



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional

Metodologia para aplicação de custos simplificados às operações de Assistência Técnica

Taxa fixa de 40% dos custos diretos elegíveis de pessoal nas operações de assistência técnica

(ao abrigo do n.º 1 do artigo 68.º-B do Regulamento (EU) n.º 1303/2013)

dezembro de 2019

Índice

1.	SUMÁRIO	3
1.1	Modalidade de opção de custos simplificados	3
1.2	Enquadramento legal	3
1.3	Identificação das intervenções a que se aplica	4
1.4	Objetivos a atingir com a aplicação de custos simplificados	5
2.	TIPOLOGIA DAS OPERAÇÕES	5
2.1	Enquadramento legal	5
2.2	Descrição da tipologia de operação	6
2.3	Entidades beneficiárias	6
2.4	Modalidade atual de financiamento	6
2.5	Enquadramento da entidade beneficiária e da operação face à contratação pública	6
2.6	Enquadramento da entidade e da operação face ao regime de auxílios de estado	7
3.	PROPOSTA DE APLICAÇÃO DE CUSTOS SIMPLIFICADOS	8
3.1	Descrição da metodologia	8
3.2	Descrição das regras de corte	8
3.3	Definição de custos diretos de pessoal elegíveis	8
3.4	Condições de aplicação da metodologia às operações já em curso	10
4.	EVIDÊNCIAS E VERIFICAÇÕES NO LOCAL E ADMINISTRATIVAS	11
5.	FONTES DE INFORMAÇÃO	12

1. SUMÁRIO

1.1 Modalidade de opção de custos simplificados

Financiamento por taxa fixa, ao abrigo do n.º 1 do artigo n.º 68.º-B do Regulamento n.º 1303/2013, na sua atual redação, que estabelece a possibilidade de utilização de “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 um cálculo para determinar a taxa aplicável”.

1.2 Enquadramento legal

Decorridos três anos desde a implementação do atual período de programação (2014-2020), a União Europeia, num esforço para tornar as regras financeiras mais simples e mais centradas nos resultados, reduzir a burocracia e reduzir o risco de erros, aprovou o 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 e que define um quadro geral para a gestão do orçamento, bem como um conjunto de atos que regem os programas plurianuais da UE em domínios específicos, incluindo a política de coesão.

A implementação de regras mais simples em matéria de gestão e controlo, nomeadamente ao nível da comprovação da despesa, contribui para a obtenção de melhores resultados na execução da política de coesão, não só porque garante uma distribuição mais eficiente do esforço administrativo, com repercussões na redução do tempo e dos custos, como permite uma maior focalização na obtenção e medição de resultados nas medidas de políticas públicas apoiadas.

Nesta lógica, o n.º 1 do artigo n.º 68.º-B, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, inserido pelo artigo 272.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de julho de 2018, estabelece, em matéria de opções de custos simplificados, o alargamento ao FEDER da metodologia de uma taxa fixa máxima de 40% dos custos diretos de pessoal elegíveis, para cobrir os restantes custos elegíveis de uma operação, apresentando-se na presente proposta a definição do conceito de custos diretos de pessoal elegíveis.

Atendendo ao enquadramento dado no n.º 1 do artigo do n.º 68.º-B, a aplicação da presente taxa fixa máxima de 40% dos custos diretos de pessoal elegíveis, não exige que o Estado-Membro execute cálculos para determinar a taxa aplicável.

Por outro lado, também o enquadramento dado pelo documento orientador produzido pela Comissão Europeia - EGESIF_14-0017 – Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS) - estabelece que a aplicação da presente metodologia não implica que o Estado-Membro execute cálculos para determinar a taxa aplicável, visando garantir o máximo de segurança jurídica e reduzir a carga de trabalho com a recolha de dados estatísticos para sustentar a metodologia a aplicar, permitindo aos Estados-Membros a adoção desta taxa sem necessidade de proceder a cálculos específicos.

No âmbito da certificação de despesas, o mesmo documento de orientações indica que “as opções de custos simplificados alteram o conceito de despesas «pagas» pelos beneficiários que têm de ser certificadas no mapa das despesas (...)”¹

1.3 Identificação das intervenções a que se aplica

A aplicação da taxa fixa de 40% dos custos diretos de pessoal elegíveis aplica-se às operações apoiadas no âmbito da tipologia “Assistência Técnica” (AT) do Programa Operacional Regional do Alentejo 2014-2020 (ALENTEJO 2020) e tem como beneficiário a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA).

