



**COMISSÃO EUROPEIA**

**DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades**  
FSE, Acompanhamento das Políticas Nacionais Correspondentes I, Coordenação  
Auditoria, controlos

**DG Política Regional**  
Coordenação política  
Auditoria

**Artigo 11.º, n.º 3, alínea b) do Regulamento (CE) n.º 1081/2006, com  
a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 396/2009  
Artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, com a  
redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 397/2009**

Custos indirectos declarados numa base forfetária  
Custos de taxa forfetária calculados por aplicação  
de escalas normalizadas de custos unitários  
Montantes fixos

**INTRODUÇÃO**

**CAPÍTULO I:** Custos indirectos declarados numa base forfetária

**CAPÍTULO II:** Custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários

**CAPÍTULO III:** Montantes fixos

**CAPÍTULO IV:** Disposições horizontais comuns

**ANEXO:** Disposições jurídicas aplicáveis

**ADVERTÊNCIA:**

*O presente documento foi elaborado pelos serviços da Comissão responsáveis pelos fundos estruturais. Nos limites do direito comunitário aplicável, fornece um conjunto de orientações técnicas dirigidas às administrações públicas, aos profissionais, aos beneficiários ou potenciais beneficiários e outras entidades envolvidas na monitorização, controlo ou aplicação da política de coesão, no que diz respeito ao modo de interpretar e aplicar as regras comunitárias neste domínio. O objectivo do documento é facultar explicações e a interpretação dada pelos serviços da Comissão acerca dessas regras, a fim de facilitar a execução dos programas operacionais e incentivar as boas práticas. Todavia, estas orientações não prejudicam a interpretação do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância nem a evolução do processo de decisão da Comissão.*

## INTRODUÇÃO

Em 2006, foi introduzida uma importante simplificação no Regulamento do FSE de 2007-2013<sup>1</sup>, que permitiu aos Estados-Membros passar a declarar os custos indirectos (despesas gerais) numa base forfetária até 20% dos custos directos de cada operação. Esta simplificação, que consiste em utilizar taxas forfetárias para os custos indirectos, foi acolhida favoravelmente por todas as partes interessadas, incluindo o Tribunal de Contas Europeu.

Com efeito, no Relatório Anual de 2007, o Tribunal de Contas Europeu considerou que a maioria dos erros detectados nas despesas relativas às acções estruturais resultava em parte da complexidade da legislação e da sua aplicação. Por esta razão, recomendou no relatório 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"»<sup>2</sup>. O Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias e respectivas normas de execução<sup>3</sup> já autorizavam este tipo de abordagem para as despesas ~~de-em~~ gestão directa.

Em Novembro de 2008, a Comissão publicou a comunicação «Plano de Relançamento da Economia Europeia»<sup>4</sup>, apelando a um reforço dos investimentos para estimular a economia da Europa. Para que tal fosse possível, deveria ser acelerada a execução dos fundos estruturais. Nesse sentido, a Comissão aceitou 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»<sup>5</sup>.

Neste âmbito, a Comissão apresentou uma proposta de alteração do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 (Regulamento do FSE), com vista a introduzir a possibilidade de aplicar custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários e montantes fixos às subvenções. Esta proposta foi adoptada em 26 de Novembro de 2008. Durante as negociações, a Comissão aceitou alargar às subvenções do FEDER a aplicação da taxa forfetária para os custos indirectos, das escalas normalizadas de custos unitários e dos montantes fixos, através da alteração do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 (Regulamento do FEDER).

Por conseguinte, os regulamentos relativos ao FSE e FEDER, com a redacção que lhes foi dada, respectivamente, pelo Regulamento (CE) n.º 396/2009<sup>6</sup> e pelo Regulamento (CE) n.º 397/2009<sup>7</sup>,

---

<sup>1</sup> Artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Artigo 108.º-A do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006, e artigo 180.º-A do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 478/2007.

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

<sup>5</sup> *Idem* nota de rodapé 1.

<sup>6</sup> JO L 126 de 21.5.2009, p. 1.

<sup>7</sup> JO L 126 de 21.5.2009, p. 3.

prevêm para ambos os fundos a mesma possibilidade de aplicação de uma taxa forfetária para os custos indirectos, escalas normalizadas de custos unitários e montantes fixos.

Estas disposições representam um passo importante a favor de uma maior simplificação. A experiência adquirida pelos Estados-Membros mostra que, para justificar apenas uma pequena parte da despesa, os inspectores e auditores têm de examinar uma grande variedade de documentos comprovativos. Isto significa que grande parte dos recursos humanos e do trabalho administrativo envolvidos na gestão dos fundos estruturais é absorvida pela recolha e verificação de documentos, em vez de ser canalizada para a realização dos objectivos definidos. Espera-se que a aplicação das disposições relativas aos custos simplificados no quadro do FEDER e do FSE permita reduzir a carga administrativa que recai sobre os beneficiários e as entidades de gestão e assegurar uma utilização mais eficaz e correcta dos fundos.

## **1. FINALIDADE DO DOCUMENTO DE TRABALHO**

O presente documento de trabalho foi elaborado pelos serviços da Comissão responsáveis pelos fundos estruturais, em colaboração com os membros do Grupo Técnico do FSE e do Comité de Coordenação dos Fundos (COCOF). Reflecte o debate promovido junto das autoridades nacionais, quer nos seminários técnicos do COCOF dedicados à questão dos custos simplificados (nos dias 19 de Fevereiro, 23 de Março, 30 de Abril e, exclusivamente sobre os programas CTE, em 29 de Junho de 2009), quer no âmbito do seminário «Train the trainers» (realizado no dia 9 de Junho de 2009).

Fornecer um conjunto de orientações técnicas sobre os custos indirectos declarados numa base forfetária, os custos forfetários calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários e os montantes fixos (a seguir designados por «opções de custos simplificados»). O presente documento destina-se às administrações públicas, aos gestores e auditores dos programas, aos beneficiários ou potenciais beneficiários e outras entidades envolvidas na execução, gestão, monitorização e controlo da política de coesão. Tem como objectivo fornecer orientações para facilitar, quando apropriado, a utilização dos custos simplificados e reduzir a incerteza jurídica e os eventuais riscos financeiros para os beneficiários.

Simultaneamente, este documento incentiva a adopção de boas práticas através de exemplos que ilustram os principais aspectos da implementação e apresentam algumas possibilidades para a execução do artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 e do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006. Os exemplos fornecidos neste documento de trabalho são puramente indicativos: o facto de serem referidos não implica nenhuma obrigação ou recomendação em termos da sua utilização no quadro da implementação dos programas operacionais (PO) de do período de programação 2007-2013 ou de outras operações semelhantes.

## **2. NECESSIDADE DE UMA NOVA ABORDAGEM**

O recurso às opções de custos simplificados tem implicações importantes na gestão e no controlo dos fundos estruturais. Todas as entidades envolvidas terão de adaptar os seus métodos de trabalho e práticas, para que possam beneficiar plenamente dos efeitos positivos da simplificação, sem que fique comprometida a legalidade e a regularidade das despesas.

Em termos de auditoria, as disposições referidas no artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 396/2009, e no artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 397/2009, implicam um afastamento do princípio dos custos reais. As taxas forfetárias ou uniformes e os montantes fixos supõem uma estimativa dos custos baseada,

nomeadamente, em valores médios e na avaliação de dados históricos ou preços de mercado. Uma das características deste tipo de taxas fixas é a «sobrecompensação» ou «subcompensação» das despesas efectuadas no âmbito da operação apoiada. Os auditores deverão centrar-se mais nos *outputs* do que nos *inputs* e nos custos dos projectos. É importante que os auditores da Comissão tornem os métodos de auditoria utilizados para estes novos custos simplificados tão transparentes quanto possível, de modo a permitir que os Estados-Membros e, em especial, as autoridades de gestão, de certificação e de auditoria, os organismos intermédios e os beneficiários tenham a confiança necessária para continuarem a aplicar estes conceitos sem hesitações e incertezas.

