplification) dedicada à Simplificação do FSE, designadamente OCS) Reuniões técnicas com as AG proponentes de metodologias de custos simplificados, com a Comissão Europeia e IGF. Reuniões individuais e conjuntas com as diversas AG, unidades orgânicas da AD&C relevantes Criação do Grupo de Trabalho para a Simplificação, que reúne regularmente Elaboração de Notas Técnicas sobre as principais alterações introduzidas pelo Regulamento Omnibus assim como sobre propostas regulamentares para o próximo período de programação e as alterações e respetivos impactos que se perspetivam em matéria de OCS. Criação de uma área dedicada às OCS, no site da AD&C, com a compilação de informação relevante sobre esta temática, facilmente acessível e disponível para todos os <i>stakeholders</i> Criação da Plataforma Alfresco para as AG (Fonte: Entrevistas, Análise Documental) AG, de uma forma geral, consideram de ações de informação/formação como insuficiente para as necessidades dos seus técnicos (Fonte: Entrevistas)	I.3.2.a Número e tipo de instâncias de aprendizagem formal e informal sobre OCS disponibilizados aos técnicos das AG e OI
55% dos técnicos não tiveram formação específica dedicada à OCS 51,9% dos técnicos inquiridos considera que as ações reponderam à maioria das suas necessidades de competências e conhecimentos em matéria de OCS 40,7% dos técnicos inquiridos considera que as ações responderam a uma pequena parte das suas necessidades de competências e conhecimentos em matéria de OCS 5 em 8 AG considera que as ações reponderam à maioria ou totalidade das suas necessidades de competências e conhecimentos em matéria de OCS (Fonte: Inquérito à Equipas Técnicas das AG e OI; Inquérito às AG)	I.3.2.b Apreciação da utilidade das ações desenvolvidas
70% dos técnicos inquiridos quando começou a trabalhar com metodologias de OCS não tinha consciência das suas especificidades e das implicações que teria no seu trabalho (Fonte: Inquérito à Equipas Técnicas das AG e OI)	I.3.2.d Conhecimento do tipo de competências necessárias ao trabalho com OCS
Elo causal: 3.3. Reorganização funcional das equipas técnicas de forma a responder às atribuições criadas no âmbito das OCS	
Continuidade ao longo dos períodos de programação das equipas técnicas afetas aos FEEI; com uma cultura institucional e profissional enraizada relativamente conservadora e com alguma resistência à mudança. 72% dos técnicos inquiridos têm 20 ou mais anos de experiência em fundos comunitários, sendo a média de anos de trabalhos nos fundos de 16,5 anos (Fonte entrevista às AG e Inquérito às Equipas técnicas dos PO e OI)	I.3.3.a Tipo de culturas organizacionais

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

<p>1 em 8 AG referiu a redução dos recursos humanos necessários para a análise e acompanhamento das operações, induzida pela implementação de OCS</p> <p>92% dos técnicos inquiridos refere que não existiram alterações na dimensão das equipas</p> <p>Em 46,7% das equipas técnicas a que os técnicos inqueridos pertencem existiu diversificação e/ou reforço de competências em áreas específicas</p> <p>88% dos técnicos inquiridos refere não existirem alterações nas ações de verificação no local</p> <p>61,4% dos técnicos inquiridos refere que existiu uma diminuição no tempo que dedica a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas</p> <p>50,0% dos técnicos inquiridos refere que existiu uma diminuição nos tempos globais despendidos na análise de candidaturas</p> <p>61% dos técnicos inquiridos refere que existiu uma diminuição nos tempos dedicados a procedimentos burocráticos e contabilísticos na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo</p> <p>56,4% dos técnicos inquiridos refere que não existiram alterações no tempo que dedicado à aferição das realizações e resultados das operações</p> <p>(Fonte Inquérito às AG e Inquérito às Equipas técnicas dos PO e OI)</p>	<p>I.3.3.b Tipo de formas de reorganização identificadas como necessárias à implementação de OCS</p> <p>I.3.3.c Tipo de alterações estrutura funcional dos PO e na distribuição de tarefas aos técnicos das AG.</p>
<p>Maioria dos técnicos inquiridos sentiu pouca ou nenhuma dificuldade em se adaptar as alterações que a aplicação de OCS trouxe às tarefas que desempenha:</p> <p>89,3% dos técnicos inquiridos refere pouca ou nenhuma dificuldade de adaptação às tarefas relacionadas com a análise de candidaturas</p> <p>78,9% dos técnicos inquiridos refere pouca ou nenhuma dificuldade de adaptação às tarefas relacionadas com procedimentos burocráticos e contabilísticos de acompanhamento</p> <p>77% dos técnicos inquiridos refere pouca ou nenhuma dificuldade de adaptação às tarefas relacionadas com as verificações no local</p> <p>73,4% dos técnicos inquiridos refere pouca ou nenhuma dificuldade de adaptação às tarefas relacionadas com a análise de pedidos de reembolso e saldo</p> <p>87,5% dos técnicos inquiridos refere pouca ou nenhuma dificuldade de adaptação às tarefas relacionadas com a aferição de realizações e resultados das operações</p> <p>(Fonte Inquérito às Equipas técnicas dos PO e OI)</p>	<p>I.3.3.d Grau de facilidade de adaptação dos técnicos às novas exigências colocadas pelas OCS</p>
<p>80% dos técnicos inquiridos considera as alterações realizadas na sequência da implementação de OCS parcialmente adequadas</p> <p>(Fonte Inquérito às Equipas técnicas dos PO e OI)</p>	<p>I.3.3.f Grau de adequabilidade das alterações introduzidas</p>
<p>73,3% dos técnicos inquiridos não tinha experiência prévia na implementação de OCS</p> <p>(Fonte Inquérito às Equipas técnicas dos PO e OI)</p>	<p>I.3.3.g Número de técnicos nas AG dos diferentes PO com experiência prévia na implementação de OCS</p>

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

Elo Causal 4.1. Identificação das metodologias de OCS ajustadas às características de cada tipologia de operação

Elo Causal 4.2. Envolvimento dos *stakeholders* em grupos de trabalho

Elo Causal 4.3. Elaboração adequada de metodologias de OCS com a definição dos modelos de aviso de candidatura, formulários de pagamento e documentos de evidência e verificação, seguindo as várias fases previstas no modelo de aprovação

146. A elaboração da metodologia é um aspeto crítico e decisivo na adoção de OCS, sendo considerado pelas AG como um processo muito técnico e moroso e que nem sempre conduz aos resultados pretendidos, que é a aprovação/definição de uma nova metodologia de OCS. Esta situação resulta p.ex., de as AG considerarem que os custos unitários a que chegam não são adequados ou que taxa a aplicar não permite cobrir a totalidade dos custos associados às categorias cobertas pela taxa casos fosse em custos reais. Neste sentido, e face às exigências decorrentes do processo de implementação dos PO e aos constrangimentos de recursos humanos com que se deparam, existe um trabalho inicial por parte das AG de balanço de tipologias de operação onde consideram poder haver vantagens significativas em adotarem OCS antes de decidirem avançar com a elaboração da metodologia.

147. No caso do FSE, onde existia uma experiência prévia de adoção de métodos de custos simplificados no QREN, e onde a regulamentação era mais incisiva na importância atribuída às OCS enquanto instrumento de simplificação, com a obrigatoriedade de utilização de metodologias de OCS nas operações de baixo montante, a informação recolhida evidencia que se verificou, desde o início da vigência do período de programação, uma maior preocupação e

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

investimento no alargamento da aplicação de OCS a novas tipologias de intervenção. Neste sentido nos PO temáticos com maior peso do FSE, onde parte das equipas técnicas e de gestão transitaram do QREN, o POCH e o POISE, observa-se um maior investimento para a ampliação das metodologias de OCS, tendo sido criados grupos de trabalho internos dedicados ao estudo das possibilidades de alargamento de OCS e à definição de novas metodologias. De referir que o próprio Núcleo de Simplificação na fase inicial de programação fez um estudo com a sinalização de tipologias de intervenção onde na sua perspetiva havia potencial para a definição de metodologias de intervenção, o qual foi divulgado junto das AG.

148. No caso do FEDER também o PO temático com maior peso deste Fundo, o POCL, teve um peso relevante na adoção de custos simplificados, mas neste caso, as metodologias utilizadas foram as taxas fixas previstas na regulamentação comunitária e para as quais não é necessário justificar o valor da taxa aplicada, ainda que, de acordo com as orientações existentes, seja necessário na mesma um documento metodológico, com as regras para a sua aplicação. De referir que inicialmente foi considerado por algumas AG, como o POR Norte e Açores, que não era necessário ter um documento com a definição da metodologia (bastava constar na regulamentação interno e nos Avisos de Abertura).

149. Os PO Regionais, inicialmente, tiveram uma postura relativamente conservadora em relação à adoção de custos simplificados, limitando-se na maioria das situações a adotar as metodologias desenvolvidas pelos PO Temáticos. Exceção para o PO Norte, que desde o início foi um pouco mais dinâmico e tentou identificar tipologias de intervenção específicas dos PO Regionais passíveis de beneficiar com a adoção de OCS. Como já foi mencionado, nos últimos anos tem-se verificado uma maior sensibilidade e reconhecimento das vantagens da adoção de OCS existindo um crescente interesse dos PO temáticos em alargar o campo de aplicação das OCS a novas tipologias de intervenção. Neste âmbito refira-se o pedido de apoio técnico demonstrado pelas AG dos PO Regionais junto da AD&C para o desenvolvimento de novas metodologias, p.ex, uma metodologia para Formação Profissional para a Administração Pública, que conduziu mesmo à adoção do primeiro Ato Delegado por Portugal em 2019, conforme já mencionado anteriormente.

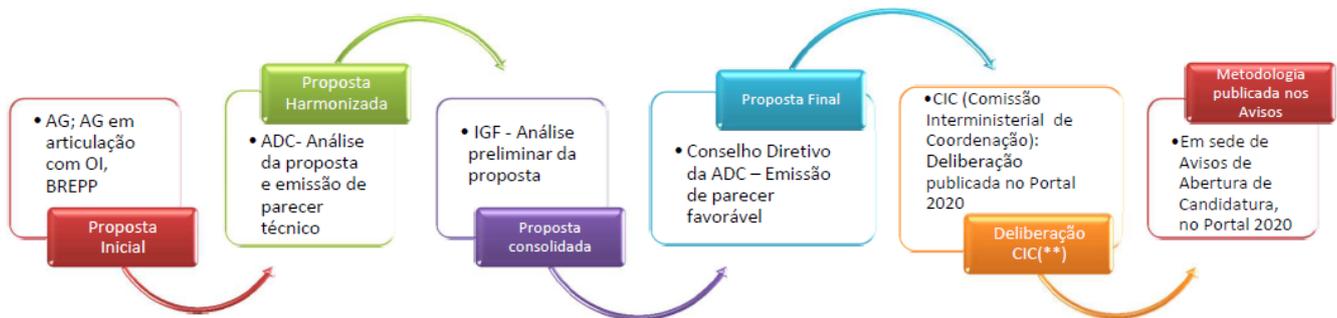
150. Não obstante, as AG considerarem que persiste alguma “incerteza jurídica”, conforme já mencionado em outros pontos do Relatório, a informação recolhida indica que a experiência adquirida ao longo do período de programação por parte das AG, do Núcleo de Simplificação, e também pela própria Comissão (com maior celeridade e clareza nos esclarecimentos prestados), conduziu a que exista um maior interesse na definição das metodologias de custos simplificados, assistindo-se a uma crescente aposta das AG na definição de novas metodologias de OCS. Veja-se que no decurso desta avaliação foram adotadas cerca de 17 novas metodologias de OCS, estando atualmente em vigor 36 metodologias.

151. A adoção de OCS aplicada a medidas/tipologias e intervenção específicas tem subjacente um processo de definição da sua metodologia de suporte. De acordo com o definido na regulamentação nacional existem diferenças entre os diferentes Fundos.

152. No caso do FSE, o Regulamento que estabelece as Normas Comuns deste Fundo (Portaria nº 60-A/2015), determina que a respetiva metodologia seja fixada por deliberação da CIC Portugal 2020 sob proposta da AG e parecer prévio da AD&C e IGF. Para o FSE existe assim um circuito de definição e aprovação de uma metodologia de OCS previamente definido.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Figura 6. Circuito de definição e aprovação de uma metodologia de OCS - FSE



Fonte: AD&C.

153. No FEDER, regulamentarmente, não existe um circuito de definição e aprovação de metodologias, ainda que por norma exista um circuito semelhante ao do FSE, mas sem deliberação por parte da CIC, com articulação das AG com o Núcleo de Simplificação e com outras AG e com a IGF, através do Núcleo de Simplificação.

154. No FEADER, apenas o PDR2020 adotou Custos Simplificados, sendo da responsabilidade da AG a definição das metodologias, o que faz em articulação (através de reuniões e pareceres) com o GPP, o IFAP, a IGF e outras entidades relevantes como o INIAV, a DGADR, a DGAV e o LNEC.

155. No caso do FSE, depois de elaborada uma proposta de metodologia, como consta do seu circuito de decisão e aprovação, estabelecido no n.º 4 da Portaria 60-A, é necessário submetê-la à apreciação da AD&C e IGF, com o suscitamento de dúvidas e incertezas, interpretações diferenciadas de conceitos relativos p.ex. controlo de gestão ou custos diretos/indiretos conduzindo à necessidade de “reformulação” da metodologia. Este processo leva a que desde a proposta inicial de uma metodologia até ser aprovada pela CIC, por vezes, decorram vários meses. De referir que os processos mais demorados resultam por vezes da reponderação de alguns processos por parte das AG/OI que só muitos meses mais tarde os decidem retomar. Acresce ainda que o envolvimento de diversos *stakeholders* no processo de definição e aprovação de uma metodologia de OCS, ainda que aparentemente consumidor de tempos, tem-se revelado de grande utilidade para robustecer as metodologias e antecipar a resolução de aspetos críticos potencialmente geradores de erro em sede de execução.

156. No caso do FEDER nas metodologias em utilização (taxas fixas) o processo foi um pouco mais simples, na medida em que na sua maioria se referem à transposição de custos simplificados constantes na regulamentação europeia ou em aplicação em outras políticas.

157. A informação recolhida aponta para o **envolvimento dos principais stakeholders na definição de metodologias**, nomeadamente as AG e OI, o Núcleo de Simplificação e a IGF, que embora não dê um parecer definitivo e vinculativo é importante para ficar a conhecer a metodologia e questionar os aspetos que lhes suscitem dúvidas. As AG consideram que este envolvimento lhes dá uma maior segurança para avançarem com a aplicação da metodologia. De referir, neste âmbito, o fraco envolvimento dos beneficiários ou de entidades que os representem na definição da maioria das metodologias, sendo referido nas entrevistas pela AG do POCH que deveria existir um maior envolvimento dos beneficiários na preparação da proposta de metodologia. Em algumas tipologias este envolvimento pode ser importante para assegurar o desenho de metodologias de OCS adequadas à realidade no terreno e para vencer resistências e receios dos beneficiários. Veja-se que na experiência existente no QREN de aplicação de custos unitários nos cursos profissionais, a Associação Nacional de Escolas Profissionais (ANESPO) desempenhou um papel fundamental de parceiro no desenvolvimento da metodologia – canalizando e traduzindo as preocupações e interesses dos beneficiários – e na sua divulgação – não só auxiliando a AG nas ações de divulgação e sensibilização, mas realizando ela própria um plano de ações para a promoção das vantagens do financiamento neste regime – como será analisado mais à frente. Outros exemplos de colaboração e interação entre as AG e as entidades beneficiárias, com um balanço positivo, foi a introdução

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

no PDR de custos simplificados para o funcionamento dos GAL e a participação ativa do IIEFP, enquanto BREPP, na discussão das metodologias de OCS para os Cursos de Aprendizagem⁴⁴.

158. A necessidade de envolvimento dos *stakeholders* no desenvolvimento das metodologias é essencial, no entanto, é de extrema importância rever os tempos de aprovação das metodologias no sentido da sua agilização, sob pena destas serem elaboradas e discutidas com os *stakeholders*, mas não estarem concluídas em tempo útil para serem utilizadas num concurso particular, prolongando no tempo a utilização dos custos reais, com todos os constrangimentos envolvidos⁴⁵.

159. Um dos elementos chave na adequada elaboração de novas metodologias de OCS reside na justificação da forma como foram apurados os valores das tabelas normalizadas de custos unitários, as taxas fixas utilizadas ou os montantes fixos definidos, sendo algumas das dificuldades sentidas pelas AG na definição das metodologias as que advêm da fragilidade ou inexistência de histórico de base, assim como da pouca ou nenhuma experiência prévia das equipas técnicas com OCS, a que acresce a já mencionada falta de clareza da legislação nacional e comunitária. No caso das taxas fixas, as percentagens utilizadas decorreram do estabelecido na regulamentação europeia. Nos montantes fixos, o histórico do ProDeR e a consulta a entidades especializadas foi a base para os montantes definidos no PDR2020 e o orçamento prévio foi utilizado de forma quase generalizada por todas as AG FSE associado às Operações de Baixo Montante. Nas tabelas normalizadas de custos unitários, os valores definidos são suportados com base nos valores definidos e aplicados pela política pública nacional ou por dados estatísticos.

Tabela 32. Maiores dificuldades sentidas na definição de metodologias de OCS

	Falta de clareza de legislação nacional sobre OCS	Falta de clareza de legislação comunitária sobre OCS	Falta de clareza dos documentos orientadores sobre OCS	Pouca ou nenhuma experiência da equipa técnica do PO com OCS	Problemas de compatibilidade das OCS com a legislação nacional, p.ex., em matéria de regime de auxílios de estado e de contratação pública	Fragilidade ou inexistência de histórico de referência para a determinação de taxas/montantes	Insegurança jurídica
Taxa Fixa							
PDR 2020	-	-	-	-	-	X	X
POCH	X	X	X	X	X	X	X
POR Centro	X	X	-	X	-	-	-
POR Norte	X	-	-	-	-	-	-
POR Madeira	-	-	-	X	-	-	X
Tabelas Normalizadas de Custos Unitários							
PDR	-	-	-	-	-	X	X
POCH	X	X	X	X	X	X	X
POISE.	-	-	-	X	-	-	-
POR Algarve	-	-	-	X	-	-	-
POR Centro	-	-	-	X	X	X	-
Montante Fixo							
PDR	-	-	-	-	-	X	X
POISE	-	-	-	X	X	X	X

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019).

160. Na perspetiva dos interlocutores entrevistados a articulação existente entre as AG, o Núcleo de Simplificação da AD&C com a Comissão e a IGF, tem contribuído de forma positiva para robustecer as metodologias em aplicação, reduzindo o risco de em sede de auditoria serem identificados erros.

161. A possibilidade constante do Regulamento europeu do FSE⁴⁶, da Comissão poder reembolsar as despesas pagas pelos Estados-Membros em função de tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos, através da adoção

⁴⁴ De acordo com a informação do Parecer do GA de 19 de abril 2021.

⁴⁵ Informação reforçada pelo POPH no Parecer do GA de 19 de abril 2021.

⁴⁶ Ponto 1 do artigo 14º, Regulamento (UE) 1304/2013, de 17 de dezembro de 2013

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

de um ato delegado, inicialmente foi vista com algum receio por parte das entidades nacionais, conforme mencionado na primeira entrevista realizada com o Núcleo de Simplificação. Este receio decorria em grande medida do desconhecimento existente, uma vez que pela primeira vez a CE dava a possibilidade aos EM de proporem Atos Delegados. No entanto, a experiência entretanto adquirida, assim como o conhecimento de boas práticas de outros Estados Membros, a par da maior celeridade com que a Comissão tem “aprovado” novas metodologias conduziram, a que esta possibilidade da legislação europeia fosse crescentemente ponderada pelas entidades nacionais, conforme mencionado no ponto 1.2. O recurso aos atos delegados é considerado pelos interlocutores entrevistados como um instrumento que dá uma maior segurança na aplicação das OCS, na medida em que, por um lado, tem de existir uma aprovação por parte da Comissão Europeia, e por outro, as auditorias financeiras têm por único objetivo a verificação do cumprimento das condições de reembolso pela Comissão, e não a metodologia em si.

162. De uma forma geral, de acordo com a informação recolhida, existe um balanço globalmente positivo da adequação das metodologias de OCS às tipologias de intervenção onde são aplicadas, relativamente a um conjunto de dimensões como a tipologias de entidades beneficiárias, a diversidade de operações enquadráveis na tipologia de intervenção, cobertura de custos pelos montantes afetos a custos simplificados, regras de financiamento, procedimentos de justificação/evidência e indicadores de realização e resultado (cf. Tabela 33), visão que é partilhada pelas AG .

Tabela 33. Adequabilidade das metodologias de OCS

	Tabela(s) Normalizada(s) de Custos Unitários		Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	
	Técnicos	Beneficiários	Técnicos	Beneficiários	Técnicos	Beneficiários	Técnicos	Beneficiários
	(N=33)	(N=41)	(N=23)	(N=17)	(N=8)	(N=5)	(N=16)	(N=10)
A forma de cálculo do custo simplificado tem em conta a diversidade de tipologias de entidades beneficiárias	4,1	2,8	3,1	3,6	3,6	4,8	2,9	3,4
A forma de cálculo do custo simplificado tem em conta a diversidade de operações enquadráveis na tipologia de intervenção	4,2	3,0	3,4	3,9	3,5	3,0	2,9	3,3
Montantes afetos a custos simplificados permitem cobrir todos os custos associados a essa categoria de despesa	4,0	2,7	3,7	3,7	4,6	4,2	4,1	4,6
Os tipos de despesas consideradas para o cálculo do montante afeto a OCS são claros	4,3	4,3	4,1	3,9	4,9	5,2	4,0	4,2
As regras de financiamento (adiantamentos, periodicidade de pedidos de pagamento,...) são adequadas à natureza das operações e de entidades	4,1	4,0	4,1	4,2	4,5	2,4	3,9	4,0
Os procedimentos de justificação/evidência das realizações/resultados são simples	3,8	3,7	4,1	3,5	4,4	4,8	3,9	3,5
As entidades têm dificuldade em suportar o investimento até ao reembolso	3,8	4,4	3,2	3,6	3,6	5,0	4,1	5,2
As regras de corte no caso de incumprimento dos indicadores são justas	3,5	2,5	4,0	3,2	4,0	2,2	2,9	2,4
Os indicadores de realização são adequados ao tipo de operações elegíveis	3,9	3,5	4,0	3,2	4,2	4,6	3,6	2,9
Os indicadores de resultado são adequados ao tipo de operações elegíveis	3,7	3,2	3,9	3,4	4,3	4,8	3,5	2,8

Nota: Escala: 1 – discordo totalmente; 6 – concordo totalmente (1 a 3,4 discordância, 3,5- 6 concordância)

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

163. Ainda assim, os resultados dos inquéritos aos técnicos e aos beneficiários permitem identificar as dimensões com menores níveis de adequabilidade nas várias metodologias (Cf. Tabela 33, médias inferiores a 3,5), conforme se apresenta na Tabela seguinte.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 34. Dimensões Adequabilidade das metodologias de OCS

	Técnicos	Beneficiários
Tabela(s) Normalizada(s) de Custos Unitários	-	<ul style="list-style-type: none"> • Regras de corte no caso de incumprimento dos indicadores (2,5) • Cobertura dos custos efetivos pelos montantes afetos aos custos simplificados (2,7) • Cálculo do custo simplificado tem em conta a diversidade de tipologias de entidades beneficiárias (2,8) • Cálculo do custo simplificado tem em conta a diversidade de operações enquadráveis na tipologia de intervenção (3) • Adequação dos indicadores de resultado ao tipo de operações elegíveis (3,2)
Taxas fixas	<ul style="list-style-type: none"> • Cálculo do custo simplificado incorpora a diversidade de operações enquadráveis na tipologia de intervenção (3,4) • Dificuldade das entidades beneficiárias em suportar o investimento até ao reembolso (3,2) • Cálculo do custo simplificado incorpora a diversidade de tipologias de entidades beneficiárias (3,1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação dos indicadores de resultado previstos (3,4) • Adequação dos indicadores de realização previstos (3,2) • Regras de corte no caso de incumprimento dos indicadores (3,2)
Montantes fixos	-	<ul style="list-style-type: none"> • Regras de corte no caso de incumprimento dos indicadores (2,2) • Adequação das regras de financiamento (adiantamentos, periodicidade de pedidos de pagamento,...) à natureza das operações e de entidades (2,4) • Cálculo do custo simplificado incorpora a diversidade de operações enquadráveis na tipologia de intervenção (3)
Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	<ul style="list-style-type: none"> • Regras de corte no caso de incumprimento dos indicadores (2,9) • Cálculo do custo simplificado incorpora a diversidade de operações enquadráveis na tipologia de intervenção (2,9) • Cálculo do custo simplificado tem em conta a diversidade de tipologias de entidades beneficiárias (2,9) 	<ul style="list-style-type: none"> • Regras de corte no caso de incumprimento dos indicadores (2,4) • Adequação dos indicadores de resultado previstos (2,9) • Adequação dos indicadores de realização previstos (2,8) • Cálculo do custo simplificado incorpora a diversidade de operações enquadráveis na tipologia de intervenção (3,4) • Cálculo do custo simplificado tem em conta a diversidade de tipologias de entidades beneficiárias (3,3)

Nota: Escala: 1 – discordo totalmente; 6 – concordo totalmente (1 a 3,4 discordância, 3,5- 6 concordância)

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

164. De referir que algumas das dimensões sinalizadas pelos técnicos e entidades beneficiárias como menos adequadas foram mencionadas no *Focus Group* de Controlo e Auditoria como sendo elementos-chave a ter em consideração na elaboração das metodologias. Neste *Focus group* foi referido que é importante as metodologias definirem as regras de corte no caso de incumprimento dos resultados, as quais deveriam diferenciar o incumprimento por responsabilidade direta do promotor daquele que ocorre devido a fatores externos. Foi, igualmente referida a importância da correta definição dos indicadores de realização e resultado aos quais é associado o financiamento, os quais devem ser facilmente quantificáveis e adequados à natureza da operação para que operações bem executadas não sejam penalizadas por indicadores mal definidos.

165. Na transposição das metodologias para os modelos de aviso de candidatura, formulários de pagamento e documentos de evidência e verificação, seguindo as várias fases previstas no modelo de aprovação não foram sinalizados problemas de maior. A este respeito refira-se, que na sequência da adoção de OCS as AG procederam a alterações nos Sistemas de Gestão e Controlo, em diversos documentos, como p.ex., os Manuais de Procedimentos, os Avisos de abertura de candidatura, assim como nos formulários de pedidos de pagamentos e saldo final, tendo sido igualmente elaboradas/adaptadas as Orientações técnicas e de gestão e *checklists* de verificação às formas de financiamento de OCS adotadas, sendo referido por alguns PO regionais a intenção de melhorar os documentos existentes nomeadamente ao nível de guias para os técnicos/OI e *checklists* de verificações gestão (documental e local) e controlo interno. Os técnicos inquiridos e as entidades beneficiárias também fazem uma avaliação positiva dos documentos produzidos para a generalidade de metodologias de OCS, exceção para os montantes fixos onde as

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

entidades beneficiárias são um pouco mais críticas relativamente aos guias de apoio para os beneficiários e às orientações existentes como se pode constatar na tabela seguinte.

Tabela 35. Adequabilidade da documentação relativamente à incorporação de orientações sobre a metodologia

	Tabela(s) Normalizada(s) de Custos Unitários		Taxas Fixas		Montantes fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	
	Técnicos	Beneficiários	Técnicos	Beneficiários	Técnicos	Beneficiários	Técnicos	Beneficiários
	(N=33)	(N=41)	(N=23)	(N=16)	(N=8)	(N=5)	(N=16)	(N=11)
Avisos de abertura de candidatura	4,8	4,2	4,6	4,6	4,4	3,6	4,6	4,4
Formulários de pedidos de pagamento	4,2	4,5	4,4	4,1	4,1	3,0	4,5	4,5
Formulários de pedidos de saldo final	4,1	4,5	4,4	4,1	4,1	3,0	4,6	4,5
Manuais de procedimentos	4,5	-	4,8	-	3,9	-	4,5	-
-Sistema de gestão e controlo	4,3	-	4,7	-	3,8	-	4,3	-
Orientações técnicas e de gestão	4,4	4,1	4,7	4,1	4,3	2,4	4,6	3,7
Checklists de verificação	4,4	-	4,2	-	3,6	-	4,4	-
Guias de apoio para os beneficiários	4,6	4,0	5,1	4,1	4,3	2,4	4,4	3,5
Dossiers técnico pedagógicos das operações/relatórios de execução física	4,2	4,4	4,5	4,2	4,2	3,6	4,5	3,8
Dossiers financeiros das operações	3,9	4,4	4,2	4,3	4,0	4,0	4,2	3,6

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020); Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020).

Nota: Escala que varia de 1 – Nada adequado a 6 - Totalmente adequado

166. Em relação ao *gold plating* (existência de requisitos e obrigações ou normas adicionais na regulamentação nacional face à regulamentação europeia), existe uma tendência das entidades entrevistadas para considerar que o Estado português normalmente tende a ser mais exigente e a “complicar” (p.ex, no caso da contratação pública, onde as regras nacionais são mais exigentes que as europeias, ou a prova de pagamento de uma despesa que se em alguns Estados Membros pode passar simplesmente pelo comprovativo de transferência bancária, em Portugal requer ainda um recibo e extrato bancário). No entanto, quando associado diretamente aos custos simplificados, nem as AG entrevistadas, nem as entidades beneficiárias (nos Estudos de Caso) referem a existência de requisitos adicionais, decorrentes das OCS.

167. Face às evidências recolhidas, observa-se uma preocupação com a correta definição de metodologias de OCS, tendo em consideração cada tipologia de operação, envolvendo os *stakeholders*, mais relevantes, ainda que em alguns casos pudesse haver um maior envolvimento de representantes das entidades beneficiárias. De referir, ainda, que os técnicos e entidades beneficiárias apontam algumas fragilidades nas metodologias definidas relativamente a dimensões como as regras de corte em caso de incumprimento, os indicadores de realização e resultado definidos ou a capacidade de incorporar a diversidade de operações enquadráveis na tipologia de intervenção e de tipologias de entidades beneficiárias. Face ao exposto considera-se que esta hipótese está parcialmente validada.

Evidências do teste de hipóteses da TdM		
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	
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese		
Elo Causal:4.1. Identificação das metodologias de OCS ajustadas às características de cada tipologia de operação		
A forma de cálculo do custo simplificado tem em conta a diversidade de tipologias de entidades beneficiárias (Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)		
	Técnicos AG/OI	Beneficiários
Custos unitários	4,1	2,8
Taxa fixa	3,1	3,6
Montantes fixos	3,6	4,8
Baixos montantes	2,9	3,4
A forma de cálculo do custo simplificado tem em conta a diversidade de operações enquadráveis na tipologia de intervenção		
		I.4.1a Grau de adequação das OCS às tipologias de intervenção

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

<p>(Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Técnicos AG/OI</th> <th>Beneficiários</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custos unitários</td> <td>4,2</td> <td>3,0</td> </tr> <tr> <td>Taxa fixa</td> <td>3,4</td> <td>3,9</td> </tr> <tr> <td>Montantes fixos</td> <td>3,5</td> <td>3,0</td> </tr> <tr> <td>Baixos montantes</td> <td>2,9</td> <td>3,3</td> </tr> </tbody> </table> <p>(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>		Técnicos AG/OI	Beneficiários	Custos unitários	4,2	3,0	Taxa fixa	3,4	3,9	Montantes fixos	3,5	3,0	Baixos montantes	2,9	3,3																																														
	Técnicos AG/OI	Beneficiários																																																											
Custos unitários	4,2	3,0																																																											
Taxa fixa	3,4	3,9																																																											
Montantes fixos	3,5	3,0																																																											
Baixos montantes	2,9	3,3																																																											
<p>Trabalhos preparatórios da aplicação de OCS a novas tipologias 36 metodologias em vigor Cf. Tabela 1 Ponto 1.2 Adoção de Custos Simplificados, (Fonte: Análise documental)</p>	<p>I.4.1b Número de tipologias de operação com implementação de tipologias OCS, por modalidade OCS, FEEI e PO.</p>																																																												
<p>Elo Causal: 4.2. Envolvimento dos stakeholders em grupos de trabalho</p>																																																													
<p>No caso do FSE existência de um circuito de definição e aprovação de uma metodologia de OCS, com identificação dos parceiros a envolver, nomeadamente AG, AD&C, e IGF No FEDER circuito semelhante, mas sem estar formalizado (Fonte: Análise documental, entrevistas)</p>	<p>I.4.2a Tipo de instâncias de envolvimento de stakeholders previstos nos processos de aprovação de metodologias de OCS</p>																																																												
<p>Envolvimento e articulação entre os stakeholders mais relevantes, designadamente as AG, Núcleo de Simplificação, OI, IGF e CE e em alguns casos, representantes de entidades beneficiárias (Fonte: Análise documental, entrevistas, focus group)</p>	<p>I.4.2b Exaustividade dos stakeholders representados I.4.2c Grau de adequabilidade dos stakeholders envolvidos</p>																																																												
<p>Tipos de envolvimento e de consulta: reuniões técnicas e pareceres (Fonte: Análise documental, entrevistas, focus group)</p>	<p>I.4.2d Tipo de mecanismos previstos de consulta aos beneficiários e outros stakeholders</p>																																																												
<p>Elo causal: 4.3. Elaboração adequada de metodologias de OCS com a definição dos modelos de aviso de candidatura, formulários de pagamento e documentos de evidência e verificação, seguindo as várias fases previstas no modelo de aprovação</p>																																																													
<ul style="list-style-type: none"> Taxas constantes na regulamentação europeia ou aplicáveis noutras políticas da União para o mesmo tipo de operação e beneficiário histórico do ProDeR dados estatísticos valores definidos e aplicados pela política pública nacional; orçamento prévio. <p>(Fonte: Análise documental, entrevistas)</p>	<p>I.4.3ª Tipo de recursos mobilizados para justificar a metodologia adotada</p>																																																												
<p>Fragilidade ou inexistência de histórico de referência para a determinação de taxas/montantes Pouca ou nenhuma experiência da equipa técnica do PO com OCS (Fonte: Entrevistas)</p>	<p>I.4.3b Tipo de obstáculos identificados</p>																																																												
<p>Os montantes afetos a custos simplificados permitem cobrir todos os custos associados a essa categoria de despesa (Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Técnicos AG/OI</th> <th>Beneficiários</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custos unitários</td> <td>4,0</td> <td>2,7</td> </tr> <tr> <td>Taxa fixa</td> <td>3,7</td> <td>3,7</td> </tr> <tr> <td>Montantes fixos</td> <td>4,6</td> <td>4,2</td> </tr> <tr> <td>Baixos montantes</td> <td>4,1</td> <td>4,6</td> </tr> </tbody> </table> <p>Os tipos de despesas consideradas para o cálculo do montante afeto a OCS são claros (Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Técnicos AG/OI</th> <th>Beneficiários</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custos unitários</td> <td>4,3</td> <td>4,3</td> </tr> <tr> <td>Taxa fixa</td> <td>4,1</td> <td>3,9</td> </tr> <tr> <td>Montantes fixos</td> <td>4,9</td> <td>5,2</td> </tr> <tr> <td>Baixos montantes</td> <td>4,0</td> <td>4,2</td> </tr> </tbody> </table> <p>As regras de financiamento (adiantamentos, periodicidade de pedidos de pagamento,...) são adequadas à natureza das operações e de entidades (Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Técnicos AG/OI</th> <th>Beneficiários</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custos unitários</td> <td>4,1</td> <td>4,0</td> </tr> <tr> <td>Taxa fixa</td> <td>4,1</td> <td>4,2</td> </tr> <tr> <td>Montantes fixos</td> <td>4,5</td> <td>2,4</td> </tr> <tr> <td>Baixos montantes</td> <td>3,9</td> <td>4,0</td> </tr> </tbody> </table> <p>Os procedimentos de justificação/evidência das realizações/resultados são simples</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Técnicos AG/OI</th> <th>Beneficiários</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custos unitários</td> <td>3,8</td> <td>3,7</td> </tr> <tr> <td>Taxa fixa</td> <td>4,1</td> <td>3,5</td> </tr> <tr> <td>Montantes fixos</td> <td>4,4</td> <td>4,8</td> </tr> <tr> <td>Baixos montantes</td> <td>3,9</td> <td>3,5</td> </tr> </tbody> </table> <p>As entidades têm dificuldade em suportar o investimento até ao reembolso (Variação entre</p>		Técnicos AG/OI	Beneficiários	Custos unitários	4,0	2,7	Taxa fixa	3,7	3,7	Montantes fixos	4,6	4,2	Baixos montantes	4,1	4,6		Técnicos AG/OI	Beneficiários	Custos unitários	4,3	4,3	Taxa fixa	4,1	3,9	Montantes fixos	4,9	5,2	Baixos montantes	4,0	4,2		Técnicos AG/OI	Beneficiários	Custos unitários	4,1	4,0	Taxa fixa	4,1	4,2	Montantes fixos	4,5	2,4	Baixos montantes	3,9	4,0		Técnicos AG/OI	Beneficiários	Custos unitários	3,8	3,7	Taxa fixa	4,1	3,5	Montantes fixos	4,4	4,8	Baixos montantes	3,9	3,5	<p>I.4.3c Grau de adequação das metodologias OCS às tipologias de intervenção</p>
	Técnicos AG/OI	Beneficiários																																																											
Custos unitários	4,0	2,7																																																											
Taxa fixa	3,7	3,7																																																											
Montantes fixos	4,6	4,2																																																											
Baixos montantes	4,1	4,6																																																											
	Técnicos AG/OI	Beneficiários																																																											
Custos unitários	4,3	4,3																																																											
Taxa fixa	4,1	3,9																																																											
Montantes fixos	4,9	5,2																																																											
Baixos montantes	4,0	4,2																																																											
	Técnicos AG/OI	Beneficiários																																																											
Custos unitários	4,1	4,0																																																											
Taxa fixa	4,1	4,2																																																											
Montantes fixos	4,5	2,4																																																											
Baixos montantes	3,9	4,0																																																											
	Técnicos AG/OI	Beneficiários																																																											
Custos unitários	3,8	3,7																																																											
Taxa fixa	4,1	3,5																																																											
Montantes fixos	4,4	4,8																																																											
Baixos montantes	3,9	3,5																																																											