A aplicação da presente metodologia no tempo determina que seja aplicada a todas as novas operações tituladas pela CCDRA no âmbito da AT do ALENTEJO 2020.

Poderá, excecionalmente, ser aplicada a operações que se encontrem em execução, mas apenas a anos económicos relativamente aos quais não tenha sido iniciada a apresentação de despesa em custos reais. Acresce que a despesa apresentada na modalidade de custos simplificados não pode ser integrada em pedidos de pagamentos onde também sejam apresentadas despesas em custos reais, designadamente de outro ano económico.²

¹ “(...) no caso de uma taxa fixa para custos indiretos, os custos indiretos são considerados «pagos» na devida proporção dos custos diretos (...). Reciprocamente, quando a maior parte dos «custos indiretos» tiver sido adiantada, sem que os custos diretos subjacentes tenham sido suportados, os primeiros não podem ser certificados perante a Comissão aquando da declaração das despesas correspondentes, uma vez que tal seria considerado um pagamento adiantado ao beneficiário.” (pg.33)

² Guia de Orientações EGESIF_14-0017 (página 23), “Excecionalmente, no caso de operações plurianuais, é possível encerrar as contas e as atividades correspondentes da operação após a realização de uma primeira parte da operação e introduzir de seguida a opção de financiamento por taxa fixa. Nestes casos, o período relativamente ao qual os custos reais são declarados deve ser claramente separado do período para o qual os custos são declarados com base em opções de custos simplificados, a fim de evitar que os custos do projeto sejam declarados duas vezes.”

1.4 Objetivos a atingir com a aplicação de custos simplificados

O objetivo principal da aplicação de modelos de custos simplificados e, em concreto, na modalidade de taxa fixa de 40% dos custos diretos de pessoal elegíveis, traduz-se na simplificação e transparência na utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), conduzindo, conseqüentemente, a uma menor taxa de erro.

O histórico de financiamento, pelo Programa Operacional Regional do Alentejo, no âmbito do QREN e no primeiro triénio de implementação do ALENTEJO 2020, demonstra que a declaração e validação de despesas através de custos reais, incorridos no âmbito da AT, obrigam a verificações com uma grande carga administrativa, existindo um número significativo de pequenas despesas a validar com pouco ou nenhum impacto específico sobre as realizações/resultados esperadas, exigindo-se, na maioria dos casos, a construção de chaves de imputação de encargos gerais complexas para justificar a imputação de diversas despesas envolvendo valores de reduzida dimensão.

A adoção da modalidade de custos simplificados representa, assim, uma redução muito significativa da carga administrativa e da burocracia associadas às verificações administrativas da despesa, na medida em que deixa de ser necessário rastrear cada euro de despesas cofinanciadas, designadamente em categorias de despesa que apresentam um elevado número de documentos de suporte.

Adicionalmente, através da simplificação administrativa que se pretende introduzir é dado um efetivo contributo para uma utilização mais correta dos fundos, na medida em que se centra a atividade na consecução dos objetivos e dos resultados.

A aplicação da taxa fixa de 40% dos custos diretos de pessoal elegíveis permitirá, assim, uma redução substancial da carga burocrática, tanto para a AG como para a CCDRA, que poderão concentrar-se nos resultados das políticas em vez de rastrear cada euro de despesas cofinanciadas, sendo que o risco de erro será menor.

2. TIPOLOGIA DAS OPERAÇÕES

2.1 Enquadramento legal

O artigo 59.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 estabelece a assistência técnica por iniciativa dos Estados-Membros referindo que *“os FEEI podem apoiar ações de preparação, gestão, monitorização, avaliação, informação e comunicação, criação de redes, resolução de litígios, controlo e auditoria. Os FEEI podem ser utilizados pelos Estados-Membros para*

apoiar ações destinadas a reduzir os encargos administrativos para os beneficiários, incluindo sistemas eletrónicos de intercâmbio de dados, ações de reforço da capacidade das autoridades dos Estados-Membros e dos beneficiários em matéria de gestão e utilização destes Fundos”.