É igualmente importante que as autoridades de auditoria nacionais e os auditores da Comissão adoptem uma abordagem comum para auditarem a aplicação das taxas forfetárias para os custos indirectos, das escalas normalizadas de custos unitários e dos montantes **únicosfixos**, para assegurarem um tratamento uniforme ao formularem as suas conclusões sobre a legalidade e a regularidade das despesas declaradas. As autoridades nacionais responsáveis pelas auditorias devem, por conseguinte, ser incentivadas a adoptar uma abordagem comum para a verificação das opções de custos simplificados.

### **3. PRINCÍPIOS GERAIS APLICÁVEIS ÀS REGRAS DE ELEGIBILIDADE NACIONAIS**

No que se refere ao período de programação de 2007-2013, as regras de elegibilidade aplicáveis devem ser adoptadas a nível nacional, com excepção dos casos previstos nos regulamentos específicos de cada fundo (artigo 56.º, n.º 4, do Regulamento n.º (CE) 1083/2006). Essas regras abrangem a totalidade das despesas públicas declaradas no âmbito dos programas operacionais. Além disso, a «autoridade de gestão é responsável pela gestão e execução do programa operacional de acordo com o princípio da boa gestão financeira» (artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006) e tem a possibilidade de aplicar regras mais estritas do que as estabelecidas no quadro normativo europeu aplicável.

Consequentemente, as autoridades de gestão devem definir e documentar as regras de elegibilidade aplicáveis às operações do FSE e FEDER ao nível adequado (nacional, regional, local ou por PO), disponibilizá-las aos potenciais beneficiários e indicar todas as regras pertinentes nas decisões de subvenção<sup>8</sup>. Além disso, e no âmbito das regras de elegibilidade, devem precisar as modalidades de aplicação do artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 ou do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, com a sua última redacção.

### **4. APLICAÇÃO DA DISPOSIÇÃO LIMITADA ÀS SUBVENÇÕES**

As opções de custos simplificados visam unicamente as operações e os projectos<sup>9</sup> que são implementados sob a forma de subvenção e relativamente aos quais se aplicaria normalmente o princípio dos custos reais, ou seja, todas as despesas declaradas são justificadas por facturas pagas e outros documentos contabilísticos de igual valor comprovativo. Por conseguinte, as opções de

---

<sup>8</sup> Para efeitos do presente documento, o termo «decisão de subvenção» é utilizado em sentido genérico, abrangendo todas as formas jurídicas vinculativas de concessão de ajuda aos beneficiários, as quais podem variar de acordo com os procedimentos administrativos de cada Estado-Membro: convenções de subvenção, carta de subvenção, atribuição de subvenção, etc.

<sup>9</sup> O termo «operação» é entendido enquanto «projecto ou grupo de projectos seleccionados pela autoridade de gestão do programa operacional em causa ou sob a sua responsabilidade, de acordo com critérios fixados pelo comité de acompanhamento, e executados por um ou mais beneficiários, que permitam alcançar os objectivos do eixo prioritário a que se referem» (artigo 2.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006).

custos simplificados não podem ser aplicadas no quadro de operações ou projectos sujeitos ~~a~~ às regras dos mercados públicos ~~contrato público~~<sup>10</sup>.

#### 4.1 Definição do âmbito exacto da aplicação das opções de custos simplificados

Perante a variedade de casos considerados operações ou projectos, torna-se necessário fornecer algumas orientações sobre a forma de estabelecer o âmbito exacto do recurso às opções de custos simplificados.

Sempre que uma opção de custos simplificados é aplicada a uma operação, é importante determinar se pode ser aplicada a todas as partes dessa operação. Isto depende daquilo que pode ser considerado uma operação pelos Estados-Membros. Em alguns Estados-Membros, uma operação é constituída e implementada por um conjunto de projectos (a definição depende das características dos programas operacionais, que são apoiados pelos fundos dentro do seu âmbito respectivo). Para determinar quais os projectos da operação que podem ser objecto de uma opção de custos simplificados, é necessário definir os projectos que constituem a operação na sua mais pequena escala. Se o beneficiário decidir externalizar a execução de alguns projectos, tendo em vista a sua realização integral, através de contrato público (p. ex., acções de formação, seminários, apoio personalizado – ver exemplo 1 mais abaixo), ou todos os projectos da operação, as opções de custos simplificados não podem ser utilizadas para os projectos que estão sujeitos ~~a~~ contrato público ~~às regras dos mercados públicos~~.

#### 4.2 Externalização no âmbito de um projecto executado pelo próprio beneficiário

As opções de custos simplificados podem ser utilizadas no caso de projectos que sejam executados pelos próprios beneficiários (ou seja, quando detenham o controlo total da gestão e execução dos projectos), mesmo que algumas **rubricas orçamentais ou itens de despesa** desses projectos (parte da execução dos projectos como os serviços de limpeza, os peritos externos, a aquisição de mobiliabens, etc.) sejam externalizados.

Sempre que seja aplicada uma taxa forfetária para os custos indirectos, deve ser considerado o facto de que o nível de externalização pelo beneficiário poder ter incidência na percentagem dos custos indirectos. Consequentemente, é importante que os Estados-Membros avaliem o impacto do nível de externalização das operações sobre a percentagem dos custos indirectos e, por conseguinte, sobre a taxa forfetária. A metodologia adoptada deve prever medidas que permitam reduzir esse impacto. Se a extensão das actividades externalizadas tiver um efeito significativo sobre a percentagem dos custos indirectos, a taxa forfetária deve ser reduzida proporcionalmente ao nível de externalização ou ser aplicada exclusivamente aos custos não externalizados. Contudo, pode suceder igualmente que essa externalização não produza nenhuns efeitos sobre a percentagem dos custos indirectos ou que a sua incidência seja insignificante. Nesse caso, poderá não ser necessária nenhuma medida de mitigação. Os efeitos da externalização devem, contudo, ser analisados (por exemplo, com base em medidas semelhantes adoptadas no passado ou em projectos anteriores) e devem ser tidos em conta ao estabelecer uma metodologia para aplicação da taxa forfetária.

---

<sup>10</sup> As operações «sujeit[a]s ~~a~~ contrato público ~~às regras dos mercados públicos~~» são as operações realizadas no quadro da adjudicação de um contrato público em conformidade com a Directiva 2004/18/CE (incluindo os anexos) ou de contratos públicos inferiores aos limiares previstos nessa directiva.

É importante recordar que todas as operações financiadas a título dos fundos estruturais têm de cumprir plenamente as regras comunitárias e nacionais aplicáveis. A questão da correcta aplicação das regras relativas aos ~~e~~ contratos-mercados públicos no âmbito dos projectos não está ligada à utilização ou não utilização das opções de custos simplificados. Assim, a auditoria das operações quanto à utilização das opções de custos simplificados procurará incidir nos elementos referidos no ponto IV.3 do presente documento, sem considerar os procedimentos adoptados pelos beneficiários em matéria de ~~e~~ contratos-mercados públicos<sup>11</sup>. Todavia, as auditorias temáticas horizontais, que verificam o cumprimento das regras aplicáveis, poderão igualmente examinar os procedimentos adoptados para os ~~e~~ contratos-mercados públicos. No que se refere à conservação de documentos sobre os ~~e~~ contratos-mercados públicos no quadro dos custos simplificados, aplicam-se as regras nacionais.

### **4.3 Abordagem recomendada para os projectos externalizados, mesmo quando os beneficiários pertencem a categorias não abrangidas pela Directiva 2004/18/CE**

Os serviços da Comissão recomendam a aplicação da abordagem apresentada mais acima aos projectos externalizados (ponto 4.1 por analogia e ponto 4.2 para todos os casos), mesmo quando os beneficiários pertencem a categorias que não estão abrangidas pela Directiva 2004/18/CE, para que seja respeitada a intenção de limitar as opções de custos simplificados às subvenções.

Os exemplos apresentados em seguida ilustram este princípio:

**Exemplo 1:** Uma subvenção de 20.000.000 de euros é atribuída a um serviço público de emprego («o beneficiário») para organizar, durante dois anos, a reintegração de 5.000 desempregados de longa duração («a operação»). A operação será implementada através da realização de diversos projectos: projectos de apoio personalizado (7.000.000 de euros) e acções de formação, quer implementadas directamente pelo beneficiário (5.000.000 de euros), quer externalizadas mediante contrato público (restantes 8.000.000 de euros). Uma vez que o beneficiário é uma entidade pública, as entidades de formação da parte externalizada têm de ser seleccionadas de acordo com os procedimentos nacionais (e, se aplicável, comunitários) em matéria de adjudicação de contratos públicos e as opções de custos simplificados não podem ser utilizadas para esta parte da subvenção. As opções de custos simplificados apenas são aplicáveis a um montante de 12.000.000 euros. No que se refere às formações implementadas pelo próprio beneficiário, alguns itens da despesa podem ser externalizados e incluídos nas opções de custos simplificados (por exemplo, os peritos externos e os serviços de limpeza).