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

<p>“1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><i>Técnicos AG/OI</i></th> <th><i>Beneficiários</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custos unitários</td> <td>3,8</td> <td>4,4</td> </tr> <tr> <td>Taxa fixa</td> <td>3,2</td> <td>3,6</td> </tr> <tr> <td>Montantes fixos</td> <td>3,6</td> <td>5,0</td> </tr> <tr> <td>Baixos montantes</td> <td>4,1</td> <td>5,2</td> </tr> </tbody> </table> <p>As regras de corte no caso de incumprimento dos indicadores são justas (Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><i>Técnicos AG/OI</i></th> <th><i>Beneficiários</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custos unitários</td> <td>3,5</td> <td>2,5</td> </tr> <tr> <td>Taxa fixa</td> <td>4,0</td> <td>3,2</td> </tr> <tr> <td>Montantes fixos</td> <td>4,0</td> <td>2,2</td> </tr> <tr> <td>Baixos montantes</td> <td>2,9</td> <td>2,4</td> </tr> </tbody> </table> <p>Os indicadores de realização são adequados ao tipo de operações elegíveis (Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><i>Técnicos AG/OI</i></th> <th><i>Beneficiários</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custos unitários</td> <td>3,9</td> <td>3,5</td> </tr> <tr> <td>Taxa fixa</td> <td>4,0</td> <td>3,2</td> </tr> <tr> <td>Montantes fixos</td> <td>4,2</td> <td>4,6</td> </tr> <tr> <td>Baixos montantes</td> <td>3,6</td> <td>2,9</td> </tr> </tbody> </table> <p>Os indicadores de resultado são adequados ao tipo de operações elegíveis (Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><i>Técnicos AG/OI</i></th> <th><i>Beneficiários</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custos unitários</td> <td>3,7</td> <td>3,2</td> </tr> <tr> <td>Taxa fixa</td> <td>3,9</td> <td>3,4</td> </tr> <tr> <td>Montantes fixos</td> <td>4,3</td> <td>4,8</td> </tr> <tr> <td>Baixos montantes</td> <td>3,5</td> <td>2,8</td> </tr> </tbody> </table> <p>(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p> <p>(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>				<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>	Custos unitários	3,8	4,4	Taxa fixa	3,2	3,6	Montantes fixos	3,6	5,0	Baixos montantes	4,1	5,2		<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>	Custos unitários	3,5	2,5	Taxa fixa	4,0	3,2	Montantes fixos	4,0	2,2	Baixos montantes	2,9	2,4		<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>	Custos unitários	3,9	3,5	Taxa fixa	4,0	3,2	Montantes fixos	4,2	4,6	Baixos montantes	3,6	2,9		<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>	Custos unitários	3,7	3,2	Taxa fixa	3,9	3,4	Montantes fixos	4,3	4,8	Baixos montantes	3,5	2,8	
	<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>																																																													
Custos unitários	3,8	4,4																																																													
Taxa fixa	3,2	3,6																																																													
Montantes fixos	3,6	5,0																																																													
Baixos montantes	4,1	5,2																																																													
	<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>																																																													
Custos unitários	3,5	2,5																																																													
Taxa fixa	4,0	3,2																																																													
Montantes fixos	4,0	2,2																																																													
Baixos montantes	2,9	2,4																																																													
	<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>																																																													
Custos unitários	3,9	3,5																																																													
Taxa fixa	4,0	3,2																																																													
Montantes fixos	4,2	4,6																																																													
Baixos montantes	3,6	2,9																																																													
	<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>																																																													
Custos unitários	3,7	3,2																																																													
Taxa fixa	3,9	3,4																																																													
Montantes fixos	4,3	4,8																																																													
Baixos montantes	3,5	2,8																																																													
<p>Alterações em consonância com as especificidades decorrentes de cada metodologia, p.ex. referência à forma de apoio, tipo de custos cobertos pelo custo unitário ou taxa fixa, evidências de verificação</p> <p>(Fonte: Análise documental, entrevistas)</p>			I.4.3d Tipo de alterações introduzidas nos Aviso e abertura de candidatura, formulários de candidatura pagamento																																																												
<p>Adequabilidade da documentação relativamente à incorporação de orientações sobre a metodologia (Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” – médias)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><i>Técnicos AG/OI</i></th> <th><i>Beneficiários</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Avisos de abertura de candidatura</td> <td>TNCU - 4,8 TF -4,6 MF - 4,4 BM- 4,6</td> <td>TNCU - 4,2 TF - 4,6 MF - 3,4 BM- 4,4</td> </tr> <tr> <td>Formulários de pedidos de pagamento</td> <td>TNCU - 4,2 TF -4,4 MF - 4,1 BM - 4,5</td> <td>TNCU - 4,5 TF - 4,1 MF - 3,0 BM - 4,5</td> </tr> <tr> <td>Formulários de pedidos de saldo final</td> <td>TNCU - 4,1 TF - 4,4 MF - 4,1 BM - 4,6</td> <td>TNCU - 4,5 TF - 4,1 MF - 3,0 BM - 4,5-</td> </tr> <tr> <td>Manuais de procedimentos</td> <td>TNCU - 4,5 TF -4,8 MF - 3,9 BM-4,5</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>Sistema de gestão e controlo</td> <td>TNCU - 4,3 TF -4,7 MF - 3,8 BM-4,3</td> <td>--</td> </tr> <tr> <td>Orientações técnicas e de gestão</td> <td>TNCU - 4,4 TF -4,7 MF - 4,3 BM - 4,6</td> <td>TNCU -4,1 TF -4,1 MF - 2,4 BM - 3,7</td> </tr> <tr> <td>Checklists de verificação</td> <td>TNCU - 4,4 TF -4,2</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>				<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>	Avisos de abertura de candidatura	TNCU - 4,8 TF -4,6 MF - 4,4 BM- 4,6	TNCU - 4,2 TF - 4,6 MF - 3,4 BM- 4,4	Formulários de pedidos de pagamento	TNCU - 4,2 TF -4,4 MF - 4,1 BM - 4,5	TNCU - 4,5 TF - 4,1 MF - 3,0 BM - 4,5	Formulários de pedidos de saldo final	TNCU - 4,1 TF - 4,4 MF - 4,1 BM - 4,6	TNCU - 4,5 TF - 4,1 MF - 3,0 BM - 4,5-	Manuais de procedimentos	TNCU - 4,5 TF -4,8 MF - 3,9 BM-4,5	-	Sistema de gestão e controlo	TNCU - 4,3 TF -4,7 MF - 3,8 BM-4,3	--	Orientações técnicas e de gestão	TNCU - 4,4 TF -4,7 MF - 4,3 BM - 4,6	TNCU -4,1 TF -4,1 MF - 2,4 BM - 3,7	Checklists de verificação	TNCU - 4,4 TF -4,2	-	I.4.3e Grau de adequação da regulamentação das OCS às tipologias de intervenção																																				
	<i>Técnicos AG/OI</i>	<i>Beneficiários</i>																																																													
Avisos de abertura de candidatura	TNCU - 4,8 TF -4,6 MF - 4,4 BM- 4,6	TNCU - 4,2 TF - 4,6 MF - 3,4 BM- 4,4																																																													
Formulários de pedidos de pagamento	TNCU - 4,2 TF -4,4 MF - 4,1 BM - 4,5	TNCU - 4,5 TF - 4,1 MF - 3,0 BM - 4,5																																																													
Formulários de pedidos de saldo final	TNCU - 4,1 TF - 4,4 MF - 4,1 BM - 4,6	TNCU - 4,5 TF - 4,1 MF - 3,0 BM - 4,5-																																																													
Manuais de procedimentos	TNCU - 4,5 TF -4,8 MF - 3,9 BM-4,5	-																																																													
Sistema de gestão e controlo	TNCU - 4,3 TF -4,7 MF - 3,8 BM-4,3	--																																																													
Orientações técnicas e de gestão	TNCU - 4,4 TF -4,7 MF - 4,3 BM - 4,6	TNCU -4,1 TF -4,1 MF - 2,4 BM - 3,7																																																													
Checklists de verificação	TNCU - 4,4 TF -4,2	-																																																													

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

	MF – 3,6 BM – 4,4 TNCU - 4,6	TNCU – 4,0	
Guias de apoio para os beneficiários	TF – 5,1 MF – 4,3 BM -4,4	TF –4,1 MF – 2,4 BM –3,5	
Dossiers técnico pedagógicos das operações/relatórios de execução física	TNCU - 4,2 TF –4,5 MF – 4,2 BM – 4,5-	TNCU - 4,4 TF –4,2 MF – 3,6 BM –3,8	
Dossiers financeiros das operações	TNCU - 3,9 TF – 4,2 MF – 4,0 BM – 4,2	TNCU – 4,4 TF –4,3 MF – 4,0 BM-3,6	
(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)			
Não existe referência à existência de <i>gold plating</i> (requisitos adicionais) derivados da introdução de OCS (Fonte: Entrevistas, Estudos de Caso)			I.4.3g Grau de sobrecarga da legislação nacional com requisitos contrários ao princípio da simplificação e não previstos na legislação comunitária em matéria de OCS (<i>gold plating</i>)

* Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente”

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

Elo causal 7.1. Disponibilização de documentos e orientações técnicas facilitadoras da correta aplicação das OCS a cada tipologia

Elo causal 7.2 Realização de ações de informação junto dos beneficiários

168. A dimensão e o sucesso da introdução de OCS não está apenas dependente do comportamento dos agentes das estruturas de gestão dos FEEL, mas também da sua receção pelos seus beneficiários – em última análise, a instância decisiva para o cumprimento dos objetivos dos FEEL. Ainda que as vantagens para os beneficiários possam, em teoria, ser consideráveis – em particular no que respeita à carga administrativa - a perceção dessas vantagens não deve ser tida como autoevidente. Com efeito, muitas instituições/beneficiários dos FEEL foram desenvolvendo ao longo do tempo tecnoestruturas adequadas para dar resposta aos requisitos do financiamento comunitário em modalidades de custos reais. Sem um esforço de promoção das OCS por parte das estruturas de gestão dos FEEL e, sobretudo, de conferência de um papel ativo dos beneficiários no desenho de metodologias de OCS que tenham em conta as suas necessidades, é plausível que estes avaliem os custos e riscos da mudança como superiores aos seus eventuais ganhos.

169. Como já foi referido na hipótese anterior, a disponibilização de informação, sob a forma de documentos aos beneficiários foi, em geral realizada pelas AG, ainda que quase sempre como parte dos documentos gerais sobre os PO – como os guias do beneficiário. Estes documentos, de acordo com a sua especificidade e metodologia de OCS a adotar, foram alterados pelas AG de forma a dar informação sobre as metodologias a aplicar às entidades beneficiárias, não se encontrando casos de construção de documentos específicos de orientações para as OCS. No entanto nem todos os PO alteraram todos os documentos, a título de exemplo a AG do PO ISE referiu não terem existido alterações às orientações técnicas de gestão, aos guias de apoio aos beneficiários, aos *dossiers* técnico-pedagógicos das operações /relatórios de execução física e aos *dossiers* financeiros⁴⁷, sendo o mesmo referido pelo PO RAA. O POR Centro e o PO NORTE no momento de resposta ao inquérito tinha vários documentos ainda em atualização.

170. Quando inquiridos sobre a adequabilidade da informação introduzida nestes documentos sobre as metodologias de OCS a aplicar, verifica-se que as entidades beneficiárias que desenvolvem projetos com a aplicação de montantes fixos são as que tendem a considerar os documentos menos adequados, obtendo uma apreciação particularmente baixa as orientações técnicas de gestão e os guias de apoio, como referido anteriormente (cf. Tabela 35).

⁴⁷ As alterações aos documentos efetuadas neste PO prendem-se com o Manual de Procedimentos que prevê os procedimentos a adotar nas operações financiadas em OCS, os Avisos de abertura de candidaturas que definem as normas específicas aplicáveis em termos de candidatura e as *checklists* de verificação de gestão que definem as normas específicas aplicáveis em fase de execução.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

171. Num dos estudos de caso⁴⁸, foi referido que a procura de informação sobre OCS foi feita pelos beneficiários, não tendo havido nenhuma comunicação específica por parte da AG centrada nas OCS, bem como não participaram em ações de formação nesta matéria. Souberam em fase de candidatura que teriam que utilizar a metodologia de montantes fixos, no entanto só a meio da execução dos projetos é que se aperceberam da possibilidade de corte de financiamento por não cumprimento dos indicadores estabelecidos em fase de proposta, tendo recebido informações desconexas por parte dos órgãos competentes. Como foi referido “a novidade era para todos e não estavam todos esclarecidos”.

172. Em termos gerais, nas restantes tipologias os documentos foram considerados adequados pelos beneficiários, com médias de apreciação que variam entre os 3,5 e o 4,6 numa escala de “1 - nada adequado” a “6 – totalmente adequado”. Consequentemente, nestas tipologias os beneficiários tendem a referir não ser necessário a introdução de novas alterações nos documentos existentes ou a produção de nova documentação.

Tabela 36. Face às especificidades desta metodologia e deste método de financiamento de operações considera necessário introduzir alterações ou produzir novos documentos

	Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	6	37,5	2	66,7	3	30,0	12	30,8
Não	10	62,5	1	33,3	7	70,0	27	69,2
Total	16	100,0	3	100,0	10	100,0	39	100,0

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020).

173. Ainda assim, quando são sugeridas alterações a efetuar ou novos documentos a produzir, estas centram-se na necessidade de mais informação e orientações nos guias de apoio ao beneficiário e uma maior divulgação dos procedimentos a adotar.

174. Passando para a realização de ações de esclarecimento e de formação específicas sobre OCS para beneficiários, verifica-se que estas não foram muito preponderantes. Apenas três PO referiram ter realizado ações de formação dirigidas aos beneficiários (PDR, para a medida Melhoria Genética – Componente Vegetal; POR Madeira ação de formação “Custos simplificados e indicadores”; COMPETE – ação para OI públicos e privados) e o POCH realizou várias sessões de divulgação de abertura de concursos em tipologias OCS em que o esclarecimento aos beneficiários sobre o funcionamento e especificidades das OCS se constituiu como um elemento central⁴⁹. De referir, ainda, que apenas o POR Madeira tinha ações de formação para beneficiários previstas para o futuro, sobre operações de baixo montante, sendo que apenas o POCH aparenta ter um princípio claro de realização de ações de divulgação alargadas sempre que abram candidaturas num regime de financiamento novo ou com alterações face ao que existia e que, no PDR, se pondera mais vagamente realizar ações de desenvolvimento quando considerado necessário⁵⁰.

175. É assim razoável assumir que, com estas importantes exceções, **não está ainda enraizada uma prática de capacitação dos beneficiários através de formação e sensibilização** e muito menos do seu envolvimento no desenvolvimento de metodologias de OCS. Não que não seja frequente, durante as entrevistas e tal como já referido,

⁴⁸ Estudo de caso na Associação Apoio à Vítima.

⁴⁹ O POCH realizou sessões de divulgação de abertura de concursos em tipologias de OCS como os cursos profissionais, os CQEP, os Centros Qualifica, bem como realizou sessões com as EB CFAE (formação de docentes e outros agentes de formação) no âmbito da implementação da taxa fixa 15% (sessão no Porto e em Évora – 10 e 12 / 07 / 2019), efetuou cinco sessões de informação realizadas com EB (entre 5/2/2019 e 11/2/2019) relativas às operações EQAVET 4.1 – Qualidade e eficiência do sistema de educação e formação para promoção do sucesso escolar) financiadas em montante fixo – reduzida dimensão (informação disponibilizada pelo PO no Parecer do GA de 19 de Abril 2021).

⁵⁰ É importante referir que relativamente ao PO ISE, apesar de não terem sido efetuadas ações de esclarecimento específicas sobre o financiamento em OCS, nas reuniões realizadas com beneficiários únicos (com o IEF no âmbito dos estágios) e nas sessões públicas de esclarecimento realizadas no âmbito das Formações Modulares, na Formação de Profissionais do Setor da Saúde e na Capacitação para o Investimento Social, as regras de financiamento em OCS foram especificamente abordadas (informação disponibilizada pelo PO no Parecer do GA de 19 de Abril 2021).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

ser reconhecida a importância desta capacitação e deste envolvimento tanto pelos técnicos, como pelas equipas de gestão. Todavia, raramente se encontra traduzida em mecanismos efetivos de envolvimento.

176. Entre os beneficiários que responderam ao inquérito, apenas 29,5% tinha participado em ações de formação ou sessões de informação dedicadas à implementação das OCS, com 46,2% a referir não ter participado e nem ter conhecimento da sua existência.

Tabela 37. Participação em ações de formação ou sessões de informação dedicadas à implementação das OCS

	Nº	%
Não participou e nem teve conhecimento da sua existência	36	46,2
Não participou, mas teve conhecimento da sua existência	19	24,4
Participou, e considera que foram muito adequadas/úteis	15	19,2
Participou e considera que foram parcialmente adequadas/úteis	8	10,3
Total	78	100,0

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2020).

177. Estas ações de formação foram essencialmente da responsabilidade dos PO/AG (com incidência no POCH), e na sua generalidade, os beneficiários referiram que estas responderam à totalidade ou maioria das suas necessidades a nível de competências e conhecimentos em matéria de OCS. Ainda assim, foram identificadas áreas relacionadas com a implementação das OCS passíveis de mais formação como a contratação pública e procedimentos contabilísticos e de execução financeira.

178. Face a tudo o que foi exposto, verifica-se que as estratégias de sensibilização e envolvimento dos beneficiários para a implementação das OCS tiveram algumas lacunas, uma vez que não foram produzidos documentos específicos para orientar a aplicação das metodologias de OCS, sendo apenas efetuadas alterações aos documentos gerais, bem como foram realizadas poucas ações de formação/sessões de esclarecimento, pelo que não houve uma promoção generalizada à adesão dos beneficiários por esta via. Uma estratégia mais concertada, com a produção de documentação específica, ações de formação promovidas por cada PO para os seus beneficiários nas metodologias de OCS a serem aplicadas e o envolvimento dos beneficiários na elaboração das metodologias, teria sido uma estratégia mais abrangente e promotora da adesão dos beneficiários às metodologias.

179. Neste contexto, o POCH merece particular atenção. Com exceção do PDR, o POCH era, à partida para este período de financiamento comunitário, o Programa em que o património de conhecimento sobre o desenvolvimento de OCS era mais vasto. Com efeito, o POPH já tinha desenvolvido OCS com sucesso para tipologias como o ensino profissional. O que é interessante a este respeito é que a forte relação com os beneficiários tinha sido um elemento chave para este sucesso. Com efeito, a Associação Nacional de Escolas Profissionais (ANESPO) desempenhou um papel fundamental de parceiro no desenvolvimento da metodologia de OCS – canalizando e traduzindo as preocupações e interesses dos beneficiários – e na sua divulgação – não só auxiliando a AG nas ações de divulgação e sensibilização, mas realizando ela própria um plano de ações para a promoção das vantagens do financiamento em regime de OCS para as instituições que representava. Este caso ilustra de forma enfática a importância vital que o adequado envolvimento dos beneficiários, através das suas estruturas representativas – tem para assegurar o desenho de metodologias de OCS adequadas à realidade no terreno e para vencer resistências e receios dos beneficiários. Esta experiência poderia ser considerada na expansão de metodologias OCS a novas tipologias de operações nos diferentes PO.

180. No entanto, não é de negligenciar a apreciação positiva que os beneficiários fazem das estratégias desenvolvidas, pois não só consideram que as alterações aos documentos foram na generalidade adequadas (sendo as entidades beneficiárias com operações em montantes fixos as que consideram que os documentos necessitam de uma maior adequação), bem como as ações de formação frequentadas responderam às suas necessidades, fornecendo conhecimentos sobre as regras e os procedimentos específicos das OCS. Considera-se assim que esta hipótese foi parcialmente validada.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H7.	As estratégias de sensibilização para a implementação das OCS promoveram a adesão dos beneficiários às tipologias de operações com OCS e forneceram-lhes conhecimento sobre as regras e os procedimentos específicos das OCS
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal 7.1. Disponibilização de documentos e orientações técnicas facilitadoras da correta aplicação das OCS a cada tipologia	
<p>0 documentos de orientações produzidos.</p> <p>Alterações introduzidas em alguns documentos gerais dos PO com a inclusão de diretrizes para aplicação das metodologias OCS, de acordo com a sua especificidade.</p> <p>Documentos alterados por PO:</p> <p>Aviso de abertura de candidaturas – PDR2020/ POCH/ POISE/ POR Algarve/ POR Centro/ POR Norte/ PO RAM/ PO RAA</p> <p>Formulário de pedidos de pagamento - POCH/ POISE/ Por Algarve/ POR Norte/ PO RAM/ PO RAA</p> <p>Formulários de pedido de saldo final - POCH/ POISE/ Por Algarve/ POR Norte (em alteração para adequar ao Omnibus)/ PO RAM/ PO RAA</p> <p>Manuais de procedimentos - PDR2020/ POCH/ POISE/ Por Algarve/ Por Centro/ POR Norte (em alteração para adequar ao Omnibus)/ PO RAM/ PO RAA</p> <p>Sistema de gestão e controlo - PDR2020/ POCH/ POISE/ Por Centro/ POR Norte (em alteração para adequar ao Omnibus)/ PO RAM/ PO RAA</p> <p>Orientações técnicas e de gestão - PDR2020/ POCH/ Por Algarve/ POR Centro (em alteração)/ POR Norte(em alteração para adequar ao Omnibus)/ PO RAM/ PO RAA</p> <p>Checklists de verificação - PDR2020/ POCH/ POISE/ Por Algarve/ POR Centro (em alteração)/ POR Norte (em alteração para adequar ao Omnibus)/ PO RAM/ PO RAA</p> <p>Guias de apoio para os beneficiários - PDR2020/ POCH/ POR Norte(em alteração para adequar ao Omnibus))/ PO RAM</p> <p>Dossiers técnico pedagógicos das operações/relatórios de execução física - PDR2020/ POCH/ POR Norte(em alteração para adequar ao Omnibus))/ PO RAM</p> <p>Dossiers financeiros das operações - POCH/ POISE/ POR Norte(em alteração para adequar ao Omnibus))/ PO RAM</p> <p>(Fonte: inquérito às AG)</p>	I.7.1a Número e objeto dos documentos de orientação produzidas
<p><i>Grau de adequação dos documentos produzidos/alterados*</i></p> <p>Taxa fixa – média entre 4,1 e 4,6</p> <p>Montantes fixos – média entre 2,4 e 4,0</p> <p>Baixos montantes – média entre 3,5 e 4,5</p> <p>Custos unitários – média entre 4,0 e 4,5</p> <p><i>Percentagem de beneficiários que consideram necessário introduzir alterações ou produzir novos documentos</i></p> <p>Taxa fixa – 37,5% (6 casos em 16)</p> <p>Montantes fixos – 66,7% (2 casos em 3)</p> <p>Baixos montantes – 30,0% (3 casos em 10)</p> <p>Custos unitários – 30,8% (12 casos em 39)</p> <p>(Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)</p>	I.7.1b Grau de adequação dos documentos produzidos/alterados
Elo causal 7.2 Realização de ações de informação junto dos beneficiários	
<p>3 ações de formação (PDR, POR Madeira e COMPETE)</p> <p>Sessões de divulgação de abertura de concursos em tipologias OCS do POPH</p> <p>(fonte: inquérito às AG)</p>	I.7.2a Nº de ações de informação e sensibilização
<p>23 inquiridos em 78 que participaram em ações de informação e sensibilização (29,5%)</p> <p>(Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)</p> <p>Nenhum dos participantes nos estudos de caso frequentou este tipo de ações e a procura de informação sobre OCS foi efetuada por sua iniciativa.</p>	I.7.2b Nº de participantes em ações de informação e sensibilização
<p>38,1% - as ações responderam à totalidade das necessidades em matéria de OCS</p> <p>52,4% - as ações responderam à maioria das necessidades em matéria de OCS</p> <p>9,5% - as ações responderam a uma pequena parte das necessidades em matéria de OCS</p> <p>(Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)</p>	i.7.2c Grau de adequação das ações desenvolvidas

* Variação entre “1 - nada adequado” a “6 – totalmente adequado”

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

H8. Os indicadores de resultado 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

Elo causal 8.1. Avisos de abertura e formulários de candidatura elaborados pelas AG explicitando a aplicação de metodologias de OCS (tipos de despesa, fórmulas de cálculo, requisitos para justificar as despesas; indicadores de realizações e resultados)

Elo causal 8.2. Elaboração, pelos beneficiários, de candidaturas com maior foco nas realizações e resultados a alcançar

Elo causal 8.3. Formalização de candidaturas com menos documentos associados

Elo causal 8.4. Análise das candidaturas centrada na eficácia em termos de qualidade dos processos propostos e da capacidade de atingir os resultados esperados

181. De acordo com a Teoria da Mudança, a adoção de OCS tem subjacente uma alteração nos procedimentos de candidatura, aprovação e contratação de operações, com um maior enfoque nos resultados e uma redução da carga administrativa quer para as AG, quer para os beneficiários.

182. Tal como já foi referido na hipótese anterior, os documentos gerais dos PO englobam especificações relacionadas com a aplicação das metodologias de custos simplificados. Em todos os PO, de uma forma geral, os Avisos de abertura de candidaturas são adaptados tendo em atenção o tipo de metodologia de OCS a adotar com a alteração dos pontos relacionados com o regime de financiamento, mediante a indicação da metodologia de OCS aplicável e dos seus termos de aplicação. Os beneficiários avaliam estas especificações de uma forma tendencialmente positiva, uma vez que consideram adequadas as orientações sobre as OCS incluídas nos Avisos de abertura de candidaturas, opinião partilhada pelos técnicos das AG e dos OI. Na Tabela 35 pode verificar-se que a metodologia de taxas fixas é aquela para a qual os Avisos de abertura de candidatura obtiveram uma melhor apreciação junto das entidades beneficiárias em termos de adequabilidade, sendo essa apreciação mais baixa nos Avisos de abertura de candidatura da metodologia de montantes fixos.

183. No entanto, se os Avisos de abertura de candidatura não trazem dificuldades de compreensão para as entidades beneficiárias no que se refere à metodologia de custos simplificados a aplicar, a adequação e exequibilidade dos indicadores de realização e de resultado nelas contidos já trazem alguns constrangimentos.

Tabela 38. Principais dificuldades sentidas na aplicação da metodologia de custos simplificados

	Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	
	Nº	% de casos	Nº	% de casos	Nº	% de casos	Nº	% de casos
Interpretação de conceitos relevantes	6	46,2	1	33,3	2	25,0	-	-
Compreensão dos Avisos de Abertura de candidatura	1	7,7	1	33,3	-	-	2	6,3
Compreensão dos documentos de apoio e orientações técnicas	-	-	1	33,3	4	50,0	6	18,8
Interpretação das diferentes categorias de custos	3	23,1	1	33,3	-	-	1	3,1
Cálculos para imputação das despesas (ou algumas categorias de despesa)	9	69,2	2	66,7	3	37,5	6	18,8
Incerteza nos procedimentos de controlo e auditoria	8	61,5	1	33,3	2	25,0	16	50,0
Procedimentos de justificação de realizações e resultados	-	-	-	-	5	62,5	16	50,0
Alcance dos indicadores de realização e resultado propostos	2	15,4	-	-	5	62,5	16	50,0
Falta de clareza da legislação	3	23,1	-	-	1	12,5	3	9,4
Outra(s.) Qual(ais)?	1	7,7%	-	-	-	-	3	9,4

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

184. As entidades beneficiárias com operações de baixo montante e tabelas normalizadas de custos unitários referem como principais dificuldades na aplicação das metodologias de custos simplificados os procedimentos de justificação de realizações e resultados e o alcance dos respetivos indicadores, propostos em fase de candidatura. Aqui está inerente a estreita relação que existe nestas metodologias entre o alcance dos indicadores e o financiamento a obter, uma vez que este último é alvo de redução quando os indicadores estabelecidos não são atingidos.

185. O problema do alcance dos indicadores de realização e resultados nestas metodologias ficou explícito igualmente nos estudos de caso. Como já referido na hipótese anterior num dos estudos de caso⁵¹ foi mencionado que só a meio da execução da primeira operação com a metodologia de montantes fixos é que a entidade se apercebeu da possibilidade de corte de financiamento por não cumprimento dos indicadores estabelecidos em fase de proposta, o que fez com que nas candidaturas posteriores se passasse a apresentar indicadores mais comedidos de forma a que estes fossem mais realistas (não tão ambiciosos), tendo, por exemplo, o cuidado de adaptar os indicadores às realidades das diferentes regiões do país onde são implementadas as operações. Por sua vez, noutro dos estudos de caso⁵² onde são utilizadas tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos é referido que as tabelas normalizadas de custos unitários fazem com que as entidades tenham uma análise muito objetiva dos indicadores, de forma a estes serem realistas para evitar os cortes no financiamento. Consideram que a análise da execução deveria ter um “meio termo” para que, por exemplo em ações de formação nas quais as entidades efetuassem toda a formação de forma correta estas não fossem penalizadas pela desistência de um ou dois formandos. A utilização de montantes fixos traz para as entidades uma grande responsabilidade em termos financeiros, uma vez que os indicadores têm que ser cumpridos na íntegra caso contrário não recebem financiamento. Há uma grande ponderação antes de avançarem para uma candidatura, procurando ter todas as condições e certeza de que conseguem alcançar os indicadores propostos. Por último, num terceiro estudo de caso⁵³ foi referido que a aplicação das tabelas normalizadas de custos unitários no ensino profissional, levou a que, tendencialmente, as escolas alterassem a sua oferta formativa havendo uma concentração nos cursos que à partida terão mais procura (por exemplo cursos relacionados com a indústria e o desporto) em detrimento de outros com uma maior dificuldade de captar alunos, e conseqüentemente com uma maior dificuldade de cumprimentos dos indicadores estabelecidos (como por exemplo cursos relacionados com as áreas da agricultura e construção civil).

186. A análise dos dados do inquérito aos beneficiários vem confirmar este enfoque nos indicadores na fase de candidatura, uma vez que se verifica que, em termos gerais, estes consideram que as candidaturas tendem a ser elaboradas com um maior foco nas realizações e resultados referindo que têm capacidade de definir objetivos de realização adequados à natureza da operação.

187. Entre os beneficiários com operações com taxas fixas, operações com baixos montantes e operações com tabelas normalizadas de custos unitários, existe igualmente a tendência para se considerar que nas metodologias de OCS, e em comparação com a utilização de custos reais, o processo de apresentação de candidaturas é mais simples e tem menos documentos associados, dedica-se menos tempo às componentes financeiras das candidaturas e a sua análise é mais centrada na eficácia em termos da qualidade dos processos e da capacidade de atingir os resultados, sendo um processo de decisão mais célere (cf. Tabela 39). No entanto, os beneficiários com projetos em montantes fixos tendem a não concordar tanto com a existência destas diferenças, sendo especialmente discordantes com a maior celeridade nos processos de decisão. O mesmo se passa com os técnicos das AG e OI que lidam com esta metodologia, no entanto, como se trata de uma metodologia com poucas respostas em ambos os grupos, esta diferença é de assinalar, mas os dados têm que ser vistos com algumas reservas.

188. Neste sentido vai igualmente a perspetiva das AG. De acordo com os dados obtidos (cf. Tabela 40), a influência da adoção na fase de candidatura não é uniforme, variando de metodologia para metodologia, e mesmo dentro da mesma metodologia conforme a Tipologia de Operação, e também conforme a experiência e a perspetiva global da AG

⁵¹ Estudo de caso na Associação de Apoio à Vítima

⁵² Estudo de caso Associação Terras Dentro.

⁵³ Estudo de caso na ANESPO

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

relativamente às OCS. Ainda assim e comparativamente com tipologias de operação semelhantes em custos reais, uma leitura global das respostas das AG aponta tendencialmente para:

- redução do número de documentos ao processo de candidatura;
- redução dos tempos dedicados às componentes financeiras das candidaturas;
- elaboração das candidaturas com um maior foco nas realizações e resultados;
- redução dos tempos globais despendidos pelos técnicos na análise de candidaturas;
- análise de candidaturas mais centrada na eficácia em termos da qualidade dos processos e da capacidade de atingir os resultados (retirando ênfase à análise financeira);
- maior celeridade do processo de decisão das candidaturas.

189. Por sua vez, analisando as respostas das equipas técnicas e técnicos das AG e OI que trabalham com tabelas normalizadas de custos unitários e que tiveram como referência a experiência em tipologias semelhantes no QREN não se verificam diferenças significativas nas respostas, indo igualmente na direção das opiniões das entidades beneficiárias e AG (cf. Tabela 39).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 39. Grau de concordância com cada uma das afirmações relativas à adoção de OCS tendo como termo de comparação o seu eventual financiamento exclusivamente em “custos reais” por beneficiários e equipas técnicas e técnicos das AG e OI - média por metodologia de OCS

		Beneficiários				Equipas técnicas e técnicos das AG e OI				
		Taxas Fixas	Montantes Fixos	Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Taxas Fixas	Montantes Fixos	Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários (com base em tipologias semelhantes no QREN)
O processo de apresentação de candidaturas é mais simples	Média	4,6	2,6	3,9	4,9	-	-	-	-	-
	Nº	12	5	9	36	-	-	-	-	-
As candidaturas são elaboradas com um maior foco nas realizações e resultados	Média	4,5	4,2	4,2	4,9	4,5	3,0	3,5	3,9	3,6
	Nº	12	5	9	39	4	2		11	16
Os beneficiários são capazes de definir objetivos de realização adequados à natureza da operação	Média	4,3	2,4	4,7	4,6	4,5	3,5	3,7	3,7	3,5
	Nº	13	5	7	37	4	2		11	16
Os beneficiários dedicam menos tempo às componentes financeiras das candidaturas	Média	4,3	2,6	3,6	4,7	3,8	3,5	3,8	4,3	3,9
	Nº	14	5	9	38	4	2		11	16
O processo de candidatura teve menos documentos associados	Média	4,4	2,4	2,9	4,6	4,8	2,5	3,7	4,5	4,3
	Nº	13	5	9	37	4	2		11	16
Os tempos globais despendidos pelos técnicos na análise de candidaturas são menores	Média	-	-	-	-	4,3	3,0	3,2	4,6	4,3
	Nº	-	-	-	-	4	2		10	16
A análise de candidaturas foi mais centrada na eficácia em termos da qualidade dos processos e da capacidade de atingir os resultados (retirando ênfase à análise financeira)	Média	4,2	2,8	3,9	4,7	4,8	1,5	3,7	4,1	3,6
	Nº	13	5	8	35	4	2		11	16
O processo de decisão das candidaturas foi mais célere (redução dos tempos de decisão)	Média	3,3	1,8	3,1	4,0	4,8	2,5	3,3	4,4	3,6
	Nº	15	5	9	35	4	2		11	16

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2020), Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

Nota: Escala: 1 – discordo totalmente; 6 – concordo totalmente

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 40. Comparação com TO semelhantes em Custos Reais – Fase de candidaturas

	Taxas Fixas						Tabelas Normalizadas de Custos Unitários										Montante Fixo	
	PDR	POCH CQEP e Centros Qualifica	POR Centro SI IDT e SAICT	POR Norte SI IDT e SAICT SIAC ou SAAC	POR Madeira CQEP e Centros Qualifica; Doutoramento e Pós-Doutoramento Infraestrutura de I&D	POR Açores Taxa fixa 25%	PDR	POCH cursos profissionais, CEF e cursos de aprendizagem	POISE Estágios, Emprego jovem Ativo e PEPAL.	POR Algarve estágios	POR Centro. CEI e CEI+.	POR Centro: TeSP	POR Norte CEI e CEI+.	POR Mad Ensino Profissional	POR Açor Cursos profissionais	PDR	POISE	
As candidaturas são elaboradas com um maior foco nas realizações e resultados	5	5	5	6	4	3	5	2	3	3	5	5	6	4	5	5	4	
Os beneficiários são capazes de definir objetivos de realização adequados à natureza das operações	3	4	5	6	4	3	3	4	3	2	3	4	6	4	5	3	4	
Os beneficiários dedicam menos tempo às componentes financeiras das candidaturas	4	5	2	6	5	6	4	4	3	4	5	5	6	5	3	4	3	
Os processos de candidatura têm menos documentos associados	6	5	2	6	6	6	6	2	3	2	5	5	6	6	3	6	1	
Os tempos globais despendidos pelos técnicos na análise de candidaturas são menores	6	4	2	6	6	5	6	4	3	2	4	5	6	6	5	6	1	
A análise de candidaturas é mais centrada na eficácia em termos da qualidade dos processos e da capacidade de atingir os resultados (retirando ênfase à análise financeira)	5	4	3	6	4	3	5	4	3	3	4	5	6	4	5	5	4	
O processo de decisão das candidaturas é mais célere (redução dos tempos de decisão)	5	4	3	6	5	5	5	4	3	2	5	5	6	5	5	5	1	

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019).

Nota: Escala: 1 – discordo totalmente; 6 – concordo totalmente

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

190. Analisando de forma mais pormenorizada a efetiva compreensão por parte das entidades beneficiárias dos Avisos de abertura de candidaturas, quando se questiona sobre os pedidos de clarificação/esclarecimentos efetuados nesta fase, verifica-se que entre as entidades beneficiárias são as que se candidatam com operações com taxas fixas e tabelas normalizadas de custos unitários as que apresentam percentagens mais elevadas deste tipo de pedidos, ao passo que na perspetiva das equipas técnicas e técnicos das AG e OI o número de pedidos, não apresenta diferenças muito significativas entre as diferentes metodologias.

Tabela 41. Pedidos de esclarecimentos e/ou alterações à operação(ões) em fase de candidatura

	Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Entidades beneficiárias								
Sim	9	52,9	2	40,0	3	27,3	25	62,5
Não	8	47,1	3	60,0	8	72,7	15	37,5
Total	17	100,0	5	100,0	11	100,0	40	100,0
Equipas técnicas e técnicos das AG e OI								
Não	6	33,3	1	14,3	4	26,7	7	24,1
Raramente	10	55,6	3	42,9	5	33,3	15	51,7
Com alguma frequência	1	5,6	2	28,6	5	33,3	5	17,2
Com muita frequência	1	5,6	-	-	1	6,7	2	6,9
Na totalidade das candidaturas	-	-	1	14,3	-	-	-	-
Total	18	100,0	7	100,0	15	100,0	29	100,0

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020), Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

191. Os principais motivos apontados, no global, pelas entidades beneficiárias para os pedidos de esclarecimento relacionam-se com a ausência ou incorreção de documentos administrativos, ou seja, referem-se a questões burocráticas, ao passo que na perspetiva das equipas técnicas e técnicos das AG e OI estes pedidos centram-se mais nos montantes de financiamento solicitados. Devido ao número de respostas obtido, os dados necessitam de ser analisados com cuidado, mas não deixa de ser importante notar que, quando se analisam os pedidos de esclarecimento sobre os valores definidos para os indicadores de resultado, tendem a ser os beneficiários com operações de montantes fixos e baixos montantes os que solicitam mais esclarecimentos sobre este tópico, segundo a perspetiva das equipas técnicas e técnicos das AG e OI⁵⁴, vindo no sentido do que tem sido referido anteriormente.

⁵⁴ No caso dos beneficiários acontece o mesmo para as operações de baixo montante.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 42. Principais motivos dos pedidos de esclarecimentos e/ou correção na fase de análise de candidaturas

	Beneficiários								Equipas técnicas e técnicos das AG e OI							
	Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários		Taxas Fixas		Montantes fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	
	Nº	% de casos	Nº	% de casos	Nº	% de casos	Nº	% de casos	Nº	% de casos	Nº	% de casos	Nº	% de casos	Nº	% de casos
Valores definidos para os indicadores de realização	3	33,3	-	-	1	16,7	7	26,9	1	9,1	1	20,0	3	27,3	2	10,0
Valores definidos para os indicadores de resultado	1	11,1	-	-	2	33,3	4	15,4	1	9,1	2	40,0	4	36,4	2	10,0
Ausência ou incorreção de documentos administrativos	6	66,7	1	50,0	1	16,7	13	50,0	4	36,4	4	80,0	3	27,3	9	45,0
Montante de financiamento	2	22,2	1	50,0	1	16,7	8	30,8	7	63,6	2	40,0	5	45,5	12	60,0

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020). Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

Nota: * estes pedidos de esclarecimentos relacionam-se na sua maioria com as diferenças entre a plataforma SIIFSE e o SIGO.

192. Tendo em atenção que se verifica a tendência para as entidades beneficiárias e técnicos das AG e OI considerarem que, com as OCS o processo de apresentação de candidaturas é mais simples, necessitam de dedicar menos tempo às componentes financeiras e que estas são elaboradas com um maior foco nas realizações e nos resultados, é muito relevante analisar as eventuais alterações que estas tendências trazem para a organização do trabalho das equipas e nas tarefas por elas desempenhadas.