O n.º 1 do artigo n.º 68.º-B estabelece que *“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 um cálculo para determinar a taxa aplicável”.*

2.2 Descrição da tipologia de operação

A Assistência Técnica concretizada pela CCDRA visa capacitar a Autoridade de Gestão para o eficaz desempenho das suas competências: gestão, controlo, acompanhamento, monitorização e avaliação, informação, publicidade, divulgação e sensibilização do respetivo PO, desenvolver iniciativas que visem a concretização do PO numa lógica de proximidade aos agentes económicos, assegurar o exercício das competências de gestão delegadas pela AG em OI; e assegurar o exercício das competências dos órgãos de acompanhamento das dinâmicas regionais previstas no artigo 59.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

2.3 Entidades beneficiárias

É entidade beneficiária da Assistência Técnica no contexto descrito no ponto anterior, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo.

2.4 Modalidade atual de financiamento

O atual modelo de financiamento das operações da assistência técnica assenta na modalidade reembolso de custos elegíveis efetivamente incorridos e pagos.

2.5 Enquadramento da entidade beneficiária e da operação face à contratação pública

A aplicação das regras da contratação pública previstas no Código dos Contratos Públicos (CCP) a um determinado beneficiário, constitui-se como uma matéria a montante dos financiamentos atribuídos, não derivando ou dependendo diretamente destes, mas da integração no âmbito subjetivo desse diploma, nomeadamente na noção de “entidade adjudicante”, prevista no artigo 2.º do referido CCP.

Para esse efeito, e apenas com aplicação às despesas determinadas através de custos reais, as AG avaliam, em sede de candidatura e de execução das operações, a situação dos beneficiários perante o CCP, sendo verificado, para os beneficiários classificados como entidades adjudicantes e para os contratos celebrados no âmbito da operação, o cumprimento do regime procedimental fixado no CCP.

No que respeita à verificação do cumprimento das regras em matéria de contratos públicos, no caso da modalidade de financiamento através de custos simplificados, importa referir as orientações transmitidas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) de a contratação pública não ser objeto de verificação administrativa em sede de candidatura e de execução, não havendo igualmente obrigatoriedade de examinar os procedimentos utilizados na adjudicação de contratos públicos.

Caso seja verificado em sede de análise da candidatura e/ou de execução que uma operação, ou um projeto que faça parte de uma operação, é exclusivamente executada através da contratação pública (n.º 4 do artigo 67.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013) é adotado o regime de reembolso de custos elegíveis efetivamente incorridos e pagos (n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a) do artigo 67.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013).

Acresce referir que as despesas com pessoal, desde que se enquadrem na alínea a) do n.º 2 do artigo 4.º do CCP, ou seja, as despesas com o pessoal resultantes de contratos de trabalho em funções públicas e contratos individuais de trabalho, não são enquadradas pelas regras da contratação pública, pelo que no atual modelo de custos simplificados, a verificação da regularidade da aplicação do CCP não é aplicável.

2.6 Enquadramento da entidade e da operação face ao regime de auxílios de estado

A questão dos auxílios de estado decorre, em primeira linha, do disposto nos artigos 107.º a 109.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (ex-artigos 87.º a 89.º do Tratado da Comunidade Europeia).

Como regra geral, “são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.

Constituem requisitos de verificação da 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.

No contexto das operações de AT, os apoios concedidos não constituem um auxílio de estado suscetível de falsear ou ameaçar a concorrência.

3. PROPOSTA DE APLICAÇÃO DE CUSTOS SIMPLIFICADOS

3.1 Descrição da metodologia

Pretende-se a aplicação de uma taxa fixa de 40% dos custos diretos de pessoal elegíveis, para cobrir os restantes custos de uma operação, nos termos do disposto no artigo n.º 68.º-B do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, inserido pelo artigo 272.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de julho de 2018.

3.2 Descrição das regras de corte

Na presente modalidade de custos simplificados, a correção à despesa é efetuada em função da não elegibilidade dos custos diretos de pessoal elegíveis.