**Exemplo 2:** Um município recebe uma subvenção de 1.000.000 de euros para construir uma estrada. Para executar a obra, o município tem de adjudicar um contrato de obras públicas num valor estimado de 700.000 euros. Além disso, o município deve cobrir certos custos associados à execução da obra no valor de 300.000 euros (nomeadamente, relativos a expropriações, despesas judiciais, acompanhamento no terreno, estudos ambientais realizados pelo seu próprio pessoal,

---

<sup>11</sup> Em caso de aplicação da regra da taxa forfetária para os custos indirectos, os **custos directos** que sejam justificados com base nos custos reais não podem ser considerados em termos de aplicação da opção de custos simplificados.

campanhas e testes para a construção da estrada). Podem ser aplicadas opções de custos simplificados (p. ex., custos indirectos declarados numa base forfetária dos custos directos), num montante de 300.000 euros dos custos directos e desde que estes custos sejam elegíveis de acordo com as disposições nacionais e comunitárias.

# CAPÍTULO I:

## Custos indirectos declarados numa base forfetária

*As orientações fornecidas neste capítulo (com excepção do ponto 1.6) foram debatidas e acordadas no âmbito do Grupo Técnico do FSE e do Tribunal de Contas Europeu, em Julho de 2006. Estas orientações aplicam-se igualmente às operações do FEDER. As alterações introduzidas nos regulamentos relativos ao FSE e FEDER não modificam a aplicação desta regra.*

### **Observações preliminares:**

A experiência adquirida nos períodos de programação anteriores mostrou que a justificação dos custos indirectos constitui uma fonte de risco importante para os beneficiários e acarreta, frequentemente, um custo administrativo desproporcionado para as operações do FSE, em especial quando se trata de pequenos projectos.

Por essa razão, a Comissão decidiu propor a **simplificação da ficha financeira e administrativa relativa às operações subvencionadas pelo FSE**, no que diz respeito ao tratamento dos custos indirectos. Aquando da adopção do regulamento, o Conselho saudou a ideia de simplificação e aceitou adoptar esta disposição sob a forma de **opção** (e não como obrigação). A simplificação traz vantagens tanto para o beneficiário como para a administração (gestão e auditoria).

### **I.1. Objectivo da presente nota**

A fim de facilitar a aplicação do disposto no artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento do FSE [e do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento do FEDER] e evitar a incerteza jurídica e eventuais riscos financeiros para os beneficiários, são apresentadas de seguida as modalidades práticas da implementação desta opção.

No texto mais abaixo, entende-se por «operação do FSE» [ou do FEDER] qualquer operação seleccionada para fins de financiamento e cujos custos estejam inscritos num programa operacional co-financiado pelo Fundo Social Europeu [ou Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional].

### **I.2. Princípios gerais aplicáveis às regras de elegibilidade nacionais**

Para o período de programação 2007-2013, as regras de elegibilidade são fixadas a nível nacional (Artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006):

4. As regras de elegibilidade das despesas são estabelecidas a nível nacional, sem prejuízo das excepções previstas nos regulamentos específicos para cada fundo. Abrangem a totalidade das despesas declaradas a título dos programas operacionais.

Além disso, «[a] autoridade de gestão é responsável pela gestão e execução do programa operacional de acordo com o princípio da boa gestão financeira» (Artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006).

Por conseguinte, no início do período de programação, as autoridades de gestão devem definir e documentar as regras de elegibilidade das operações do FSE [e FEDER], disponibilizá-las aos

potenciais beneficiários e indicar todas as regras pertinentes nas decisões de subvenção. No âmbito dessas regras, devem também ser estabelecidas as modalidades de aplicação do artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 [ou do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006]

No caso de subvenções, as **opções** previstas no regulamento são as seguintes:

- a declaração dos custos indirectos com base nos custos reais (ou seja, numa base não forfetária e com justificação da totalidade das despesas);
- a declaração dos custos indirectos numa base forfetária (ou seja, sem justificação), de acordo com uma taxa a fixar pelas regras nacionais inferior ou igual a 20 % dos custos directos. A autoridade de gestão deve indicar claramente qual a taxa aplicável, em que circunstâncias essa taxa pode corresponder a 20% dos custos directos e em que circunstâncias será inferior, e ainda, se varia nomeadamente em função do tipo de operação do FSE [ou FEDER], dos beneficiários, da dimensão das entidades ou do tipo de subvenção em causa.

### **I.3. Definição dos custos directos e indirectos**

Na ausência de uma definição contabilística europeia dos custos directos e indirectos, as autoridades de gestão ou respectivos organismos intermédios devem identificar claramente o que entendem por custos directos e custos indirectos em cada tipo de operação do FSE [ou FEDER].

a) Custos directos são os custos directamente relacionados com uma actividade específica da entidade, quando a ligação a essa actividade específica pode ser demonstrado.

b) Custos indirectos são, pelo contrário, os custos que não estão ou não podem ser directamente relacionados com uma actividade específica da entidade em questão. Entre estes custos figuram as despesas administrativas, relativamente às quais é difícil determinar com exactidão o montante imputável a uma actividade específica (despesas administrativas e de pessoal, como os custos de gestão, as despesas de recrutamento, os custos de contabilidade e de limpeza, e as despesas de telefone, água, electricidade e afins).

Quer os custos directos que sejam plenamente justificados por documentos comprovativos, quer os custos indirectos de base forfetária são considerados custos reais, em conformidade com o artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1081/2006.

### **I.4. Âmbito de aplicação do artigo**

A opção de declarar os custos indirectos numa base forfetária aplica-se apenas às operações geridas no quadro de atribuição das subvenções, em que as despesas declaradas são geralmente justificadas através de facturas pagas e de outros documentos contabilísticos de valor probatório equivalente. A regra enunciada no artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento do FSE [ou artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento do FEDER] significa que, na condição de os custos directos serem claramente definidos na decisão subvenção e devidamente justificados pelos beneficiários através de facturas pagas, **os beneficiários podem aplicar a taxa forfetária acordada para declarar e justificar os custos indirectos associados a essas operações do FSE [ou do FEDER], sem que seja necessário fornecer outras justificações.**

No âmbito de uma mesma operação, apenas pode ser aplicada uma das seguintes opções: declaração dos custos indirectos com base em despesas reais (justificadas através dos respectivos

documentos comprovativos, até ao montante declarado<sup>12</sup>) ou declaração numa base forfetária (sem que seja necessária a apresentação de documentos comprovativos/justificação), dentro dos limites máximos fixados na decisão de subvenção.

### **I.5. Justificação dos custos indirectos declarados numa base forfetária**

É importante referir que a opção de declarar os custos indirectos numa base forfetária deve estar prevista na fase de programação das operações do FSE [ou FEDER].

O objectivo é evitar a necessidade de justificar em pormenor cada uma das despesas (ou seja, sem cópia das facturas pagas nem discriminação *pro rata* específica para cada tipo de despesa) que constituem os custos indirectos. Esta medida simplifica a tarefa tanto do beneficiário como da administração que gere e controla a operação do FSE [ou FEDER].

Simplificar a justificação dos custos indirectos implica, não obstante, **uma verificação minuciosa dos custos directos declarados, em conformidade com a decisão de subvenção**. Esta verificação permite justificar o montante dos custos indirectos declarados e insere-se nas verificações que cabem à autoridade de gestão (artigo 60.º, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006) e à autoridade responsável pelas auditorias às operações (artigo 62.º, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1083/2006).

Note-se, contudo, que esta simplificação não deve resultar numa inflação artificial dos custos directos, nem aumentar os custos indirectos declarados no quadro das operações do FSE [ou FEDER].