Tabela 43. Alterações que existiram na organização do trabalho das equipas das entidades beneficiárias decorrentes da implementação de OCS no momento das candidaturas

	Diminuição		Manutenção		Aumento		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos e financeiros ligados à apresentação de candidaturas	12	60,0	4	20,0	4	20,0	20	100,0

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2020).

193. Dos dados apurados junto das entidades beneficiárias, verifica-se uma propensão para a diminuição dos tempos alocados a procedimentos administrativos e financeiros ligados à apresentação de candidaturas (ainda que as entidades tenham dificuldades quantificar concretamente essa diminuição). Num dos estudos de caso⁵⁵ é referido que, na fase de candidatura, com a utilização de montantes fixos (financiamento FEADER), são poucas as despesas que não estão parametrizadas o que facilita o processo de elaboração da candidatura.

Tabela 44. Quantifique as alterações existiram na organização do trabalho da sua equipa e nas tarefas que desempenhada decorrente da implementação de OCS

	Média	
	Antes da introdução de OCS	Depois da introdução de OCS
% do tempo de trabalho dedicado a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas	53,6%	30,5%
Nº médio de dias despendidos na análise de candidaturas	10,4	9
Nº médio de documentos solicitados e arquivados na fase de candidatura	21,3	12,4

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

⁵⁵ Estudo de caso na Associação Terras Dentro.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

194. Entre as equipas técnicas e técnicos das AG e OI, é referido que se denota igualmente uma diminuição do tempo que dedicam a procedimentos burocráticos e financeiros na análise das candidaturas, com a redução aproximada em um dia no número médio de dias despendidos neste trabalho. Estes referem que o número médio de documentos solicitados e arquivados baixou consideravelmente.

195. Face ao que foi exposto anteriormente a hipótese foi considerada validada. Os indicadores de resultado efetivamente assumiram um lugar central nos processos de candidatura e contratualização, principalmente nas metodologias de montantes fixos, baixos montantes e tabelas normalizadas de custos unitários. Os dados indicam que efetivamente existe uma tendência para a menor carga administrativa, com a redução do número de documentos requeridos, a diminuição dos tempos de análise de candidaturas por parte dos técnicos das AG e OI. No entanto é importante referir que este não é um processo generalizado entre todas as metodologias, não se denotando um consenso entre os beneficiários e técnicos das AG e OI que trabalham com diferentes metodologias de OCS, sendo de registar os resultados tendencialmente contrastantes observados relativamente às operações de montantes fixos. Como os dados obtidos apresentam algumas limitações não permitem efetuar conclusões mais sustentadas, devido ao número de respostas recolhidas.

196. Como se pode observar na tabela seguinte, entre os técnicos das AG e OI, e apesar de 72% terem 20 ou mais anos de experiência em fundos comunitários, como já foi referido, em algumas metodologias são baixas as percentagens de técnicos com experiência em tipologias de operação semelhantes quer no QREN, quer no PT 2020.

Tabela 45. Experiência das equipas técnicas e técnicos das AG e OI em tipologias de operação semelhantes, por metodologia (N=57)

	Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas normalizadas de custos unitários	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Experiência em tipologias de operação semelhantes existentes no QREN	4	16,7	2	25%	2	11,1	16	45,7%
Experiência em tipologias de operação semelhantes existentes no PT 2020	7	33,3	4	50%	7	41,2	16	44,4

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

197. No que se refere à experiência das entidades beneficiárias, dos 79 inquéritos recolhidos, observa-se que apenas 13 entidades beneficiárias tiveram unicamente operações com financiamento comunitário no âmbito do PT 2020 (16,5%), o que revela que a grande maioria das entidades possui experiência de implementação de operações financiadas pelo anterior quadro comunitário. Das entidades que responderam ao inquérito 34 (43%) têm projetos financiados pelo FSE quer no PT2020 quer no QREN, 17 (21,5%) apresentam o mesmo cenário referente ao FEDER e 6 (7,6%) no que diz respeito ao FEADER.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 46. Experiência das entidades beneficiárias na implementação de operações com financiamento comunitário, por tipo de financiamento e por metodologia (N=79)

	Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas normalizadas de custos unitários		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
FSE (PT2020 & QREN)	9	26,5	1	2,9	4	11,8	20	58,8	34	100,0
FEDER (PT2020 & QREN)	12	70,6	-	-	1	5,9	4	23,5	17	100,0
FEADER (PT2020 & QREN)	5	83,3	-	-	1	16,7	-	-	6	100,0
PT2020 (FSE ou FEDER ou FEADER)	3	23,1	-	-	2	15,4	8	61,5	13	100,0
PT2020 FSE	-	-	-	-	2	20,0	8	80,0	10	100,0
PT2020 FEDER	3	100,0							3	100,0
PT2020 FEADER	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
QREN (FSE ou FEDER ou FEADER)	-	-	-	-	-	-	1	100,0	1	100,0
PT2020 e (QREN FSE ou QREN FEDER ou QREN FEADER)	13	31,7	1	2,4	5	12,2	22	53,7	41	100,0

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2020).

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H8.	Os indicadores de resultado 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
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal 8.1. Avisos de abertura e formulários de candidatura elaborados pelas AG explicitando a aplicação de metodologias de OCS (tipos de despesa, fórmulas de cálculo, requisitos para justificar as despesas; indicadores de realizações e resultados)	
Avisos de abertura de candidaturas adaptados tendo em atenção o tipo de metodologia de OCS com a indicação da metodologia de OCS aplicável e dos seus termos de aplicação. <i>Dificuldades na compreensão dos Avisos de Abertura de candidatura pelos beneficiários:</i> Taxa fixa – 7,7% (1 caso em 13) Montantes fixos – 33,3% (apenas 1 caso) Baixos montantes – 0,0% Custos unitários – 6,3% (2 casos em 32) (Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)	I.8.1a Clareza dos Avisos de abertura quanto às regras de financiamento e aos requisitos de reembolso em modalidade de OCS.
<i>Dificuldades no alcance dos indicadores de realização e resultado propostos pelos beneficiários:</i> Taxa fixa – 15,4% (2 casos em 13) Montantes fixos – 0,0% Baixos montantes – 62,5% (5 casos em 8) Custos unitários – 50,0% (16 casos em 32) (Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias) Nos estudos de caso foi referida a necessidade de exequibilidade dos indicadores de forma a não haver perdas de financiamento levando as entidades a estabelecerem indicadores mais comedidos nas candidaturas.	I.8.1b Adequação e exequibilidade dos indicadores de realização e resultado constantes nos Avisos de abertura relativos às tipologias de operação
<i>Beneficiários:</i> Taxa fixa – média 4,6 Montantes fixos – média 3,6 Baixos montantes – média 4,4 Custos unitários – média 4,2 <i>Técnicos AG/OI</i> Taxa fixa – média 4,6 Montantes fixos – média 4,4 Baixos montantes – média 4,6 Custos unitários – média 4,8 (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)	I.8.1c Grau de adequação dos Avisos face às especificidades das OCS*

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Elo causal 8.2. Elaboração, pelos beneficiários, de candidaturas com maior foco nas realizações e resultados a alcançar	
<p><i>O processo de apresentação de candidaturas é mais simples*</i></p> <p>Beneficiários: Taxa fixa – média 4,6 Montantes fixos – média 2,6 Baixos montantes – média 3,9 Custos unitários – média 4,9</p> <p><i>Os beneficiários dedicam menos tempo às componentes financeiras das candidaturas*</i></p> <p>Beneficiários: Taxa fixa – média 4,3 Montantes fixos – média 2,6 Baixos montantes – média 3,6 Custos unitários – média 4,7</p> <p>Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 3,8 Montantes fixos – média 3,5 Baixos montantes – média 3,8 Custos unitários – média 4,3</p> <p>Beneficiários: Diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos e financeiros ligados à apresentação de candidaturas – 60% das respostas (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	<p>I.8.2a Diferença entre os tempos dedicados às componentes financeiras em custos reais e OCS</p>
<p>Entidades beneficiárias com pedidos de esclarecimento em fase de candidatura: Taxa fixa – 9 em 17 (52,9%) Montantes fixos – 2 em 5 (40,0%) Baixos montantes – 3 em 11 (27,3%) Custos unitários – 25 em 40 (62,5%)</p> <p>Principal Motivo: Taxa fixa – ausência ou incorreção de documentos administrativos Montantes fixos – ausência ou incorreção de documentos administrativos e montante de financiamento solicitado Baixos montantes – valores definidos para os indicadores de resultado Custos unitários – ausência ou incorreção de documentos administrativos (Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)</p>	<p>I.8.2b Número e motivo dos pedidos de correção nas candidaturas aprovadas de beneficiários ao PT2020</p>
<p><i>As candidaturas são elaboradas com um maior foco nas realizações e resultados*</i></p> <p>Beneficiários: Taxa fixa – média 4,5 Montantes fixos – média 4,2 Baixos montantes – média 4,2 Custos unitários – média 4,9</p> <p>Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 4,5 Montantes fixos – média 3,0 Baixos montantes – média 3,5 Custos unitários – média 3,9</p> <p><i>Os beneficiários são capazes de definir objetivos de realização adequados à natureza das operações*</i></p> <p>Beneficiários: Taxa fixa – média 4,3 Montantes fixos – média 4,4 Baixos montantes – média 4,7 Custos unitários – média 4,6</p> <p>Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 4,5 Montantes fixos – média 3,5 Baixos montantes – média 3,7 Custos unitários – média 3,7</p> <p>(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias) Nos estudos de caso foi referido que a perda de financiamento por não se atingirem os indicadores fez com as entidades se tornassem mais cautelosas na sua quantificação .</p>	<p>I.8.2c Influência da metodologia de OCS na definição dos indicadores de realização e resultado</p>
<p>75% dos beneficiários com operações de baixo montante tinham consciência da obrigatoriedade de aplicação de metodologias de Custos Simplificados caso o financiamento público atribuído fosse inferior a 50.000 € 50% referiu não ter implicações no desenho/implementação da operação. (Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)</p>	<p>I.8.2b Grau de conhecimento sobre a possibilidade do projeto ser financiado através de OCS</p>

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Elo causal 8.3. Formalização de candidaturas com menos documentos associados	
<p><i>Os processos de candidatura têm menos documentos associados*</i></p> <p>Beneficiários: Taxa fixa – média 4,4 Montantes fixos – média 2,4 Baixos montantes – média 2,9 Custos unitários – média 4,6</p> <p>Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 4,8 Montantes fixos – média 2,5 Baixos montantes – média 3,7 Custos unitários – média 4,5 (face custos reais)/4,3 (face a tipologias semelhantes no QREN) Redução de 8,9 no número médio de documentos solicitados e arquivados nas operações na fase de candidatura (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	<p>I.8.3a Diferença entre o número de documentos solicitados nas operações com e sem OCS, por PO.</p>
	<p>I.8.3b Diferença entre o número de documentos solicitados para tipologias semelhantes entre o QREN e o PT2020</p>
Elo causal 8.4. Análise das candidaturas centrada na eficácia em termos de qualidade dos processos propostos e da capacidade de atingir os resultados esperados	
<p><i>A análise de candidaturas foi mais centrada na eficácia em termos da qualidade dos processos e da capacidade de atingir os resultados*</i></p> <p>Beneficiários: Taxa fixa – média 4,2 Montantes fixos – média 2,8 Baixos montantes – média 3,9 Custos unitários – média 4,7</p> <p>Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 4,8 Montantes fixos – média 1,5 Baixos montantes – média 3,7 Custos unitários – média 4,1</p> <p><i>O processo de decisão das candidaturas foi mais célere*</i></p> <p>Beneficiários: Taxa fixa – média 3,3 Montantes fixos – média 1,8 Baixos montantes – média 3,1 Custos unitários – média 4,0</p> <p>Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 4,8 Montantes fixos – média 2,5 Baixos montantes – média 3,3 Custos unitários – média 4,4 Redução em 23,1% do tempo dedicado a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas; menos 1,4 dias em média despendidos na análise de candidaturas. (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	<p>I.8.4 Perfil de análise de candidaturas face ao perfil de análise em custos reais</p>

* Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente”

Nota: devido ao nível de desagregação da informação dos inquéritos às AG, optou-se por não incluir na tabela de evidências.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

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

Elo causal 9.1. Desenho de formulários de pedido de pagamento que evidenciem as realizações e os resultados com menos documentos associados

Elo causal 9.2. Preenchimento pelos beneficiários de formulários de pedidos de pagamento com maior foco nas realizações e resultados

Elo causal 9.3. Verificações administrativas dos pedidos de pagamento analisando as realizações e resultados da operação em conformidade com a metodologia de OCS

Elo causal 9.4. Verificações no local analisando as realizações e resultados da operação em conformidade com a metodologia OCS

198. Com a alteração da forma de financiamento das operações, de acordo com a TDM, é expeável que existam também alterações na fase do processamento dos pagamentos, com uma redução dos documentos associados, da carga administrativa e um maior enfoque nos resultados.

199. Tal como já referido anteriormente, os formulários de pedido de pagamento foram alvo de alterações de forma a que se adaptassem às metodologias de custos simplificados. Nos inquéritos aplicados às AG dos vários PO, essas alterações foram especificadas pelo PO ISE, POR Algarve e PO RAM⁵⁶.

Tabela 47. Alterações aos formulários de pedidos de pagamento e formulários de pedidos de saldo final devido à aplicação das OCS

POISE	Introdução de campos mais detalhados relativamente à recolha da execução física
POR Algarve	Introdução de algoritmos de cálculo/seleção de amostra com base na execução física, <i>checklists</i> de verificação
PO RAM	Adaptação da estrutura de custos, por exemplo, a análise de cada fatura obriga à classificação da OCS

200. De uma forma geral, as entidades beneficiárias que responderam ao inquérito, consideram que as alterações efetuadas pelos vários PO aos formulários são consideradas adequadas (cf. Tabela 35), tendo tal sido largamente salientado num dos estudos de caso⁵⁷ onde são utilizadas taxas fixas em projetos de co-promoção, e onde foi referido que os formulários estão adequados às OCS pois, os cálculos são feitos automaticamente: apresentam as despesas fazendo referência a que número de ordem correspondem e é o próprio sistema que faz a relação do numero de ordem com o tipo de despesa, aplica a taxa e calcula os montantes para os “gastos gerais” (custos indiretos), o que facilitou muito os pedidos de pagamento.

201. Na perspetiva das AG (cf. Tabela 48), existe uma visão globalmente positiva sobre os efeitos da OCS na fase de implementação das operações em dimensões como:

- tempos globais despendidos quer pelas entidades beneficiárias no preenchimento de pedidos de pagamento, quer pelos técnicos nos procedimentos de análise;
- número de documentos necessários para comprovar as despesas;
- simplificação dos cálculos para imputação das despesas (ou algumas categorias de despesa);
- tempo para o deferimento pedidos de reembolso/pagamentos menor.

202. No entanto, à semelhança da fase de candidaturas, a influência da adoção de OCS na fase de implementação das operações não é uniforme, variando de metodologia para metodologia, e mesmo dentro da mesma metodologia conforme a Tipologia de Operação e também conforme a experiência e visão global da AG relativamente às OCS.

⁵⁶ O POCH, POR Norte e PO RAA referiram que os formulários foram alterados, no entanto não foram especificadas as alterações efetuadas.

⁵⁷ Estudo de caso Universidade de Aveiro.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

203. Na Tabela 48 observa-se que o PO ISE e o POR Algarve, relativamente à tipologia estágios, são bastante críticos pois consideram que com a utilização de OCS não se verificou uma diminuição substancial do número de documentos necessários para comprovar as despesas, não houve a maior concentração dos técnicos nas realizações e resultados da operação nem a diminuição do seu número na análise de pedidos de pagamento, não se verificou a redução dos tempos despendidos nos procedimentos de análise de pedidos de pagamentos nem um processo de reembolso mais rápido. Referem igualmente que nesta tipologia não se verificou o aumento do tempo dos técnicos dedicado a tarefas de acompanhamento das operações e de verificação de resultados nem uma diminuição dos pedidos de clarificação/reformulação de pedidos de pagamento.

204. Na primeira sessão de *focus group* com elementos das AG e OI este aspeto voltou a ser abordado. Foi referido que para a tipologia de operação estágios, apesar de considerarem que já há um maior enfoque nos resultados e na execução física dos mesmos, o potencial de simplificação ficou aquém do esperado, existindo um número bastante elevado de elementos e documentação solicitados ao nível das verificações administrativas e auditorias, fazendo com que, administrativamente o processo se tivesse mantido com um elevado nível de complexidade. Foi mesmo referido que houve uma complexificação a este nível quando comparado com a implementação da operação em custos reais, resultado da necessidade de uma maior recolha de informação para “rastrear”/caracterizar os participantes.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 48. Comparação com TO semelhantes em Custos Reais – Fase de implementação

	Taxas Fixas					Tabelas Normalizadas de Custos Unitários									Montantes Fixos
	POCH CQEP e Centros Qualifica	POR Centro SI IDT e SAICT	POR Norte SI IDT, SIAC, SAAC SAICT	POR Madeira - CQEP e Centros Qualifica, Infraestrutura de I&D	POR Açores - Taxa Fixa 25%, AT	POCH. cursos profissionais, CEF e cursos de aprendizagem	POISE. Estágios, Emprego jovem Ativo e PEPAL	POR Algarve. Estágios	POR CentroCEI e CEI+.	POR Centro: TeSP	POR Norte.CEI e CEI+.	POR Madeira. Ensino Profissional	POR Açores. Cursos profissionais	POISE Investimento Social	
Regista-se uma diminuição dos tempos globais despendidos pelas entidades beneficiárias no preenchimento de pedidos de pagamento	5		6	5	5	5	3	2	5	5	6	5	4	5	
Regista-se uma diminuição substancial no número de documentos necessários para comprovar as despesas	5		6	6	5	5	1	2	5	6	6	6	5	5	
Verifica-se uma simplificação dos cálculos para imputação das despesas (ou algumas categorias de despesa)	5	4	6	6	5	5	4	4	5	6	6	6	5	6	
Existe uma maior exigência na solicitação de evidências das realizações e resultados	2	4	6	6	3	5	5	4	5	5	6	6	5	5	
Existe uma maior concentração dos técnicos nas realizações e resultados da operação e menos em procedimentos administrativos e financeiros	4	4	6	5	4	5	1	3	5	5	6	5	5	5	
Os tempos globais despendidos pelos técnicos nos procedimentos de análise de pedidos de pagamentos são menores	4		6	6		5	1	2	4	5	6	6	5		
O deferimento de pedidos de reembolso/pagamentos é mais rápido	4		6	6	5	5	1	2	4	5	6	6	5		

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

	Taxas Fixas					Tabelas Normalizadas de Custos Unitários								Montantes Fixos
	POCH CQEP e Centros Qualifica	POR Centro SI IDT e SAICT	POR Norte SI IDT, SIAC, SAAC SAICT	POR Madeira - CQEP e Centros Qualifica, Infraestrutura de I&D	POR Açores - Taxa Fixa 25%, AT	POCH. cursos profissionais, CEF e cursos de aprendizagem	POISE. Estágios, Emprego jovem Ativo e PEPAL	POR Algarve. Estágios	POR CentroCEI e CEI+.	POR Centro: TeSP	POR Norte.CEI e CEI+.	POR Madeira. Ensino Profissional	POR Açores. Cursos profissionais	POISE Investimento Social
Os documentos de evidência solicitados são os estritamente necessários	4		6	5	5	3	3	2	4	5	6	5	5	4
Verifica-se uma diminuição no número de técnicos envolvidos na análise de pedidos de pagamento	2		6	5	3	2	1	1	4	5	6	5	4	3
O perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento centra-se na análise das realizações e resultados	4		6	5	2	4	2	2	5	4	6	5	5	5
Verifica-se o aumento do tempo dos técnicos dedicado a tarefas de acompanhamento das operações e de verificação de resultados	3	4	6	2	3	4	1	2	4	4	6	2	5	4
Verifica-se uma diminuição dos pedidos de clarificação/reformulação de pedidos de pagamento	4		6	5	5	4	1	3	4	4	6	5	5	4

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019).

Nota: Escala: 1 – discordo totalmente; 6 – concordo totalmente

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 49. Grau de concordância com cada uma das afirmações seguintes relativas à adoção de OCS na fase de implementação dos projetos tendo como termo de comparação o seu eventual financiamento exclusivamente em “custos reais” - média por metodologia de OCS

		Beneficiários				Equipas técnicas e técnicos das AG e OI				
		Taxas Fixas	Montantes Fixos	Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Taxas Fixas	Montantes Fixos	Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	TNCU (com base em tipologias semelhantes do QREN)
Regista-se uma diminuição do tempo despendido pelas entidades beneficiárias com a gestão financeira das operações	Média	4,6	4,4	4,3	4,6	-	-	-	-	-
	Nº	14	5	9	35	-	-	-	-	-
Verifica-se uma simplificação dos cálculos para imputação das despesas (ou algumas categorias de despesa)	Média	4,7	5,4	4,4	4,8	4,5	5,0	4,5	5,4	4,9
	Nº	14	5	9	36	4	2	6	11	15
Verifica-se uma diminuição no número de técnicos envolvidos na análise de pedidos de pagamento	Média	-	-	-	-	4,3	3,0	3,7	3,1	3,5
	Nº	-	-	-	-	4	2	6	11	13
Regista-se uma diminuição dos tempos globais despendidos pelas entidades beneficiárias no preenchimento de pedidos de pagamento	Média	4,6	4,4	4,3	5,1	4,8	5,0	4,7	4,7	4,2
	Nº	14	5	9	36	4	2	6	11	15
Regista-se uma diminuição substancial no número de documentos necessários para comprovar as despesas	Média	4,6	4,2	4,6	4,6	4,5	5,5	5,0	4,3	4,3
	Nº	14	5	9	36	4	2	6	11	15
Existe uma maior exigência na solicitação de evidências das realizações e resultados	Média	4,1	4,4	5,1	4,5	4,5	5,0	4,8	4,7	4,5
	Nº	14	5	9	35	4	2	6	11	15
Existe uma maior concentração dos técnicos nas realizações e resultados da operação e menos em procedimentos administrativos e financeiros	Média	4,1	4,0	4,3	4,5	4,8	5,0	4,8	4,0	3,9
	Nº	13	5	9	36	4	2	6	11	16
Os tempos globais despendidos pelos técnicos nos procedimentos de análise de candidaturas são menores	Média	-	-	-	-	4,8	3,0	3,2	4,4	4,1
	Nº	-	-	-	-	4	2	6	11	15
Os tempos globais despendidos pelos técnicos nos procedimentos de análise de pedidos de pagamentos são menores	Média	-	-	-	-	5,0	5,0	4,0	4,0	3,9
	Nº	-	-	-	-	4	2	6	11	14
O deferimento de pedidos de reembolso/pagamentos é mais rápido	Média	4,1	3,6	4,3	4,4	4,8	3,5	4,3	4,2	3,7
	Nº	13	5	9	36	4	2	6	11	14
O perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento centra-se na análise das realizações e resultados	Média	4,3	5,0	4,4	4,2	4,3	4,5	4,5	4,0	4,3
	Nº	12	4	9	36	4	2	6	11	13
Os documentos de evidência solicitados são os estritamente necessários	Média	-	-	-	-	4,8	4,0	4,8	4,6	4,4
	Nº	-	-	-	-	4	2	6	11	14
Verifica-se uma diminuição das taxas de erro decorrentes de verificações administrativas	Média	-	-	-	-	4,5	3,5	4,3	4,5	3,9
	Nº	-	-	-	-	4	2	6	11	13
Verifica-se uma diminuição das taxas de erro decorrentes de verificações no local	Média	-	-	-	-	4,8	3,5	3,8	4,2	3,9
	Nº	-	-	-	-	3	2	6	9	13
O perfil de verificações no local centra-se mais na análise das realizações e resultados	Média	4,3	4,3	4,2	4,3	5,0	4,0	4,0	4,1	4,0
	Nº	12	3	6	32	3	2	6	9	13
Verifica-se o aumento do tempo dos técnicos da entidade dedicado a tarefas de acompanhamento das operações e de verificação de resultados	Média	4,2	4,4	3,7	4,2	5,0	2,5	3,8	4,0	3,8
	Nº	13	5	9	35	3	2	6	11	14

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2020), Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020) Nota: Escala: 1 – discordo totalmente; 6 – concordo totalmente

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

205. Como se pode observar na Tabela 49, as mesmas tendências gerais são observadas entre os beneficiários e os técnicos das AG e OI (incluindo os que tiveram como referência o QREN), sendo de salientar que no geral denota-se uma maior uniformidade nas opiniões dos beneficiários entre diferentes tipologias, comparando com a análise efetuada para a fase de apresentação de candidaturas, levando a que as vantagens das OCS sejam apercebidas de uma forma mais consensual e mais explícita na fase de implementação das operações, ainda que esta constatação tenha que ser efetuada com algumas reservas devido ao reduzido número de respostas a que as médias dizem respeito.

206. Passando a uma análise mais concreta dos dados apurados junto das entidades beneficiárias referentes aos tempos despendidos com a utilização das OCS, verifica-se uma propensão para a diminuição dos tempos alocados a procedimentos administrativos e financeiros ligados à gestão financeira das operações e à submissão dos pedidos de pagamento, considerando que se mantêm os tempos para a gestão técnica das operações quando comparado com a utilização de custos reais.

Tabela 50. Alterações que existiram na organização do trabalho das equipas das entidades beneficiárias durante a implementação das operações decorrentes da implementação de OCS

	Diminuição		Manutenção		Aumento		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos relacionados com a gestão financeira das operações	10	50,0	6	30,0	4	20,0	20	100,0
Tempo alocado a procedimentos relacionados com a gestão técnica das operações	7	35,0	8	40,0	5	25,0	20	100,0
Tempo alocado a procedimentos administrativos ligados à submissão de pedidos de pagamentos	10	50,0	5	25,0	5	25,0	20	100,0

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2020).

207. De acordo com os resultados do inquérito, as entidades beneficiárias consideram que há uma maior exigência nas solicitações de evidências das realizações e resultados (especialmente nas operações de baixo montante) e que há uma concentração dos técnicos nas realizações e resultados da operação e menos em procedimentos financeiros.

208. No entanto, estas alterações não trouxeram grandes mudanças na composição e organização do trabalho nas entidades beneficiárias ou nas equipas de projeto, uma vez que, de acordo com os dados do inquérito, 76,8% das entidades beneficiárias referiram não ter existido alterações a este nível. Nos casos em que estas se registaram vão no sentido do referido acima: maior focalização dos técnicos no alcance dos indicadores propostos e na monitorização das realizações e resultados ao longo da operação.

Tabela 51. Alterações existiram na organização do trabalho das equipas técnicas das entidades beneficiárias decorrente da implementação Custos Simplificados (N = 20)

	Nº	% de casos
Redução dos recursos humanos necessários para o acompanhamento financeiro das operações	9	45,0%
Reforço dos recursos humanos afetos a realização das atividades	3	15,0%
Maior focalização dos técnicos no alcance dos indicadores de realização e resultados propostos	14	70,0%
Maior preocupação com a monitorização das realizações e resultados ao longo da operação	12	60,0%
Outras. Quais?	2	10,0%

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2020).

209. No âmbito dos estudos de caso a maioria das entidades ouvidas⁵⁸, revelaram que com a aplicação das metodologias de OCS há menos solicitações de documentação e burocraticamente é menos exigente a prestação de contas, no entanto na organização contabilística e financeira das operações mantêm os mesmos procedimentos utilizados em operações em custos reais, uma vez que estas entidades organizam internamente todas as operações de forma semelhante. A grande vantagem das metodologias de OCS é no momento do lançamento dos pedidos de pagamento em que apenas é inserida uma linha na plataforma. Especificamente num dos estudos de caso⁵⁹ foi referido

⁵⁸ Estudos de caso na associação de Apoio à Vítima, INETESE, Associação Terras Dentro, ANESPO.

⁵⁹ Estudo de caso na Associação de Apoio à Vítima

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

que nas operações em custos reais é necessário o preenchimento de *templates* que podem requerer a digitalização de centenas de documentos, ao passo que nas operações com metodologias de custos simplificados (no caso de montantes fixos para a formação de públicos estratégicos), foi pedida apenas uma amostra com relatórios e a digitalização dos dossiers de alguns formandos de forma a verificar como a informação estava organizada. Num outro estudo de caso⁶⁰ onde são utilizadas taxas fixas em projetos de co-promoção, dando exemplos concretos de três projetos desenvolvidos, é referido que no QREN em custos reais, num dos casos o pedido de pagamento tinha 235 linhas de encargos gerais num total de 430 linhas de despesa (aproximadamente 50% do projeto), noutro projeto eram 280 linhas de gastos gerais e 298 de despesa direta e no último exemplo referido, o projeto tinha 202 linhas de gastos gerais e 133 de despesa direta. Com as OCS, os custos diretos dos projetos são inseridos na plataforma e a taxa é aplicada automaticamente pelo sistema⁶¹. Neste caso também é referido que as OCS reduziram o tempo e ajudaram muito os técnicos que elaboram os relatórios financeiros, mas tal não significa que diminuiu o trabalho que estes têm para desenvolver, pois os procedimentos também se alteram, têm outras imposições, têm outros projetos o que não permite fazer uma quantificação objetiva da redução dos tempos de trabalho. Em termos gerais a carga administrativa diminuiu, mas os processos burocráticos não, pois existem outras exigências na prestação de contas⁶².

210. A redução do número de documentos a submeter com os pedidos de pagamento resultado da utilização das OCS, pode ser bastante significativa como se pode constatar na figura abaixo onde, para a mesma tipologia estão elencados os documentos a serem apresentados caso estejam a ser utilizada a metodologia de OCS (no caso tabelas normalizadas de custos unitários), caso estejam a ser utilizados custos reais⁶³.

Figura 7. Documentação obrigatória a integrar os pedidos de pagamento do Eixo1- cursos profissionais, PO CH

Tabelas Normalizadas de Custos Unitários

DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA

- **Bolsa de material de estudo:** Declaração comprovativa do escalão do abono de família, emitida pela Segurança Social, e comprovativo de pagamento.
- **Despesas em FCT (Formação em contexto de trabalho):** Contrato de FCT e Relatório FCT (aquando a conclusão), Caderneta de Estágio assinada pelo formando e orientador /tutor, com evidência das horas, dias e período de realização, e comprovativo de pagamento.
- **Alimentação, transporte e alojamento:** Registo de assiduidade com indicação das horas diárias assistidas pelo formando e comprovativo de pagamento.
 - No caso de transporte público coletivo, acresce o envio da fatura/recibo (com I.III do titular) e do cartão/passe do formando, com o n.º de doc. visível;
 - Para os subsídios de transporte, alojamento e 2.º sub. alimentação acresce o envio da declaração emitida pela Junta de Freguesia a atestar inexistência de transporte público coletivo ou residência a mais de 50 km;
 - Quando os referidos subsídios são atribuídos em espécie, acresce o envio do centro de custos (suportado pelos extratos contabilísticos da contabilidade analítica), e/ou fatura/recibo, comprovativo de pagamento e comprovativo de usufruto do subsídio pelo formando.
- **Encargos com seguros:** Apólice de seguro, com condições gerais e particulares, listagem nominal de formandos, validada pela seguradora, e comprovativo de pagamento.
- **Encargos com acolhimento:** Certidão de nascimento do dependente, prova de necessidade de o confiar a terceiros e comprovativo de pagamento para o formando.
- **Memória descritiva por subrubrica:** base de cálculo para atribuição dos apoios, período de referência da despesa e critério da taxa de imputação, quando aplicável.
- **Recetas:** Balancete da contabilidade analítica, com evidência da conta 7 detalhada (apenas em RI e Saldo).

NOTAS ADICIONAIS:

- Os pagamentos a formandos devem ser efetuados por transferência bancária.
- Os documentos para verificação administrativa devem ser legíveis e os elementos de despesa a validar devem, preferencialmente, estar assinalados/detalhados.

A imputação da Rubrica 9 e a periodicidade de submissão de PP devem respeitar o estipulado nos respetivos Avisos de Abertura.

⁶⁰ Estudo de caso na Universidade do Algarve.

⁶¹ É importante referir que este procedimento não é uniforme em todos os PO, uma vez que foi indicado que tal não se verifica na aplicação das taxas fixas no POCH, tendo sido salientado por este PO a necessidade da criação deste tipo automatismos, que possibilitem o cálculo imediato da taxa fixa aplicável, caso a base de incidência seja imputada (Parecer do GA de 19 de abril de 2021).

⁶² Estudo de caso na ANESPO.

⁶³ Não foram encontrados outros documentos que permitissem evidenciar de uma forma tão objetiva as diferenças entre as metodologias de OCS e custos reais ao nível da documentação solicitada no processo de pedido de pagamento, pelo que se utiliza este caso a título exemplificativo.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Custos reais

Mensagem descritiva por (sub)rubrica: com base de cálculo para atribuição dos apoios, período de referência e critério da taxa de imputação.

Recalculo: Balançote da contabilidade analítica, com evidência do contra 1 detalhada (apenas em RI e Solid).

A periodicidade de submissão de PP deve respeitar o estipulado nos respetivos Avisos de Abertura.

RUBRICA 1. ENCARGOS COM FORMANDOS

- **Bolha de material de estudo:** Declaração comprovativa do escãpo da obra da família, emitida pela Segurança Social, e comprovativo de pagamento.
- **Despesas em FCT (formação em contacto de trabalho):** Contrato de FCT e Relatório FCT (quando a conclusão), Caderneta de estágio assinado pelo formando e orientador tutor, com evidência das horas, dias e período de realização, e comprovativo de pagamento.
- **Alimentação, transporte e alojamento:** Registo de assiduidade com indicação das horas dadas assistidas pelo formando e comprovativo de pagamento.
- No caso de transporte público coletivo, acresce o envio da fatura/recebô (com IIR do titular) e do cartão/passe do formando, com o n.º de doc. valid.
- Para os subsídios de transporte, alojamento e 2.ª sub. Alimentação, acresce o envio da base de cálculo para atribuição do subsídio e da declaração emitida pela Junta de Freguesia atestando existência de transporte público coletivo ou residência a mais de 50 km.
- Quando os referidos subsídios são atribuídos em espécie, acresce o envio do controlo de custos (reportado pelos estados contabilísticos da contabilidade analítica), e/ou fatura/recebô, comprovativo de pagamento e comprovativo de usufruto do subsídio pelo formando.
- **Encargos com seguros:** Apólice de seguro, com condições gerais e particularidades, faturação mensal do formando, validada pelo segurador, e comprovativo de pagamento.
- **Encargos com acolhimento:** Certidão de nascimento e/ou cartão de cidadão do dependente, prova de necessidade de o contar a terceiros e comprovativo de pagamento ao formando.

NOTAS ADICIONAIS:

- Os pagamentos devem ser efetuados por transferência bancária.
- Os documentos para verificação administrativa devem ser legíveis e os elementos de despesa a validar devem, preferencialmente, estar eletronicamente digitalizados.

RUBRICA 2. ENCARGOS COM FORMADORES

- **Formadores Internos:** Recibo de vencimento e comprovativo de pagamento, mapa mensal com o cálculo do custo/hora dos formadores e elementos passíveis de verificação do cumprimento do componente não letivo imputado à Operação (CI, Círculo Informativo 01/CI/2017 e 02/CI/2017 de 14/07).
- **Formadores Externos:** Fatura/Recibo e comprovativo de pagamento, contrato de prestação de serviços, CCP/CAP ou documento comprovativo de habilitações próprias para a docência e indicação das horas mensais imputadas à Operação.
- No caso de Entidades formadoras externas, acresce o envio do comprovativo de certificação.
- No caso de Entidades Beneficiárias Públicas, acresce o envio do parecer prévio vinculado das entidades competentes (Situação de Requalificação - IIA/Ministério das Finanças).
- **Outros encargos:** Boletem de itinerário ou documento equivalente e comprovativo de pagamento ao formador.

Em todas as pedidos de pagamento devem ser apresentadas as faturas mensais de cálculo conformes, de suporte à despesa das Rubricas 2 e 3, e/ou o total de faturas/declarações/contratos, para o período de reporte do pedido de reembolso.

RUBRICA 3. ENCARGOS COM OUTRO PESSOAL AFETO À OPERAÇÃO

- **Pessoal Interno:** Recibo de vencimento e comprovativo de pagamento, mapa mensal com o apuramento do custo/hora e base de cálculo para imputação da despesa (taxa de imputação).
- **Pessoal Externo/Consultores:** Fatura, comprovativo de pagamento, contrato de prestação de serviços e base de cálculo para imputação da despesa (taxa de imputação).
- No caso de Entidades Beneficiárias Públicas, acresce o envio do parecer prévio vinculado das entidades competentes (Situação de Requalificação - IIA/Ministério das Finanças).

RUBRICA 4. RENDAS, ALUGUERES E AMORTIZAÇÕES

- **Amortizações:** Mapa de amortizações (de acordo com o modelo da AI) relativamente ao período a que se reporta a despesa e base de cálculo para imputação da despesa (taxa de imputação).
- **Aluguer/Arrendamento:** Contrato de aluguer/arrendamento, fatura, comprovativo de pagamento e base de cálculo para imputação da despesa (taxa de imputação).

RUBRICA 5. ENCARGOS DIRETOS COM A PREPARAÇÃO, DESENVOLVIMENTO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

- Fatura e comprovativo de pagamento que suportam a despesa.
- Base de cálculo para imputação da despesa (taxa de imputação) e justificação para a associação da despesa à Operação.
- Sempre que aplicável:
 - Contratos de prestação de serviços;
 - Evidências da divulgação das ações (fotografias, brochuras, artigos, vídeos, áudio, etc.);
 - Relatórios de Visitas de Estudo.
- No caso de Entidades Beneficiárias Públicas (faculdade Escolas Profissionais Públicas), nos concursos para os anos letivos 2017/2018 (CP), 2017/2019 (CFP) e 2018/2020 (ambos), todas as despesas imputadas na Rubrica 5 devem estar de acordo com os respetivos Avisos de Abertura.

RUBRICA 6. ENCARGOS GERAIS DA OPERAÇÃO

- Fatura e comprovativo de pagamento que suportam a despesa.
- Base de cálculo da taxa de imputação de encargos gerais.

ANÚNCIO CONTRATAÇÃO PÚBLICA

- Publicação do Procedimento de Contratação Pública (incluindo Ajuste Direto Simplificado, Regime Geral, Concurso Público)
- Detritos contabilísticos do fornecedor referente ao ano de realização da despesa e dois anos anteriores.
- Totalidade dos documentos que compõem o procedimento efetuado (Pedido de contrato, Contrato, Sistema de Faturação, Proposta, relatório, contrato, Base de dados e/ou anexos, publicação Base Gov ou JGSP, documentos de habilitação), etc.).
- Checklist/CIOP_192020 Beneficiários.

Fontes: POCH, Guia prático Submissão de Pedidos de Pagamento Eixo 1 -Cursos Profissionais e CEF Tabelas Normalizadas de Custos Unitários; POCH, Guia prático Submissão de Pedidos de Pagamento Eixo 1 - Cursos Profissionais e CEF Custos Reais

211. Mais uma vez, esta redução do número de documentos associado aos pedidos de pagamento não é uniforme a todas as operações. A exceção mais visível é a já referida Tipologia de Operação Estágios, onde a AG do POISE e do POR Algarve são especialmente críticas, facto que advém da variabilidade do custo unitário em função do tipo de estágio e das alterações decorrentes do sistema de verificação administrativa, onde em vez de verem linhas de despesa têm de ver formandos, assim como, ver se toda a legislação subjacente foi cumprida, o que tem uma elevada carga administrativa. Tal foi consubstanciado na primeira sessão de *focus group* com as AG e OI, bem como num dos estudos de caso⁶⁴ que a introdução das tabelas normalizadas de custos unitários nos estágios, não diminuiu a carga administrativa. No âmbito desse estudo de caso, referiu-se que o modelo atual obriga a ver 30 pontos de amostragem – 30 estágios – em que têm que ser analisados todos os documentos, e cada pedido apresentam mais de 200 documentos, sendo este processo feito por cada estagiário, o que referem que acaba por ser uma grande carga, até maior do que em custos reais, com elevadas taxas de erro associadas.