3.3 Definição de custos diretos de pessoal elegíveis

O documento orientador da Comissão Europeia nesta matéria (EGESIF_14-0017) refere que: “Custos com pessoal são os custos decorrentes de um acordo entre a entidade patronal e o trabalhador ou de contratos de prestação de serviços por pessoal externo (desde que estes custos sejam claramente identificáveis)”³. Neste documento refere-se ainda que “os custos com pessoal incluem a remuneração total, incluindo as prestações em espécie em conformidade com as convenções coletivas, pagas às pessoas em troca de trabalho relacionado com a operação. Incluem igualmente impostos e contribuições para a segurança social dos trabalhadores (primeiro e segundo pilares, terceiro pilar apenas se estabelecido numa convenção coletiva), bem como as contribuições para a segurança social, obrigatórias e voluntárias, da entidade patronal. Os custos com viagens de negócios, contudo, não são considerados custos com pessoal”

Definidos que estão os “custos com pessoal”, importa clarificar a sua aplicação no âmbito da metodologia proposta neste documento.

³ EGESIF_14-0017(Pág. 16)

Assim, com base nos conceitos definidos no documento orientador da Comissão Europeia sobre esta matéria entendem-se como “custos diretos de pessoal elegíveis”, no âmbito de uma operação:

Os Custos diretos de pessoal elegíveis são custos definidos de forma objetiva decorrentes de um acordo entre a entidade patronal e o trabalhador (**contrato de trabalho ou nomeação**) ou de contratos de prestação de serviços de pessoal externo, que estão **diretamente relacionados com uma operação específica no âmbito da Assistência Técnica do ALENTEJO 2020**, de que essa entidade seja beneficiária, sendo que **a ligação a essa operação específica deve ser demonstrada**, por exemplo, através da descrição do conteúdo funcional atribuído ao trabalhador, com um detalhe suficiente das tarefas nele abrangidas e a carga horária despendida na operação, desde que estas funções estejam diretamente associadas à gestão das operações. Os custos com ajudas de custos **não são elegíveis como custos de pessoal, sendo financiados como custos indiretos, ao abrigo da taxa fixa de 40%**.

As verificações de gestão a realizar na presente modalidade incidem apenas sobre os custos diretos de pessoal elegíveis.

Neste âmbito serão considerados enquanto “custos diretos de pessoal elegíveis” os encargos com o pessoal afeto às operações com as seguintes funções, quer através de um contrato de trabalho ou nomeação quer em regime de prestação de serviços:

Encargos com dirigentes e responsáveis pela coordenação das equipas;

Encargos com técnicos responsáveis pela análise, avaliação e seleção de candidaturas;

Encargos com técnicos responsáveis pela validação de despesas apresentadas nas operações;

Encargos com técnicos responsáveis pelas verificações no local.

São ainda considerados “custos diretos de pessoal elegíveis”, para além dos indicados anteriormente, considerando a abrangência das suas competências, os seguintes:

Encargos com membros da Comissão Diretiva da AG;

Encargos com técnicos do Gabinete de Apoio à Comissão Diretiva da AG, da Administração e Apoio Jurídico, da Comunicação e do Sistema de Informação;

Encargos com técnicos do órgão de acompanhamento das dinâmicas regionais;

Encargos com técnicos relacionados com funções transversais para o eficaz desempenho das competências da AG.

Importa delimitar a imputação dos recursos humanos comuns à estrutura da CCDR e da AG nos perfis anteriores na medida em que só poderão ser considerados os essenciais à produção do objeto da AG, a gestão de fundos.

Os custos com o pessoal devem ser imputados apenas no valor correspondente ao tempo dedicado a funções diretamente relacionadas com as operações do ALENTEJO 2020.

As estruturas de pessoal (interno e externo) de cada beneficiário da AT do ALENTEJO 2020 encontram-se identificadas na Descrição do Sistema de Gestão e Controlo (DSGC), sendo em sede das verificações de gestão da AG e atendendo a um conjunto de documentação que é validada a adequada afetação de pessoal às operações para salvaguardar a proporcionalidade dos custos diretos de pessoal considerados.