Por último, é importante precisar que:

- atendendo ao facto de os custos directos suportados servirem de base para o cálculo dos custos indirectos, qualquer redução dos custos directos (em relação ao orçamento estimado ou na sequência de uma correcção financeira) terá incidência no montante forfetário dos custos indirectos que pode ser validado pela autoridade de gestão;
- quando se opta por uma base forfetária, quaisquer receitas (inesperadas) geradas por uma operação do FSE [ou FEDER] devem ser deduzidas dos custos totais declarados para essa operação (uma vez que os custos indirectos foram calculados numa base forfetária).

### **I.6. Abordagem utilizada para as auditorias**

Em caso de aplicação de uma taxa forfetária para os custos indirectos, os Estados-Membros poderão querer fornecer uma descrição do sistema e do método de cálculo à direcção-geral responsável (DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades ou DG Política Regional) para acordo prévio. Nesta situação, as direcções-gerais analisarão os sistemas apresentados do ponto de vista das condições enunciadas no ponto 2 do Capítulo IV. Se a direcção-geral responsável ficar satisfeita com os elementos apresentados, o director-geral comunicará por escrito à autoridade nacional responsável que o sistema foi aceite. As auditorias realizadas posteriormente pela Comissão terão por objectivo verificar: i) a base de cálculo da taxa forfetária (verificação dos dados originais e dos aspectos metodológicos não previamente

---

<sup>12</sup> Note-se que, em determinados Estados-Membros, foi fixado durante o período de 2000-2006 um limite máximo para os custos indirectos justificados com base nos custos reais, ao contrário de outras categorias de custos bem definidas.

examinados pela Comissão); ii) a correcta aplicação do sistema acordado às operações e iii) os custos directos dos projectos, ou o seu método de cálculo, aos ~~que~~ **quais** se aplica a taxa forfetária. Nem as autoridades nacionais nem a Comissão verificarão os documentos financeiros comprovativos dos custos indirectos.

Caso essa descrição do sistema utilizado não seja previamente comunicada à Comissão e aprovada por esta instituição, as auditorias efectuadas pela Comissão, em conformidade com a abordagem geral enunciada na secção IV.3, incidirão, simultaneamente, sobre o método de cálculo (para garantir que as condições estabelecidas previamente com base num cálculo justo, equitativo e verificável foram observadas) e a correcta aplicação da taxa forfetária (o que implicará a verificação dos custos directos da operação a que se aplica essa taxa). As verificações do método de cálculo serão efectuadas ao nível da autoridade de gestão ou do órgão intermédio, ao passo que a verificação da aplicação da taxa forfetária será assegurada ao nível do beneficiário.

**Os sistemas nacionais deverão apresentar uma definição clara e inequívoca dos custos directos e/ou dos custos indirectos ou uma lista pré-estabelecida de todos os custos directos elegíveis em que se baseia a taxa forfetária.** Ao efectuarem as auditorias junto dos beneficiários, os auditores verificarão a correcta classificação dos custos e a ausência de dupla declaração, ou seja, a sua declaração simultaneamente como custos directos e indirectos. Apenas os itens de despesa que sejam declarados como custos directos estão sujeitos a uma auditoria dos documentos financeiros comprovativos, uma vez que o beneficiário não está obrigado a descrever ou comprovar os custos indirectos reembolsados numa base forfetária.

As autoridades nacionais não devem permitir certas práticas como o pagamento adiantado da maior parte dos «custos indirectos», a fim de evitar nomeadamente perdas  $n+2/n+3$ , sem que os custos directos subjacentes tenham sido efectivamente suportados.

Pode ser constatada uma irregularidade nos seguintes casos:

- § quando os resultados do método de cálculo não são respeitados ao fixar as taxas;
- § quando os beneficiários não respeitam as taxas fixadas ou declaram custos directos inelegíveis que não estejam incluídos nas categorias de custos directos elegíveis estabelecidas pela autoridade de gestão;
- § no caso de dupla declaração do mesmo item de despesa: enquanto custo «directo» (calculado com base no princípio dos custos reais) e «indirecto» (incluído na taxa forfetária)
- § e quando se verifica uma redução dos custos directos sem diminuição proporcional do montante forfetário dos custos indirectos.

Sempre que os auditores constatarem uma irregularidade nos custos directos de um projecto, deve também ser aplicada uma redução *pro rata* aos custos indirectos, para evitar que os custos indirectos excedam a taxa fixada para os custos directos elegíveis.

## CAPÍTULO II

### Custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários

#### II.1. PRINCÍPIOS GERAIS APLICÁVEIS AOS CUSTOS DE TAXA FORFETÁRIA CALCULADOS POR APLICAÇÃO DE ESCALAS NORMALIZADAS DE CUSTOS UNITÁRIOS

No caso dos custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários, a operação beneficiará de subvenções públicas calculadas com base em actividades, *outputs* ou resultados quantificados e multiplicados de acordo com as escalas normalizadas de custos unitários estabelecidas pelos Estados-Membros. Esta opção pode ser utilizada para qualquer tipo de subvenção, projecto ou parte de projecto, sempre que seja possível quantificar as actividades e definir uma escala normalizada de custos unitários. Estas escalas aplicam-se geralmente a quantidades facilmente identificáveis, como as horas ou os dias de formação, os certificados obtidos, os módulos de formação concluídos, as horas prestadas pelos consultores, o número de noites de alojamento em hotéis ou de refeições.

As escalas normalizadas de custos unitários podem basear-se na evolução do processo, de forma a cobrir através de uma estimativa tão exacta quanto possível os custos reais da implementação da operação.

**Exemplo 3:** Para uma formação avançada de TI, de 1.000 horas, destinada a 20 formandos, a subvenção pública pode ser calculada com base no custo por hora da formação x o número de horas seguidas pelos formandos. O custo por hora é fixado previamente pela autoridade de gestão e indicado na decisão de subvenção. Supondo, por exemplo, que a autoridade de gestão fixa o custo da formação em 7 euros por hora de formação x o número de formandos, a subvenção máxima atribuída ao projecto será de 1.000 horas x 20 formandos x 7 euros/hora/formando = 140.000 euros.

No final da operação, a subvenção final será paga com base no número real de horas seguidas por cada formando (podendo incluir algumas ausências justificadas, ver alínea b) do ponto 2 deste capítulo para mais detalhes), em função da participação real dos formandos e das acções realizadas. Se, no final, apenas 18 pessoas participaram na formação, das quais 6 com 900 horas, 5 com 950 horas, 5 com 980 horas e as 2 restantes com 1.000 horas, o número total de horas x o número de formandos será equivalente a:  $900 \times 6 + 950 \times 5 + 980 \times 5 + 1.000 \times 2 = 17.050$  horas totais de formação x número de formandos. A subvenção paga será igual a: 17.050 horas de formação x 7 euros = 119.350 euros.

O regime de pagamento pode também prever pagamentos intermédios com base nas horas efectivamente ministradas e declaradas. De qualquer modo, a subvenção será sempre paga com base no progresso físico da operação, sem que seja necessário justificar os custos reais subjacentes.

**Exemplo 3A:** O beneficiário, uma ~~eâmara~~ Associação regional, organiza um serviço de aconselhamento para as PME da região. O serviço é prestado por consultores da Associaçãoeâmara regional. Com base nas contas precedentes do departamento de consultadoria da Associaçãoeâmara, um dia de serviço prestado nesta área é estimado em 350 euros/dia. O

serviço de aconselhamento será calculado com base na seguinte fórmula: número de dias x 350 euros.

### **Exemplo 3B:** Projectos de inovação das PME

Certos tipos de projectos destinados às PME no domínio da I&D e inovação envolvem, muitas vezes, custos de pessoal significativos. A aplicação de escalas normalizadas de custos unitários é uma opção de simplificação bem-vinda para estas PME. Neste caso, o custo unitário das actividades é expresso neste caso sob a forma de uma taxa por hora aplicada às horas efectivamente prestadas pelo pessoal da empresa. Tal deve ser definido previamente na decisão de subvenção que indicará o montante máximo da ajuda financeira enquanto número máximo de horas de trabalho autorizadas x o custo unitário (cálculo dos custos com o pessoal envolvido).