212. Para a análise dos processos de pagamento, no sentido de verificar se estes estão mais focados nos resultados das operações, é importante analisar se as verificações administrativas dos pedidos de pagamento centram-se nas realizações e resultados da operação em conformidade com a metodologia de OCS e se o mesmo se passa com as verificações no local.

213. As AG consideram, que a introdução de OCS contribui para uma maior exigência na solicitação de evidências das realizações e resultados e igualmente uma maior concentração dos técnicos nas realizações e resultados da operação e menos em procedimentos administrativos e financeiros, ainda que nesta área reconheçam que existe um caminho a percorrer, com a existência de alguma resistência/capacidade para alterarem o foco da análise financeira para o foco nos resultados e na qualidade (num dos estudos de caso⁶⁵ considerou-se que as entidades financiadoras continuam muito preocupadas com as questões financeiras e não estão mais preocupadas com questões de qualidade/resultados).

214. As AG não conseguem, no entanto, quantificar esses efeitos na medida em que existem outros fatores que condicionam/restringem os efeitos das OCS onde se destaca a necessidade de recolha de informação sobre os beneficiários e para os indicadores de resultado contratualizados que não advém diretamente das OCS (particularmente no caso do FSE), a que acresce o facto de que é reduzido o número de operações financiadas exclusivamente em custos

⁶⁴ Estudo de caso no IIEFP.

⁶⁵ Estudo de caso na APAV.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

simplificados, o que leva a que parte da despesa (que ainda é bastante significativa em alguns casos) permaneça em custos reais.

Tabela 52. Quantifique as alterações existiram na organização do trabalho da sua equipa e nas tarefas que desempenhadas decorrente da implementação de OCS

	Média	
	Antes da introdução de OCS	Depois da introdução de OCS
% do tempo de trabalho dedicado a procedimentos burocráticos e contabilísticos na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo	61,5%	33,9%
% do tempo de trabalho dedicado à aferição das realizações e resultados das operações	35,0%	37,9%
Número médio de documentos solicitados e arquivados nas operações na fase de implementação (pedidos de pagamento)	77,4	54,6

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

215. Ainda assim os técnicos das AG e dos OI referem que há uma diminuição significativa no tempo de trabalho dedicado a procedimentos burocráticos e contabilísticos na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo e uma redução do número médio de documentos solicitados e arquivados na fase de pedidos de pagamento das operações. Tal foi consubstanciado no âmbito das duas sessões de *focus group* com elementos das AG e OI, onde ficou explícito que a aplicação das metodologias de OCS trouxe a simplificação e a celeridade dos procedimentos, com grandes ganhos de eficácia.

216. No entanto, e ainda na análise da Tabela 52, as equipas técnicas e os técnicos das AG e OI apontam apenas um aumento ligeiro (2,9%) no tempo de trabalho dedicado à aferição das realizações e resultados, sendo que 56,4% destes técnicos refere ter existido uma manutenção do tempo dedicado à esta atividade em operações em OCS, quando comparadas com as operações em custos reais. Tal não impede que considerem que o perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento e de verificações no local, com a aplicação das metodologias de OCS estão mais centrados nas realizações e resultados, e os documentos de evidência solicitados são os estritamente necessários.

217. Os beneficiários tendem a concordar com os técnicos das AG e OI, referindo que as verificações no local se centram mais na análise das realizações e resultados e consideram que o deferimento dos pedidos de reembolso/pagamento é mais rápido. Na sua maioria, na fase de implementação das operações não foram efetuados pedidos de esclarecimento ou alterações às mesmas.

Tabela 53. Pedidos de esclarecimentos e/ou alterações à operação(ões) em fase de implementação das operações

	Taxas Fixas		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Baixos Montantes		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Entidades beneficiárias								
Sim	8	47,1	1	20,0	3	27,3	17	42,5
Não	9	52,9	4	80,0	8	72,7	23	57,5
Total	17	100,0	5	100,0	11	100,0	40	100,0
Equipas técnicas e técnicos das AG e OI								
Não	8	50,0	3	42,9	7	46,7	2	6,7
Na minoria das operações	6	37,5	2	28,6	7	46,7	16	53,3
Em metade das operações	-	-	2	28,6	-	-	5	16,7
Na maioria das operações	2	12,5	-	-	1	6,7	7	23,3
Na totalidade das operações	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	160	100,0	7	100,0	15	100,0	30	100

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020), Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

218. É importante salientar que, comparando os dados sobre os pedidos de esclarecimento em fase de candidatura com os pedidos de esclarecimento em fase de execução, verifica-se uma tendência para que estes sejam menos frequentes nesta última fase.

219. Na implementação das operações, os pedidos de alteração identificados pelas entidades beneficiárias com operações em taxas fixas, montantes fixos e baixos montantes relacionam-se maioritariamente com questões de reajustamentos orçamentais e transferência de verbas entre rubricas e a prorrogação de prazos de execução, ao passo que os pedidos de alteração a entidades beneficiárias com operações com tabelas normalizadas de custos unitários, muito devido a esta metodologia se aplicar a ações de formação, passam por alterações nas cargas horárias dos cursos/horas de formação e nos calendários de execução.

Tabela 54. Principais motivos dos pedidos de alteração por parte dos beneficiários na fase de implementação

	Taxas Fixas (N=9)		Montantes Fixos (N=4)		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €) (N=7)		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários (N=27)	
	N	% de casos	N	% de casos	N	% de casos	N	% de casos
Alteração das metas propostas para os indicadores de realização	-	-	1	25,0	2	28,6	4	14,8
Alteração das metas propostas para os indicadores de resultado	-	-	-	-	2	28,6	3	11,1
Duração da operação	7	77,8	2	50,0	3	42,9	19	70,4
Atividades a desenvolver	5	55,6	-	-	1	14,3	8	29,6
Montante de financiamento solicitado	4	44,4	-	-	1	14,3	11	40,7
Outro(s.)	2	22,2	1	25,0	1	14,3	4	14,8

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

220. As equipas técnicas e técnicos das AG e OI referem a duração das operações como o principal motivo de pedidos de alteração, comum a todas as metodologias, sendo os montantes de financiamento alvo de pedidos de alteração essencialmente nas operações com taxas fixas e tabelas normalizadas de custos unitários. É igualmente nesta última metodologia que os pedidos de esclarecimento sobre indicadores de realização e resultado são mais frequentes.

221. Comparando as operações com metodologias de OCS com operações em custos reais, os técnicos das AG e OI consideram que existe uma diminuição das taxas de erro, quer decorrentes das verificações administrativas, quer decorrentes das verificações no local, opinião partilhada pelo IGF⁶⁶ (desde que a metodologias de OCS esteja construída corretamente). Tal é igualmente consubstanciado num dos estudos de caso⁶⁷ em que é referido que com a aplicação de taxas fixas o único erro que é possível existir é a existência de cortes nos custos diretos que, por sua vez, influencia o montante calculado para os custos indiretos resultante da aplicação da taxa.

222. Apenas uma entidade beneficiária com operações com tabelas normalizadas de custos unitários referiu ter detetado incumprimentos da legislação nacional nas ações de controlo administrativo e controlo no local, relacionando-se esse incumprimento com a contratação pública.

⁶⁶ Entrevista ao IGF.

⁶⁷ Estudo de caso na Universidade de Aveiro

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 55. Incompatibilidades ou incumprimentos com o sistema de regras/legislação, detetadas nas operações com as metodologias de OCS

	Taxas Fixas		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Baixos Montantes		Tabelas Normalizadas de Custos Unitários		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Entidades beneficiárias	Ações controlo administrativo								
	Sim	-	-	-	-	-	-	1	2,7
	Não	11	78,6	2	66,7	4	40,0	28	75,7
	Não sabe	3	21,4	1	33,3	6	60,0	8	21,6
	Total	14	100,0	3	100,0	10	100,0	37	100,0
	Ações de controlo no local								
	Sim	-	-	-	-	-	-	1	2,7%
	Não	10	71,4	1	33,3	4	40,0	26	70,3
Não sabe	4	28,6	2	66,7	6	60,0	10	27,0	
Total	14	100,0	3	100,0	10	100,0	37	100,0	
Equipas técnicas e técnicos das AG e OI	Ações controlo administrativo								
	Sim	1	5,3	1	20,0	1	6,7	5	19,2
	Não	10	52,6	2	40,0	7	46,7	8	30,8
	Não sabe	8	42,1	2	40,0	7	46,7	13	50,0
	Total	19	100,0	5	100,0	15	100,0	26	100,0
	Ações de controlo no local								
	Sim	-	-	-	-	-	-	5	20,0
	Não	5	27,8	3	50,0	3	21,4	4	16,0
Não sabe	13	72,0	3	50,0	11	78,6	16	64,0	
Total	18	100,0	6	100,0	14	100,0	25	100,0	

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020), Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

223. As equipas técnicas por sua vez detetaram algumas incompatibilidades no controlo administrativo que se prendem essencialmente com: não conseguir atingir as metas contratualizadas para operações de baixo montante; os resultados das intervenções não corresponderem ao contratualizado na candidatura nas operações de montantes fixos; erros de cálculo nas taxas fixas; e questões relacionadas com a elegibilidade dos participantes e incumprimentos dos indicadores nas operações com tabelas normalizadas de custos unitários (sendo igualmente identificados nas ações de controlo no local).

224. Face à análise efetuada, verifica-se que os processos de pagamento com OCS tendencialmente estão mais centrados nos resultados obtidos pelas operações, têm menos documentos associados, trazem alterações aos tempos de trabalho das equipas quer nas entidades beneficiárias, quer nas AG e OI. No entanto, tal como ocorreu na hipótese anterior, tal não se pode considerar válido nem para todas as tipologias nem em todos os PO. Neste sentido, foi especialmente notória a discordância destas tendências no caso dos estágios, onde as AG e o estudo de caso são bastante críticos face às vantagens da aplicação das OCS a este nível. Por outro lado, ao nível dos beneficiários, e referenciado nos estudos de caso, há a manutenção dos procedimentos técnicos e financeiros em operações com OCS idênticos aos desenvolvidos em operações em custos reais, o que condiciona a libertação dos técnicos dos procedimentos financeiros.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal 9.1. Desenho de formulários de pedido de pagamento que evidenciem as realizações e os resultados com menos documentos associados	
<p>PO ISE - Introdução de campos mais detalhados relativamente à recolha da execução física</p> <p>POR Algarve - Introdução de algoritmos de cálculo/seleção de amostra com base na execução física, <i>checklists</i> de verificação</p> <p>PO RAM - Adaptação da estrutura de custos, por exemplo, a análise de cada fatura obriga à classificação da OCS</p> <p>(Fonte: inquérito às AG)</p>	<p>I.9.1a Diferenças existentes nos formulários de pedido de pagamento entre tipologias de operação com e sem OCS ao nível dos documentos solicitado</p> <p>I.9.1b Diferenças entre os formulários de pedido de pagamento de tipologias de intervenção com OCS e os existentes no QREN para tipologias semelhantes em custos reais</p> <p>I.9.1c Diferenças existentes nos formulários de pedido de pagamento entre tipologias de operação com e sem OCS ao nível das evidências de resultados solicitadas, por PO e Fundo</p>
<p>Taxa fixa – média 4,1</p> <p>Montantes fixos – média 3,0</p> <p>Baixos montantes – média 4,5</p> <p>Custos unitários – média 4,5</p> <p>Corroborado por estudos de caso</p> <p>(Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)</p>	I.9.1d Grau de adequação dos formulários às especificidades das OCS*
Elo causal 9.2. Preenchimento pelos beneficiários de formulários de pedidos de pagamento com maior foco nas realizações e resultados	
<p><i>Regista-se uma diminuição do tempo despendido pelas entidades beneficiárias com a gestão financeira das operações**</i></p> <p><i>Beneficiários:</i></p> <p>Taxa fixa – média 4,6</p> <p>Montantes fixos – média 4,4</p> <p>Baixos montantes – média 4,3</p> <p>Custos unitários – média 4,6</p> <p><i>Verifica-se uma simplificação dos cálculos para imputação das despesas (ou algumas categorias de despesa)**</i></p> <p><i>Beneficiários:</i></p> <p>Taxa fixa – média 4,7</p> <p>Montantes fixos – média 5,4</p> <p>Baixos montantes – média 4,4</p> <p>Custos unitários – média 4,8</p> <p><i>Técnicos AG/OI</i></p> <p>Taxa fixa – média 4,5</p> <p>Montantes fixos – média 5,0</p> <p>Baixos montantes – média 4,5</p> <p>Custos unitários – média 5,4</p> <p><i>Verifica-se uma diminuição no número de técnicos envolvidos na análise de pedidos de pagamento**</i></p> <p><i>Técnicos AG/OI</i></p> <p>Taxa fixa – média 4,3</p> <p>Montantes fixos – média 3,0</p> <p>Baixos montantes – média 3,7</p> <p>Custos unitários – média 3,1</p> <p>(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	<p>I.9.2a Magnitude da redução de tempos e recursos humanos alocados a procedimentos administrativos ligados à apresentação/justificação de despesas</p>
De acordo com a informação recolhida (<i>focus group</i> e estudos de caso) junto dos beneficiários a recolha de dados sobre as realizações e resultados é efetuada no momento de inserção de dados nas plataformas em sede de pedidos de reembolso	I.9.2b Tipo e periodicidade de mecanismos de recolha de dados sobre realizações e resultados levados a cabo pelos beneficiários
Não foram elencadas dificuldades por parte dos beneficiários a este nível.	I.9.2c Principais dificuldades encontradas pelos beneficiários na monitorização dos seus resultados e realizações
<p><i>Regista-se uma diminuição dos tempos globais despendidos pelas entidades beneficiárias no preenchimento de pedidos de pagamento**</i></p> <p><i>Beneficiários:</i></p> <p>Taxa fixa – média 4,6</p> <p>Montantes fixos – média 4,4</p> <p>Baixos montantes – média 4,3</p> <p>Custos unitários – média 5,1</p> <p><i>Técnicos AG/OI</i></p> <p>Taxa fixa – média 4,8</p> <p>Montantes fixos – média 5,0</p>	I.9.2d Diferenças no tempo despendido no preenchimento de pedidos de pagamento por parte das entidades beneficiárias

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

<p>Baixos montantes – média 4,7 Custos unitários – média 4,7 Diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos ligados à submissão de pedidos de pagamentos – 50% das respostas (corroborado por estudos de caso e <i>focus group</i>) (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	
<p><i>Regista-se uma diminuição substancial no número de documentos necessários para comprovar as despesas**</i> Beneficiários: Taxa fixa – média 4,6 Montantes fixos – média 4,2 Baixos montantes – média 4,6 Custos unitários – média 4,6 Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 4,5 Montantes fixos – média 5,5 Baixos montantes – média 5,0 Custos unitários – média 4,3 (face custos reais)/4,3 (face a tipologias semelhantes no QREN) Número médio de documentos solicitados e arquivados nas operações na fase de implementação (pedidos de pagamento) – redução média de 22,8 documentos (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias) Exceção – tipologia estágios com uma carga documental semelhante aos custos reais (referido no estudo de casos, <i>focus group</i> e inquéritos e entrevistas aos técnicos das AG). Nos estudos de caso foi referido que, em termos práticos, na organização contabilística as operações com OCS são organizadas da mesma forma que as operações em custos reais.</p>	<p>I.9.2e Diferença entre o número de documentos solicitados e arquivados nas operações com e sem OCS, por PO.</p> <p>I.9.2f Diferença entre o número de documentos solicitados e arquivados para tipologias semelhantes entre o QREN e o PT2020</p>
<p><i>Existe uma maior exigência na solicitação de evidências das realizações e resultados**</i> Beneficiários: Taxa fixa – média 4,1 Montantes fixos – média 4,4 Baixos montantes – média 5,1 Custos unitários – média 4,5 Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 4,5 Montantes fixos – média 5,0 Baixos montantes – média 4,8 Custos unitários – média 4,7 (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	<p>I.9.2g Razoabilidade dos documentos de evidência solicitados Dificuldades encontradas no cumprimento das evidências solicitadas</p>
<p>Nem todos os PO efetuaram alterações aos dossiers (PO ISE e PO RAA referiram explicitamente não ter alterado estes documentos). As atualizações efetuadas foram no sentido de adequar em função da natureza das OCS aplicáveis ao PO. (Fonte: inquérito às AG) Avaliação da adequação dos mesmos* Taxa fixa – média 4,2 Montantes fixos – média 3,6 Baixos montantes – média 3,8 Custos unitários – média 4,4 (Escala normalizadas de custos Unitários – 3,9) (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)</p>	<p>I.9.2h Diferenças entre os dossiers técnico pedagógicos/relatórios de execução física e financeiros, para tipologias semelhantes entre o QREN e o PT2020</p>
<p><i>Regista-se uma diminuição do tempo despendido pelas entidades beneficiárias com a gestão financeira das operações**</i> Beneficiários: Taxa fixa – média 4,6 Montantes fixos – média 4,4 Baixos montantes – média 4,3 Custos unitários – média 4,6 <i>Existe uma maior concentração dos técnicos nas realizações e resultados da operação e menos em procedimentos administrativos e financeiros**</i> Beneficiários: Taxa fixa – média 4,1 Montantes fixos – média 4,0 Baixos montantes – média 4,3 Custos unitários – média 4,5 Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 4,8</p>	<p>I.9.2i Diferenças no tempo afetado à gestão financeira de operações com modalidade de OCS e em custos reais</p>

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

<p>Montantes fixos – média 5,0 Baixos montantes – média 4,8 Custos unitários – média 4,0 <i>Verifica-se uma diminuição no número de técnicos envolvidos na análise de pedidos de pagamento**</i> <i>Técnicos AG/OI</i> Taxa fixa – média 4,3 Montantes fixos – média 3,0 Baixos montantes – média 3,7 Custos unitários – média 3,1 Diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos relacionados com a gestão financeira das operações - 50% das respostas (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	
<p>Alterações à composição ou organização do trabalho na entidade na sequência da implementação das OCS – 23% Tipo de alterações: Maior focalização dos técnicos no alcance dos indicadores de realização e resultados propostos – 70% Maior preocupação com a monitorização das realizações e resultados ao longo da operação – 60% Redução dos recursos humanos necessários para o acompanhamento financeiro das operações – 45% Reforço dos recursos humanos afetos a realização das atividades – 15% (Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)</p>	I.9.2j Tipo de alterações estrutura funcional e na distribuição de tarefas nas entidades beneficiárias
<p>Elo causal 9.3. Verificações administrativas dos pedidos de pagamento analisando as realizações e resultados da operação em conformidade com a metodologia de OCS</p>	
<p><i>Os tempos globais despendidos pelos técnicos nos procedimentos de análise de candidaturas são menores**</i> Taxa fixa – média 4,8 Montantes fixos – média 3,0 Baixos montantes – média 3,2 Custos unitários – média 4,4 <i>Os tempos globais despendidos pelos técnicos nos procedimentos de análise de pedidos de pagamentos são menores**</i> Taxa fixa – média 5,0 Montantes fixos – média 5,0 Baixos montantes – média 4,0 Custos unitários – média 4,0 (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)</p>	I.9.3a A diferença de tempos globais despendidos pelos técnicos das AG e OI na análise de candidaturas e pedidos de reembolso por adoção das OCS e em custos reais
<p><i>O deferimento de pedidos de reembolso/pagamentos é mais rápido**</i> Beneficiários: Taxa fixa – média 4,1 Montantes fixos – média 3,6 Baixos montantes – média 4,3 Custos unitários – média 4,4 Técnicos AG/OI Taxa fixa – média 4,8 Montantes fixos – média 3,5 Baixos montantes – média 4,3 Custos unitários – média 4,2 (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	I.9.3b Diferenças nos tempos médios de análise e deferimento de pedidos de reembolso
<p><i>Alteração das metas propostas para os indicadores de realização:</i> Taxa fixa – 0,0% Montantes fixos – 25% (corresponde a 1 caso) Baixos montantes – 28,6 % (corresponde a 2 casos) Custos unitários – 14,8 % (corresponde a 4 casos) <i>Alteração das metas propostas para os indicadores de resultado:</i> Taxa fixa – 0,0% Montantes fixos – 0,0% Baixos montantes – 28,6 % (corresponde a 2 casos) Custos unitários – 11,1 % (corresponde a 3 casos) (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)</p>	I.9.3c Proporção de pedidos de reformulação/clarificação dos pedidos de reembolso ligados à evolução dos indicadores de resultados face aos ligados à verificação de despesa, por tipologia, PO e Fundo
<p><i>O perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento centra-se na análise das realizações e resultados**</i> Taxa fixa – média 4,3 Montantes fixos – média 4,5 Baixos montantes – média 4,5</p>	I.9.3d Perfil de verificações/análise efetuado face ao perfil de verificações em custos reais

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Custos unitários – média 4,0 (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)	
<i>Os documentos de evidência solicitados são os estritamente necessários**</i> Taxa fixa – média 4,8 Montantes fixos – média 4,0 Baixos montantes – média 4,8 Custos unitários – média 4,6	I.9.3e Grau de adequação dos procedimentos de verificação administrativa das OCS
<i>Verifica-se uma diminuição das taxas de erro decorrentes de verificações administrativas**</i> Taxa fixa – média 4,5 Montantes fixos – média 3,5 Baixos montantes – média 4,3 Custos unitários – média 4,5 (face custos reais)/3,9 (face a tipologias semelhantes no QREN) (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)	I.9.3f Comparação das taxas de erro entre operações com e sem OCS na mesma tipologia ou em tipologias semelhantes, ou face ao QREN
<i>Verifica-se uma diminuição das taxas de erro**:</i> Taxa fixa – média 4,4 Montantes fixos – média 3,5 Baixos montantes – média 4,4 Custos unitários – média 4,8 (Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)	I.9.3h Perceção dos beneficiários sobre a influência das OCS na probabilidade de incorrem em erros
Nº de incompatibilidades - entidades beneficiárias: Taxa fixa – 0 Montantes fixos – 0 Baixos montantes – 0 Custos unitários – 1 (2,7%) Principal Motivo: Custos unitários – contratação pública Nº de incompatibilidades -técnicos das AG e OI: Taxa fixa – 1 (5,3%) Montantes fixos – 1 (20,0%) Baixos montantes – 1 (6,7%) Custos unitários – 5 (19,2%), Principal Motivo: Taxa fixa – erros de calculo Montantes fixos – os resultados das intervenções não corresponderem ao contratualizado Baixos montantes – não conseguir atingir as metas contratualizadas Custos unitários – elegibilidade dos participantes e incumprimentos dos indicadores (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)	I.9.3i Nº e tipo de incompatibilidades/incumprimentos verificadas no controlo administrativo
Elo causal 9.4. Verificações no local analisando as realizações e resultados da operação em conformidade com a metodologia OCS	
<i>Verifica-se o aumento do tempo dos técnicos da entidade dedicado a tarefas de acompanhamento das operações e de verificação de resultados**</i> <i>Beneficiários:</i> Taxa fixa – média 4,2 Montantes fixos – média 4,4 Baixos montantes – média 3,7 Custos unitários – média 4,2 <i>Técnicos AG/OI</i> Taxa fixa – média 5,0 Montantes fixos – média 2,5 Baixos montantes – média 3,8 Custos unitários – média 4,0 (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)	I.9.4a Diferença de tempos globais despendidos pelos técnicos das AG e OI em verificações no local entre tipologias de operação com OCS e em custos reais
<i>O perfil de verificações no local centra-se mais na análise das realizações e resultados**</i> <i>Beneficiários:</i> Taxa fixa – média 4,3 Montantes fixos – média 4,3 Baixos montantes – média 4,2 Custos unitários – média 4,3 <i>Técnicos AG/OI</i> Taxa fixa – média 5,0 Montantes fixos – média 4,0 Baixos montantes – média 4,0 Custos unitários – média 4,1 (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)	I.9.4b Perfil de verificações/análise efetuada face ao perfil de verificações em custos reais

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

<p><i>O perfil de verificações no local centra-se mais na análise das realizações e resultados**</i></p> <p>Taxa fixa – média 4,3 Montantes fixos – média 4,3 Baixos montantes – média 4,2 Custos unitários – média 4,3 (Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)</p>	I.9.4c Apreciação dos beneficiários sobre o enfoque das visitas dos técnicos das AG e OI
<p><i>Verifica-se uma diminuição das taxas de erro decorrentes de verificações no local** Técnicas AG/OI</i></p> <p>Taxa fixa – média 4,8 Montantes fixos – média 3,5 Baixos montantes – média 3,8 Custos unitários – média 4,2 face custos reais)/3,9 (face a tipologias semelhantes no QREN) (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)</p>	I.9.4d Comparação das taxas de erro entre operações com e sem OCS na mesma tipologia ou em tipologias semelhantes
<p><i>Verifica-se uma diminuição das taxas de erro**:</i></p> <p>Taxa fixa – média 4,4 Montantes fixos – média 3,5 Baixos montantes – média 4,4 Custos unitários – média 4,8 (Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias)</p> <p>Perceção geral nos estudos de caso e <i>focus group</i> com beneficiários da diminuição das taxas de erro com a utilização das OCS. Idêntica perceção nos <i>focus group</i> com as entidades auditoras.</p>	I.9.4e Evolução das taxas de erro em tipologias de intervenção semelhantes entre o QREN e o PT2020
<p>Nº de incompatibilidades - entidades beneficiárias:</p> <p>Taxa fixa – 0 Montantes fixos – 0 Baixos montantes – 0 Custos unitários – 1 (2,7%) Principal Motivo: Custos unitários – contratação pública</p> <p>Nº de incompatibilidades -técnicos das AG e OI:</p> <p>Taxa fixa – 0 Montantes fixos – 0 Baixos montantes – 0 Custos unitários – 5 (20,0%), Principal Motivo: Custos unitários – elegibilidade dos participantes e incumprimentos dos indicadores (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	I.9.4f Perceção dos beneficiários sobre a influência das OCS na probabilidade de incorrerem em erros
<p>* Variação entre “1 - nada adequado” a “6 – totalmente adequado”</p> <p>** Variação entre “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente”</p>	I.9.4g Nº e tipo de incompatibilidades verificadas no controlo no local

Nota: devido ao nível de desagregação da informação dos inquéritos às AG, optou-se por não incluir na tabela de evidências.

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

Elo causal 6.1. Análise dos SI para identificar necessidades de adaptação aos novos fluxos de informação das OCS cobrindo todas as fases de implementação de operações e de monitorização

Elo causal 6.2. Produção de soluções tecnológicas que garantam a compatibilidade com os requisitos e especificidades das OCS.

Elo causal 12.1. Recolha de feedback dos principais utilizadores dos SI sobre a compatibilidade dos SI com as OCS e produção de soluções par dar resposta às lacunas identificadas

225. Num contexto de monitorização e avaliação da aplicação dos fundos, os sistemas de informação assumem um papel central, na medida em que são os depositários de informação credível, robusta e atualizada relativa às realizações e resultados ao nível das operações, permitindo evidenciar de forma clara e rigorosa os progressos feitos em direção aos resultados esperados das intervenções públicas. Sucede que a implementação de metodologias de OCS requer uma adaptação dos sistemas de informação, não só para dar resposta às necessidades dos procedimentos de análise e submissão de candidaturas, como para devolver informação sobre as realizações e resultados, ou seja, em muitos aspetos, as metodologias de OCS colocaram exigências novas aos sistemas de informação.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

226. Os dados recolhidos indicam que, os sistemas de informação⁶⁸ com que os PO do PT2020 tinham (e têm) de interagir não foram objeto de levantamentos sistemáticos de necessidades decorrentes da adoção de OCS – o que, reconheça-se, foi também dificultado pela novidade destas novas metodologias de financiamento das operações. Em vez disso, o que parece ter sucedido foi um processo de ajustamento pontual, em que diferentes características dos sistemas vão sendo ajustados, com maior ou menor dificuldade, à medida que as metodologias vão sendo implementadas e os utilizadores – tanto técnicos como beneficiários - deparam-se com aspetos que não correspondem às necessidades das operações em OCS. Entre as necessidades relatadas pelas AG e pelos técnicos dos PO refira-se:

- Disponibilização de Formulários de candidatura e apresentação de pedidos de pagamento (reembolsos e saldos finais) adequados às especificidades das OCS. Exemplos: foi considerado que o SI do FEDER não possuía campos específicos e não se encontrava preparado para as metodologias de OCS⁶⁹ e que o SI FSE possui formulários muito densos em termos de nomenclatura⁷⁰.
- Criar novos campos para os formulários de pedido de reembolso e de saldo que permitam uma recolha mais completa dos dados de execução física considerados essenciais e a implementação de parametrizações/validações que garantam a coerência e a qualidade dos dados recolhidos;
- Capacidade de extração de informação sobre despesas validadas e certificadas por modalidade de OCS.

Tabela 56. Avaliação da adequabilidade e flexibilidade dos sistemas de informação pelas AG

	PDR 2020	POCH	POISE	POR Centro	PO Norte	PO RAM	PO RAA	POR Algarve
Grau de adequabilidade dos sistemas de informação às OCS	5	3	2	4	-	3	4	Sem resposta
Capacidade de introduzir alterações nos sistemas de informação decorrentes do feedback dos utilizadores	6	2	2	3	5	3	4	Sem resposta

Fonte: Inquérito às AG.

Nota: Escala: 1 – inexistente; 6 – elevada

227. Não é assim surpreendente que a avaliação que as AG fazem da adequabilidade dos sistemas de informação seja em vários casos negativa ou mediana. A exceção, como seria de esperar é a que é reportada pelo PDR, e refere-se ao sistema de informação do FEADER - que beneficiou do já longo historial de implementação de medidas de tipo OCS.

228. Neste âmbito refira-se que as maiores dificuldades sentidas se referem ao SI FSE, onde as AG estão dependentes de um sistema de informação comum, centralizado na AD&C e onde a capacidade de resposta nem sempre responde às necessidades das AG, ainda que reconheçam que existem melhorias.

229. As equipas técnicas e técnicos das AG e OI e as entidades beneficiárias fazem igualmente uma apreciação mediana dos vários sistemas de informação, quer no seu grau de adequabilidade, quer nas capacidades de introdução nos sistemas de informações decorrentes do feedback dos utilizadores.

⁶⁸ No PT2020 existem múltiplos SI, nomeadamente: 7 SI FEDER dos POR e Regiões Autónomas; SGO Sistemas de Incentivos; SI FSE; SI FEADER; SI da AD&C.

⁶⁹ Entrevista de 2ª vaga ao PO RAM

⁷⁰ Entrevista de 2ª vaga ao POR Alentejo

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 57. Avaliação da adequabilidade e flexibilidade dos sistemas de informação pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI e entidades beneficiárias

	Equipas técnicas e técnicos das AG e OI								Entidades beneficiárias	
	SI FSE		SGO Sistema de incentivos		SI FEDER		SI AD&C		SI FSE	
	N	Média	N	Média	N	Média	N	Média	N	Média
Grau de adequabilidade dos sistemas de informação às OCS	28	3,9	3	4,7	16	3,4	1	4,0	32	4,4
Capacidade de introduzir alterações nos sistemas de informação decorrentes do feedback dos utilizadores	36	3,6	3	4,3	14	3,1	1	4,0	28	3,6

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020), Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020)

Nota: Escala: 1 – inexistente; 6 – elevada

230. Entre as equipas técnicas e técnicos das AG e OI e as entidades beneficiárias são igualmente identificados uma série de pontos a melhorar nos sistemas de informação, prendendo-se essencialmente em quatro grandes áreas: assistência técnica, capacidade técnica da plataforma, aumento da simplificação e melhorias na operacionalidade.

Tabela 58. Aspetos a melhorar nos sistemas de informação

Áreas a melhorar	Entidades beneficiárias	Equipas técnicas e técnicos das AG e OI
Assistências técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Mais rapidez na resolução dos problemas/apoio técnico; - Aumento do número de técnicos para prestar apoio; - Facultar contactos telefónicos para esclarecimento de dúvidas; - Melhorar a informação de apoio disponível na própria plataforma. 	<ul style="list-style-type: none"> - Melhorar a assistência técnica
Capacidade técnica da plataforma	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar a capacidade para evitar falhas resultantes do elevado número de acessos em simultâneo; - Maior capacidade para receber pedidos. 	-
Simplificação	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificação dos formulários de candidatura e pedidos de pagamento; - Simplificação de processos, clareza da linguagem, fluidez da plataforma; - Tornar a plataforma mais intuitiva. 	-
Operacionalidade	<ul style="list-style-type: none"> - A utilização do mesmo modelo de formulário induz em erro, deve existir apenas o número de campos de preenchimento que se adequam àquela modalidade; - Melhorar no cruzamento de dados da parte física e financeira. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cálculos automáticos das OCS em função da despesa submetida; - Permitir a análise por <i>template</i>. - Distinção de valores acumulados dos valores dos períodos.

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020), Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

231. A um nível mais transversal, o Balcão 2020, que se constitui como o ponto de acesso aos Programas Operacionais financiados pelos FEEI para todas as entidades que pretendam candidatar-se a financiamento, apresenta igualmente limitações. O POCH foi especialmente crítico⁷¹ ao referir que este funciona, regra geral, segundo a lógica de custos reais não se encontrando ajustado às particularidades de cada uma das metodologias de OCS. O sistema tem limitações que levam, por exemplo, ao anulamento de reembolsos, que ocorrerem com alguma frequência em operações de baixo montante.

232. Dada a toda a informação recolhida a hipótese é considerada como parcialmente validada uma vez que não existiu um levantamento sistemático de necessidades para as plataformas e os ajustamentos foram sendo efetuados à medida

⁷¹ Parecer do GA de 19 de abril de 2021.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

que as metodologias foram sendo implementadas. No entanto foram integradas especificidades nas plataformas e quer entidades beneficiárias, quer equipas técnicas e técnicos das AG e OI fazem uma avaliação mediana das adaptações efetuadas e da sua adequabilidade às OCS (ainda que vá variando caso a caso). É importante lembrar o que foi referido num dos estudos de caso já citado em que é a plataforma que efetua automaticamente a aplicação da taxa fixa facilitando em larga medida o procedimento de pedido de reembolso. Por sua vez, o sistema de informação do FEADER é o que tem uma avaliação bastante elevada da sua adequabilidade por parte das AG, informação que não pode ser triangulada devido à falta de evidências nos inquéritos e estudos de caso por parte de entidades beneficiárias e equipas técnicas que utilizem esta plataforma.

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H6.	Os sistemas de informação (SI) conseguem integrar as especificidades das OCS e dar resposta às necessidades de gestão e monitorização
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal 6.1. Análise dos SI para identificar necessidades de adaptação aos novos fluxos de informação das OCS cobrindo todas as fases de implementação de operações e de monitorização	
Sistemas de informação sem um levantamento sistemático de necessidades decorrentes de OCS; Ajustamentos pontuais à medida que as metodologias vão sendo implementadas. (Fonte: inquérito e entrevistas às AG)	I.6.1 Tipo de necessidade de ajustamento identificada
Elo causal 6.2. Produção de soluções tecnológicas que garantam a compatibilidade com os requisitos e especificidades das OCS.	
AG – adequabilidade dos SI negativa ou mediana Equipas técnicas e técnicos das AG e OI: SI FSE – média 3,9 SGO – média 4,7 (corresponde a 3 casos) SI FEDER – média 3,4 SI AD&C – média 4,0 (corresponde a 1 caso) Entidades beneficiárias: SI FSE – média 4,4 (Fonte: Inquérito às AG e Equipas Técnicas das AG e OI) Informação consubstanciada pelos <i>focus group</i> realizados junto dos técnicos das AG e OI onde foram referida as dificuldades inerentes à utilização dos SI.	I.6.2 Grau de adequabilidade dos SI por parte dos técnicos das AG e OI*
Elo causal 12.1. Recolha de feedback dos principais utilizadores dos SI sobre a compatibilidade dos SI com as OCS e produção de soluções para dar resposta às lacunas identificadas	
Equipas técnicas e técnicos das AG e OI: SI FSE – média 3,6 SGO – média 4,3 (corresponde a 3 casos) SI FEDER – média 3,1 SI AD&C – média 4,0 (corresponde a 1 caso) Entidades beneficiárias: SI FSE – média 4,4 (Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)	I.12.1 Grau de adequabilidade dos SI às OCS*

* Escala: 1 – inexistente; 6 – elevada

H11. O sistema contruído 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

Elo causal 11.1 Construção do sistema de indicadores de monitorização e avaliação que permita a recolha de evidências sobre as OCS

Elo causal 11.2. Recolha de informação e elaboração de relatórios que permitem aferir a evolução das operações

233. O sistema de monitorização dos PO do próprio PT2020 não teve em consideração as especificidades das OCS, sendo que, em geral, as AG inquiridas não identificaram alterações concretas nos documentos de monitorização decorrentes da introdução de OCS. A única exceção foi o POR Madeira, que referiu que os mapas de gestão passaram a contemplar colunas onde se verifica o regime das operações (custos reais ou OCS). Da mesma forma, não se registaram alterações nos procedimentos de monitorização – novamente com a exceção do POR Madeira e apenas contemplando a menção se as operações são ou não abrangidas por OCS. Neste sentido, não é de estranhar a avaliação globalmente

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

negativa que a maioria das AG faz relativamente aos sistemas de monitorização e informação, em dimensões como a informação disponível e a sua utilidade e sobre os próprios documentos de monitorização existentes.

Tabela 59. Avaliação, pelos PO, de diferentes aspetos do processo de monitorização e avaliação da adoção de metodologias

	PDR 2020	POCH	POISE	PO Norte	PO RAM	PO RAA	POR Centro	POR Algarve
Harmonização existente nos vários PO relativamente à monitorização da implementação de OCS	3	2	3	3	6	3	Sem resposta	Sem resposta
Coerência da informação disponível nos sistemas de informação PT2020 relativa aos resultados das operações financiadas por metodologias de OCS	3	5	5	2	4	4	Sem resposta	Sem resposta
Utilidade da informação existente para a monitorização da eficácia das tipologias de operação com OCS	3	4	3	3	2	4	Sem resposta	Sem resposta
Adequação dos documentos de monitorização (p. ex. relatórios de execução) às especificidades das OCS	3	4	2	3	1	4	Sem resposta	Sem resposta

Fonte: Inquérito às AG.

Nota: Escala: 1 – inexistente; 6 – elevada

234. Dos itens em análise as AG, e sobretudo o POCH e o PO ISE, consideram existir coerência na informação disponível nos sistemas de informação PT2020 relativa aos resultados das operações financiadas por metodologias OCS.

235. As equipas técnicas e técnicos das AG e OI, por sua vez, fazem uma apreciação mediana dos mesmos itens, o que significa que consideram que existe alguma harmonização nos vários PO relativamente à monitorização da implementação das OCS. Num dos estudos de caso⁷² com operações financiadas por mais de um fundo e com a aplicação de mais de uma metodologia de OCS, é referido que quem gere várias operações tem dificuldades com os procedimentos que tendem a variar entre AG. A título de exemplo é referido que no caso da forma de publicação de dados no BaseGov existem vários procedimentos para a mesma regra geral por parte dos vários PO.