Neste contexto, as nomeações, os contratos de pessoal interno e os contratos de prestação de serviços com pessoal externo serão sujeitos a uma análise de regularidade e conformidade legal, a par da análise ao conteúdo funcional atribuído ao trabalhador e respetivas imputações da carga horária despendida à operação propostas pelo beneficiário, sendo a respetiva imputação de cada elemento devidamente discriminada na candidatura a submeter pelo beneficiário no âmbito da tipologia da AT e validada no âmbito das verificações gestão ou auditorias realizadas.

Assim, em sede de execução, a despesa apresentada com pessoal direto, nos termos aprovados na candidatura, para além da verificação da sua legalidade e regularidade, será objeto de verificação adicional o registo de atividades desenvolvidas, através, por exemplo, de uma *timesheet* ou outras metodologias de registo que evidenciem a afetação do pessoal à operação, justificando assim a afetação desses elementos às atividades desenvolvidas pelo beneficiário no âmbito da operação.

3.4 Condições de aplicação da metodologia às operações já em curso

A metodologia de custos simplificados será aplicável às operações que venham a ser aprovadas no âmbito das operações tituladas pela CCDRA à AT do ALENTEJO 2020 após a entrada em vigor da presente metodologia.

Poderá, excecionalmente, ser aplicada a operações que se encontrem em execução, mas apenas a anos económicos relativamente aos quais não tenha sido iniciada a apresentação de despesa em custos reais. Acresce que a despesa apresentada na modalidade de custos simplificados não pode ser integrada em pedidos de pagamentos onde também sejam apresentadas despesas em custos reais, designadamente de outro ano económico.

Considerando o previsto no Ponto 7 do aviso de concurso que aprovou a candidatura de AT da CCDRA para os anos 2019/2020, (...) “As despesas elegíveis devem assentar numa base de custos reais, sem prejuízo da aplicação de modalidade de custos simplificados, se definida em Orientação Técnica.”

Neste contexto, no que respeita à operação já aprovada à CCDRA para os anos 2019/2020, a presente metodologia apenas será aplicável ao ano económico de 2020.

Assim, apenas poderão ser abrangidas pela presente metodologia as despesas referentes ao exercício contabilístico de 2020, totalmente expurgadas de qualquer despesa referente ao ano contabilístico de 2019.

Para tal, deverá ser apresentado, oportunamente, um pedido de pagamento apenas referente às despesas ainda não apresentadas referentes ao ano contabilístico de 2019, com vista permitir separar, sem qualquer dúvida, as despesas por ano económico.

Deverá ainda ser garantida a concordância e aceitação do beneficiário (CCDRA) à presente metodologia, mediante a apresentação de reprogramação para o ano 2020, de forma a evidenciar o novo regime de financiamento, devidamente aprovada e concretizada em adenda ao Termo de Aceitação.

4. EVIDÊNCIAS E VERIFICAÇÕES NO LOCAL E ADMINISTRATIVAS

Os procedimentos de verificação de gestão prosseguidos pela AG, no presente contexto, encontram-se estabelecidos na DSGC da AG. A verificação é realizada no âmbito das verificações de gestão ou auditorias. As verificações deverão atender a um conjunto de documentação, tais como contrato de trabalho, recibos de vencimento, comprovativo de pagamento, registo horário, registo de atividades desenvolvidas, entre outros.

Reitera-se que, na modalidade de custos simplificados, serão apenas verificados os custos diretos de pessoal elegíveis imputados à operação, não sendo apresentados em sede de pedido de pagamento, ou objeto de verificações administrativas e em visitas ao local, quaisquer documentos de despesa referentes aos restantes custos elegíveis da operação

decorrentes da aplicação da taxa fixa. Os restantes custos elegíveis de uma operação só podem ser apresentados nos pedidos de pagamento na devida proporção dos custos diretos de pessoal elegíveis.

Os contratos de pessoal e os contratos com prestação de serviços serão sujeitos a uma análise de regularidade e conformidade legal, a par da análise ao conteúdo funcional atribuído a cada trabalhador e respetivas imputações despendidas na operação, propostas pelo beneficiário.

5. FONTES DE INFORMAÇÃO

- 1) Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de julho de 2018;
- 2) Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de dezembro;
- 3) Orientações sobre as Opções de Custos Simplificados (OCS) - FEEI (EGESIF_14-0017);
- 4) DSGC da Autoridade de Gestão do CENTRO 2020.

ALENTEJO 2020, dezembro de 2019