Procurando cobrir os custos reais através de uma estimativa tão exacta quanto possível e tendo em conta as diferenças regionais e sectoriais, o custo para uma unidade normalizada é definido sob a forma de uma taxa por hora de acordo com a seguinte fórmula:

Taxa por hora = salário anual bruto (incluindo encargos legais) dividido pelo número médio legal de horas de trabalho (incluindo as férias). Por exemplo: Taxa por hora = 60.000 euros/(1.980 horas - 190 horas de férias) = 60.000/1.790 = 33,52 euros/hora

A ajuda financeira atribuída à operação é calculada do seguinte modo: taxa por hora x o número real e verificado de horas de trabalho. Isto exige, por parte das PME, a conservação de todos os documentos comprovativos relacionados com as horas prestadas pelo pessoal no âmbito dos projectos. Por princípio, qualquer redução nas horas trabalhadas e verificadas implica uma redução no montante final a pagar.

A escala normalizada de custos unitários pode basear-se na evolução do processo, como nos exemplos precedentes, ou ter por base os resultados alcançados, como a seguir ilustrado ~~de seguida~~:

**Exemplo 4:** Um programa de apoio à procura de emprego, com a duração de 6 meses (a «operação»), pode ser financiado com base numa escala normalizada de custos unitários (por exemplo, 2.000 euros/pessoa), para cada um dos 20 participantes que venham a obter um emprego e consigam mantê-lo por um período pré-estabelecido (p. ex., seis meses). Cálculo da subvenção máxima atribuída à operação: 20 pessoas x 2.000 euros/colocação = 40.000 euros.

A subvenção pública final é paga com base no *output* efectivo da operação: se apenas 17 pessoas forem colocadas no mercado de trabalho e mantiverem os seus empregos durante o período exigido, a subvenção final a pagar ao beneficiário será de 17 x 2.000 euros = 34.000 euros.

A autoridade de gestão também pode prever a aplicação de diferentes escalas de custos unitários a diferentes actividades (por exemplo, um determinado custo unitário por uma hora de «formação teórica» por pessoa, outro custo unitário diferente por cada hora de «formação prática» por pessoa e outro ainda por cada hora de «acompanhamento individual»).

## II.2. CONSEQUÊNCIAS EM TERMOS DE GESTÃO FINANCEIRA

Além dos ~~adiantamentos~~ ~~pagamentos-adiantados~~ aos beneficiários, o regime de pagamento das operações pode prever pagamentos intermédios ou unicamente um pagamento final, com base na progressão real da operação (horas prestadas declaradas e verificadas x número de formandos, como no exemplo 3). De qualquer modo, o montante final da subvenção é pago com base na conclusão efectiva da operação, devidamente certificada pelo beneficiário e verificada pela autoridade de gestão/organismo intermédio, sem que o beneficiário tenha de justificar os custos reais subjacentes. Uma das principais diferenças em relação às operações baseadas nos «custos reais» reside no facto de não ser feita nenhuma referência aos documentos financeiros comprovativos individuais para as despesas calculadas por aplicação de escala normalizadas de custos unitários. **Na realidade, a aplicação das escalas normalizadas de custos unitários fornece, por princípio, uma estimativa dos custos reais da operação.** Contrariamente aos «montantes fixos», o método das «escalas normalizadas de custos unitários» não se baseia na atribuição de uma subvenção total, previamente definida, a um determinado resultado da operação, dependendo o montante final pago ao beneficiário do resultado quantitativo alcançado.

Por conseguinte, a aplicação das escalas normalizadas de custos unitários deve ter em conta os seguintes elementos:

1) A base para calcular a escala de custos unitários utilizada na operação deve ser justa, equitativa e verificável. É importante justificar a determinação da «escala normalizada de custos unitários» (por exemplo, 7 euros por hora de formação por formando ou subvenção de 2.000 euros, como nos exemplos 3 e 4).

2) Dado que os pagamentos serão calculados com base em quantidades, as quantidades declaradas devem ser certificadas pelo beneficiário, justificadas e arquivadas tendo em vista futuras verificações e auditorias. As verificações realizadas pelos organismos intermédios, as autoridades de gestão ou auditores exigirão a apresentação de documentos comprovativos para justificar as quantidades declaradas pelo beneficiário, ou seja, **para demonstrar que as actividades ou outputs reclamados foram efectivamente realizados.** Em concreto, isto significa que o foco das verificações realizadas de acordo com o artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, e em especial no caso das operações imateriais, deve passar das verificações predominantemente financeiras (que justificam os custos reais e atestam a realização efectiva da operação) para os aspectos técnicos e físicos das operações, **dando particular importância às verificações *in loco*.**

Nestas condições, a subvenção **calculada e reembolsada com base** na aplicação de uma escala **normalizada de custos unitários é considerada uma despesa justificada, à semelhança dos custos reais justificados por facturas.**

## II.3. PONTOS-CHAVE PARA A AUTORIDADE DE GESTÃO

Sempre que uma autoridade de gestão decida aplicar escalas normalizadas de custos unitários, deve atribuir uma atenção especial aos seguintes pontos:

a) Para efeitos do artigo 7.º, n.º 4, ponto ii), do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 e do artigo 11.º, n.º 3, alínea b), ponto ii), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006, as escalas normalizadas de custos unitários aplicam-se unicamente às subvenções

b) O cálculo das escalas normalizadas de custos unitários deve ser estabelecido previamente numa base justa, equitativa e verificável (ver Capítulo IV, ponto 2).

### c) Correlação entre as quantidades realizadas e os pagamentos

Por princípio, sempre que se verifique uma redução das quantidades declaradas (em comparação com o máximo previsto), deve também reduzir-se o pagamento final, «independentemente» do custo real subjacente da operação.

Todavia, a autoridade de gestão deve também ter a capacidade de distinguir os casos em que os objectivos quantitativos (quer sejam baseados em actividades quer em resultados) não são cumpridos devido a factores externos que escapam ao controlo do beneficiário dos casos em que a não realização dos objectivos dependa do beneficiário. Por exemplo, se o pagamento for efectuado com base no número de horas x o número de formados, o pagamento não deve ser reduzido em caso de ausência justificada dos participantes, por exemplo nas situações de baixa por doença. Além disso, a decisão de subvenção deve indicar o número máximo de ausências autorizadas, o número mínimo de horas de formação que têm de ser justificadas para que os formandos possam continuar a ser elegíveis no âmbito de uma operação e as modalidades de realização da formação (participação obrigatória a partir do início da formação, substituição de formandos que deixam a formação, etc.). Obviamente, estas «excepções» devem ser definidas claramente *a priori* na decisão de subvenção ou noutra acto de efeito jurídico equivalente e ser aplicadas a todas as operações semelhantes.

### d) Justificação das quantidades declaradas

Importa também sublinhar que alguns tipos de escalas normalizadas de custos unitários podem ser mais difíceis de justificar do que outros. Por conseguinte, a escolha do custo unitário mais apropriado terá um impacto importante em termos de simplificação, carga administrativa e risco de erro para a autoridade de gestão e os beneficiários.

Tendo em conta que o financiamento nos exemplos 3 e 3A se baseia na evolução do processo, será necessário continuar a preencher folhas de presença exactas, detalhando as actividades de formação e atestando a presença efectiva dos formadores/formandos.

Em contrapartida, se, como no exemplo 4, os preços unitários forem fixados para calcular a subvenção em função do número de pessoas que obtiveram um emprego e conseguiram mantê-lo durante o período acordado, será apenas necessário justificar a elegibilidade das pessoas face aos critérios de elegibilidade pré-definidos, o primeiro emprego da pessoa colocada e o emprego em que se manteve durante pelo menos 6 meses. Estes tipos de escala são claramente orientados para a realização de *outputs* e mais fáceis de justificar, mas cobrem apenas um aspecto da operação.

### e) Escolha das escalas normalizadas de custos unitários

Regra geral, a escolha das escalas normalizadas de custos unitários deve reflectir a actividade ou as actividades do tipo de operações financiadas. Por exemplo, mesmo que a presença de pessoas no mercado de trabalho após 3 meses seja um critério importante do ponto de vista político e um resultado esperado de muitas operações, não se afigura adequado pagar todas as operações com base numa escala normalizada assente neste critério, se a actividade financiada (por exemplo, uma acção de formação) não estiver directamente relacionada com a obtenção de emprego, que pode ser afectada por muitos outros eventos externos (por exemplo, uma crise financeira e económica).