Tabela 60. Avaliação, pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI, de diferentes aspetos do processo de monitorização e avaliação da adoção de metodologias

	N	Média
Harmonização existente nos vários PO relativamente à monitorização da implementação de OCS	18	3,6
Coerência da informação disponível nos sistemas de informação PT2020 relativa aos resultados das operações financiadas por metodologias de OCS	22	3,6
Utilidade da informação existente para a monitorização da eficácia das tipologias de operação com OCS	21	3,7
Adequação dos documentos de monitorização (p. ex., relatórios de execução) às especificidades das OCS	21	3,6

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

Nota: Escala: 1 – inexistente; 6 – elevada

236. Face ao exposto a hipótese foi considerada não validada devido à falta de identificação de lacunas e consequentemente de alterações dos sistemas de monitorização, tendo apenas um PO efetuado alterações a alguns dos documentos para incluir as especificidades das OCS.

⁷² Estudo de caso na Associação Terras Dentro

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H11.	O sistema contruído 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.
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal 11.1 Construção do sistema de indicadores de monitorização e avaliação que permita a recolha de evidências sobre as OCS	
Não foi realizada a identificação de lacunas	I.11.1.a Tipos de lacunas identificadas
Sem alterações nos sistemas	I.11.1.b Tipo de alterações introduzidas nos sistemas de monitorização e avaliação
PDR 2020 - 3 POCH - 2 POISE - 3 PO Norte - 3 PO RAM - 6 PO RAA - 3 Técnicos das AG e OI - média 3,6 (Fonte: inquérito às AG e equipas Técnicas das AG e OI) Estudo de caso com a indicação de pouca harmonização nos procedimentos entre PO.	I.11.1.c Grau de harmonização existente nos vários PO relativamente à monitorização da implementação de OCS*
Mapas de gestão e documentos de monitorização POR Madeira (Fonte: inquérito às AG)	I.11.1.d Nº de documentos de monitorização alterados para incluir as OCS
Elo causal 11.2. Recolha de informação e elaboração de relatórios que permitem aferir a evolução das operações	
PDR 2020 - 3 POCH - 5 POISE - 5 PO Norte - 2 PO RAM - 4 PO RAA - 4 Técnicos das AG e OI - média 3,6 (Fonte: inquérito às AG e equipas Técnicas das AG e OI)	I.11.2.a Coerência da informação disponível nos sistemas de informação PT2020 relativa aos resultados das operações financiados por tipologias OCS*
PDR 2020 - 3 POCH - 4 POISE - 3 PO Norte - 3 PO RAM - 2 PO RAA - 4 Técnicos das AG e OI - média 3,7 (Fonte: inquérito às AG e equipas Técnicas das AG e OI)	I.11.2.b Apreciação da utilidade da informação existente para a monitorização da eficácia das tipologias de operação com OCS*

* Escala: 1 – inexistente; 6 – elevada

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

Elo causal 5.1. Elaboração de documentos de orientação (manuais de procedimentos, *checklist* de auditoria, etc.) em consonância com as metodologias de OCS

237. A introdução de metodologias de OCS implica uma mudança no foco das ações de controlo auditoria em relação aos procedimentos em custos reais, devendo centrar a sua atenção nas realizações e resultados e não nos custos financeiros dos projetos.

238. Neste sentido é importante a existência de documentos de orientação que permitam que os procedimentos de auditoria, controlo e certificação sejam ajustados aos princípios subjacentes à adoção de OCS e que contribuam para uma maior harmonização neste tipo de ações. De acordo com as entrevistas realizadas, a análise documental efetuada constata-se que os principais documentos que norteiam o controlo e auditoria a nível nacional foram alterados de forma a incorporar orientações e procedimentos específicos para as metodologias de custos simplificadas adotadas, nomeadamente:

- Os manuais de procedimentos das AG e Sistema de Gestão e controlo. Estes documentos descrevem os procedimentos inerentes às tarefas a executar pelos intervenientes na gestão e controlo do PO e incluindo disposições específicas relativamente às OCS, nomeadamente no domínio das verificações de gestão – administrativas e no local a realizar nas operações com OCS: adicionalmente as AG também desenvolveram

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

checklists de verificação administrativa e de verificação no local específicas para cada tipologia de operações tendo em conta as particularidades da modalidade de financiamento

- O Manual de Procedimentos para Auditorias em Operações (2016), da Unidade de Controlo e Auditoria da AD&C (Estrutura Segregada de Auditoria), “aprovado” pela IGF. Este documento estabelece os métodos, procedimentos e instrumentos de trabalho considerados necessários e adequados para o cumprimento das responsabilidades de controlo e auditoria, proporcionando uma referência metodológica para a execução das suas tarefas.

No caso do FSE este documento inclui nos Instrumentos de trabalho um Teste substantivo para auditoria a operações de Custos Simplificados. No caso do FEDER, não foi encontrada referência explícita aos custos simplificados, o que deriva do facto do manual ser de 2016 e de nessa altura ainda não existirem operações com OCS neste Fundo, mas conforme foi indicado na entrevista o manual será revisto de forma a acautelar a correta aplicação da metodologia.

- Manual de Procedimentos da Entidade de Certificação, o qual estabelece as metodologias de análise a adotar pela Unidade de Certificação no processo de certificação de despesas, tendo por base a legislação comunitária e nacional aplicável, procurando consolidar e uniformizar o conjunto de procedimentos e instrumentos de trabalho a aplicar no âmbito das suas funções – nomeadamente, no que respeita à análise dos Pedidos de Pagamento Intercalares (PPI) previamente à sua submissão à CE, à preparação e elaboração das Contas, bem como nos controlos de suporte de suporte às Contas a realizar sobre as despesas declaradas pelas AG. Em vários pontos do documento existem referências explícitas às OCS, sendo definidos procedimentos específicos para garantir que as despesas declaradas no caso de opção pelos custos simplificados cumprem as condições para o seu pagamento.

239. Estes documentos tratam-se de documentos orientadores que são alterados/ajustados sempre que seja considerado necessário, designadamente nos momentos de a introdução de novos procedimentos e/ou a alteração dos existentes, por exemplo devido à aplicação de novas metodologias de OCS ou a disponibilização de novas orientações por parte da CE.

240. De uma forma global, a informação recolhida nas entrevistas e no *focus-group* com auditores indica que os documentos estão ajustados às características das OCS, mas consideram que há à medida que forem tendo mais experiência e conhecimento sobre a aplicação de OCS naturalmente vai surgir a necessidade de alteração/introdução de mais especificidade relativamente às OCS, até porque se trata de uma área que só recentemente começou a ter uma utilização mais abrangente e portanto o património de conhecimento existente ainda é relativamente reduzido. Saliente-se que só recentemente, no contexto das redes transnacionais para a simplificação do FEDER e FSE, foram disponibilizados pela CE os instrumentos/ *checklist* para auditorias das operações financiadas em OCS e, as AG referem que ainda não têm conhecimento, de que outros instrumentos as auditorias se irão socorrer. Neste âmbito, refira-se que no *Focus Group* Controlo e Auditoria, foi mencionado que em supervisões por parte da Comissão Europeia e do Tribunal de Contas Europeu a operações em OCS, por vezes, são solicitados documentos que as entidades nacionais consideravam não ser necessários nesta modalidade de financiamento, existindo a necessidade de adaptação dos procedimentos e documentos de suporte de forma a que as auditorias nacionais respondam também às exigências das auditorias europeias.

241. Existe uma área onde a Estrutura Segregada de Auditoria considera que existe uma lacuna importante, e esta área diz respeito à ausência de tabelas indicativas a aplicar em matéria de correções financeiras caso detetem inconformidades, por exemplo no cumprimento de legislação obrigatória (caso da publicidade aos apoios), assim, mesmo que sejam detetadas inconformidades fazem recomendações, mas não podem penalizar financeiramente. p.ex. no caso da contratação pública existe um documento orientador da Comissão para correção de erros referentes a incumprimento das regras em matéria de contratação pública, considera-se que devia existir um específico para os custos simplificados.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

242. A informação recolhida aponta, neste sentido, para a validação parcial desta hipótese na medida em que ainda existem áreas onde a informação disponibilizada por parte da Comissão Europeia não existe ou é insuficiente, assim como, foi indicado que e de acordo com posições expressas no *focus group* dirigido ao controlo e auditoria, à medida que se acumula experiência de auditoria a operações com metodologias de custos simplificados é natural que exista a necessidade de ajustamentos e alterações de forma a facilitar o processo de auditoria e a dar resposta às exigências das auditorias europeias.

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H5.	Os procedimentos específicos de controlo, verificação e auditoria estão ajustados aos requisitos e objetivos das OCS
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal: 5.1. Elaboração de documentos de orientação (manuais de procedimentos, <i>checklist</i> de auditoria, etc.) em consonância com as metodologias de OCS	
Os documentos mais relevantes para o controlo verificação e auditoria (sistema de gestão e controlo dos PO e manuais de procedimentos da AG, UCA e UC) têm especificações relativamente às OCS As AG desenvolveram <i>checklist</i> de verificação administrativa e no local (Fonte: Entrevistas, <i>focus group</i> controlo e auditoria)	I.5.1a Número de documentos internos de orientação dedicados ou com referências às OCS por PO
Inexistência, por parte da CE, de tabelas indicativas a aplicar em matéria de correções financeiras caso se detetem inconformidades Não foram apontadas lacunas nos documentos nacionais existentes, face à documentação e orientações da CE existentes Antecipação da necessidade de ajustamento e alteração de documentos decorrente da experiência e orientações de instâncias europeias (Fonte: Entrevistas, <i>focus group</i> controlo e auditoria)	I.5.1b Qualidade e exaustividade das referências às OCS nos documentos de orientação

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

Elo causal: 10.1. Verificação pela Autoridade de Certificação da conformidade das despesas com metodologia estabelecida

Elo causal: 10.2. Verificação, pelas equipas de auditoria e Autoridade de Auditoria da correta aplicação da metodologia

243. Os procedimentos realizados pela Autoridade de Certificação para operações em OCS encontram-se definidos e descritos no seu manual de procedimentos, estando definido um conjunto de verificações e validações com o objetivo de assegurar o cumprimento das disposições estabelecidas na legislação comunitária e nacional relacionada com os Custos Simplificados.

244. Neste sentido, a Autoridade de Certificação no seu Manual de procedimentos, contempla um conjunto de procedimentos e instrumentos de suporte a verificações e validações rigorosas, garantindo que as despesas declaradas no caso de opção pelos custos simplificados cumprem as condições para o pagamento. Assim, na sequência do registo do Pedido de pagamento no Sistema de Informação, o sistema desencadeia uma série de validações, algumas das quais associadas às OCS. Adicionalmente são realizadas verificações técnicas por forma a confirmar que a informação prestada pela AG permite assegurar o cumprimento dos requisitos aos quais a despesa a declarar no âmbito dos PPI deve obedecer, com um conjunto de especificações relativamente as OCS.

245. Da informação que foi disponibilizada quer nas entrevistas quer no inquérito às AG não foram mencionados casos de despesa recusados no processo de certificação de pedidos de esclarecimentos relativos a operações com OCS, tendo apenas uma AG no *focus group* referido que existiram situações de não certificação de despesa relacionadas com a aplicação de OCS a operações de baixo montante, devido à Entidade de Cerificação considerar que essas operações estavam mal enquadradas em virtude da existência de contratação pública. De uma forma global, as AG fazem uma avaliação positiva dos procedimentos de certificação, nas tipologias de despesa certificada.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 61. Avaliação dos procedimentos certificação

PO/TO	Certificação
POCH. Cursos profissionais, CEF e cursos de aprendizagem	5
POISE. Estágios, Emprego jovem Ativo e PEPAL	4
POR Centro.CEI e CEI+.	4
POR Centro: TeSP	6
POR Norte.CEI e CEI+.	6
POR Madeira. Ensino Profissional	5
POR Açores. Cursos profissionais	4

Notas: Escala: 1 – nada adequadas; 6 – muito adequadas

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019)

246. A adoção de OCS implica uma mudança do foco da auditoria devendo esta centrar-se mais nas realizações do que nos meios e recursos e custos das operações, conforme mencionado no ponto 6 das “Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados - OCS”, deixando os documentos financeiros de ser o ponto central no controlo e auditoria. Assim, no contexto de custos simplificados a auditoria, conforme as orientações existentes, abrangerá:

- Verificação de que a metodologia se encontra corretamente definida de acordo com a regulamentação europeia e nacional e que o método de cálculo para os valores definidos (taxas, custos unitários, montantes fixos) e os pressupostos utilizados são os corretos.
- Verificação da correta aplicação da metodologia através de uma análise das realizações/resultados das operações (no caso dos custos unitários e montantes fixos) ou a verificação, das categorias de custos “reais” elegíveis aos quais a taxa fixa é aplicada.

247. Este recentramento do foco do controlo e auditoria, é uma das dimensões na adoção de OCS que mais incertezas e receios colocava e continua a colocar à generalidade das AG entrevistadas, na medida em que em sede de auditoria podem surgir dúvidas/questões sobre a metodologia, e esta pode ser considerada como estando mal definida, originado um erro sistémico, abrangendo todas as operações em execução com aquela metodologia. Neste âmbito refira-se o envolvimento da IGF no processo de definição de metodologias (cf. análise da Hipótese 2- Elo causal 2.3), a qual dá um parecer prévio sobre as metodologias de OCS, o que não significa a sua aprovação formal e, portanto, em sede de auditoria poderão ser colocadas novas questões, mas permite robustecer as metodologias, acautelando a resposta às dúvidas que a metodologia proposta coloca à Autoridade de Auditoria.

248. Num contexto onde existe uma cultura fortemente enraizada de verificação financeira de despesas, quer por parte dos auditores, quer dos técnicos, mencionada pela generalidade dos entrevistados, outro dos motivos de apreensão que as entidades referem prende-se com a forma como a autoria vai fazer a verificação da correta aplicação da metodologia. Uma vez que ainda há pouca experiência prática de auditoria a operação com custos simplificados e não existem procedimentos e práticas consolidados e estabilizados para a auditoria, existe, por parte das AG e entidades beneficiárias, algum desconhecimento sobre a forma como os auditores vão fazer a aferição das evidências de cumprimento das realizações/resultados e de outras condições definidas na metodologia e receio de não estarem a solicitar/verificar tudo o necessário.

249. Não obstante, estes receios, a informação que foi disponibilizada quer nas entrevistas, quer no inquérito às AG, indica que existe uma avaliação globalmente positiva dos procedimentos de auditoria. De referir, contudo, que a experiência de auditoria em operações com OCS é reduzida, centrando-se sobretudo nas tipologias de tabelas normalizadas de custo unitário do FSE. A partir d informação que foi disponibilizada no inquérito às AG não foram mencionados casos de despesa recusados no processo de auditoria ou de pedidos de esclarecimentos relativos à aplicação de metodologias de OCS.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 62. Avaliação dos procedimentos auditoria

PO/TO	Auditoria
POCH. Cursos profissionais, CEF e cursos de aprendizagem	5
POISE. Estágios, Emprego jovem Ativo e PEPAL	4
POR Centro.CEI e CEI+.	4
POR Centro: TeSP	6
POR Norte.CEI e CEI+.	6
POR Açores. Cursos profissionais	4

Notas: Escala: 1 – nada adequadas; 6 – muito adequadas

Fonte: Inquérito às Autoridades de Gestão (2019)

250. De acordo com os auditores auscultados nos *focus-group*, com a introdução de OCS os procedimentos de auditoria têm vindo a ser alterados e estão a ser desenvolvidas auditorias mais viradas para o resultado, ainda que a experiência concreta de auditorias a projetos com OCS seja reduzida.

251. Existem alguns desafios associados às OCS, identificados pelos auditores, nomeadamente a auditoria a operações com baixos níveis de realização e onde é muito difícil obter indicadores que permitam fazer a avaliação de resultados e ter uma relação entre o nível de execução física e o gasto subjacente em custos simplificados, uma vez que para a maioria das operações só é possível aferir os resultados efetivos no final da operação (em sede de saldo). De forma a minimizar a situação descrita, os auditores auscultados consideram que os processos de amostragem das operações a auditar deveriam ter em consideração os níveis de execução física (o que não acontece atualmente), e por outro, que em sede de definição das metodologias deveria ser acautelada a existência de indicadores intermédios, que ao longo do ciclo de vida do projeto permitissem orientar a auditoria de determinados graus de concretização ou realização, sabendo de antemão que são graus de concretização ou realização intermédios e não finais. Foi mencionado, igualmente, que a existência destes indicadores intermédios poderia contribuir para a criação pelas entidades beneficiárias de mecanismos de monitorização da execução das operações, prática que considerem ser muito pouco frequente.

252. Os auditores auscultados referiram ainda que consideram que o processo de auditoria e controlo poderia ser facilitado se no documento metodológico as regras definidas estivessem claramente associadas às evidências (documentos) necessárias para verificar o seu cumprimento, delimitando neste sentido o que é auditável em cada metodologia, ficando claro para os auditores quais são os documentos que devem ser apresentados como evidência daquilo que se quer verificar. Da mesma forma, fica também claro para as entidades beneficiárias que percebem que documentos têm de incluir nos dossiers para demonstrar o cumprimento de determinadas regras. De acordo com os auditores ouvidos no âmbito desta avaliação existem situações em que são confrontados com regras, para as quais não estão claramente definidos os documentos de evidência o que torna mais difícil a verificação do seu cumprimento em sede de auditoria.

253. Para as entidades presentes no *Focus group* a alteração do perfil de auditorias, decorrente da introdução de OCS não cria a necessidade de alteração no perfil dos auditores, na medida em que consideram que atualmente as equipas de auditoria já são multidisciplinares e que os profissionais existentes estão habituados a adaptar-se ao contexto e a novas metodologias de auditorias. Até ao momento ainda não sentiram a necessidade de ações de formação de forma a reforçar e a adaptar as suas competências às exigências das auditorias em OCS, ainda que reconheçam que possam vir a ser necessárias no futuro.

254. A análise efetuada permite constatar que existiu uma alteração nos procedimentos de certificação e que as auditorias tendem a mudar o foco da despesa para a verificação de resultados, ainda assim, a experiência de auditoria na maioria das tipologias de operações com OCS é reduzida, persistindo nas AG receio e incertezas relativamente ao recentramento das autorias, assim como, constrangimentos às OCS referidos pelos auditores, Face ao exposto considera-se que esta hipótese é parcialmente validada.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H10.	Os processos de auditoria e certificação nas tipologias de operação com OCS implementadas centram-se na verificação das realizações e resultados alcançados pelas operações
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
Elo causal: 10.1. Verificação pela autoridade de certificação da conformidade das despesas com metodologia estabelecida	
Não foram mencionados casos de despesa recusados ou de pedidos de esclarecimentos (Fonte; Inquéritos e entrevistas às AG, entrevista à Unidade de Certificação)	I.10.1a Número de casos de certificação de despesa recusados face ao conjunto de solicitações e respetivas justificações.
	I.10.1b Montante de despesa recusada
	I.10.1c Montante de despesa sobre a qual foram pedidos esclarecimentos
	I.10.1 N ^o e tipo de incompatibilidades verificadas nos procedimentos de certificação
	I.10.1d Tipo de dificuldades encontradas pelas instâncias de certificação em lidar com tipologias de operação com OCS implementadas.
	I.10.1e Tipo de respostas e estratégias das instâncias de certificação para responder a essas dificuldades.
Procedimentos ajustados de forma a garantir que as despesas declaradas no caso de opção pelos custos simplificados cumprem as condições para o pagamento Todas as AG (n=7) avaliam a adequação dos procedimentos de certificação com 4 ou mais (Escala de 1 nada adequadas a 6 – muito adequadas (Fonte; Inquéritos e entrevistas às AG, entrevista à Unidade de Certificação)	I.10.1f Apreciação sobre o enfoque dos procedimentos de certificação em OCS
Elo causal: 10.2. Verificação, pelas equipas de auditoria e Autoridade de Auditoria da correta aplicação da metodologia	
Não foram mencionados casos de despesa recusados ou de pedidos de esclarecimentos (Fonte; Inquéritos e entrevistas às AG)	I.10.2a Montante despesa recusado face ao conjunto de solicitações e respetivas justificações. I.10.2b Montante de despesa sobre a qual foram pedidos esclarecimentos I.10.2 N ^o e tipo de incompatibilidades verificadas nos procedimentos de auditoria
Os procedimentos de auditoria têm vindo a ser alterados e estão a ser desenvolvidas auditorias mais viradas para o resultado (Fonte: Entrevista: Unidade de Controlo e Auditoria Focus Group Controlo e Auditoria)	I.10.2c Grau de sensibilidade às especificidades das OCS nos critérios de auditoria aos beneficiários.
Até ao momento ainda não sentiram a necessidade de ações de formação de forma a reforçar e a adaptar as suas competências às exigências das auditorias em OCS, ainda que reconheçam que possa vir a ser necessárias no futuro. (Fonte: Focus Group Controlo e Auditoria)	I.10.2d Tipo de respostas e estratégias das instâncias de auditoria para responder a dificuldades
Não existe necessidade de alteração do perfil dos auditores,	I.10.2e Tipo de alterações no perfil de competências dos auditores
Todas as AG (n=6) avaliam a adequação dos procedimentos de auditoria com 4 ou mais (Escala de 1 nada adequadas a 6 – muito adequadas Incertezas e receios das AG relativamente às auditorias Auditores referem as dificuldades de auditoria em operação em OCS com baixos níveis de execução e a necessidade identificação clara em sede de documento metodológico estar claramente definido o que que é auditável. (Fonte; Inquéritos e entrevistas às AG, entrevista à Unidade de Controlo e Auditoria)	I.10.2f Apreciação sobre o enfoque dos procedimentos de auditoria em OCS

4.3. Eficácia

Q4. As OCS alcançaram os seus objetivos (nomeadamente a simplificação da aplicação dos FEEL 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?

A resposta a esta questão de Avaliação assenta no teste da TdM, procurando elementos de resposta da Hipótese 12 à Hipótese 18 através da análise dos elos causais correspondentes conforme apresentado no Ponto 3.2 (Figura 4)

A aplicação das metodologias de OCS trouxe uma **redução dos 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**, percebido quer pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI, quer pelas entidades beneficiárias (H13). Por outro lado, os processos de contratualização e pagamento centrados nas realizações e resultados, contribuíram para uma **orientação para os resultados nos diversos stakeholders** (H14). No entanto, estas alterações **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 (H12), nem numa melhoria da qualidade das realizações e dos resultados das operações (H18), uma vez que o foco nos resultados se centra essencialmente no cumprimento dos indicadores definidos para as tipologias de intervenção.

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 (H15), 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 (H16), pelo que não existem evidências objetivas de **ganhos de eficiência** (H17) 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.

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

Efeito 1. Alteração dos recursos, em número e competências, necessários para a análise e acompanhamento das operações

255. Dos dados analisados anteriormente, verifica-se que efetivamente a aplicação das OCS em Portugal trouxe uma redução da carga administrativa na fase de candidatura, com a redução do número de documentos requerido, um enfoque nos resultados e a diminuição dos tempos de análise destas, e, posteriormente na fase de implementação das operações, com processos de pagamento mais centrados nos resultados (e as verificações administrativas e no local centradas nestes) e com menos documentos associados. No entanto, tal não ocorreu de uma forma uniforme, apresentando variações ao nível das metodologias, e mesmo dentro da mesma metodologia, conforme a tipologia de operação, enfoque nos resultados, quer ao nível da redução da carga administrativa.

256. De acordo com o definido na teoria da mudança, e já referido ao longo deste relatório, a introdução de OCS, ao assentar o seu foco nos resultados em detrimento da despesa e ao diminuir a carga administrativa, tem subjacente uma reorganização no funcionamento das equipas técnica, com uma alteração no enfoque do trabalho dos técnicos, da

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

verificação de despesa para a verificação de resultados com uma componente mais forte de presença no terreno. Esta mudança pretendida tinha implicações na forma como os *stakeholders* - AG, técnicos das AG e OI e entidades beneficiárias - viam a sua missão, implicando uma transformação na cultura institucional dos PO e a alteração dos recursos humanos, quer em número, quer em competência, adaptando-se ao trabalho agora necessário para a análise e acompanhamento das operações.

257. Para a avaliação dos efeitos da adoção de OCS é determinante analisar se, em termos globais, as alterações que se verificaram na carga administrativa e enfoque nos resultados geraram uma alteração no perfil e no número de elementos nas equipas que se encontram a trabalhar operações financiadas por custos simplificados.

258. Como já foi referido, verifica-se que nas equipas técnicas das AG e OI de uma forma geral não existiram alterações. Apenas uma AG refere a redução dos recursos humanos necessários para a análise e acompanhamento das operações (POR Centro) e 91,8% dos técnicos das AG e OI inquiridos refere que não existiram alterações na dimensão das equipas a que pertencem. Quando se pede uma quantificação das alterações a este nível, os técnicos das AG e OI referem a diminuição média de 0,8 pessoas nas equipas, sendo apenas esta referida apenas entre os técnicos que trabalham com operações com tabelas normalizadas de custos unitários. Esta informação foi confirmada no âmbito da primeira sessão de *focus group* com AG e OI onde foi reiterada a manutenção da dimensão das equipas de trabalho.

259. O mesmo se passa junto das entidades beneficiárias, onde a aplicação das OCS não trouxeram grandes mudanças na composição e organização do trabalho ou nas equipas de projeto, uma vez que 76,8% referiu não ter existido alterações a este nível.

260. Na perceção dos técnicos das AG e OI que responderam ao inquérito verifica-se a mesma tendência com 53,3% a referir que se verifica uma manutenção das competências nas equipas de trabalho, sendo apenas 28,9% dos técnicos a referir a diversificação das competências e 17,8% a referir o reforço das competências numa área específica.

261. Por sua vez, as entre as entidades beneficiárias que referiam ter existido alterações nas equipas, o foco dessas alterações centra-se no trabalho desenvolvido pelos técnicos e não no aumento ou redução do número de elementos. De facto, 70% das entidades beneficiárias (14 casos em 20) indicaram que se denota 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 redução dos recursos humanos necessários para o acompanhamento financeiro das operações foi assinalada por 45% das entidades beneficiárias (9 casos), ao passo que o reforço dos recursos humanos afetos a realização das atividades teve apenas três respostas (15%).

262. No âmbito dos estudos de caso, e como já foi referido, grande parte das entidades ouvidas⁷³ revelaram que com a aplicação das metodologias de OCS efetivamente verificou-se menos solicitações de documentação e burocraticamente é menos exigente a prestação de contas, no entanto na organização contabilística e financeira das operações estas entidades mantêm os mesmos procedimentos dos utilizados em operações em custos reais, uma vez que organizam internamente todas as operações de forma semelhante. A grande vantagem das metodologias de OCS é no momento do lançamento dos pedidos de pagamento que é mais rápido. Desta forma, como o procedimento contabilístico de controlo e verificação e análise de desvios é idêntico quer com custos reais, quer com custos simplificados, efetivamente não houve a libertação de recursos, pois o trabalho diário não sofreu alterações muito significativas.

263. Tendo em atenção o exposto, as evidências conduzem à não validação da hipótese em análise, uma vez que mesmo nas metodologias onde foi referida que havia um maior foco nas realizações e resultados e redução da carga administrativa (tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos), não se verificaram alterações significativas nem no número nem na composição das equipas de trabalho, quer nas equipas técnicas das AG e OI, quer nas equipas das entidades beneficiárias.

⁷³ Estudos de caso na associação de Apoio à Vítima, INETESE, Associação Terras Dentro, ANESPO.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H12.	Processos de contratualização, pagamento, auditoria e monitorização com redução da carga administrativa e maior foco nas realizações e resultados geraram uma alteração no perfil de recursos associados à gestão de fundos comunitários
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos efeitos associados à hipótese	
Efeito 1. Alteração dos recursos, em número e competências, necessários para a análise e acompanhamento das operações	
91,8% dos técnicos das AG e OI referem a manutenção do número de recursos humanos necessários para a análise e acompanhamento das operações Quantificação no total: média menos 0,8 recursos humanos Por metodologia: Taxa fixa – sem alteração no número recursos humanos Montantes fixos – sem alteração no número recursos humanos Baixos montantes – sem alteração no número recursos humanos Custos unitários - média menos 0,9 recursos humanos (Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)	I.E1.1 Variação no nº recursos humanos necessários para a análise e acompanhamento das operações nas AG.
Técnicos das AG e OI: Manutenção das equipas - 53,3% Diversificação de competências – 28,9% Reforço de competências numa área específica - 17,8% (Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)	I.E1.2 Tipo de alterações nas competências das equipas
76,9% das entidades beneficiárias referiram não ter efetuado alterações à composição ou organização do trabalho na entidade na sequência da implementação das OCS Alterações aos recursos humanos: Redução dos recursos humanos necessários para o acompanhamento financeiro das operações – 45% (9 casos em 20) Reforço dos recursos humanos afetos a realização das atividades – 15% (3 casos em 20) (Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI) Consubstanciado pelos <i>focus group</i> e <i>estudos de caso</i> onde foi referido não terem sido efetuadas alterações ao número de elementos das equipas nas entidades beneficiárias.	I.E1.3 Variação do nº de recursos humanos afetos à gestão financeira das operações nas entidades beneficiárias

* Variação entre “1 - nada adequado” a “6 – totalmente adequado”

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

Efeito 2. Redução da carga administrativa nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos stakeholders

Efeito 6. Maior celeridade dos procedimentos

264. De acordo com a TdM a adoção de OCS teria implícito a redução do número de documentos associados aos processos de contratualização, pagamento e auditoria, o que levaria a uma redução da carga administrativa nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, para os diversos *stakeholders*, com enfoque nos técnicos das AG e OI e entidades beneficiárias, e, conseqüentemente uma maior celeridade dos procedimentos.

265. Os técnicos das AG e OI, tal como já foi referido anteriormente, destacam a simplificação dos processos como uma das principais conseqüências da utilização das OCS, mediante a diminuição do tempo dedicado a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas e na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo.

266. Analisando com mais detalhe, no global verifica-se que em média, de acordo com os técnicos das AG e OI 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. Esta redução de tempo de trabalho é mais expressiva entre os técnicos das AG e OI que trabalham com taxas fixas e tabelas normalizadas de custos unitários, sendo igualmente nestas metodologias que se denotam a maior redução no número médio de dias despendidos na análise de candidaturas e de documentos solicitados e arquivados nesta fase.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 63. Variações no trabalho das equipas técnicas e técnicos das AG e dos PO com a introdução de OCS

	Por Metodologia				Total das respostas
	Taxas Fixas	Montantes fixos	Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	Tabelas normalizadas de custos unitários	
	Em média	Em média	Em média	Em média	Em média
% do tempo de trabalho dedicado a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas	Menos 23,1% de tempo	Menos 12,5% de tempo	Menos 19,0% de tempo	Menos 21,3% de tempo	Menos 23,1% de tempo
Nº médio de dias despendidos na análise de candidaturas	Menos 1,3 dias	Menos 1 dia	Menos 1 dia	Menos 2,6 dias	Menos 1,4 dias
Número médio de documentos solicitados e arquivados nas operações na fase de candidatura	Menos 8,5 documentos	Menos 5,0 documentos	Menos 3,3 documentos	Menos 10,2 documentos	Menos 8,9 documentos
Número médio de operações por técnico	Menos 25,1 operações	Sem alteração	Sem alteração	Mais 5 operações	Menos 6,4 operações
Nº médio de recursos humanos necessários para a análise e acompanhamento das operações	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	Menos 0,9 técnicos	Sem alteração
% do tempo de trabalho dedicado a procedimentos burocráticos e contabilísticos na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo	Menos 21,6% de tempo	Menos 10,0% de tempo	Menos 36,3% de tempo	Menos 28,2% de tempo	Menos 27,6% de tempo
% do tempo de trabalho dedicado à aferição das realizações e resultados das operações	Mais 4,0% de tempo	Mais 5,0% de tempo	Mais 21,7% de tempo	Menos 0,8% de tempo	Mais 2,9% de tempo
Nº médio de ações de verificação no local para aferir a qualidade das intervenções	Menos 2,2 ações	Sem resposta	Sem alteração	Menos 0,3 ações	Menos 0,7 ações
Número médio de documentos solicitados e arquivados nas operações na fase de implementação (pedidos de pagamento)	Mais 2,1 documentos	Menos 10,0 documentos	Sem alteração	Menos 42,7 documentos	Menos 22,8 documentos

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020).

Nota: Nos inquéritos às equipas técnicas e técnicos das AG e OI foi pedido, para cada um dos tópicos, a indicação dos tempos médios ou do número médios de documentos/ações antes da utilização das OCS e após a utilização das OCS. Este quadro apresenta a diferença entre esses dois valores médios para se ter a perceção da efetiva mudança trazida pela aplicação das metodologias de OCS.

267. Com as OCS, no geral o número de operações por técnico é reduzido, no entanto esta redução é bastante acentuada nos técnicos que trabalham com operações com taxas fixas, indicando uma média de menos 25,1 operações por pessoa. Nas metodologias de montantes fixos e baixos montantes não existem alterações a este nível, ao passo que nas tabelas normalizadas de custos unitários é indicado um ligeiro aumento no número das operações por técnico.

268. Na fase de implementação das operações observa-se a mesma tendência global de redução do tempo de trabalho, estando este agora relacionado com procedimentos burocráticos e contabilísticos na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo. Aqui, são os técnicos que trabalham com operações de baixos montantes os que indicam uma maior redução nos tempos despendidos, apresentando uma redução de 36,3% em comparação com operações semelhantes em custos reais, seguidos dos técnicos das AG e OI com operações com tabelas normalizadas de custos unitários que referem poupar em média 28,2% no tempo despendido com este tipo de procedimentos.

269. Também na fase de implementação o número médio de documentos solicitados e arquivados nos pedidos de pagamento é reduzido, sendo esta redução mais expressiva nesta fase, comparativamente à fase de análise de candidaturas. Foi referido pelos técnicos que nas operações com tabelas normalizadas de custos unitários há uma

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

redução média de mais de 40 documentos nos pedidos de pagamento, ao passo que não foram identificadas alterações a este nível nas operações de baixo montante.

270. Ao nível do tempo despendido para o trabalho dedicado à aferição das realizações e resultados das operações, como foi referido anteriormente na análise da Hipótese 4, 56,4% dos técnicos das AG e OI refere que a introdução das OCS não trouxe alterações a este nível e os dados da tabela vêm confirmar essa afirmação. Os técnicos referem que dedicaram, em termos médios, apenas mais 2,9% a este tipo de aferições, que não deixa de ser um valor percentual baixo uma vez que a aplicação das OCS tem implícito um enfoque nas realizações e nos resultados, logo seria expectável mais tempo de trabalho despendido na sua análise quando comparado com operações em custos reais. Ainda assim, quando analisamos por tipologia, verifica-se que, nas operações de baixos montantes, este investimento efetivamente foi mais elevado com um aumento médio de 21,7% nas aferições de realização e resultado das operações.

271. Ainda relativamente aos técnicos das AG e OI, não deixa de ser importante referir que é nas operações com montantes fixos que, apesar de se denotarem as mesmas tendências das restantes metodologias, os valores são os menos expressivos.

272. Por sua vez, as entidades beneficiárias, quer nos estudos de caso, quer nas respostas aos inquéritos, tiveram muita dificuldade em quantificar objetivamente as alterações que as OCS trouxeram. Tal deve-se não só à já referida manutenção dos procedimentos internos idênticos aos custos reais que limita a perceção dos tempos de trabalho, bem como os técnicos têm vários projetos entre mãos, com várias especificidades o que dificulta este tipo de perceção.

273. Ainda assim, não deixa de ser relevante assinalar que nas respostas ao inquérito, e tal como já referido:

- 60% das entidades beneficiárias considera que se registou a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos e financeiros ligados à apresentação de candidaturas. Num dos estudos de caso⁷⁴ é referido que, na fase de candidatura, com a utilização de montantes fixos (financiamento FEADER), são poucas as despesas que não estão parametrizadas o que facilita o processo de elaboração da candidatura.
- 50% referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos ligados à submissão de pedidos de pagamentos. Corroborado largamente pelos estudos de caso⁷⁵ efetuados em que foi relatado que com as OCS apenas têm, no momento do lançamento dos pedidos de pagamento, em inserir uma linha na plataforma, ao passo que em custos reais para as mesmas operações tinham que inserir centenas de linhas por pedido de pagamento.
- 50% das entidades beneficiárias acha que as OCS trouxeram a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos relacionados com a gestão financeira das operações;
- 40% das entidades beneficiárias refere a manutenção dos tempos dedicados aos procedimentos administrativos/burocráticos relacionados com a gestão técnica das operações.

274. Apesar de não haver uma quantificação objetiva, as entidades beneficiárias consideram que as OCS vieram reduzir a carga administrativa associada quer, à elaboração das candidaturas, quer à elaboração dos pedidos de pagamento.

275. Face ao exposto, pode-se considerar a hipótese validada. De facto, a introdução das OCS trouxe menos documentos associados aos procedimentos nas diferentes fases do ciclo de vida dos projetos e, conseqüentemente, uma menor carga administrativa e uma maior celeridade dos procedimentos, percecionado quer pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI, quer pelas entidades beneficiárias⁷⁶.

⁷⁴ Estudo de caso na Associação Terras Dentro.

⁷⁵ Estudos de caso na associação de Apoio à Vítima, INETESE, Associação Terras Dentro, ANESPO.

⁷⁶ Na TdM foram identificados outros fatores com influência, nomeadamente a criação da conta corrente dos beneficiários, que poderá ter influência na celeridade dos procedimentos, e a desmaterialização dos processos, harmonização e normalização de formulários de candidatura e de pagamento e criação do regulamento único para os FEEI que poderá influenciar a redução da carga administrativa nas diferentes fases do ciclo de vida dos projetos. Neste momento, ainda não estão recolhidos todos os dados para a análise destes fatores, sendo tal informação recolhida no âmbito dos *focus group*.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos efeitos associados à hipótese	
Efeito 2. Redução da carga administrativa nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos stakeholders	
Efeito 6. Maior celeridade dos procedimentos	
<p>64,6 dos técnicos das AG e OI referem a manutenção do número médio de operações que lhe são atribuídas</p> <p>Quantificação no total: Média de menos 6,4 operações</p> <p>Por metodologia:</p> <p>Taxa fixa – diminuição média de 25,1 operações por técnico</p> <p>Montantes fixos – sem alteração no número médio de operações por técnico</p> <p>Baixos montantes – sem alteração no número médio de operações por técnico</p> <p>Custos unitários - aumento médio de 5 operações por técnico</p> <p>(Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)</p>	I.E2.1 Variação no número médio de operações por técnico face a operações idênticas sem OCS
<p>61,4% dos técnicos das AG e OI refere uma diminuição do tempo dedicado a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas</p> <p>Quantificação no total: Média de menos 23,1% de tempo dedicado a estes procedimentos</p> <p>Por metodologia:</p> <p>Taxa fixa – Média de menos 23,1% de tempo dedicado a estes procedimentos</p> <p>Montantes fixos – Média de menos 12,5% de tempo dedicado a estes procedimentos</p> <p>Baixos montantes – Média de menos 19,0% de tempo dedicado a estes procedimentos</p> <p>Custos unitários – Média de menos 21,3% de tempo dedicado a estes procedimentos</p> <p>(Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)</p>	I.E2.2 Variação na % de tempo dedicado a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de análise de candidaturas antes e depois da introdução de OCS, por parte dos técnicos das AG
<p>50% dos técnicos das AG e OI refere uma diminuição nos tempos globais despendidos na análise de candidaturas</p> <p>Quantificação no total: Média de menos 1,4 dias</p> <p>Por metodologia:</p> <p>Taxa fixa – Média de menos 1,3 dias</p> <p>Montantes fixos – Média de menos 1 dia</p> <p>Baixos montantes – Média de menos 1 dia</p> <p>Custos unitários – Média de menos 2,6 dias</p> <p>(Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)</p>	I.E2.3 Variação nos tempos globais despendidos na análise de candidaturas em operações idênticas com e sem OCS (dias), por parte dos técnicos das AG
<p>61% dos técnicos das AG e OI refere uma diminuição no tempo dedicado a procedimentos burocráticos e financeiros na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo</p> <p>Quantificação no total: Média de menos 27,6% de tempo dedicado a estes procedimentos</p> <p>Por metodologia:</p> <p>Taxa fixa – Média de menos 21,6% de tempo</p> <p>Montantes fixos – Média de menos 10,0% de tempo</p> <p>Baixos montantes – Média de menos 36,3% de tempo</p> <p>Custos unitários - Média de menos 28,16% de tempo</p> <p>(Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)</p>	I.E2.4 Variação no tempo dedicado a procedimentos burocráticos e contabilísticos na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo, por parte dos técnicos das AG, em operações idênticas com e sem OCS
<p>56,4% dos técnicos das AG e OI refere uma manutenção do tempo dedicado à aferição das realizações e resultados das operações</p> <p>Quantificação no total: Média de mais 2,9% de tempo dedicado a estas aferições</p> <p>Por metodologia:</p> <p>Taxa fixa – Média de mais 4,0% de tempo dedicado a estas aferições</p> <p>Montantes fixos – Média de mais 5,0% de tempo dedicado a estas aferições</p> <p>Baixos montantes – Média de mais 21,7% de tempo dedicado a estas aferições</p>	I.E2.5 Variação no tempo dedicado à aferição das realizações e resultados das operações, por parte dos técnicos das AG, em operações idênticas com e sem OCS

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Custos unitários - Média de menos 0,8% de tempo dedicado a estas aferições (Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)	
88,2% dos técnicos das AG e OI refere uma manutenção das ações de verificação no local para aferir a qualidade das intervenções Quantificação no total: média de menos 0,7 ações Por metodologia: Taxa fixa – média de menos 2,2 ações Montantes fixos – sem resposta Baixos montantes – sem alteração no número de ações Custos unitários - média de menos 0,3 ações (Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)	I.E2.6 Variação no perfil de verificações/análise efetuado face ao perfil de verificações em Custos reais
53,7% dos técnicos das AG e OI refere uma diminuição do número de documentos solicitados e arquivados Quantificação no total: Média de menos 8,9 documentos Por metodologia: Taxa fixa – Média de menos 8,5 documentos Montantes fixos – Média de menos 5,0 documentos Baixos montantes – Média de menos 3,3 documentos Custos unitários - Média de menos 10,2 documentos (Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)	I.E2.7 Variação no número de documentos solicitados e arquivados nas operações com e sem OCS na fase de candidatura
61,2% dos técnicos das AG e OI refere uma diminuição do número de documentos solicitados e arquivados Quantificação no total: Média de menos 22,8 documentos Por metodologia: Taxa fixa – Média de mais 2,1 documentos Montantes fixos – Média de menos 10,0 documentos Baixos montantes – Sem alteração no número de documentos Custos unitários - Média de menos 42,7 documentos (Fonte: inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI)	I.E2.8 Variação no número de documentos solicitados e arquivados nas operações com OCS face a operações idênticas sem OCS na fase de implementação (pedidos de pagamento)
As entidades beneficiárias não conseguiram quantificar estes indicadores, expresso quer nos inquéritos quer nos estudos de caso. De acordo com o inquérito: 60% das entidades beneficiárias referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos e financeiros ligados à apresentação de candidaturas (corroborado por estudos de caso); 50% das entidades beneficiárias referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos ligados à submissão de pedidos de pagamentos (corroborado por estudos de caso); 50% das entidades beneficiárias referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos relacionados com a gestão financeira das operações; 40% das entidades beneficiárias referiu a manutenção do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos relacionados com a gestão técnica das operações (seguida de 35% que referiu a diminuição do tempo dedicado a estes procedimentos). (Fonte: inquérito às Entidades Beneficiárias)	I.E2.9 Variação no tempo alocado a procedimentos administrativos/burocráticos e financeiros ligados à apresentação de candidaturas por parte das entidades beneficiárias (dias) face a operações idênticas sem OCS I.E2.10 Variação tempo alocado a procedimentos administrativos/burocráticos ligados à submissão de pedidos de pagamentos por parte das entidades beneficiárias (dias), face a operações idênticas sem OCS I.E2.11 Variação no tempo alocado a procedimentos administrativos ligados à gestão financeira das operações por parte das entidades beneficiárias (dias) face a operações idênticas sem OCS I.E2.12 Variação no tempo alocado a procedimentos administrativos/burocráticos ligados à gestão técnica das operações por parte das entidades beneficiárias (dias) face a operações idênticas sem OCS

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*

Efeito 4. Foco nas realizações e resultados por parte dos diversos *stakeholders*

276. Ao longo deste relatório de avaliação, tem sido recorrente a análise relativa a um efetivo maior foco nas realizações e resultado nas várias fases das operações, uma vez que a orientação para os resultados é um dos objetivos da aplicação das OCS. Do que tem vindo a ser exposto, denota-se que os indicadores de resultado assumiram um lugar central nos processos de candidatura, e os processos de pagamento estão igualmente mais centrados nos resultados, bem como as verificações administrativas e no local.

277. Ao nível dos *stakeholders*, verifica-se que as entidades beneficiárias consideram que as candidaturas tendem a ser elaboradas com um maior foco nas realizações e resultados referindo que têm capacidade de definir objetivos de realização adequados à natureza da operação. Consideram igualmente que o perfil de verificações/análise

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

administrativa de pedidos de pagamento encontra-se centrado na análise de realizações e resultado, bem como os perfis de auditoria.

278. Além disso, e tal como referido na Hipótese 12, entre as entidades beneficiárias que referiram ter existido alterações nas suas equipas, 70% (14 caos em 20) indicaram que se denota 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.

Tabela 64. Inquiridos que concordam com as seguintes afirmações relativas à adoção de OCS, quando comparando com o seu financiamento exclusivamente em custos reais, por metodologia

	Entidades Beneficiárias								Equipas técnicas e técnicos das AG e OI							
	Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas normalizadas custos unitários		Taxas Fixas		Montantes Fixos		Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)		Tabelas normalizadas custos unitários	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
As candidaturas são elaboradas com um maior foco nas realizações e resultados	10	83,3	5	100,0	7	77,8	38	97,4	4	100,0	0	0,0	3	50,0	6	54,5
Os beneficiários são capazes de definir objetivos de realização adequados à natureza dos projetos	10	83,3	0	0,0	6	85,7	35	94,6	4	100,0	1	50,0	4	66,7	7	63,6
O perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento centra-se na análise das realizações e resultados	10	83,3	4	100,0	8	88,9	28	77,8	3	75,0	2	100,0	5	83,3	7	63,6
O perfil de auditoria centra-se mais na análise das realizações e resultados	11	91,7	3	100,0	4	66,7	26	76,5	4	100,0	1	50%	3	50%	6	66,7

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020), Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

Nota: * Na escala de “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” considerou-se como concordo as respostas entre 4 e 6 (inclusive).

279. Ainda assim, em dois dos estudos de caso⁷⁷ é referido que havendo um foco nas realizações e nos resultados, tal não veio trazer alterações aos procedimentos já existentes de “execução técnica de qualidade” dos projetos. Entidades com muita experiência e histórico de elaboração e implementação de projetos com qualidade sempre tiveram em atenção o alcance dos objetivos e dos indicadores propostos não se verificando alterações com a aplicação das metodologias de custos simplificados. Foi referido, no caso específico das escolas profissionais, que estas são instituições com regimes educativos estabelecidos há vários anos e que a aplicação das OCS não trouxe uma maior preocupação com qualidade dos cursos (ainda que efetivamente exista sempre espaço para melhorias).

280. A opinião dos técnicos das AG e OI, e como se pode ver na tabela acima, vai no mesmo sentido da opinião das entidades beneficiárias, a considerar o aumento do enfoque nas realizações e nos resultados na elaboração das candidaturas, no perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento e no perfil de auditoria. No âmbito das sessões de *focus group* com as AG e OI foi referido que efetivamente há um enfoque nas “realizações físicas” dos projetos, na execução física retirando o foco da execução financeira.

⁷⁷ Estudo de caso na ANESPO e na Associação de Apoio à Vítima

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

281. Face ao exposto, pode-se concluir que efetivamente há uma orientação para os resultados por parte dos diversos *stakeholders* nas operações onde são aplicadas metodologias de OCS.

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H14.	Processos de contratualização, pagamento, auditoria e monitorização centrados nas realizações e resultados contribuíram para uma orientação para os resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i>
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos efeitos associados à hipótese	
Efeito 4. Foco nas realizações e resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i>	
<p><i>Autoridades de Gestão</i>** - 76,5%</p> <p><i>Técnicos das AG e PO:</i></p> <p>Taxa fixa – 100,0% (4 casos)</p> <p>Montantes fixos – 0,0%***</p> <p>Baixos montantes – 50,0% (3 casos)</p> <p>Custos unitários – 54,5%</p> <p><i>Entidades beneficiárias:</i></p> <p>Taxa fixa – 83,3%</p> <p>Montantes fixos – 100% (5 casos)</p> <p>Baixos montantes – 77,8%</p> <p>Custos unitários – 97,4%</p> <p>(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	I.E4.1 % de inquiridos que considera que as candidaturas são elaboradas com um maior foco nas realizações e resultados*
<p><i>Autoridades de Gestão</i>** – 58,8%</p> <p><i>Técnicos das AG e PO:</i></p> <p>Taxa fixa – 100,0% (4 casos)</p> <p>Montantes fixos – 50% (1 caso)</p> <p>Baixos montantes – 66,7% (4 casos)</p> <p>Custos unitários – 63,6%</p> <p><i>Entidades beneficiárias:</i></p> <p>Taxa fixa – 83,3%</p> <p>Montantes fixos – 0,0%</p> <p>Baixos montantes – 85,7%</p> <p>Custos unitários – 94,6%</p> <p>(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	I.E4.2 % de inquiridos que considera que as entidades beneficiárias são capazes de definir objetivos de realização adequados à natureza das operações*
<p><i>Autoridades de Gestão</i>** – 76,9%</p> <p><i>Técnicos das AG e PO:</i></p> <p>Taxa fixa – 75,0% (3 casos)</p> <p>Montantes fixos – 100,0% (2 casos)</p> <p>Baixos montantes – 83,3% (5 casos)</p> <p>Custos unitários – 63,6%</p> <p><i>Entidades beneficiárias:</i></p> <p>Taxa fixa – 83,3%</p> <p>Montantes fixos – 100,0% (4 casos)</p> <p>Baixos montantes – 88,9%</p> <p>Custos unitários – 77,8%</p> <p>(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	I.E4.3 % de inquiridos que considera que o perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento se centra mais na análise de realizações e resultados*
<p><i>Autoridades de Gestão</i>** - 75,5%</p> <p><i>Técnicos das AG e PO:</i></p> <p>Taxa fixa – 100,0% (4 casos)</p> <p>Montantes fixos – 50% (1 caso)</p> <p>Baixos montantes – 50% (3 casos)</p> <p>Custos unitários – 66,7%</p> <p><i>Entidades beneficiárias:</i></p> <p>Taxa fixa – 91,7%</p> <p>Montantes fixos – 100% (3 casos)</p> <p>Baixos montantes – 66,7%</p> <p>Custos unitários – 76,5%</p> <p>(Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas das AG e OI e as Entidades Beneficiárias)</p>	I.E4.4 % de inquiridos que considera que o perfil de auditoria é mais centrado na análise de realizações e resultados*
14 entidades beneficiárias em 20 (70%) (Fonte: inquérito às Entidades Beneficiárias)	I.E4.5 Nº de beneficiários onde existiu uma maior focalização dos técnicos no alcance dos indicadores de realização e resultados propostos
12 entidades beneficiárias em 20 (60%) (Fonte: inquérito às Entidades Beneficiárias)	I.E4.6 Nº de beneficiários onde existiu uma maior preocupação com a monitorização das realizações e resultados ao longo da operação

* Na escala de “1 – discordo totalmente” a “6 – concordo totalmente” considerou-se como concordo as respostas entre 4 e 6 (inclusive).

**Os dados das autoridades de gestão estão por metodologia de OCS, pelo há autoridades de gestão que têm mais de um caso.

***Os montantes fixos têm apenas duas respostas que pontuaram abaixo de 4 neste item, pelo que a percentagem é 0,0%.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

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

Efeito 3. Redução da Taxa de Erro

282. A informação documental existente sobre os resultados da aplicação de custos simplificados, nomeadamente no anterior período de programação, reconhece que a utilização de custos simplificados teve um contributo positivo na redução da taxa de erro. Esta constatação está presente em documentos como o Relatório anual sobre a execução do orçamento (331/01 2013/C) “6.23 O Tribunal não detetou quaisquer erros (quantificáveis ou não) relativos à utilização específica das opções de custos simplificadas, o que indica que os projetos cujas despesas são declaradas utilizando essas opções são menos propensos a erros. Assim, uma utilização mais extensiva das opções de custos simplificadas teria normalmente um impacto positivo no nível de erros.” Neste sentido, conforme já foi mencionado anteriormente, neste período de programação existe uma recomendação da Comissão para uma crescente utilização de custos simplificados, sendo um dos pressupostos para tal a consideração de que o pagamento baseado nos resultados e a utilização de custos simplificados permite reduzir o risco de erros, e, portanto, baixar as taxas de erro.

283. Em Portugal, tem-se assistido à crescente adoção de OCS, no entanto para a maioria das tipologias de intervenção esta utilização é ainda relativamente recente não existindo dados disponíveis sobre os seus efeitos em termos de redução da taxa de erro. Mesmo nas tipologias onde existe um maior histórico de utilização, nomeadamente as tabelas normalizadas de custo unitários (cursos profissionais, cursos de educação e formação de jovens e sistema de aprendizagem), não existiu nenhuma análise comparativa que permita ter evidências objetivas desta redução.

284. Não obstante a ausência de evidências quantificadas do contributo das OCS para a redução da taxa de erro em Portugal, existe uma perceção por parte dos diversos *stakeholders* auscultados nas entrevistas de que os custos simplificados têm um contributo positivo para reduzir a taxa de erro. Também os técnicos e as entidades beneficiárias inquiridas tendem a concordar que, comparativamente com o financiamento em custos reais, as OCS permitem uma diminuição das possibilidades de existência de irregularidade, assim como a redução das taxas de erros decorrentes de verificações (administrativas e no local) e de auditorias.

Tabela 65. Inquiridos que concordam com as seguintes afirmações relativas à adoção de OCS, quando comparando com o seu financiamento exclusivamente em custos reais, por metodologia

	Beneficiários				Equipas técnicas e técnicos das AG e OI			
	Taxas Fixas	Montantes Fixos	Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários	Taxas Fixas	Montantes Fixos	Montantes fixos (para operações abaixo dos 50.000 €)	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários
	Média (n=14)	Média (n=5)	Média (n=10)	Média (n=36)	Média (n=4)	Média (n=3)	Média (n=6)	Média (n=13)
Verifica-se uma diminuição das taxas de erro decorrentes de verificações administrativas	-	-	-	-	4,50	3,50	4,33	4,45
Verifica-se uma diminuição das taxas de erro decorrentes de verificações no local	-	-	-	-	4,67	3,50	3,83	4,22
Verifica-se uma diminuição das possibilidades de existência de irregularidades (p.ex., despesas não consideradas elegíveis) em sede de análise dos pedidos de reembolso/pagamentos ou de auditoria)	4,07	3,50	4,30	4,65	4,80	4,67	4,33	4,62
Verifica-se uma diminuição da taxa de erro	4,43	3,50	4,40	4,80	4,80	4,33	4,17	4,42

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias (2020), Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

285. Conforme indicado no *Focus group* controlo e autoria, as OCS ao colocarem a tónica nos resultados, concentram também a penalização (erro) no não cumprimento desses resultados, deixando de fora as questões administrativas, as quais representam uma grande percentagem da taxa de erro detetada em operações financiadas (p.ex., erros na imputação de despesa ou processos de contratação pública), contribuindo desta forma para menores taxas de erro. De forma exemplificativa, foi mencionado o caso dos cursos profissionais promovidos por escolas profissionais com parte do financiamento com custos unitários por comparação com os cursos profissionais de escolas públicas, em custos reais, onde é referido que a taxa de erro nos primeiros é muito menor (e existindo está normalmente associada à rubrica em custos reais) do que nos segundos. Foi mesmo referido que se os cursos profissionais passassem a ser financiados exclusivamente em custos reais, a taxa de erro existente praticamente deixava de existir.

286. De referir, que a IGF se encontra a desenvolver uma Auditoria temática sobre Custos Simplificados, a qual deverá fornecer informação relevante sobre como está a decorrer a adoção de OCS no PT2020, identificando, eventualmente dimensões críticas em termos de risco de erros.

287. A análise efetuada não permite, contudo, encontrar evidências quantificadas de que a adoção de custos simplificados efetivamente permitiu reduzir as taxas de erro, ainda assim, refira-se que os diversos *stakeholders* envolvidos na Avaliação consideram que existe 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, salientando que as OCS contribuem para uma diminuição dos erros associados: à instrução de procedimentos de contratação pública; à definição das taxas de imputação de despesas gerais; ao reporte incorreto de despesas e de valores imputados ou à imputação de despesa fora do período de elegibilidade das operações.

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
E3. Redução da taxa de Erro	
Cursos profissionais das escolas profissionais com parte do financiamento OCS com menor taxa de erro que os cursos profissionais de escolas públicas. (Fonte: <i>Focus group</i> auditoria e controlo)	I.E3.1. Comparação das taxas de erro entre operações com e sem OCS na mesma tipologia ou em tipologias semelhantes decorrentes de Verificações administrativas e no local I.E3.2. Comparação das taxas de erro entre operações com e sem OCS na mesma tipologia ou em tipologias semelhantes decorrentes de auditorias
Equipas técnicas Taxa fixa – 100% Montantes fixos – 100% Baixos montantes – 100% Custos unitários – 78,6% Entidades beneficiárias: Taxa fixa – 78,6% Montantes fixos – 50% (2 casos) Baixos montantes – 60% Custos unitários – 83,4% (Fonte: Inquérito aos Técnicos das AG e OI e Entidades Beneficiárias)	I.E3.3. % de inquiridos que considera que existe uma menor probabilidade de incorrem em erros
Equipas técnicas Taxa fixa – 100,0 Montantes fixos – 100,0 Baixos montantes – 100,0 Custos unitários – 71,4% Entidades beneficiárias: Taxa fixa – 85,7% Montantes fixos – 75% (3 casos) Baixos montantes – 70% Custos unitários – 86,5% (Fonte: Inquérito aos Técnicos das AG e OI e Entidades Beneficiárias)	I.E3.4. %de inquiridos que considera que se verifica uma diminuição das taxas de erro

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

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

Efeito 5. Redução dos custos de gestão nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos stakeholders

288. Conforme a TdM definida a implementação de OCS tem implícita uma alteração nos procedimentos de gestão, controlo e verificação nas diferentes fases do ciclo de vida das operações nos diversos *stakeholders*, contribuindo para uma maior celeridade de procedimentos e para a diminuição da probabilidade de existência de erros, permitindo obter uma redução dos custos de gestão de operações financiadas. Assume-se desta forma, que os custos de gestão de operações financiadas estão, sobretudo relacionados, por um lado, com a quantidade de recursos humanos necessários à gestão e implementação de operações, o tempo necessário para a realização de procedimentos administrativos e financeiro associado, e por outro, com a probabilidade de existência de erros que implica uma maior afetação de recursos à sua mitigação.

289. A leitura conjunta de informação já analisada em outros pontos do Relatório, nomeadamente na H12, H13 e H15, indica, desta forma, que:

- A introdução de metodologia de OCS não se repercutiu de forma expressiva na reorganização das equipas técnicas das AG/OI, observando-se de uma forma geral, que não existiram alterações por exemplo na dimensão das equipas ou no número médio de operações por técnicos, verificando-se mesmo uma diminuição do número de ações de verificação no local realizadas pelos técnicos. Exceção para a metodologia tabelas normalizadas de custos unitários, onde se observa uma ligeira diminuição na dimensão das equipas, a par do aumento do número de operações por técnico (cf. Tabela 63.).

Situação semelhante ocorre com as entidades beneficiárias onde apenas uma minoria (cerca de 10%) refere que a adoção de OCS permitiu uma redução dos recursos humanos necessários para o acompanhamento financeiro e administrativo das operações.

- O tempo necessário para a realização de procedimentos administrativos e financeiro associado diminui (cf. H13. Tabela 49), com uma redução de mais de 20% do tempo dedicado pelos técnicos, a procedimentos burocráticos e financeiros, quer na fase de análise de candidaturas, quer na fase de acompanhamento e análise de pedidos de reembolso e saldo. Mais de metade das entidades beneficiárias referem, igualmente, que se verificou uma diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/burocráticos e financeiros ligados à apresentação de candidaturas e à submissão de pedidos de pagamentos, assim como do tempo dedicado à gestão financeira das operações.
- Nas OCS existe uma perceção de menor probabilidade de existência de erros associados à imputação de despesa em custos reais (cf.H15), minimizando a necessidade de *checklists* e outros mecanismos de verificação da conformidade e legalidade da imputação de despesa, muitas vezes associados a dimensões mais administrativas.

290. Face à análise efetuada considera-se que a introdução de OCS até ao momento tem um contributo reduzido para a redução dos custos de gestão de operação financiadas, ainda assim, considera-se que com uma utilização mais generalizada de OCS e o aumento da experiência e do conhecimento sobre as várias metodologias de OCS se verifique uma redução dos custos mais evidente e acentuada.

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
E5. Redução dos custos de gestão nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos stakeholders	
91,8% dos técnicos das AG e OI referem a manutenção do número de recursos humanos necessários para a análise e acompanhamento das operações Quantificação no total: média menos 0,8 recursos humanos Por metodologia:	I.E5.1. Variação no nº recursos humanos necessários para a análise e acompanhamento das operações nas AG, em operações idênticas com e sem OCS

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

<p>Taxa fixa – sem alteração no número recursos humanos Montantes fixos – sem alteração no número recursos humanos Baixos montantes – sem alteração no número recursos Custos unitários - média menos 0,9 recursos humanos (Fonte: Inquérito aos técnicos das AG e OI)</p>	
<p>As entidades beneficiárias não conseguiram quantificar este indicador, expresso quer nos inquéritos quer nos estudos de caso. De acordo com o inquérito: 60% das entidades beneficiárias referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos e financeiros ligados à apresentação de candidaturas (corroborado por estudos de caso); 50% das entidades beneficiárias referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos ligados à submissão de pedidos de pagamentos (corroborado por estudos de caso); 50% das entidades beneficiárias referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos relacionados com a gestão financeira das operações; 40% das entidades beneficiárias referiu a manutenção do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos relacionados com a gestão técnica das operações (seguida de 35% que referiu a diminuição do tempo dedicado a estes procedimentos). (Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias)</p>	I.E5.2. Variação do nº de recursos humanos afetos à gestão financeira das operações nas entidades beneficiárias, em operações idênticas com e sem OCS
Informação não disponível	I.E5.3. Comparação das taxas de erro entre operações com e sem OCS na mesma tipologia ou em tipologias semelhantes decorrentes de Verificações administrativas e no local
Informação não disponível	I.E5.4. Comparação das taxas de erro entre operações com e sem OCS na mesma tipologia ou em tipologias semelhantes decorrentes de auditorias
<p>53,7% dos técnicos das AG e OI refere uma diminuição do número de documentos solicitados e arquivados Quantificação no total: Média de menos 8,9 documentos Por metodologia: Taxa fixa – Média de menos 8,5 documentos Montantes fixos – Média de menos 5,0 documentos Baixos montantes – Média de menos 3,3 documentos Custos unitários - Média de menos 10,2 documentos (Fonte: Inquérito aos técnicos das AG e OI)</p>	I.E5.5 Variação no número de documentos solicitados e arquivados nas operações com e sem OCS na fase de candidatura
<p>61,2% dos técnicos das AG e OI refere uma diminuição do número de documentos solicitados e arquivados Quantificação no total: Média de menos 22,8 documentos Por metodologia: Taxa fixa – Média de mais 2,1 documentos Montantes fixos – Média de menos 10,0 documentos Baixos montantes – Sem alteração no número de documentos Custos unitários - Média de menos 42,7 documentos (Fonte: Inquérito aos técnicos das AG e OI)</p>	I.E5.6 Variação no número de documentos solicitados e arquivados nas operações com OCS face a operações idênticas sem OCS nos pedidos de pagamento

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

Efeito 7. Ganhos de eficiência

291. A TdM definida pressupõe que a adoção de OCS contribui para a obtenção de ganhos de eficiência na medida em que existe uma redução dos custos de gestão e uma menor probabilidade de ocorrência de erros e, simultaneamente, existe uma maior atenção das Autoridades de Gestão e dos beneficiários na qualidade, nas realizações e nos resultados das operações contribuindo para uma melhor relação entre os resultados obtidos e os recursos aplicados, tanto ao nível dos beneficiários como das Autoridades de Gestão.

292. A análise efetuada não permitiu recolher evidências objetivas de ganhos de eficiência derivados da introdução de OCS, na medida em que, de acordo com as evidências recolhidas ainda não se verificou uma efetiva e substancial redução dos custos de gestão dos projetos, assim como, ainda não existem dados quantificados sobre os efeitos da introdução de OCS nas taxas de erro. Ainda assim, tendo em consideração os efeitos expectáveis considera-se que existe

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

potencial para que no futuro a adoção de OCS contribua para a obtenção de ganhos de eficiência no financiamento comunitário.

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
E7. Ganhos de eficiência	
64,6 dos técnicos das AG e OI referem a manutenção do número médio de operações que lhe são atribuídas Quantificação no total: Média de menos 6,4 operações Por metodologia: Taxa fixa – diminuição média de 25,1 operações por técnico Montantes fixos – sem alteração no número médio de operações por técnico Baixos montantes – sem alteração no número médio de operações por técnico Custos unitários - aumento médio de 5 operações por técnico (Fonte: Inquérito aos técnicos das AG e OI)	I.E7.1 Variação no número médio de operações por técnico face a operações idênticas sem OCS
50% dos técnicos das AG e OI refere uma diminuição nos tempos globais despendidos na análise de candidaturas Quantificação no total: Média de menos 1,4 dias Por metodologia: Taxa fixa – Média de menos 1,3 dias Montantes fixos – Média de menos 1 dia Baixos montantes – Média de menos 1 dia Custos unitários – Média de menos 2,6 dias (Fonte: Inquérito aos técnicos das AG e OI)	I.E7.2 Variação nos tempos globais despendidos na análise de candidaturas em operações idênticas com e sem OCS (dias), por parte dos técnicos das AG
56,4% dos técnicos das AG e OI refere uma manutenção do tempo dedicado à aferição das realizações e resultados das operações Quantificação no total: Média de mais 2,9% de tempo dedicado a estas aferições Por metodologia: Taxa fixa – Média de mais 4,0% de tempo dedicado a estas aferições Montantes fixos – Média de mais 5,0% de tempo dedicado a estas aferições Baixos montantes – Média de mais 21,7% de tempo dedicado a estas aferições Custos unitários - Média de menos 0,8% de tempo dedicado a estas aferições (Fonte: Inquérito aos técnicos das AG e OI)	I.E7.3 Variação no tempo dedicado à aferição das realizações e resultados das operações, por parte dos técnicos das AG face a operações idênticas sem OCS
As entidades beneficiárias não conseguiram quantificar este indicador, expresso quer nos inquéritos quer nos estudos de caso. De acordo com o inquérito: 60% das entidades beneficiárias referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos e financeiros ligados à apresentação de candidaturas (corroborado por estudos de caso); 50% das entidades beneficiárias referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos ligados à submissão de pedidos de pagamentos (corroborado por estudos de caso); 50% das entidades beneficiárias referiu a diminuição do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos relacionados com a gestão financeira das operações; 40% das entidades beneficiárias referiu a manutenção do tempo alocado a procedimentos administrativos/ burocráticos relacionados com a gestão técnica das operações (seguida de 35% que referiu a diminuição do tempo dedicado a estes procedimentos). (Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias, estudos de caso)	I.E7.4 Variação no tempo alocado a procedimentos administrativos ligados à gestão financeira das operações por parte das entidades beneficiárias (dias) face a operações idênticas sem OCS
Informação não disponível	I.E7.5 Comparação das taxas de erro entre operações com e sem OCS na mesma tipologia ou em tipologias semelhantes decorrentes de Verificações administrativas e no local

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Informação não disponível	I.E7.6. Comparação das taxas de erro entre operações com e sem OCS na mesma tipologia ou em tipologias semelhantes decorrentes de auditorias
Equipas técnicas Taxa fixa – 100% Montantes fixos – 100% Baixos montantes – 100% Custos unitários – 78,6% <i>Entidades beneficiárias:</i> Taxa fixa – 78,6% Montantes fixos – 50% (2 casos) Baixos montantes – 60% Custos unitários – 83,4% (Fonte: Inquérito aos técnicos das AG e OI e às entidades beneficiárias)	I.E7. 7.. % de inquiridos que considera que existe uma menor probabilidade de incorrem em erros
Equipas técnicas Taxa fixa – 100,0 Montantes fixos – 100,0 Baixos montantes – 100,0 Custos unitários – 71,4% <i>Entidades beneficiárias:</i> Taxa fixa – 85,7% Montantes fixos – 75% (3 casos) Baixos montantes – 70% Custos unitários – 86,5% (Fonte: Inquérito aos técnicos das AG e OI e às entidades beneficiárias)	I.E7-8 % de inquiridos que considera que se verificou uma diminuição das taxas de erro

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

Efeito 8. Ganhos de Eficácia – Maior incidência na qualidade das operações, nas realizações e nos resultados

293. A TdM definida assume os ganhos de eficácia como efeito “central” da adoção de OCS, considerando que a introdução destes métodos de financiamento de operações contribui para melhorar a qualidade das operações, e das realizações e resultados.

294. Conforme expresso ao longo do Relatório, e de acordo com a informação recolhida, observa-se que a adoção de OCS tem contribuído para que as realizações e resultados assumam uma maior importância para os diversos *stakeholders*, em particular as entidades beneficiárias e os técnicos, no entanto este foco centra-se, sobretudo, na aferição do cumprimento dos indicadores de realização e resultado contratualizados para cada uma das tipologias de intervenção, não sendo percecionado pelos interlocutores auscultados, nem existindo evidências de que a adoção de OCS esteja até ao momento a contribuir para um aumento dos níveis de execução dos indicadores de realização e resultado e que exista uma efetiva melhoria na qualidade das operações.

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H18.	A melhoria da eficiência associada a uma maior orientação para resultados dos <i>stakeholders</i> gerou uma melhoria da qualidade, das realizações e dos resultados das operações financiadas pelos FEEI
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos elos causais associados à hipótese	
E8. Ganhos de Eficácia – Maior incidência na qualidade das operações, nas realizações e nos resultados	
As evidências não são suficientes para fundamentar uma resposta que valide a hipótese	I.E8.1. Contributo das OCS para a melhoria de qualidade das operações, das realizações e resultados

A experiência do QREN

295. Como já foi referido, no âmbito do QREN, as OCS foram implementadas com a aplicação das tabelas normalizadas de custos unitários aos Cursos Profissionais (POPH- Continente, PO Açores FSE e PO Madeira – FSE), Cursos de educação e formação de jovens e Sistema de Aprendizagem (POPH-Continente).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

296. A implementação desta metodologia nos Cursos Profissionais beneficiou do ambiente propício que se viveu na época, uma vez que o modelo de financiamento das escolas profissionais tinha um conjunto de despesas que não eram compatíveis com as métricas definidas para o FSE (pelo que foi necessário encontrar um modelo alternativo), beneficiou ainda do conhecimento do ambiente das escolas profissionais por parte da direção do IGFSE⁷⁸ e da já referida estreita colaboração com a ANESPO.

297. Foram identificadas duas grandes diferenças na aplicação das OCS entre o QREN e o PT 2020⁷⁹:

- Na definição das metodologias – o período do QREN era caracterizado por uma grande insegurança jurídica, com poucas orientações legislativas. Eram apresentadas notas das metodologias à IGF que teve um papel importante na validação da adequabilidade dos custos propostos, no entanto esta validação tinha um carácter informal e não vinculativo. No PT 2020 o processo de aprovação das metodologias foi estruturado com a apresentação de documentos metodológicos detalhados e com a definição de um circuito de aprovação das mesmas no FSE com a intervenção da IGF.
- Nos processos de pedidos de pagamento – mais estruturados e exigentes no PT2020 que no QREN com o aumento do número de requisitos de informação. No QREN a certificação da despesa estava associada, *grasso modo*, a listagens de alunos, no PT2020 passou a ser necessário apresentar, por exemplo, dados pessoais de alunos, de professores, etc. o que trouxe um aumento da carga administrativa e complexificação do processo (à qual se associa as já referidas dificuldades de adaptação do SIIFSE).

298. Em termos gerais, e como tem vindo a ser referido ao longo do relatório, as AG possuem uma perceção bastante positiva dos resultados e da experiência da implementação de custos simplificados no QREN.

299. De acordo com os dados obtidos com os inquéritos às equipas técnicas e técnicos das AG e OI, ao comparar as opiniões dos técnicos que aplicaram escalas normalizadas de custos unitários no âmbito do QREN com as opiniões dos técnicos que aplicam as tabelas normalizadas de custos unitários no PT 2020, verifica-se que existem poucas diferenças entre os dois períodos de programação.

Tabela 66. Grau de concordância com as afirmações relativas à adoção de OCS nas fases de candidatura e implementação dos projetos tendo como termo de comparação o seu eventual financiamento exclusivamente em “custos reais” QREN e PT2020

		Escalas Normalizadas de Custos Unitários (QREN)	Tabelas Normalizadas de Custos Unitários (PT2020)
Fase de candidatura			
As candidaturas são elaboradas com um maior foco nas realizações e resultados	Média	4,3	3,9
	Nº	13	11
Os beneficiários são capazes de definir objetivos de realização adequados à natureza da operação	Média	4,2	3,7
	Nº	13	11
Os beneficiários dedicam menos tempo às componentes financeiras das candidaturas	Média	4,3	4,3
	Nº	13	11
O processo de candidatura teve menos documentos associados	Média	4,4	4,5
	Nº	13	11
Os tempos globais despendidos pelos técnicos na análise de candidaturas são menores	Média	4,1	4,6
	Nº	13	10
A análise de candidaturas foi mais centrada na eficácia em termos da qualidade dos processos e da capacidade de atingir os resultados (retirando ênfase à análise financeira)	Média	4,3	4,1
	Nº	13	11
O processo de decisão das candidaturas foi mais célere (redução dos tempos de decisão)	Média	4,0	4,4
	Nº	13	11
Fase de implementação dos projetos			
Verifica-se uma simplificação dos cálculos para imputação das despesas (ou algumas categorias de despesa)	Média	4,9	5,4
	Nº	15	11
Verifica-se uma diminuição no número de técnicos envolvidos na análise de pedidos de pagamento	Média	3,5	3,1
	Nº	13	11

⁷⁸ Entrevista a ex-Vogal do Conselho Diretivo do POPH.

⁷⁹ Idem.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Regista-se uma diminuição dos tempos globais despendidos pelas entidades beneficiárias no preenchimento de pedidos de pagamento	Média	4,2	4,7
	Nº	15	11
Regista-se uma diminuição substancial no número de documentos necessários para comprovar as despesas	Média	4,3	4,3
	Nº	15	11
Existe uma maior exigência na solicitação de evidências das realizações e resultados	Média	4,5	4,7
	Nº	15	11
Existe uma maior concentração dos técnicos nas realizações e resultados da operação e menos em procedimentos administrativos e financeiros	Média	3,9	4,0
	Nº	16	11
Os tempos globais despendidos pelos técnicos nos procedimentos de análise de candidaturas são menores	Média	4,1	4,4
	Nº	15	11
Os tempos globais despendidos pelos técnicos nos procedimentos de análise de pedidos de pagamentos são menores	Média	3,9	4,0
	Nº	14	11
O deferimento de pedidos de reembolso/pagamentos é mais rápido	Média	3,7	4,2
	Nº	14	11
O perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento centra-se na análise das realizações e resultados	Média	4,3	4,0
	Nº	13	11
Os documentos de evidência solicitados são os estritamente necessários	Média	4,4	4,6
	Nº	14	11
Verifica-se uma diminuição das taxas de erro decorrentes de verificações administrativas	Média	3,9	4,5
	Nº	13	11
Verifica-se uma diminuição das taxas de erro decorrentes de verificações no local	Média	3,9	4,2
	Nº	13	9
O perfil de verificações no local centra-se mais na análise das realizações e resultados	Média	4,0	4,1
	Nº	13	9
Verifica-se o aumento do tempo dos técnicos da entidade dedicado a tarefas de acompanhamento das operações e de verificação de resultados	Média	3,8	4,0
	Nº	14	11

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2020), Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

Nota: Escala: 1 – discordo totalmente; 6 – concordo totalmente

300. Na fase de candidaturas, há uma ligeira tendência para os técnicos que trabalharam no QREN considerarem que naquele período de programação as candidaturas eram elaboradas com um maior foco nas realizações e resultados e que os beneficiários eram capazes de definir objetivos de realização adequados à natureza da operação comparativamente à opinião dos técnicos que trabalham no PT 2020, ao passo que no PT 2020 os técnicos consideraram que os tempos globais despendidos na análise de candidaturas são menores e que os processos de decisão são mais céleres, comparativamente à opinião dos técnicos do QREN.

301. Na fase de implementação de projetos, ainda que com diferenças muito ténues, na opinião das equipas técnicas e técnicos das AG e OI há uma tendência para a consolidação das vantagens das OCS no PT 2020, principalmente no que diz respeito à simplificação dos cálculos para a imputação da despesa, à diminuição dos tempos globais despendidos pelas entidades beneficiárias no preenchimento de pedidos de pagamento, à rapidez no deferimento de pedidos de reembolso/pagamentos e à diminuição das taxas de erro decorrentes de verificações administrativas. Apenas no que se refere à diminuição no número de técnicos envolvidos na análise de pedidos de pagamento é que os técnicos que trabalharam com OCS no QREN têm uma opinião mais favorável comparativamente aos técnicos do PT 2020 que trabalham com estas metodologias.

302. Em termos gerais, e tal como já foi referido, a experiência adquirida pelos técnicos com as OCS durante o QREN reflete-se no PT 2020. Nos PO temáticos com maior peso do FSE, onde parte das equipas técnicas e de gestão transitaram do QREN, nomeadamente no POCH e no POISE, observa-se um maior investimento para a ampliação das metodologias de OCS, tendo sido criados grupos de trabalho internos dedicados ao estudo das possibilidades de alargamento de OCS e à definição das metodologias.

4.4. 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?

Ao longo deste relatório ficou explícito que, em termos gerais, a aplicação de OCS em Portugal trouxe alterações ao nível do foco nas realizações e nos resultados nos processos de candidatura e implementação das operações (principalmente nos pedidos de reembolso), menos carga administrativa nas suas várias fases de conceção e implementação e, conseqüentemente procedimentos mais céleres, pelo que se pode concluir que estas respondem às prioridades de simplificação e de orientação para os resultados. Ainda assim não deixa de ser relevante assinalar que a aplicação das OCS ainda não surtiu efeitos ao nível da qualidade das operações, da alteração do número de elementos e competências das equipas técnicas e da redução das taxas de erro e custos de gestão das operações.