Um sistema de escalas normalizadas de custos unitários exclusivamente «baseado nos resultados» pode revelar-se particularmente arriscado. Se uma parte dos resultados não depender dos *outputs* e da qualidade da operação, existe o risco de subfinanciamento das operações e dos beneficiários. Este aspecto é particularmente relevante para as operações destinadas aos grupos «em dificuldade»: os resultados esperados são em geral baixos e qualquer sistema de subvenção

baseado nesses resultados levaria o beneficiário a escolher uma das seguintes opções: a) recusar a realização da operação com tal sistema de subvenção; b) realizar a operação, sabendo previamente que perderá dinheiro a não ser que encontre outras fontes de financiamento (risco de duplo financiamento); c) fazer uma «triagem» dos participantes (escolhendo aqueles que têm maiores probabilidades de alcançar os resultados fixados) ou reduzir as exigências impostas para alcançar os resultados esperados.

É possível combinar diferentes escalas normalizadas de custos unitários dentro da mesma operação (por exemplo, associar escalas baseadas nos *outputs* e nos resultados), desde que cada escala cubra custos diferentes.

Finalmente, a escolha das escalas normalizadas de custos unitários pode permitir ao beneficiário cobrir os seus custos fixos, em comparação com os custos variáveis associados à participação efectiva dos formandos ou pessoas. No exemplo 3 acima, o beneficiário suportará as despesas fixas, relacionadas nomeadamente com as salas de formação e os formadores, independentemente do número diário e final de formandos que participam na formação. Se a operação tiver 2 formandos a menos do que o número previsto e quase menos 3.000 horas do que o horário previsto na decisão de subvenção, o pagamento do saldo final pode traduzir-se numa subvenção final inferior aos custos reais subjacentes incorridos pelo beneficiário.

Em conclusão, a escolha das escalas normalizadas de custos unitários mais adequadas pelas autoridades de gestão terá uma importância primordial e deve ter em conta todas as vantagens e desvantagens possíveis. Uma escala normalizada de custos unitários ideal deveria incluir os seguintes aspectos: uma relação clara e directa com a operação, quantidades facilmente justificáveis, a garantia de equilíbrio económico da operação e do beneficiário, a redução do risco de «triagem» dos participantes e uma distinção clara entre subvenções e contratos públicos. No caso das escalas normalizadas de custos unitários, o foco das verificações previstas no artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, e em especial no caso das operações imateriais, deverá passar dos aspectos predominantemente financeiros para os aspectos técnicos e físicos das operações, **dando particular importância às verificações *in loco*.**

## II.4 ABORDAGEM UTILIZADA PARA AS AUDITORIAS

A Comissão não verificará os documentos financeiros comprovativos para os custos abrangidos por uma escala normalizada de custos unitários. As auditorias incidirão sobre o método de cálculo para estabelecer as escalas normalizadas de custos unitários e a correcta aplicação desse método no âmbito de cada projecto. As verificações do método de cálculo serão realizadas ao nível da autoridade de gestão/organismo intermédio, ao passo que a correcta aplicação das escalas será verificada ao nível do beneficiário.

As auditorias terão como objecto principal a verificação do cumprimento das condições fixadas em matéria de *outputs* para efeitos de reembolso dos custos. Tal pode incluir as horas de formação (pagamento de um montante pré-determinado por hora de formação ministrada, devendo o auditor neste caso verificar o número de horas de formação efectivas), as horas trabalhadas (pagamento de um montante fixo por hora de trabalho, por exemplo em programas de investigação, devendo o auditor neste caso verificar o número de horas efectivamente trabalhadas), ajudas de custo (pagamento de um montante fixo por dia, verificando o auditor os dias de deslocação efectivos) ou outras unidades que sejam fixadas de acordo com o tipo de projecto.

Em todos os casos, o auditor verificará se o montante declarado equivale à escala normalizada por unidade de produto ou de serviço x o número real de unidades produzidas. Se forem fixadas outras condições no convite à apresentação de propostas ou na decisão de subvenção, os auditores verificarão igualmente o cumprimento dessas condições.

As taxas fixadas de acordo com as escalas normalizadas de custos unitários para certos bens ou serviços podem incluir uma componente para os custos indirectos (despesas gerais).

Podem ser considerados irregularidades os seguintes casos:

- § não consideração dos resultados obtidos ao aplicar o método de cálculo fixado para o reembolso das despesas. Por exemplo, se a escala normalizada a aplicar equivaler a 10 euros por hora de formação, será introduzida uma correcção financeira quando seja declarado um montante por hora mais elevado;
- § não apresentação de documentos comprovativos para justificar os *outputs* ou justificação parcial dos *outputs* embora pagos na totalidade. Por exemplo, se forem cobradas 100.000 horas (x número de formandos), mas apenas forem justificadas 85.700 horas através de documentos comprovativos, será introduzida uma correcção financeira de acordo com essa diferença.

## CAPÍTULO III

### Montantes fixos

#### III.1. PRINCÍPIOS GERAIS APLICÁVEIS AOS MONTANTES FIXOS

Para as pequenas operações e pequenas entidades, os montantes fixos podem representar uma simplificação considerável, uma vez que as regras financeiras aplicáveis aos fundos estruturais são relativamente rígidas. O sistema de reembolso dos custos reais exige frequentemente aos pequenos beneficiários locais o recurso a técnicos especializados neste domínio. Estes beneficiários têm, conseqüentemente, grande relutância em solicitar o apoio dos fundos estruturais, mesmo quando as suas operações estão plenamente em conformidade com as prioridades estratégicas da UE.

No caso dos montantes fixos, todos os custos elegíveis ou parte dos custos elegíveis de uma operação são reembolsados com base num montante fixo pré-estabelecido (o cálculo do montante fixo deve ser justificado), de acordo com condições pré-definidas para as actividades e/ou *outputs* a realizar. A subvenção é paga se as condições acordadas forem cumpridas.

A possibilidade de recorrer aos montantes fixos decorre da aplicação do princípio da proporcionalidade, que visa reduzir a carga administrativa para as pequenas operações e melhorar o acesso das ONG (e outras organizações) aos fundos estruturais.

Esta é a razão pela qual os montantes fixos abrangidos pelo artigo 7.º, n.º 4, ponto iii), do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 e do artigo 11.º, n.º 3, alínea b), ponto iii), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 estão limitados a somas inferiores a 50.000 euros. Este valor corresponde à contribuição pública atribuída à actividade subvencionada através dos montantes fixos (excluindo, se for caso disso, as participações privadas). Embora seja possível combinar vários montantes fixos para cobrir categorias diferentes de custos elegíveis ou projectos diferentes da mesma operação (ver Capítulo IV, ponto 4), o total dos montantes fixos não pode exceder 50.000 euros para cada operação.

**Exemplo 5:** Uma ONG responsável pela gestão de uma creche requer apoio para lançar uma nova actividade. Solicita a atribuição de um montante fixo, apresentando um projecto de orçamental orçamento detalhado para lançar a actividade e assegurar a sua realização por um ano. Após o primeiro ano, a actividade será mantida de forma independente. Por exemplo, o montante fixo pode cobrir as despesas com o salário de uma educadora durante o período de um ano, a depreciação dos novos equipamentos, os custos de publicidade associados à nova actividade e os custos indirectos de gestão e contabilidade, e o consumo de água, electricidade, aquecimento e custos de locação). Partindo do projecto orçamental apresentado e de uma comparação com outras operações semelhantes, a autoridade de gestão concede um montante fixo de 47.500 euros para cobrir a totalidade dos custos. No final da operação, este montante será pago à ONG com base nos *outputs*, se a creche tiver acolhido o número de crianças adicionais previsto inicialmente (10). Não será, portanto, necessário justificar os custos reais incorridos no âmbito desta actividade.

Os montantes fixos também podem ser utilizados para as subvenções em que as escalas normalizadas de custos unitários não sejam uma solução adequada, como a produção de um número reduzido de materiais, a organização de pequenos seminários locais, etc.

**Exemplo 6:** Uma ONG ligada à etnia cigana solicita a organização de um seminário local e a produção de alguns materiais sobre a condição socioeconómica desta etnia, numa determinada região de um Estado-Membro. Neste caso, a decisão de subvenção deve incluir um projecto de

~~orçamental~~ orçamento detalhado e referir os objectivos da subvenção: i) a organização do seminário e ii) a produção de materiais para sensibilizar os empregadores da região para os problemas específicos da etnia cigana.