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 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. Desta análise conclui-se que os fatores externos considerados, à exceção da alteração dos métodos de amostragem para auditoria, são considerados fatores com influência nos elementos de produção de efeitos considerados no âmbito da TdM testada ao longo desta avaliação. No entanto, tal não significa que estas medidas expliquem o efeito da implementação das metodologias de custos simplificados, uma vez que, tal como ficou explícito ao longo do relatório, os efeitos das OCS são inequívocos, mas que as complementam no sentido da simplificação e desburocratização dos FEEI.

Da análise efetuada 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.

303. A adoção de custos simplificados no PT 2020 teve como base o diagnóstico de situação de partida – a complexidade da gestão e implementação dos FEEI com elevada carga burocrática e administrativa das formas de acesso aos fundos, elevada taxa de erro, focalização na verificação da despesa em detrimento da análise dos resultados – visando dar resposta à prioridade de simplificação e de orientação para os resultados. O racional da programação subjacente a esta promoção da adoção de custos simplificados encontrava-se suportado nas orientações da Comissão Europeia, considerando-se que em termos “teóricos/potenciais” é adequado e coerente com os objetivos de simplificação e orientação para os resultados, nomeadamente tendo em consideração as evidências então existentes relativas a experiências de adoção de OCS e aos seus resultados.

304. O desenho da política de adoção e implementação de OCS não teve, no entanto, subjacente de forma explícita uma Teoria da Mudança da política, ou seja, apesar da aplicação das OCS ter sido concebida em função de um conjunto de objetivos desejados, não estava sistematicamente definido e explicitado (nomeadamente em formato de TdM) o que seria necessário e desejável fazer de forma a potenciar os resultados alcançados. Desta forma, e tal como referido no ponto 3.2 do capítulo metodológico, a TdM apresentada reflete o entendimento da equipa de avaliação sobre o que foi indicado pelos principais *stakeholders* como sendo as suas práticas e/ou os elementos relevantes para a definição e implementação de OCS no contexto português, tendo também sido adicionados elementos considerados pela equipa como ideais/desejáveis para o sucesso desta implementação.

305. Para fazer a análise geral do desenho da política no que se refere à sua relevância, ou seja, à forma como em termos de configuração se pretendia responder às necessidades subjacentes à adoção de OCS e ao alcance dos objetivos definidos, será necessário analisar a fidelidade da Teoria da Mudança no sentido de perceber quais dos seus elementos não se verificaram, analisar os riscos e os fatores externos que não estando incluídos no desenho da política contribuíram para os seus objetivos para, posteriormente, se retirarem conclusões sobre o desenho da política no sentido de analisar quais das falhas detetadas se deveram ao desenho da política e quais se deveram a dificuldades de implementação.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

306. Assim, e passando para a análise da fidelidade da TdM, os principais resultados do Teste da TdM são sistematizados na Tabela seguinte, estando identificado a verde os elementos validados, a laranja os parcialmente validados, a vermelho os não validados e a cinzento aqueles onde não as evidências não são suficientes para fundamentar uma resposta.

Tabela 67. Fidelidade da TdM - Principais resultados do Teste

	Atividades	Resultados Intermédios	Evidências /resultados do Teste da TdM
Modelo de ação/configuração	Mobilização Política	RI.1 Existência de condições motivacionais favoráveis à criação de metodologias de aplicação de OCS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Produção pela CE de um conjunto de legislação/ regulamentos e orientações para guiar a implementação das OCS nos vários Estados Membros ✓ Criação do Núcleo de simplificação, no início do PT2020 e desenvolvimento de diversas iniciativas ao longo do período de programação para promover a expansão da utilização das OCS ✓ Esforço de sensibilização crescente das AG para ampliarem a utilização das OCS
	Construção do quadro normativo nacional das OCS a aplicar	RI.2 Existência de condições normativas favoráveis à criação de metodologias de OCS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Integração na legislação portuguesa das diversas formas de custos simplificados previstas na legislação comunitária, não restringindo à partida as possibilidades de utilização dos custos simplificados disponibilizados pela CE.
	Capacitação da AD&C e AG	RI.3 Existência de ambiente organizacional propício à criação de metodologias de aplicação de OCS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participação da AD&C e AG nas redes criadas pela Comissão para a partilha de conhecimentos e práticas sobre OCS ✓ Criação de um Grupo de trabalho para a Simplificação e realização eventos a nível nacional com especialistas nacionais e internacionais * Insuficiente disponibilização de documentações/orientações técnicas pela Comissão Europeia, contribuindo para a “incerteza jurídica” que se constitui como um fator inibidor da implementação das OCS * Necessidade de melhorias ao nível da capacitação e composição das equipas e da definição de procedimentos para que estes se adaptem às atribuições criadas pelas OCS.
	Definição das metodologias de OCS a aplicar e estabelecimento das condições concretas de cada OCS	RI.3 Metodologias e procedimentos aprovados em consonância com a filosofia das OCS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Preocupação com a correta definição de metodologias de OCS, tendo em consideração cada tipologia de operação ✓ Crescente aposta das AG na definição de novas metodologias, fruto da experiência adquirida ao longo do período de programação por parte do Núcleo de simplificação e AG (e também pela própria Comissão) e de sentimento de maior segurança ✓ Envolvimento dos principais <i>stakeholders</i> na definição das metodologias, salientando-se a participação da IGF, que embora não dê um parecer definitivo e vinculativo, a sua participação é determinante para que conheça a metodologia e questione sobre eventuais dúvidas, dando assim uma maior segurança às AG para avançarem com as OCS * Fraco ou quase nulo envolvimento dos beneficiários ou de entidades que os representem na definição da maioria das metodologias em aplicação ✓ Não foram sinalizados problemas na transposição das metodologias para os modelos de aviso de candidatura e formulários de pagamento
	Estabelecimento de procedimentos específicos de controlo, verificação e auditoria		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alteração dos documentos orientadores do controlo, auditoria e certificação de forma a incorporar orientações e procedimentos específicos para as OCS * Inexistência, por parte da CE, de tabelas indicativas a aplicar em matéria de correções financeiras caso se detetem inconformidades
Configuração dos SI do PT2020, garantindo a sua compatibilidade com os requisitos e especificidades das OCS	RI. 11 Sistema de informação adaptado	<ul style="list-style-type: none"> * Não foi efetuado um levantamento sistemático de necessidades de adaptação das plataformas 	

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

	Atividades	Resultados Intermédios	Evidências /resultados do Teste da TdM
Modelo de execução/implementação	Realização de estratégias de sensibilização para a implementação das OCS	RI.4 Os destinatários compreendem e aderem às novas metodologias, regras e procedimentos a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> * Não foram produzidos documentos específicos para orientar a aplicação das metodologias de OCS, tendo sido apenas efetuadas alterações aos documentos gerais * Realização de poucas ações de formação/sessões de esclarecimento, não tendo havido uma promoção generalizada à adesão dos beneficiários por esta via ✓ Apreciação positiva, por parte dos beneficiários, das estratégias desenvolvidas, considerando as alterações aos documentos adequadas e que as ações de formação frequentadas responderam às suas necessidades
	Processo de candidatura e conaturalização	RI 5. Processos de contratualização baseados em indicadores de resultado RI6. Processos de contratualização com redução da carga administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nos processos de candidatura e contratualização os indicadores de resultado assumiram um lugar central ✓ Redução da carga administrativa comparativamente a operação em regime de custos reais, com a redução do número de documentos requeridos, e a diminuição dos tempos de análise de candidaturas por parte dos técnicos das AG e O¹⁸⁰.
	Processo de pagamentos	RI.7 Pagamentos efetuados com base em quantidades ou na concretização de resultados RI.8. Pagamentos efetuados com menos documentos associados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Processos de pagamento tendencialmente mais centrados nos resultados obtidos pelas operações e com menos documentos associados. ✓ Alteração dos tempos de trabalho das equipas quer nas entidades beneficiárias, quer nas AG e OI, no sentido de uma celeridade dos procedimentos com a diminuição dos tempos alocados a processos administrativos e financeiros. ✓ Perfil de verificações/ análise administrativa de pedidos de pagamento e verificações no local estão mais centradas nas realizações e resultados⁸¹
	Processo de certificação e auditoria	RI.9 Auditoria centrada na efetiva execução do projeto focando-se nas realizações e resultados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alteração dos procedimentos de certificação, com a Autoridade de Certificação a contemplar no seu Manual de Procedimentos um conjunto de procedimentos e instrumentos de suporte a verificações e validações rigorosas, garantindo que as despesas declaradas no caso de opção pelos custos simplificados cumprem as condições para o pagamento. ✓ Auditores têm a perceção da necessidade da mudança do foco da despesa para a verificação de resultados, (tal como referido no <i>focus group</i> de auditoria) ✓ Experiência de auditoria na maioria das tipologias de operações com OCS é reduzida, mas existe a perceção dos auditores de que os procedimentos de auditoria têm vindo a ser alterados e estão a ser desenvolvidas auditorias mais viradas para o resultado ✓ Avaliação globalmente positiva dos procedimentos de auditoria e de certificação por parte das AG
	Sistema de monitorização e avaliação	RI.10 Sistemas de monitorização e avaliação centrados na qualidade do processo de implementação e nos objetivos das operações	<ul style="list-style-type: none"> * Inexistência de alterações dos sistemas de monitorização decorrentes da adoção de OCS; não foram modificados os documentos, nem os procedimentos de monitorização. * Não foi construído um sistema para monitorizar os resultados das tipologias de operação com OCS com a produção de informações sistemáticas e uteis
	Incorporação dos requisitos e especificidades das OCS nos SI	RI. 11 Sistema de informação adaptado	<ul style="list-style-type: none"> * Ajustamentos efetuados no SI à medida que as metodologias foram sendo implementadas, avaliados como medianamente adequadas pelos <i>stakeholders</i>

⁸⁰ No entanto este não é um processo generalizado entre todas as metodologias, não se denotando um consenso entre os beneficiários e técnicos das AG e OI que trabalham com diferentes metodologias de OCS.

⁸¹ Tal como ocorreu na análise dos processos de candidatura e contratualizações, tal não se pode considerar válido nem para todas as tipologias (exemplo dos estágios, nem em todos os PO).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

	Resultados Intermédios	Efeitos	Evidências /resultados do Teste da TdM
Modelo de produção de efeitos	RI3. Existência de ambiente organizacional propício à criação de metodologias de OCS RI5 e RI6 Processos de contratualização baseados em indicadores de resultado e com redução da carga administrativa RI7 e RI8 Pagamentos efetuados com base em quantidades ou na concretização de resultados, com menos documentos associados RI9 Auditoria centrada na efetiva execução do projeto centrando-se nas realizações e resultados	E1. Alteração dos recursos, em número e competências, necessários para a análise e acompanhamento das operações	* Inexistência de alterações significativas nem no número nem na composição das equipas de trabalho, quer nas AG e OI, quer nas entidades beneficiárias
	RI6 Processos de contratualização com redução da carga administrativa RI8 Pagamentos efetuados com menos documentos associados RI9 Auditoria centrada na efetiva execução do projeto centrando-se nas realizações e resultados	E2 Redução da carga administrativa nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos <i>stakeholders</i> E6 Maior celeridade de procedimentos	✓ Introdução das OCS trouxe menos 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
	RI5 Processos de contratualização baseados em indicadores de resultado RI7 Pagamentos efetuados com base em quantidades ou na concretização de resultados RI9 Auditoria centrada na efetiva execução do projeto centrando-se nas realizações e resultados RI10 Sistemas de monitorização e avaliação centrados na qualidade do processo de implementação e nos objetivos das operações	E4. Foco nas realizações e resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i>	✓ Processos de contratualização e pagamento centrados nas realizações e resultados contribuíram para uma orientação para os resultados nos diversos <i>stakeholders</i>
	RI7 Pagamentos efetuados com base em quantidades ou na concretização de resultados RI9 Auditoria centrada na efetiva execução do projeto centrando-se nas realizações e resultados	E3. Redução da taxa de erro	✓ Perceção dos vários <i>stakeholders</i> de que a adoção de OCS terá um efeito positivo na redução da taxa de erro * Inexistência de evidências de que a adoção de custos simplificados permitiu reduzir as taxas de erro, uma vez que não existem dados sobre os seus efeitos ao nível do erro
	E1. Alteração dos recursos, em número e competências, necessários para a análise e acompanhamento das operações E3. Redução da taxa de erro E6. Maior celeridade de procedimentos	E5. Redução dos custos de gestão nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos <i>stakeholders</i>	* Contributo reduzido para a redução dos custos de gestão na medida em que existe uma maior celeridade dos procedimentos, mas não se verificaram alterações nas equipas e ainda não existem dados quantificados sobre os efeitos da introdução de OCS nas taxas de erro
	E3. Redução da taxa de erro E5. Redução dos custos de gestão nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos <i>stakeholders</i>	E7. Ganhos de eficiência	* Inexistência de evidências objetivas de ganhos de eficiência, na medida em que ainda não se verificou uma efetiva e substancial redução dos custos de gestão dos projetos, assim como, ainda não existem dados quantificados sobre os efeitos da introdução de OCS nas taxas de erro * Existe potencial para que no futuro a adoção de OCS contribua para a obtenção de ganhos de eficiência no financiamento comunitário.
	E7. Ganhos de eficiência E4. Foco nas realizações e resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i>	E8. Ganhos de Eficácia – Maior incidência na qualidade das operações, nas realizações e nos resultados	* Contributo das OCS para que as realizações e resultados assumam uma maior importância para os diversos <i>stakeholders</i> , no entanto este foco centra-se sobretudo no cumprimento dos indicadores definidos, não sendo percecionado que as OCS estejam a contribuir para uma melhoria na qualidade das operações.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

307. Em síntese, o teste da Teoria da Mudança, permite concluir que a aplicação de OCS em Portugal trouxe alterações ao nível do foco nas realizações e nos resultados nos processos de candidatura e pagamento, menos carga administrativa e procedimentos mais céleres, no entanto estas alterações ainda não se refletiram na qualidade das operações, na alteração das equipas técnicas, nos custos de gestão dos projetos e na redução das taxas de erro.

308. Fazendo uma análise dos riscos identificados no desenho da TdM (cf. Figura 1), a tabela abaixo assinala os riscos que efetivamente a adoção de metodologias de OCS incorrem.

Tabela 68. Riscos na adoção de metodologias de OCS

	Confirmação	Justificação
Riscos de mudança		
Inflação de custos das operações	X	Ao longo de todo o processo avaliativo não foram identificadas evidências que consubstanciem a existência de inflação de custos das operações como resultado da aplicação das OCS.
Menor ambição em termos de resultados das operações	✓	Ficou patente que as entidades beneficiárias com operações com metodologias de montantes fixos e tabelas normalizadas de custos unitários onde o não cumprimento dos indicadores leva a cortes no financiamento, tendem a ter uma abordagem mais ponderada e realista dos indicadores a apresentar, preferindo uma abordagem mais defensiva de forma a incorrer ao mínimo no risco de cortes de financiamento (ver análise da H8).
Subfinanciamento e sobrefinanciamento dos beneficiários	✓	Este risco efetivamente existe em algumas tipologias de operação. A título de exemplo, durante a avaliação ficou patente que tal acontece no âmbito dos cursos profissionais, especialmente notório na fase inicial de implementação da metodologia, onde escolas profissionais com cursos que, pela sua natureza, são mais dispendiosos têm que rever os valores em baixa para se adaptar ao novo montante de financiamento, ao passo que escolas profissionais cujos cursos acarretam menos encargos beneficiam com a introdução das tabelas normalizadas de custos unitários (ver estudo de caso da ANESPO, Anexo IV).
Não recentramento do foco da auditoria	X	Apesar de existir uma experiência reduzida de auditorias em OCS, ficou patente que existe a consciência de mudança do seu foco da despesa para os resultados (ver análise H10).
Riscos de execução		
Não adequação das OCS a determinadas operações	X	Ao longo de todo o processo avaliativo não foram identificadas evidências que consubstanciem a existência de metodologias de OCS em implementação que não estejam adequadas às operações a que se aplicam. A não adequação das metodologias às operações tem sido detetada em fase de construção das metodologias e quando tal se verifica estas não são implementadas, tal como referido nas várias entrevistas com as AG.
Abordagem demasiado “binária”	✓	Ao longo da avaliação foi sinalizado que o facto de o financiamento ser associado a realizações e/ou resultados pode ser muito penalizador para as entidades beneficiárias no caso de não conseguirem alcançar as realizações/resultados aprovados, mesmo que o nível de incumprimento seja reduzido e que não seja da sua responsabilidade (ver análise da H8)
Insegurança jurídica	✓	Ficou patente ao longo do relatório que a insegurança jurídica associada à implementação dos custos simplificados é um fator inibidor da adoção de metodologias de OCS.
Diferentes interpretações de conceitos relevantes na aplicação de OCS	✓	Existem alguns conceitos que afetam a aplicação das metodologias de OCS que ainda não se encontram definidos objetivamente. Aqui destaca-se o conceito de “controlo total de gestão da operação” que é essencial para a conjugação das OCS com os procedimentos de contratação pública, tal como referido na resposta à QA1.
Desistências dos beneficiários	X	Não foram encontradas evidências da desistência de beneficiários, nem em fase de candidatura nem em fase de implementação pelo facto das operações terem a aplicação de OCS. Nem mesmo nos casos em que os projetos estariam inicialmente previstos em custos reais e que por motivo de cortes passaram a OCS como acontece no caso das operações de baixo montante tal se verificou.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Riscos		
<i>Goldplating</i>	X	Não existe referência à existência de <i>goldplating</i> associado à adoção e implementação de OCS (ver análise da H4).
Limitações na harmonização das regras dos FEEI	✓	Ficou patente na avaliação a existência de uma variedade de procedimentos e de regras entre os vários PO, tipologias e fundos que dificultam a execução e o reporte dos projetos sendo um entrave para a simplificação proposta pela adoção de OCS (ver a título exemplificativo o estudo de caso na Associação Terras Dentro, Anexo IV).
Natureza diversa dos projetos dos beneficiários	X	Ao longo de todo o processo avaliativo não foram identificadas evidências que consubstanciem dificuldades da aplicação das OCS em implementação devido à natureza dos projetos dos beneficiários.

309. Como referido na TdM para a simplificação da gestão e implementação dos FEEI concorrem outros mecanismos de simplificação, i.e., outros fatores, que, por poderem influenciar os resultados e que têm que ser sujeitos a análise. Destacam-se neste âmbito, a criação de um regulamento único para os FEEI, bem como a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento, e a desmaterialização dos processos, que visam contribuir para a redução da carga administrativa dos diversos *stakeholders*, nas diferentes fases do ciclo de vida das operações, sendo que estas últimas, podem, de igual modo, ter implicações ao nível da alteração dos recursos, em número e competências, necessários para a análise e acompanhamento das operações. Por outro lado, a auditoria única e a alteração dos métodos de amostragem de auditoria, poderão ter influência sobre a redução da taxa de erro.

310. Para a análise destes fatores, especificou-se um pouco mais a sua relação e criaram-se hipóteses alternativas para a análise, de forma a testar o contributo de fatores externos. É importante referir que estas hipóteses não estão a competir com as hipóteses criadas no âmbito da TdM, uma vez que a confirmação de uma não exclui necessariamente a outra, mas sim podem estar ambas a contribuir para o mesmo efeito.

Tabela 69. Hipóteses alternativas de análise de fatores externos

Elementos do modelo de produção de efeitos	Hipótese da TdM	Hipótese alternativa
Alteração de recursos (número e competências) necessários para a análise e acompanhamento das operações	H12. Processos de contratualização, pagamento, auditoria e monitorização com redução da carga administrativa e maior focus nas realizações e resultados geraram uma alteração no perfil de recursos associados à gestão de fundos comunitários.	HA1. A desmaterialização dos processos tem implicações ao nível da alteração dos recursos, em número e competências, necessários para a análise e acompanhamento das operações.
Redução da carga administrativa nas diferentes fases das operações e para os vários <i>stakeholders</i>	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 <i>stakeholders</i> .	HA2. A criação de um regulamento único para os FEEI, bem como a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento, e a desmaterialização dos processos, contribuem para a redução da carga administrativa dos diversos <i>stakeholders</i> .
Redução da taxa de erro	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.	HA3. A auditoria única e a alteração dos métodos de amostragem de auditoria, têm influência sobre a redução da taxa de erro.
Foco nas realizações e resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i>	H14. Processos de contratualização, pagamento, auditoria e monitorização centrados nas realizações e resultados contribuíram para uma orientação para os resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i> .	HA4. A criação de um regulamento único para os FEEI, bem como a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento, e a desmaterialização dos processos, ao reduzir a carga administrativa, levam a um maior foco nas realizações e resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i> .
Redução dos custos de gestão nas diferentes fases das operações e para os vários <i>stakeholders</i>	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	HA5. A desmaterialização dos processos tem implicações ao nível da alteração dos recursos, em número e competências, necessários para a análise e acompanhamento das operações o

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Elementos do modelo de produção de efeitos	Hipótese da TdM	Hipótese alternativa
	diferentes fases do ciclo de vida das operações, dos diversos <i>stakeholders</i> .	que traz uma redução dos custos de gestão nas diferentes fases das operações para os vários <i>stakeholders</i> .
Maior celeridade de procedimentos	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 <i>stakeholders</i> .	HA6. A criação de um regulamento único para os FEEI, bem como a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento, e a desmaterialização dos processos, ao reduzir a carga administrativa, trazem igualmente uma maior celeridade de procedimentos.
Maior incidência na qualidade dos projetos, nas realizações e nos resultados	H18. A melhoria da eficiência associada a uma maior orientação para resultados dos <i>stakeholders</i> gerou uma melhoria da qualidade, das realizações e dos resultados das operações financiadas pelos FEEI	HA7. A criação de um regulamento único para os FEEI, bem como a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento, e a desmaterialização dos processos, ao reduzir a carga administrativa, levam a um maior foco nas realizações e resultados levando a uma maior incidência na qualidade dos projetos, nas realizações e nos resultados

311. Para a análise destes fatores externos inquiriram-se as equipas técnicas e os técnicos das AG e OI sobre de que forma os fatores em análise influenciam a produção dos efeitos numa escala de “influência negativa”, “influência neutra” e “influência positiva”⁸².

312. Numa primeira análise geral verifica-se que a percentagem de inquiridos que considera que estes fatores externos têm uma influência negativa nos elementos de produção de efeitos é sempre bastante residual. A grande maioria ou assume que não existe nenhuma influência (influência neutra) ou que existe uma influência positiva (ver Figura 8).

313. Passando à análise das hipóteses alternativas, a partir dos dados recolhidos, do ponto de vista do efeito esperado “Alteração de recursos necessários para a análise e acompanhamento das operações”, a desmaterialização de processos (HA1) e a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamentos são aquelas que reúnem mais consenso entre as equipas técnicas e técnicos das AG e OI no que diz respeito ao seu contributo para aquele efeito (65,9% e 61,5% respetivamente).

314. Por sua vez, ao nível do efeito “Redução da carga administrativa nas diferentes fases das operações e para os vários *stakeholders*” as equipas técnicas e técnicos da AG e OI referem contribuir de forma positiva a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento (87,2%), a desmaterialização dos processos (85%) e a criação de um regulamento único para os FEEI (61;1%) (HA2). São igualmente estes os fatores externos que os técnicos consideram ter efeitos positivos ao nível da “Maior celeridade dos procedimentos”, com 88,9% dos inquiridos a referir a influência positiva da desmaterialização de processos, 83,3% a referir a influência positiva da harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento e 56,3% a referir a influência positiva da criação de um regulamento único para os FEEI (HA6). No entanto, é igualmente relevante auditoria única com 60% das equipas técnicas e dos técnicos das AG e OI a referir que esta contribui positivamente para a maior celeridade dos procedimentos.

315. Ao nível do maior “Foco nas realizações e resultados” mais uma vez são os mesmos fatores externos - a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento, a desmaterialização dos processos e a criação de um regulamento único para os FEEI – os que são considerados ter uma influência positiva neste efeito (HA4). (com 61,3%, 56,3% e 53,6%, respetivamente).

⁸² Dentro da análise de processo, uma vez que as hipóteses em análise não trazem implicações para as hipóteses da TdM (a sua confirmação não as elimina) e as evidências permitem afirmar a relevância da hipótese ou a sua eliminação (as evidências recolhidas com os inquiridos são necessárias para afirmar a causalidade, mas têm baixa singularidade), considerou-se que esta análise é um *hoop test*. Por sua vez, as hipóteses da teoria da mudança uma vez que as evidências recolhidas e analisadas são suficientes para confirmar a hipótese considera-se que são *smoking gun tests*.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

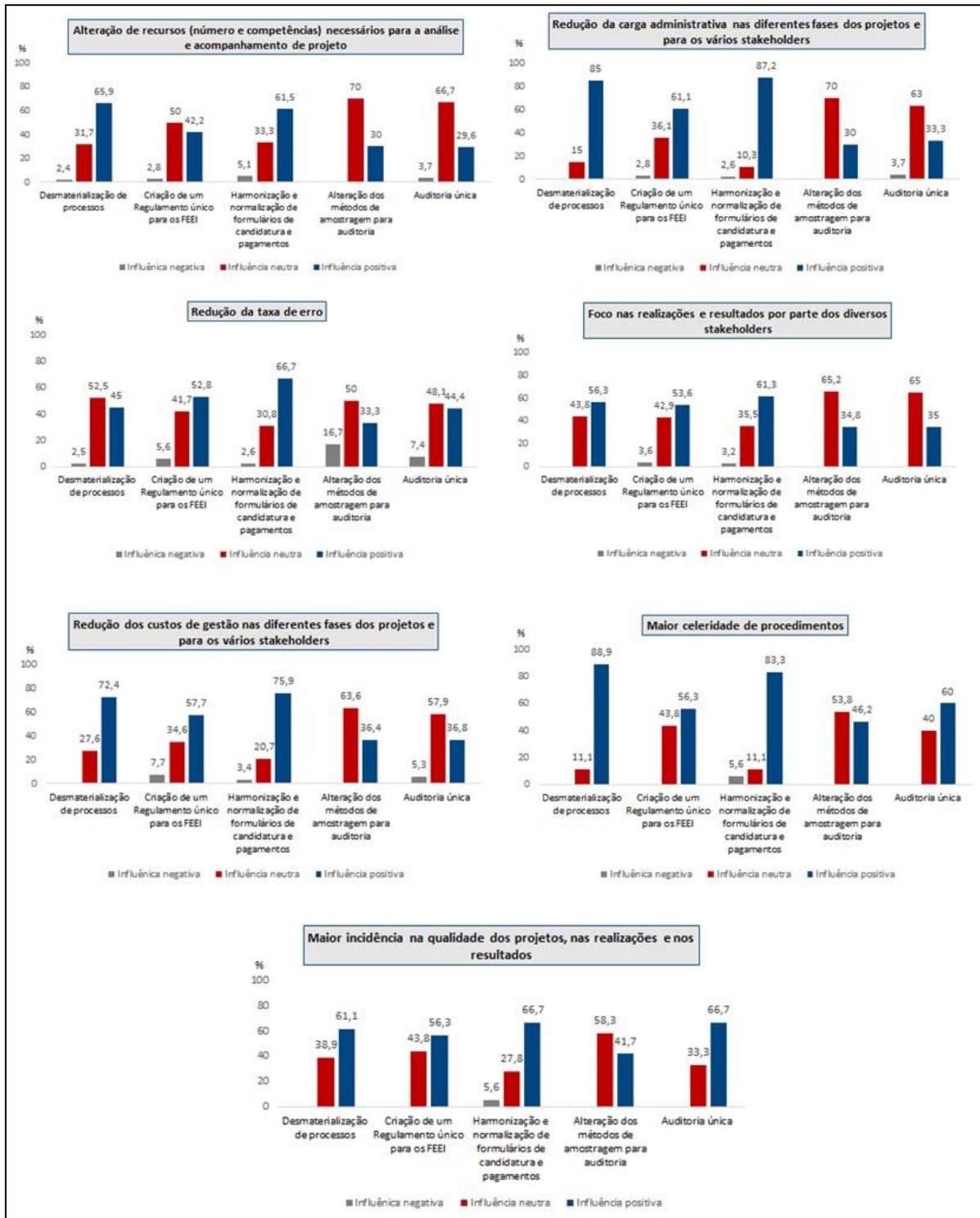
316. No que se refere ao efeito “Redução da taxa de erro”, ao contrário do que foi estabelecido na HA3, os inquiridos não consideram que a auditoria única e a alteração dos métodos de amostragem de auditoria têm influência na sua redução uma vez que a maioria das respostas aponta para uma influência neutra. A este nível referiram como mais relevante a criação de um regulamento único (52,8%) e a harmonização e normalização dos formulários (66,7%), uma vez que a existência de regras comuns e formulários padrão fazem com que as equipas técnicas e os técnicos das AG e OI desenvolvam um conhecimento mais consolidado destes, evitando os erros que poderão surgir da diversidade de formulários e regulamentos a utilizar.

317. As equipas técnicas e os técnicos das AG e OI consideram que a desmaterialização dos processos tem uma influência positiva no efeito “Redução dos custos de gestão nas diferentes fases das operações para os vários *stakeholders*” (HA5), ainda que seja considerado que exista igualmente uma influência positiva da existência de um regulamento único para os FEEI (57,7%) e da harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamento (75,9%).

318. Por último a “Maior incidência na qualidade dos projetos, nas realizações e nos resultados” é passível de ser influenciada positivamente não só pela harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamentos (66,7%), pela desmaterialização de processos (61,1%) e pela criação de um regulamento único para os FEEI (56,3%) (HA7), como também pela auditoria única (66,75).

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Figura 8. Influência dos fatores externos na produção de efeitos



Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020)

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 70. Síntese da influência dos fatores externos e das OCS nos elementos de produção de efeitos

	Desmaterialização de processos	Criação de um Regulamento único para os FEEI	Harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamentos	Alteração dos métodos de amostragem para auditoria	Auditoria única	OCS
Alteração de recursos (número e competências) necessários para a análise e acompanhamento das operações	+	=	+	=	=	=
Redução da carga administrativa nas diferentes fases das operações e para os vários <i>stakeholders</i>	+	+	+	=	=	+
Redução da taxa de erro	=	+	+	=	=	Sem evidências
Foco nas realizações e resultados por parte dos diversos <i>stakeholders</i>	+	+	+	=	=	+
Redução dos custos de gestão nas diferentes fases das operações e para os vários <i>stakeholders</i>	+	+	+	=	=	Sem evidências
Maior celeridade de procedimentos	+	+	+	=	+	+
Maior incidência na qualidade das operações, nas realizações e nos resultados	+	+	+	=	+	Sem evidências

Fonte: Fatores externos: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020); OCS: análise das hipóteses da eficácia do presente exercício avaliativo.

Legenda: “+” Influência positiva; “=” Influência neutra

319. Da análise efetuada verifica-se que os fatores externos considerados, à exceção da alteração dos métodos de amostragem para auditoria, são tidos pelas equipas técnicas e técnicos das AG e OI como fatores com influência nos elementos de produção de efeitos considerados no âmbito da TdM testada ao longo desta avaliação.

320. Se se analisar conjuntamente os fatores externos com os resultados obtidos com o teste das hipóteses da TdM (um exercício a ser feito com reservas uma vez que a recolha de evidências não se encontra no mesmo nível tendo sido muito mais aprofundada para as OCS), verifica-se que quer as OCS, quer a desmaterialização de processos, a criação de um regulamento único para os FEEI e a harmonização e normalização de formulários de candidatura e pagamentos têm uma influência positiva na redução da carga administrativa, no maior foco nas realizações e resultados e na maior celeridade de procedimentos (para a qual contribui também a auditoria única). Por outro lado, a alteração de recursos necessários para a análise e acompanhamento das operações será mais influenciada pela desmaterialização de processos e harmonização e normalização de formulários.

321. 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, tal como ficou explícito ao longo do relatório, os efeitos das OCS são inequívocos, mas sim complementam-nas no sentido da simplificação e desburocratização dos FEEI.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

322. No desenho do processo de adoção de OCS no PT2020 por parte dos vários *stakeholders* existiram algumas lacunas, ou seja, dimensões que não foram, desde o início, reconhecidas e apropriadas por todos, destacando-se as seguintes:

- Não foram previstos mecanismos e condições para a existência de articulação e consensualização sobre a forma como as OCS seriam implementadas nos vários PO, com o Núcleo de Simplificação, na fase inicial, a ter um papel essencialmente de aconselhamento, o que levou a que cada AG fosse fazendo o seu caminho na adoção de OCS de forma bastante individual, desenvolvendo a sua interpretação da forma como as OCS poderiam ser desenvolvidas. Posteriormente a criação do Grupo de Trabalho para Simplificação e o estabelecimento de reuniões de trabalho regulares sobre as OCS permitiram que houvesse uma maior troca de informação entre os PO, uma maior uniformização e um maior entendimento sobre o que estava subjacente à adoção das OCS.
- No planeamento da aplicação das OCS, não foi previsto o levantamento sistemático das necessidades de adaptação, nem dos documentos dos vários PO, nem dos sistemas de informação e monitorização. Tal levou a que, por um lado, os documentos fossem adaptados caso a caso de acordo com o que cada AG considerou necessário, não tendo sido desenvolvidos documentos de orientação específicos para auxiliar os beneficiários a aplicar as metodologias. Por outro lado, os sistemas de informação e monitorização revelaram-se, na sua generalidade, pouco adaptados para a inclusão das especificidades das OCS, não produzindo a informação necessária para um acompanhamento eficaz das operações com metodologias de OCS.
- O envolvimento das entidades beneficiárias no processo de definição das metodologias e a sua capacitação não foram previstos de forma sistemática por todas as AG, o que resultou na persistência de alguma dificuldade por parte destas entidades na mudança do paradigma. Tal encontra-se relacionado com a insegurança que lhes suscita a alteração dos procedimentos internos e principalmente as implicações de tais alterações em futuras auditorias. Na perspetiva da equipa de avaliação esta mudança de paradigma poderia ter sido potenciada desde o início com a produção de orientações objetivas e ações de esclarecimento/formação, bem como com o envolvimento dos beneficiários desde o arranque dos processos de desenvolvimento das metodologias de forma a gerar um maior conhecimento e, conseqüentemente, uma maior segurança nos procedimentos a realizar.
- A dimensão das equipas e a alteração que as OCS trariam no trabalho dos técnicos não foi articulada com os procedimentos decorrentes da adoção de OCS (verificações a serem feitas, amostras a serem recolhidas...). Tal revelou-se especialmente problemático no início da implementação das novas metodologias uma vez que quando ainda estavam a tentar compreender o que estava subjacente à aplicação das OCS, os técnicos já tinham estas metodologias em implementação⁸³, para além de todo o trabalho inerente às atividades do PO.

Alargamento a outras tipologias

323. No início de 2019 o Núcleo de Simplificação fez um levantamento junto das AG das metodologias de OCS que ponderavam desenvolver. Neste inquérito foram identificadas 20 OCS, a maioria das quais relativas ao FSE, nomeadamente para extensão das tabelas normalizadas de custos unitários a diferentes ofertas formativas e para uma maior utilização das taxas fixas. No FEDER as taxas fixas, nomeadamente no domínio da Assistência Técnica, foi a metodologia mais identificada.

324. No âmbito do Inquérito e Entrevistas às AG realizado pela Equipa de Avaliação, em maio de 2019, as intenções identificadas pelas AG foram muito semelhantes, sendo acrescentado como tipologias de operação que se adequavam a metodologias de OCS os TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, S12E – Sistema Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego, Sistema de incentivos (tipologia vales) e TESP – Cursos Técnicos Superiores Profissionais (Entidades privadas). No decurso desta avaliação, muitas destas intenções foram concretizadas e correspondem a metodologias que, entretanto, foram aprovadas e estão em vigor (cf. Tabela 1).

⁸³ Esta questão ficou explícita no âmbito das duas sessões de *focus group* com técnicos das AG e OI.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 71. Práticas de OCS perspetivadas no FEDER/FC e FSE, 2019

	Tabela Normalizada de Custos Unitários	Taxa Fixa até 40 %	Taxa fixa (sem identificação da %)	Outra
FEDER		4		1
Assistência Técnica		3		
Estruturas de gestão do PROVERE		1		
Imateriais com equipas técnicas (custos com pessoal - RH)				1
FSE	9	6	1	
Formação de Docentes e Outros Agentes SA2E		6		
Formação modular certificada (empregados e desempregados)				
Formação para grupos potencialmente vulneráveis				
Ações de formação				
Capacitação de ONG				
Estágios profissionais (RAM)				
Formação para a Administração Local				
Formação para a Administração Desconcentrada				
Cursos de Especialização Tecnológica (Centros de Gestão Direta e Participada IEFPP, Turismo de Portugal)	9			
Formação de ativos				
Cursos de Educação e Formação de Adultos (IEFP)				
Cursos com Planos Próprios				
Cursos Profissionais (Escolas públicas)				
Cursos de Educação e Formação de Jovens (Escolas Públicas)				
Capacitação para a Administração Local, para a Administração Desconcentrada, atores e redes para a promoção de ações de desenvolvimento territorial, Cultura para todos, Abordagens integradas para a inclusão ativa				1

Fonte: AD&C – Núcleo de Simplificação, Mapa das práticas de OCS perspetivadas no FEDER/FC e FSE, fevereiro de 2019.

325. As equipas técnicas das AG/OI e entidades beneficiárias, no âmbito do inquérito realizado identificaram, igualmente, algumas tipologias de operação que ainda estão em custos reais e que consideram que a utilização de OCS se poderia enquadrar. De uma forma geral, estas “sugestões” encontram-se relacionadas com a expansão de tabelas normalizadas de custos unitários a mais ofertas formativas (ou tipologias de entidades beneficiárias), com a maior utilização de taxas fixas e com a atribuição de montantes fixos para algumas operações na área da capacitação e projetos sociais.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 72. Tipologias de operações do PO que ainda se encontram em regime de “custos reais” mais adequadas às OCS

Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI		
Tabelas Normalizadas de custos unitários	Taxa fixa (flat rate)	Montantes fixos (lump sums)
TEIP TESP Apoios à Contratação Bolsas de ensino superior para alunos carenciados Inov Contacto Custos com consultoria Formação Administração Pública Per diem para deslocações Plantações Projetos I&D Programas Doutorais CET Tipologias formativas SAMA Capacitação	Formação Modular Assistência técnica Diversas tipologias na área da inclusão social Transferência do conhecimento científico e tecnológico	Reforço da Capacitação Institucional dos Parceiros Sociais com assento na CPCS Capacitação Institucional das organizações da economia social membros do conselho nacional para a economia social Elaboração de estratégias Custos com deslocações Formação Ativos Ações Imateriais Programa Escolhas Projetos inovadores / empreendedorismo social
Entidades Beneficiárias		
Formação de Adultos (Formações Modulares) Todos os projetos FSE, desde que mantenham valores de referência para os custos de forma razoável. CEF CET (Cursos de Especialização Tecnológica) Educação e formação ID&T Projetos de natureza formativa em geral, pois exigem documentação imensa ao nível financeiro Recursos Humanos Formação modular para empregados e desempregados		

Fonte: Inquérito às Equipas Técnicas e aos Técnicos das AG e OI (2020); Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2020).

326. Nos vários *focus group* realizados as entidades presentes também indicaram algumas possibilidades para alargamento das OCS, mencionando, p.ex., a utilização de taxas fixas nos CLDS ou na formação-ação, a inclusão dos custos com formandos nas tabelas normalizadas de custos unitários dos cursos profissionais o alargamento das tabelas normalizadas de custos unitárias dos cursos profissionais e cursos de educação e formação de jovens às escolas públicas; os TEIP, a assistência técnica, o Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica e a utilização de montantes fixos para alguns tipos de investimentos relacionados com o sector agrícola.

327. De uma forma global, observa-se alguma semelhança entre as indicações de possibilidade de alargamento de OCS mencionadas pelos vários interlocutores nos vários fóruns, sendo igualmente de referir que a maioria das tipologias identificadas se encontram entre as tipologias referenciadas como prioritárias pelas AG, no inquérito recentemente realizado pelo Núcleo de Simplificação, no âmbito dos trabalhos preparatórios para o próximo período de programação.

328. A análise efetuada pela Equipa à informação relativa a este Inquérito, disponibilizada pelo Núcleo de Simplificação, indicia que as prioridades das AG se centram no ajustamento/melhoria das metodologias em vigor neste período de programação; ainda assim, constata-se a intenção de alargamento das OCS a novas tipologias de operação, sobretudo no domínio do FSE, mas também no FEDER, relacionadas, p.ex., formação modular, Planos Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, Parcerias para o impacto, Programa Escolhas Projetos inovadores e experimentais, eficiência energética, apoios à contratação, transição digital (equipamentos, *software*, apoio técnico) e qualificação e internacionalização de PME.

329. Não obstante a consciência da diversidade e especificidade de tipologias de intervenção existentes, algumas abrangendo uma tipologia diversificada de entidades beneficiárias, a par das exigências necessárias ao desenvolvimento das metodologias de OCS a equipa sinaliza um conjunto de considerações gerais relativamente à utilização de OCS e ao potencial de alargamento a novas tipologias, incluindo a sua adoção pelo PO SEUR, o PDR Açores e o PDR Madeira:

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

- As taxas fixas devem ser ponderadas em operações em que os custos com pessoal assumem uma dimensão preponderante e em que os outros custos podem ser definidos numa proporção destes; e em Operações com custos indiretos em que estes podem ser calculados em função dos custos diretamente associados à operação.
- As tabelas normalizadas de custos unitários adequam-se a operações ou rubricas/categorias de despesa em que é possível calcular um valor unitário. Têm sido utilizadas no FSE no âmbito de algumas ofertas formativas e estágios, no PDR para alguns tipos de investimentos e também para algumas categorias de despesa. Considera-se que poderá ser ponderada a definição de custos unitários para mais categorias de despesa (p.ex, custos de construção, custos de pessoal, equipamento).

330. No caso do PO SEUR, o PDR Açores e o PDR Madeira, que não adotaram modalidades de custos simplificados no PT2020, a adoção de OCS, deverá beneficiar da experiência adquirida pelos outros PO e pelo PDR, considerando-se que desde logo existe potencial para a adoção de OCS em tipologias de operação associadas ao financiamento da assistência técnica e custos de funcionamento, assim como, em determinadas tipologias de operação onde o custo associado a determinadas categorias de despesa é relativamente *standardizado*, sendo possível de ser utilizados custos unitários (p.e., custos de determinados equipamentos, custos de construção,...).

331. De referir, ainda, que a adoção de Atos Delegados foi considerado pelos interlocutores entrevistados como um instrumento que permite ter uma maior segurança na aplicação das OCS, na medida em que, por um lado, tem de existir uma aprovação por parte da Comissão Europeia, e por outro, as auditorias financeiras têm por único objetivo a verificação do cumprimento das condições de reembolso pela Comissão, e não a metodologia em si, considerando que era desejável uma maior utilização destes instrumento. No entanto, a regulamentação existente relativa ao próximo período de programação indica que este instrumento deixará de existir por iniciativa dos Estados Membros (sendo mantido o Ato Delegado por iniciativa da CE), sendo prevista pela Comissão a possibilidade de os Estados Membros contemplarem no texto dos PO o financiamento através de OCS (com a definição da respetiva metodologia), sendo, por conseguinte, a metodologia de OCS aprovada pela Comissão com a aprovação do Programa. Esta possibilidade substitui a certeza jurídica dada pelo instrumento Ato Delegado e permitirá às AG ter uma maior segurança na implementação das OCS.

332. A análise de *benchmarking* também permitiu identificar alguns elementos críticos identificados pelas entidades auscultadas na Polónia, República Checa e Itália, os quais, vão ao encontro dos resultados desta avaliação e que se considera importante ponderar no processo de definição das metodologias e de alargamento da utilização de OCS em Portugal e nomeadamente:

- Na definição das metodologias deve ser explicitado detalhadamente a forma de cálculo utilizada para determinar o custo unitário, a taxa fixa ou o montante fixo, p.e., indicar as razões pelas quais a metodologia é definida daquela forma, quais os custos incluídos e porque se excluem outros,...
- Deve ser dada atenção à forma como se vai aplicar a metodologia (os documentos, os resultados a atingir, os indicadores,...), com equilíbrio para não trazer carga administrativa adicional por esta via.
- O envolvimento dos vários *stakeholders*, incluindo AG, responsáveis pela política pública, entidades de auditoria é importante porque permite ter diferentes perspetivas sobre a metodologia e um maior conhecimento também sobre as OCS.
- Deve ser realizada uma avaliação prévia da metodologia de forma a ver se é justa e equitativa e se permite cobrir os custos efetivos associados aquele tipo de operações.
- As entidades beneficiárias devem ser capacitadas para a mudança de paradigma associada à utilização de OCS, assim como os técnicos das AG.

5. Conclusões e recomendações

333. Um dos grandes desígnios definidos para o período de programação 2014-2020 foi o reforço da simplificação e a redução da carga administrativa, sendo neste contexto incentivado pela Comissão Europeia a crescente utilização de custos simplificados. A legislação europeia que enquadra os FEEI contempla, neste sentido, um conjunto de disposições tendo em vista alargar as possibilidades de utilização de custos simplificados pelos diversos Estados Membros, tornando mesmo obrigatória a adoção de um método de custo simplificado em operações FSE abaixo dos 50 mil euros, obrigatoriedade que foi estendida, em 2018, a operações até aos 100 mil euros e ao FEDER. Observa-se, assim, uma clara indicação de que esta forma de financiamento é cada vez mais valorizada pelas instâncias europeias. A avaliação da implementação das OCS em Portugal apresenta as seguintes conclusões:

334. **C1. Contexto de implementação das OCS em Portugal:** No processo de definição do PT2020, Portugal, em consonância com as orientações europeias, reconheceu o potencial da utilização de OCS como um dos meios de promover a simplificação e desburocratização, e não só contemplou na legislação nacional todas as OCS disponíveis na legislação comunitária, como no âmbito da criação da AD&C constituiu o Núcleo de Simplificação, o qual é reconhecido pelos principais *stakeholders* como tendo vindo a desempenhar um papel-chave na promoção da adoção de OCS.

335. **C2. Evolução da adoção das OCS:** Na fase inicial do lançamento do PT2020 a utilização de OCS, de acordo com a informação recolhida, a maioria das AG não atribuíram prioridade à adoção de OCS, na medida em que a introdução de uma nova metodologia tem subjacente todo o processo de elaboração da própria metodologia, um trabalho complexo, bastante técnico e moroso, a desenvolver num contexto onde, por um lado, as AG se encontravam pressionadas (nomeadamente pela tutela política) para operacionalizar e executar os seus programas, dispondo de recursos limitados e sem experiência em OCS, e por outro, o desconhecimento existente e a ausência de orientações claras da Comissão Europeia (p.e, quanto ao entendimento de alguns conceitos), geravam incerteza jurídica, receio de erro e de penalizações em sede de auditoria. A adoção de OCS nos primeiros anos de vigência do PT2020 abrangeu, assim, 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 do alargamento que previa a obrigatoriedade de utilização de OCS) 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 e com o desenvolvimento de atos delegados ou de metodologias para integrar o texto dos PO no próximo período de programação - considerados mais “seguros”. Esta evolução torna importante uma atualização permanente do conhecimento sobre o “estado da arte” das OCS. Por outro lado, para a expansão das metodologias de OCS é igualmente relevante a agilização do processo de aprovação de uma metodologia para que se possa dar uma resposta rápida e concertada às propostas de OCS das AG (eventualmente com a criação de uma comissão conjunta com a AD&C, IGF e outras entidades).

336. **C3. Incerteza jurídica:** Um dos aspetos que foi salientado ao longo da avaliação foi a incerteza jurídica associada à implementação das OCS, ou seja, a perceção da falta de clareza e da existência de omissões nos documentos orientadores o que acarreta o receio legítimo de consequências futuras, nomeadamente em sede de auditoria. Esta incerteza é um dos aspetos a que muitos *stakeholders* aludem como inibidor da implementação das OCS, principalmente entre os técnicos envolvidos na definição de novas metodologias nas AG. Tal deve-se em grande medida à disponibilização de documentação/orientações técnicas para a boa aplicação das OCS pela Comissão Europeia que foi considerada insuficiente pelas AG nacionais, bem como se espelha igualmente na conjugação das OCS com as regras nacionais.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

337. **C4. Conjugação das OCS com a legislação nacional:** Não se verificaram incompatibilidades entre as OCS e a legislação nacional. A articulação com os auxílios de estado é clara: as regras de auxílios de estado têm que ser cumpridas no momento de definição e implementação das metodologias de OCS, pelo que não devem incluir despesas não elegíveis no âmbito deste tipo de auxílios. No que se refere à contratação pública, as AG revelaram a existência de dúvidas em matérias específicas de articulação com as OCS, apesar de não se terem igualmente verificado incompatibilidades. Se uma operação é feita exclusivamente com contratação pública, não se aplicam as OCS, mas quando tal não acontece é especialmente problemática a insegurança que se verifica nas operações onde uma parte significativa dos custos da operação estão abrangidos por contratos públicos e ao qual está associado o conceito de “controlo total de gestão da operação”: quando o beneficiário tem este 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 o que contribuiu igualmente para a “incerteza jurídica” já referida anteriormente.

338. **C5. Alteração aos documentos para incluir as especificidades das OCS:** A introdução de OCS implicou a alteração e/ou produção de documentação específica, com a introdução de elementos relativos às OCS nos principais documentos associados à implementação dos FEEL, 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.

339. **C6. Capacitação dos stakeholders:** Destacam-se as diversas iniciativas desenvolvidas pelo Núcleo de Simplificação, que incluem, entre outras, reuniões técnicas com as AG e articulação com as AG e IGF, eventos com especialistas nacionais e internacionais, criação do Grupo de Trabalho para a Simplificação, que reúne regularmente. Algumas Autoridades de Gestão também promoveram ações sobre as metodologias específicas adotadas para os seus técnicos, como por exemplo o POCH e PDR. De referir que existiu uma intensificação das ações desenvolvidas, ainda assim, as AG e os técnicos 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 para a sua capacitação através de ações de formação e sensibilização (apenas 29,5% dos inquiridos em 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, permite 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.

340. **C7. Envolvimento dos beneficiários na elaboração das metodologias:** Ainda não está enraizado o envolvimento dos beneficiários no desenvolvimento de metodologias de OCS. Apesar de se ter verificado o envolvimento dos *stakeholders* mais relevantes (nomeadamente AG, AD&C, IGF e CE) no processo de desenvolvimento das metodologias, não deixa de ser relevante o fraco envolvimento dos beneficiários ou de entidades que os representem na definição da maioria das metodologias em aplicação, tendo tal ficado patente na informação recolhida nas entrevistas às AG e nos *focus group* com os representantes das entidades beneficiárias. 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.

341. **C8. Sistema de informação e monitorização:** Relativamente aos diversos SI, a informação recolhida com os inquéritos e as entrevistas às AG, indica que não existiu um levantamento sistemático de necessidades de adaptação dos sistemas às especificidades das OCS, sendo os ajustamentos efetuados à medida que as metodologias

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

foram sendo implementadas e que surgem necessidades específicas, 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, de uma forma geral, não se verificaram alterações nem nos documentos existentes, nem nos procedimentos de monitorização, estando ainda o sistema de monitorização e acompanhamento da implementação dos fundos orientado, sobretudo, para o financiamento em custos reais.

342. C9. Certificação, controlo e auditoria: Os procedimentos de certificação foram alterados e estão adaptados às OCS. No caso dos procedimentos de controlo e auditoria observa-se que existe uma consciência da necessidade de mudança do foco da despesa para a verificação de resultados, ainda assim, a experiência de auditoria na maioria das tipologias de operações com OCS é reduzida, persistindo nas AG receio e incertezas relativamente aos procedimentos de autorias centrados em resultados (p.ex., documentos a auditar). Os auditores identificam, igualmente, alguns constrangimentos associados à auditoria dos resultados (p.ex. como fazer auditoria a operações com baixa execução, face à inexistência de indicadores de resultado e que documentos são necessários para verificar que as regras de financiamento são cumpridas).

343. C10.Redução da carga administrativa e celeridade de procedimentos: 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 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 menos 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.

344. C11. Foco nas realizações e nos resultados: Denota-se que os indicadores de resultado assumiram um lugar central nos processos de candidatura, e os processos de pagamento estão igualmente mais centrados nos resultados, bem como as verificações administrativas e no local. 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, tendo sido indicado no *focus group* e nos inquéritos que existe uma perceção de maior enfoque nas realizações e nos resultados na elaboração das candidaturas, assim como, no perfil de verificações/análise administrativa de pedidos de pagamento e no perfil de auditoria, retirando o foco da execução financeira.

345. C12. Composição e dimensão das equipas: Em termos gerais, a introdução de OCS até ao momento não se traduziram em alterações significativas nem no número nem na composição das equipas de trabalho, nas AG e OI com 91,8% dos técnicos a referir a manutenção do número de recursos humanos. Tal cenário é 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 as OCS trouxeram 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.

346. C13. Taxas de erro: A informação analisada não permitiu encontrar evidências da efetiva redução das taxas de erro, no entanto, os diversos *stakeholders* têm a perceção que a adoção de OCS terá um efeito positivo na redução das taxas de erro, nomeadamente porque deixam de existir erros e irregularidades associadas a procedimentos administrativos.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

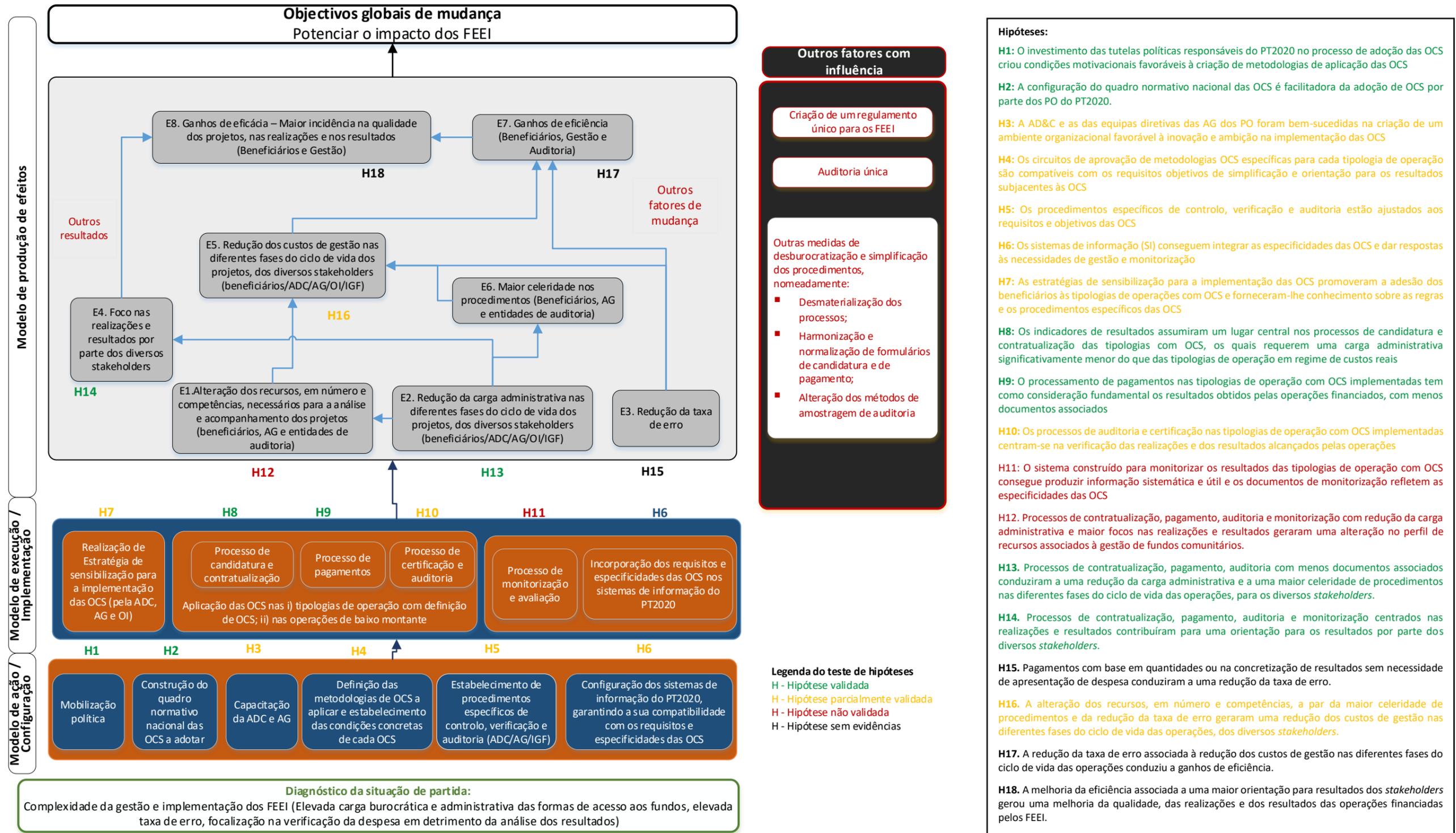
347. **C14. Custos de gestão das operações:** A introdução de OCS, até ao momento, tem um contributo reduzido para a redução dos custos de gestão de operação financiadas, pois apesar da maior celeridade nos procedimentos, não se verificou uma alteração na composição e dimensão das equipas.

348. **C15. Alterações na qualidade das operações:** Observa-se que a adoção de OCS tem contribuído para que as realizações e resultados assumam uma maior importância para os diversos *stakeholders*, em particular as entidades beneficiárias e os técnicos, no entanto, este foco centra-se 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.

349. **C16. Alargamento das OCS a outras tipologias:** As vantagens de utilização das OCS são reconhecidas por todos os *stakeholders* e a sua utilização mais alargada nos FEEI é vista claramente como uma mais valia. Da informação recolhida 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).

350. Em seguida, apresenta-se o esquema da teoria da mudança com o resultado da validação das hipóteses.

Figura 9. Validação das hipóteses da teoria da mudança



Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

351. Em seguida, apresentam-se principais recomendações desta Avaliação, as quais decorrem do perfil de conclusões enunciadas. Para cada recomendação é apresentada a respetiva fundamentação, os seus destinatários e as ações a desenvolver, tendo em vista a sua concretização.

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	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação ✓ AG e OI ✓ IGF
Correspondência com conclusão	C2 e C16

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	<p>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.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • 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. (<i>ver recomendação 3</i>)
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação ✓ AG e OI ✓ Entidades beneficiárias (de forma indireta)
Correspondência com conclusão	C3, C4, C5 e C6.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Recomendação 3.	Aprofundar o trabalho desenvolvido pela AD&C de promoção do desenvolvimento de metodologias de custos simplificados, de articulação entre <i>stakeholders</i> e de partilha de informação, em particular no domínio do FEDER
Fundamentação	<p>A AD&C, através do Núcleo de Simplificação, tem desenvolvido um trabalho de coordenação e articulação entre os diversos <i>stakeholders</i>, 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> ✓ AG e OI ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação e Unidade de Monitorização e Avaliação ✓ IGF
Correspondência com conclusão	C3 e C5.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Recomendação 4	Reforçar o desenvolvimento de ações de formação/capacitação para técnicos das AG e OI e entidades beneficiárias
Fundamentação	<p>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.</p> <p>Por um lado, dotar os principais <i>stakeholders</i> 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 <i>stakeholders</i>, contribuindo para a consolidação de conhecimentos.</p> <p>Por outro lado, implementar ações de formação com um carácter mais abrangente/transversal para um espectro 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.</p> <p>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.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação ✓ AG e OI ✓ Técnicos das AG e OI ✓ Entidades beneficiárias ✓ IGF
Correspondência com conclusão	C6.

Recomendação 5	Envolver as entidades beneficiárias e os seus representantes no processo de elaboração das metodologias
Fundamentação	<p>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.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões com as entidades beneficiárias no momento de definição de novas metodologias de OCS, com o duplo objetivo de: <ul style="list-style-type: none"> – 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/<i>inputs</i> para o seu melhoramento/adequação.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Recomendação 5	Envolver as entidades beneficiárias e os seus representantes no processo de elaboração das metodologias
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação ✓ AG e OI ✓ IGF ✓ Entidades beneficiárias
Correspondência com conclusão	C7.

Recomendação 6.	Adaptar os mecanismos de monitorização e acompanhamento do PT2020 de forma a incorporar informação relativa às OCS
Fundamentação	<p>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.</p> <p>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. .</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> ✓ AG e OI ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação e Unidade de Avaliação e Monitorização Estratégica
Correspondência com conclusão	C8.

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	<p>A introdução de metodologias de OCS tem implícita uma mudança do <i>focus</i> 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>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.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • 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 optimização
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ AG e OI ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação e Unidade de Monitorização e Avaliação ✓ AD&C – Núcleo de Controlo e Auditoria ✓ Auditores ✓ IGF
Correspondência com conclusão	C9.

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Recomendação 8.	Reforçar as sinergias entre as diversas AG/OI num esforço de maior uniformização de documentos e procedimentos relativamente as OCS
Fundamentação	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento dos procedimentos adotados em cada uma das AG, nomeadamente por TO • Levantamento de documentos de suporte à implementação de OCS (orientações, <i>checklists</i>,...) • 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	<ul style="list-style-type: none"> ✓ AG e OI ✓ Técnicos das AG ✓ AD&C – Núcleo de Simplificação
Correspondência com conclusão	✓ C5 e C6.

Referências Bibliográficas e Eletrónicas

Referenciais e documentos metodológicos sobre avaliação

- ✓ Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020, Plano Global de Avaliação Portugal 2020 (atualização de 2017)
- ✓ Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020 (2016), Plano Global de Avaliação Portugal 2020 – Orientações para o planeamento e preparação das avaliações.
- ✓ Bamanyaki, P.; Hovoet, N. (2016) "Integrating theory-based evaluation and process tracing in the evaluation of civil society gender budget initiatives" in Evaluation, vol. 22, SAGE, pp. 72-90.
- ✓ Beach, D. (2017) "How do I know mechanistic evidence when see it) A four step procedure for tracing causal mechanisms in case study research" ResearchGate https://www.researchgate.net/publication/320100548_How_do_I_know_mechanistic_evidence_when_I_see_it_A_four-step_procedure_for_tracing_causal_mechanisms_in_case_study_research, retirado a 8 de novembro de 2018.
- ✓ Befani, B. and Mayne, J. (2014). 'Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation.' IDS Bulletin, Special Issue: Rethinking Impact Evaluation for Development by Barbara Befani, Chris Barnett and Elliot Stern. Volume 45, Issue 6.
- ✓ Derek Beach (2015) "The contribution of process tracing to theory-based evaluations of complex aid instruments" in Evaluation, vol. 21, SAGE, pp. 429-447.
- ✓ Derek Beach (2016) "It's all about mechanisms – what process-tracing case studies should be tracing", New Political Economy, 21:5,463-472, DOI:10.1080/13563467.2015.1134466
- ✓ Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (2015), Guidance Document on Evaluation Plans
- ✓ Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (2015), Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund – Guidance document; Annex D - Practical guidance on data collection and validation
- ✓ Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Guidance on theory-based evaluation
- ✓ Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana (2014), Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Cohesion Fund / European Regional Development Fund
- ✓ Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (2012), Design and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations - A Practical Guidance for ESF Managing Authorities.
- ✓ Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana (2013), EVALSED Sourcebook: Method and Technics
- ✓ Dana H. Taplin, Heléne Clark, Eoin Collins e David C. Colby (2013) - Theory of Change, A Series of Papers to Support Development of Theories of Change Based on Practice in the Field.
- ✓ INTRAC (2017), Process Tracing
- ✓ Mapping change - Using a theory of change to guide planning and evaluation, Anne Mackinnon, Natasha Amott (GrantCraft series)
- ✓ White, H (2009), Theory-based impact evaluation: principles and practice
- ✓ Schmitt, J., Beach, D. (2014) "Tracing Mechanisms as a Means to Evaluate the Governance-Effectiveness of Budget Support" in Responsible Development in a Polycentric World. Inequality, Citizenship and Middle Classes, 14th EADI General Conference, 23-26 June 2014, Bonn.

Guias, Estudos, relatórios e artigos científicos (nacionais e internacionais) sobre a temática das OCS

- ✓ AD&C - Unidade de Controlo e Auditoria, Manual de procedimentos, 2016
- ✓ AD&C – unidade de Certificação, Manual de procedimentos, 2016
- ✓ Agentschap Vlaanderen (2013), Simplified cost options, ESF, Belgium - Flanders, A Managing Authority's perspective
- ✓ Böhme, K., Holstein, F., Toptsidou, M. & Zillmer, S. (2017) Gold-plating in the European Structural and Investment Funds. Brussels: European Parliament Department B: Structural and Cohesion Policies

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

- ✓ Comité de Coordenação dos Fundos, COCOF 09/0025/04 de 28/01/2010, sobre Custos indirectos declarados numa base forfetária, Custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários e Montantes fixos
- ✓ Committee of the Regions. Commission for Territorial Cohesion Policy and the EU Budget (2016), Simplification of the ESIF from the perspective of Local and Regional Authorities. Working Document (Working Document), Brussels: Committee of the Regions
- ✓ Comissão Europeia (2015), Orientações atualizadas para os Estados-Membros sobre o tratamento dos erros referidos nos relatórios anuais de controlo.
- ✓ Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (2016), Guide Méthodologique: Coûts Simplifiés - Programmes FEDER-FSE-FEADER-FEAMP
- ✓ Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors (2014), Report on the parallel audit on the simplification of the regulations in Structural Funds
- ✓ Davila-Diaz, G. & Kmiecik, E. (2015), Simplified Cost Options in the EAFRD. Presented at the Training on Simplified Cost Options, Brussels
- ✓ European Commission (2018), New assessment of ESIF administrative costs and burden
- ✓ European Commission (2018), *Developing "Off-the-Shelf" Simplified Cost Options (SCOs) under Article 14.1 of the Social Fund (ESF) regulation (25/09/2018)*
- ✓ European Commission (2018), Final Report- Use and intended use of simplified cost options in European Social Fund (ESF), European Regional Development Fund (ERDF), Cohesion Fund (CF) and European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)
- ✓ *European Commission (2018), Guidance for Member States on the Annual Control Report and Audit Opinion and on the Treatment of Errors Detected by Audit Authorities in View of Establishing and Reporting Reliable Total Residual Error Rates (programming period 2014-2020), EGESIF_15-0002-04*
- ✓ European Commission (2017), Guidance on sampling methods for audit authorities Programming periods 2007-2013 and 2014-2020 /Orientações relativas aos métodos de amostragem para autoridades de auditoria, Períodos de programação 2007-2013 e 2014-2020, 20-01-2017
- ✓ European Commission (2017), The use of new provisions on simplification during the early implementation phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds
- ✓ European Parliament (2016), Simplified Costs in action, Research for REGI Committee
- ✓ European Commission (2016), Setting up a database to assess impacts and effects of certain thresholds and limits in Regulation (EU) No 1303/2013 (CPR) Brussels: European Commission DG Regional Policy
- ✓ European Commission (2016), Interim Report on Simplified Cost Options (SCOs) from the High Level Expert Group on Monitoring Simplification for Beneficiaries of ESI Funds
- ✓ European Commission (2015), Guidance on standard scales of unit costs and lump sums adopted under Article 14(1) Reg. (EU) 1304/2013 -European Social Fund
- ✓ European Commission (2015), Report on the results of the survey on simplification in the EMFF. Brussels: European Commission DG Maritime Affairs and Fisheries
- ✓ European Commission (2014), Guidance on Simplified Costs Options (SCOs), EGESIF_14-0017)/Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS): Financiamento por taxa fixa, tabelas normalizadas de custos unitários, montantes fixos (10/10/2014).
- ✓ European Commission (2014), Gold plating in the EAFRD: To what extent do national rules unnecessary add to complexity and, as results, increase the risk of errors?
- ✓ European Commission (2014), The implementation of simplified cost options with the European Social Fund in Italy - A case study on the 2007-2013 experience
- ✓ Guide du Porteur de Projet du Programme Opérationnel Régional 2014-2020
- ✓ Guide Méthodologique: Coûts Simplifiés - Programmes FEDER-FSE-FEADER-FEAMP
- ✓ High Level Group of Independent *Stakeholders* on Administrative Burdens (2012), Europe can do better. Best practices for reducing administrative burdens. Luxembourg: European Commission

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

- ✓ IGFSE (2013), A Simplificação ao Serviço da Focagem em Resultados - O Exemplo da Introdução de Mecanismos de Custos Simplificados no FSE, 30 de abril de 2013.
- ✓ Malta Government (2015), Guidance Document on the use of Simplified Cost Options Under the 2014-2020 Programming Period
- ✓ Northern Ireland ERDF Managing Authority (2015), Simplification, The Northern Ireland experience in implementing the 2014-2020 ERDF Investment for Growth and Jobs Programme
- ✓ Paparo, S. (2014), The results of the public consultation '100 Procedures to Simplify' and the new Italian Simplification Agenda. Presented at the Directors and Experts of Better Regulation Meeting, Rome
- ✓ Regional Ministry of Agriculture, Livestock, Fisheries and Water of the Canary Islands Government (2015), The implementation of the SCOs in the Rural Development Programme of the Canary Islands 2014 - 2020, European Agricultural Fund for Rural Development
- ✓ Simplified Cost Options in the European Social Fund - Promoting simplification and result-orientation (02/12/2016) Guidance on standard scales of unit costs and lump sums adopted under Article 14(1) Reg. (UE) 1304/2013 (12/06/2015).
- ✓ Tribunal de Sweco, Spatial Foresight & t33 (2016), Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF. Brussels: European Commission DG Regional and Urban Policy
- ✓ Spatial Foresight (2017), Research for REGI Committee - Gold-plating in the European Structural and Investment Funds
- ✓ Tribunal de Contas Europeu (2018), Relatório Especial -Novas opções para o financiamento de projetos de desenvolvimento rural: mais simples, mas não centradas nos resultados.
- ✓ Wales European Structural & Investment Fund Programmes 2014-2020: Detailed Guidance on using simplified costs

Documentos Base, Regulamentação e Avaliações

a) Informação relativa ao QREN e Portugal 2020:

- ✓ Acordo de Parceria Portugal 2020
- ✓ Avaliação Ex-Ante do Acordo de Parceria Portugal 2020
- ✓ Avisos de abertura do Portugal 2020, POPH, RUMOS e PROEMPREGO
- ✓ Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia
- ✓ Constituição dos Núcleos Deliberação do Conselho Diretivo da AD&C aprovada a 01/04/2014
- ✓ Estratégia de Comunicação do Portugal 2020 e Planos de Comunicação dos PO
- ✓ Estudo de Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007 – 2013;
- ✓ Estudo de Avaliação Específica com vista à Simplificação Administrativa no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão 2007 – 2013.
- ✓ Lista de Operações Aprovadas no Portugal 2020 e POPH, RUMOS e PROEMPREGO (com OCS)
- ✓ Relatório Anual dos Fundos da União Europeia
- ✓ Relatórios Anuais dos Programas
- ✓ Relatórios das Avaliações Ex-Ante dos Programas do Portugal 2020
- ✓ Relatório de atividades da AD&C, 2014 a 2019.
- ✓ Textos integrais dos Programas do Portugal 2020, POPH, RUMOS e PROEMPREGO

b) Regulamentos europeus referentes ao período de programação 2017-2013 e 2014-2020:

- ✓ Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Social Europeu
- ✓ Regulamento (CE) N.º 396/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de maio de 2009
- ✓ Regulamento (CE) n.º 397/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de maio de 2009

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

- ✓ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 Geral dos Fundos Estruturais e de Investimento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao FEDER, FSE, FC, FEADER E FEAMP
- ✓ Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego
- ✓ Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
- ✓ O Regulamento Delegado (UE) 2019/2170 da Comissão de 27 de setembro de 2019 que altera o Regulamento Delegado (UE) 2015/2195 que completa o Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu no que respeita à definição de tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos para reembolso das despesas dos Estados-Membros pela Comissão;
- ✓ Regulamento Delegado (UE) 480/2014 (Auditoria) que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 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 dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

c) Legislação nacional e regional referente ao QREN e Portugal 2020:

- ✓ Decreto-Lei n.º 137/2014 – D.R. n.º 276/2014, Série I de 2014-09-12 - Modelo de Governação do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais 2014-2020
- ✓ Decreto-Lei n.º 159/2014 - D.R. n.º 207/2014, Série I de 2014-10-27 - Estabelece as regras gerais de aplicação dos Programas Operacionais e dos Programas de Desenvolvimento Rural financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, para o período de programação 2014-2020
- ✓ Decreto Regulamentar n.º 84 -A/2007, de 10 de dezembro
- ✓ Despacho 3213/2014, de 26 de fevereiro
- ✓ Despacho Normativo n.º 4-A/2008, de 24 de janeiro,
- ✓ Despacho Normativo n.º 12/2010, de 21 de março
- ✓ Despacho Normativo n.º 12/2011, de 11 de fevereiro.
- ✓ Outra legislação nacional e regional relativa ao período de programação 2014-2020 (a consultar no sítio web do Portugal 2020).
- ✓ Portaria n.º 60-C/2015 - D.R. n.º 42/2015, 2º Suplemento, Série I de 2015-03-02, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação e Ciência - Adota o Regulamento Específico do Domínio do Capital Humano; Consultar alterações ao Regulamento no sítio web do Portugal 2020
- ✓ Portaria n.º 97-A/2015 - D.R. n.º 62/2015, Série I de 2015-03-30, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social - Adota o Regulamento Específico do domínio da Inclusão Social e Emprego; Consultar alterações ao Regulamento no sítio web do Portugal 2020
- ✓ Portaria n.º 57-A/2015 - D.R. n.º 41/2015, 1º Suplemento, Série 1 de 2015-02-27, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Economia - Adota o regulamento específico do domínio da Competitividade e Internacionalização, republicado com as diversas alterações no Anexo à Portaria n.º 360-A/2017, de 23 de novembro. Consultar alterações ao Regulamento no sítio web do Portugal 2020

d) Legislação e outros documentos referente à temática a avaliar

- ✓ Ato Delegado para a Educação: Anexo XIV ao Regulamento Delegado (UE) 2017/2016, de 29 de agosto de 2017, que altera o Regulamento Delegado (UE) 2015/2195, respeitante às condições para o reembolso de despesas a todos os Estados-Membros especificados com base em tabelas normalizadas de custos unitários para operações de apoio à participação em atividades de educação (desde a educação pré-escolar ao ensino superior, incluindo o ensino e a formação profissionais formais) em todos os programas operacionais financiados pelo FSE.
- ✓ Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 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

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

Anexo

Principais atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Simplificação.

Tabela 73. Síntese das principais atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Simplificação

Atividade	Descrição
Realização de seminários e workshops	Eventos destinados às AG, Organismos Intermédios, Autoridade de Auditoria e outras entidades relevantes que intervêm na gestão e implementação das intervenções do PT 2020 alguns em parceria com a Comissão Europeia e a Inspeção-Geral de Finanças (Cf. Tabela seguinte)
Criação do Grupo de Trabalho para a Simplificação,	Participação de todas AG de todos os PO temáticos e regionais (FSE, FEDER, Cooperação Territorial e Fundo de Coesão), que reúne, sempre que possível com uma periodicidade trimestral, e tem promovido reuniões de reflexão e trabalho conjunto, quer centradas nas OCS deste período de programação, quer na discussão das perspetivas para as OCS para o próximo período de programação.
Reuniões técnicas com as AG	Reuniões técnicas com as AG proponentes de metodologias de custos simplificados, com a Comissão Europeia tendo em vista o esclarecimento de questões determinantes para a aplicação destas metodologias, e com a IGF Reuniões individuais e conjuntas com as diversas AG centradas na análise dos principais objetivos e impactos das alterações introduzidas pelo Regulamento Omnibus na aplicação dos fundos estruturais e de investimento europeu, incluindo as unidades orgânicas da AD&C relevantes
Criação de uma área dedicada às OCS, no site da AD&C	Compilação de informação relevante sobre esta temática, facilmente acessível e disponível para todos os <i>stakeholders</i> .
Criação da Plataforma Alfresco	Constitui-se como um repositório e instrumentos de partilha de um vasto conjunto de informação relacionada com este tema, a que todas as AG tem acesso.
Elaboração de notas técnicas e outros documentos sobre as OCS	Realização, no final de 2018 e início de 2019, de um mapeamento sobre as OCS em aplicação no FEDER e FC e em perspetiva nas intervenções FEDER, FSE e FC. • Realização, no final de 2020, início de 2021, de mapeamento das OCS prioritárias na preparação do pós-2020. Elaboração de Notas Técnicas sobre as principais alterações introduzidas pelo Regulamento Omnibus, assim como, sobre propostas regulamentares para o próximo período de programação e as alterações e respetivos impactos que se perspetivam em matéria de OCS.
Participação em redes transnacionais	Participação na Rede Transnacional para a Simplificação do FSE, criada no final de 2015. A 10.ª Reunião desta rede foi realizada em Lisboa, em outubro de 2018. Participação na Rede Transnacional de utilizadores de OCS, no âmbito do FEDER e Fundo de Coesão, criada no final de 2018.

Fonte: Informação disponibilização pelo Núcleo de Simplificação, AD&C (2021):

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados

Tabela 74. Síntese das reuniões e encontros promovidos pelo Núcleo de Simplificação

Designação da reunião/evento	Data da reunião	Modo da reunião	N.º Participantes
Sessões de Trabalho do Fundo Social Europeu: Custos Simplificados nos Programas Operacionais do Portugal 2020 (seminário organizado pela AD&C em parceria com a Comissão Europeia e a Inspeção-Geral de Finanças, em 2015, destinado às AG, Organismos Intermédios, Autoridade de Auditoria e outras entidades relevantes que intervêm na gestão e implementação das intervenções do PT 2020)	2015	Presencial	
Reunião periódica do GT Simplificação	27/09/2018	Presencial	30
Workshop Opções de Custos Simplificados (OCS) - Regulamento Omnibus: principais objetivos e impactos das alterações na aplicação dos fundos estruturais e de investimento europeus Contou com a colaboração da DG Emprego, da Comissão Europeia e pela primeira vez existiu uma abrangência conjunta do FSE, FEDER e Fundo de Coesão	24/10/2018	Presencial	71
10.ª Reunião da Rede Transnacional (TN Simplification) dedicada à Simplificação do FSE, designadamente OCS), realizada em Lisboa Contou com representantes das Autoridades de Gestão FSE e das Autoridades de Auditoria (AA) de 26 Estados Membros e da CE	25 e 26-10-2018	Presencial	87
Reunião periódica do GT Simplificação e Workshops	22/01/2019	Presencial	37
Reunião periódica do GT Simplificação e Workshops sobre OBM e Custos Diretos de Pessoal Contou com representantes da CE (DG Emprego): Unidade de Política e Legislação e Unidade de Auditoria	01/07/2019	Presencial	45
Reunião periódica do GT Simplificação	12/09/2019	Presencial	45
Reunião periódica do GT Simplificação e Workshops paralelos	09/01/2020	Presencial	70
Reunião periódica do GT Simplificação	15/09/2020	Online	74
Reunião periódica GT Simplificação	11/12/2020	Online	88

Fonte: Informação disponibilização pelo Núcleo de Simplificação, AD&C (2021):