Atendendo à dimensão e aos objectivos da operação (pequena operação com custos dificilmente quantificáveis através de uma escala normalizada de custos unitários) e à natureza do beneficiário (ONG local), a autoridade de gestão decide recorrer à aplicação de um montante fixo.

Para calcular esse montante, a autoridade de gestão exige a apresentação de um projecto de orçamento detalhado para cada operação. Após negociação do projecto orçamental, é fixado o montante fixo: 45.000 euros repartidos por dois projectos, ou seja, 25.000 euros para o seminário e 20.000 euros para os materiais.

Se as condições da subvenção forem respeitadas (organização do seminário e produção dos materiais), será pago um montante de 45.000 euros no final da operação. Os documentos comprovativos exigidos para pagamento da subvenção (e depois arquivados) servirão para demonstrar a realização efectiva do seminário e os materiais produzidos. Se apenas um dos projectos (por exemplo, o seminário) for realizado, a subvenção será reduzida a esta parte (25.000 euros), em função das condições de atribuição da subvenção (pode existir uma cláusula que estabeleça uma relação obrigatória entre os dois projectos).

**Exemplo 7:** Para promover os produtos locais, um grupo de pequenas empresas deseja participar em conjunto numa feira comercial. Devido ao baixo custo da operação, a autoridade de gestão opta pela aplicação de um montante fixo para calcular o apoio público. Para isso, o grupo de empresas deve apresentar uma proposta de orçamento para os custos de locação, montagem e funcionamento do expositor. Com base nessa proposta, é estabelecido um montante fixo de 20.000 euros. O pagamento ao beneficiário será feito mediante prova da sua participação na feira. O orçamento acordado de 20.000 euros deverá ser conservado para futuras auditorias (verificação do cálculo *ex-ante* do montante fixo).

### III.2. CONSEQUÊNCIAS EM TERMOS DE GESTÃO FINANCEIRA

Além dos adiantamentos ~~pagamentos-adiantados~~ aos beneficiários, a decisão de subvenção pode prever a realização de pagamentos intermédios e de um pagamento final ou apenas de um pagamento final. De qualquer modo, o pagamento final é efectuado unicamente com base na conclusão da operação, devidamente certificada pelo beneficiário e verificada pela autoridade de gestão/organismo intermédio, sem que o beneficiário tenha de justificar os custos reais subjacentes. Uma das diferenças principais em relação às operações baseadas nos «custos reais» reside no facto de não ser feita nenhuma referência aos documentos comprovativos financeiros individuais para as despesas calculadas com base na aplicação de um montante fixo. **Tal como as escalas normalizadas de custos unitários, a aplicação do montante fixo fornece, por princípio, uma estimativa dos custos reais da operação.**

Por conseguinte, a aplicação de montantes fixos deve ter em conta os seguintes elementos:

1) O cálculo do montante fixo deve ser justo, equitativo e verificável. A determinação do «montante fixo» (por exemplo, 45.000 euros, como no exemplo 6) deve ser justificada; essa justificação e toda a informação detalhada sobre o método de cálculo do montante fixo são elementos importantes da auditoria à operação.

2) Dado que os pagamentos são calculados em função da realização de uma operação definida na decisão de subvenção, as provas de execução da operação devem ser certificadas pelo beneficiário, justificadas e arquivadas para futuras verificações e auditorias.

No caso de verificações realizadas por organismos intermédios, autoridades de gestão ou auditores, será necessário apresentar documentos comprovativos para demonstrar **a realização efectiva das actividades para as quais é solicitado o financiamento**. No que diz respeito às escalas normalizadas de custos unitários, e em especial no caso das operações imateriais, o foco das verificações realizadas de acordo com o artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 deverá passar das verificações predominantemente financeiras (justificação dos custos reais e demonstração da realização efectiva da operação) para os aspectos técnicos e físicos das operações. Deve ser dada uma importância particular às verificações *in loco*.

Tal como para o método baseado nas escalas normalizadas de custos unitários, nestas condições as despesas calculadas e reembolsadas com base num montante fixo são consideradas despesas justificadas, à semelhança dos custos reais justificados por facturas.

### III.3 PONTOS-CHAVE PARA A AUTORIDADE DE GESTÃO

Sempre que a autoridade de gestão decida recorrer aos montantes fixos, deve conceder uma atenção especial aos seguintes pontos:

a) Para efeitos do artigo 7.º, n.º 4, ponto iii), do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 e do artigo 11.º, n.º 3, alínea b), ponto iii), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006, os montantes fixos aplicam-se unicamente às subvenções.

b) O cálculo dos montantes fixos deve ser estabelecido previamente numa base justa, equitativa e verificável (ver Capítulo IV, ponto 2).

c) Correlação entre a operação realizada e os pagamentos

A principal diferença entre os montantes fixos e as escalas normalizadas de custos unitários reside no facto de, para os primeiros, o pagamento do beneficiário não ser proporcional às quantidades. No caso das escalas normalizadas de custos unitários, quando as quantidades diminuem, a subvenção é reduzida proporcionalmente. No caso dos montantes fixos, essa «relação proporcional» entre as quantidades e os pagamentos não se aplica. O cálculo da subvenção terá um carácter mais «binário». Assim, nomeadamente no exemplo 6, se o seminário for organizado, será pago um montante de 25.000 euros de subvenção, mas se nada for organizado, não será efectuado nenhum pagamento.

Esta abordagem tem uma consequência importante: embora não seja obrigatório, deve ser encarada a possibilidade de recorrer a vários níveis de pagamentos finais, para evitar uma abordagem «demasiado binária». Por exemplo, no caso da organização de um seminário, poderão ser previstas duas fases: uma primeira fase de natureza conceptual (determinação do programa, distribuição dos convites, etc.) e uma segunda fase para a realização propriamente dita do seminário (custos com a sala, refeições, etc.).

Para as pequenas operações em que seja possível determinar algumas quantidades, as autoridades devem optar entre a utilização de montantes fixos ou de escalas normalizadas de custos unitários. Assim, numa abordagem «simplista» do exemplo 5 sobre a creche, a subvenção seria paga na condição de criação de um novo emprego na creche e da sua manutenção por um período de 12 meses. Uma abordagem binária poderia resultar num pagamento nulo (0 euros), caso esse emprego fosse criado e mantido apenas por 10 meses. Uma outra solução é a utilização de uma escala

normalizada de custos unitários baseada nos custos mensais, que seria neste caso bem mais vantajosa do que a aplicação dos montantes fixos. Outra solução para a utilização dos montantes fixos seria efectuar o pagamento na condição de que o novo emprego fosse criado e mantido por 12 meses num período de 15 meses.

#### d) Justificação do valor final do montante fixo

**A decisão de subvenção acordada com o beneficiário deve ser elaborada com muito cuidado, de modo a indicar em que base os pagamentos serão efectuados e de que forma serão reduzidos, caso os objectivos não venham a ser alcançados.** A questão da redução da subvenção é crucial no caso dos montantes fixos, devido aos problemas potenciais que podem resultar de uma abordagem binária, em que existe unicamente a possibilidade de pagar 0% ou 100% da subvenção (ver ponto c).

Deve ser dada uma atenção especial à possibilidade de aplicar na prática o pagamento da subvenção sob a forma de montante fixo. Tendo em conta que alguns montantes fixos podem ser totalmente independentes das quantidades, existe o risco de basear os pagamentos em definições demasiado genéricas ou qualitativas das actividades/*outputs*/resultados a alcançar, o que pode impedir o pagamento da subvenção numa base transparente e justa. A determinação dos documentos comprovativos que são necessários para proceder à avaliação das actividades/*outputs*/resultados depende estreitamente dessa definição: estes documentos também devem, portanto, ser especificados na decisão de subvenção. No caso das operações imateriais, este ponto é extremamente importante para que seja possível garantir que a operação foi efectivamente organizada.

Por exemplo, se o pagamento da subvenção sob a forma de montante fixo depender da organização de um seminário, a autoridade de gestão deve especificar na decisão de subvenção quais os tipos de documentos comprovativos necessários para justificar a organização desse seminário: listas de participantes, documentos do seminário, fotografias do seminário, artigos de imprensa, etc.

#### e) Escolha do montante fixo

A decisão de aplicar um montante fixo para as actividades/*outputs*/resultados obedece aos mesmos princípios que as escalas normalizadas de custos unitários:

- deve reflectir o tipo de operações financiadas, tentando mitigar os factores externos que possam afectar a execução da operação;
- os montantes fixos baseados exclusivamente nos «resultados» são arriscados e não devem acentuar o risco de uma abordagem «demasiado binária».

Em conclusão, a opção de utilização de montantes fixos apropriados pelas autoridades de gestão deve ter em conta todas as vantagens e desvantagens possíveis, incluindo a questão do recurso a montantes fixos em vez das escalas normalizadas de custos unitários, ~~dos-a~~ custos reais ou ~~da~~ uma taxa forfetária para os custos indirectos. Um montante fixo ideal deve incluir os seguintes aspectos: uma relação clara com a operação, uma justificação fácil e unívoca das actividades/*outputs*/resultados, a garantia de equilíbrio económico da operação e do beneficiário (introduzindo nomeadamente vários níveis de pagamentos), a redução do risco de «triagem» dos participantes e uma distinção clara entre subvenções e ~~concursos-mercados~~ públicos.

A definição, na decisão de subvenção, das condições exactas a preencher pelos beneficiários em matéria de justificação dos *outputs* ou resultados específicos a alcançar assume a maior

importância. Se, por exemplo, **apenas for alcançada uma parte** dos *outputs* ou resultados referidos na decisão de subvenção, nenhum pagamento será efectuado.

#### III.4 ABORDAGEM UTILIZADA PARA AS AUDITORIAS

A Comissão não verificará os documentos financeiros comprovativos para os custos cobertos pelo montante fixo. As auditorias verificarão simultaneamente o método de cálculo utilizado para determinar os montantes fixos para certos *outputs* e a correcta aplicação do montante fixo no âmbito de cada projecto. As verificações do método de cálculo serão efectuadas ao nível da autoridade de gestão/organismo intermédio, ao passo que a correcta aplicação do montante fixo será verificada ao nível do beneficiário.

Como para as escalas normalizadas de custos unitários, o foco principal da auditoria será a verificação dos *outputs* exigidos para efeitos de pagamento do montante fixo. Por exemplo, se o pagamento de um montante fixo depender da conclusão de um programa de formação num prazo específico, a auditoria deve verificar se o programa foi efectivamente concluído dentro desse prazo, se foi realizado de acordo com as condições estabelecidas na decisão de subvenção, etc.

Tal como para as escalas normalizadas, os montantes fixos podem incluir uma componente para os custos indirectos.

De um modo geral, o pagamento dos montantes fixos deve estar associado à finalização do projecto. Os auditores não devem aceitar os montantes fixos que foram pagos e declarados de forma antecipada e integral à Comissão, sem que se tenha verificado a execução prévia da parte correspondente do projecto.

O pagamento dos montantes fixos estará muitas vezes associado à realização de um certo produto ou serviço. Contrariamente às escalas normalizadas de custos unitários, o pagamento feito ao beneficiário não é proporcional às quantidades realizadas (unidades). Para os montantes fixos, a realização de um produto ou serviço resulta num pagamento de 100%, ao passo que a não realização ou realização parcial significa o não pagamento da subvenção (excepto quando se trate de pagamentos relativos a níveis intermédios de pagamento que tenham sido claramente definidos na decisão de subvenção). Os auditores verificarão se as disposições estabelecidas na decisão de subvenção foram correctamente aplicadas e se os valores pagos e certificados reflectem o pagamento previsto na decisão de subvenção. Os casos de irregularidade corresponderão às situações em que os beneficiários não garantam a realização da totalidade dos serviços ou produtos previstos na decisão de subvenção. Nestes casos, aplica-se uma correcção integral do montante fixo pago e declarado.

## CAPÍTULO IV

### Disposições horizontais comuns

#### IV.1. CÁLCULO DA TAXA FORFETÁRIA PARA OS CUSTOS INDIRECTOS, DAS ESCALAS NORMALIZADAS DE CUSTOS UNITÁRIOS E DOS MONTANTES FIXOS

O artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 e o artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, estabelecem quatro condições para os métodos de cálculo da taxa forfetária para os custos indirectos, dos montantes fixos e das escalas normalizadas de custos unitários, em vez de fixarem um método para efectuar esse cálculo: os cálculos devem ser estabelecidos previamente e devem ser justos, equitativos e verificáveis. Estas condições permitem simplificar a gestão das subvenções, sem deixar de garantir um controlo eficaz das despesas. Com efeito, enquanto no sistema baseado nos custos reais o controlo tanto do valor como da quantidade dos *inputs* do projecto é efectuado *ex-post*, com as disposições propostas para as escalas normalizadas de custos unitários e os montantes fixos **o controlo do valor do input é feito ex-ante e apenas o controlo da quantidade é feito ex-post**.

#### IV.2. CONDIÇÕES APLICÁVEIS AOS CUSTOS SIMPLIFICADOS

##### *IV.2.1 Devem ser estabelecidos previamente:*

É importante comunicar aos beneficiários, na decisão de subvenção, quais os requisitos exactos para justificar as despesas declaradas e qual o *output* ou resultado específico a alcançar.

Por esta razão, as opções de custos simplificados têm de ser definidas *ex-ante* e devem ser incluídas, por exemplo, no convite à apresentação de propostas ou, o mais tardar, na decisão de subvenção. As regras e condições relevantes devem ser referidas nas regras nacionais de elegibilidade aplicáveis ao programa operacional<sup>13</sup>. Tal significa igualmente que, a partir do momento em que a escala normalizada de custos unitários, a taxa ou o montante (no caso dos montantes fixos) são estabelecidos, não podem voltar a ser alterados, durante ou após a realização da operação, para compensar uma subida dos custos ou a subutilização do orçamento disponível.

É importante precisar claramente o âmbito de aplicação das opções de custos simplificados aplicáveis, ou seja, a categoria de projectos e as actividades dos beneficiários para as quais podem ser utilizadas.

Os Estados-Membros devem procurar um equilíbrio entre um campo de aplicação mais amplo, que garante condições de justiça e equidade, e um campo de aplicação mais limitado, que envolve o risco de provocar uma diferenciação excessiva das taxas e impedir o objectivo de simplificação.

##### *IV.2.2 Devem ser justos:*

O cálculo tem de ser razoável, ou seja, basear-se em factos reais e não ser excessivo ou extremo. Se uma determinada escala normalizada de custos unitários correspondeu no passado a um valor entre 1 e 2 euros, os serviços da Comissão não considerarão normal a aplicação de uma escala de 7

---

<sup>13</sup> A nível nacional ou regional ou especificamente para o programa considerado.

euros. Deste ponto de vista, o método utilizado para identificar o custo unitário, a taxa forfetária ou o montante fixo é primordial. A autoridade de gestão deve ser capaz de explicar e justificar as suas escolhas. «Idealmente», um método de cálculo justo permitiria adaptar as taxas às condições ou necessidades particulares. Por exemplo, a execução de um projecto pode ser mais dispendiosa numa região remota do que numa região central devido aos custos mais elevados de transporte. Este elemento deve ser tido em conta ao determinar o montante fixo ou taxa a pagar para projectos semelhantes nas duas regiões. Seja como for, os custos simplificados não devem ser indevidamente utilizados (por exemplo, a regra das taxas forfetárias não deve resultar numa inflação dos custos da operação e as operações não devem ser fraccionadas para permitir o recurso sistemático aos montantes fixos).

O objectivo do trabalho de auditoria será examinar a base utilizada para determinar as taxas e se as taxas efectivamente fixadas correspondem a essa base.

#### *IV.2.3 Devem ser equitativos:*

O termo «equitativo» significa sobretudo que o método de cálculo não deve favorecer alguns beneficiários ou operações em detrimento de outros. O cálculo das escalas normalizadas de custos unitários, dos montantes fixos ou das taxas forfetárias tem de assegurar a igualdade de tratamento entre beneficiários e/ou operações.

Um exemplo de falta de equidade seria a existência de diferenças nas taxas ou montantes não justificadas por características objectivas dos beneficiários ou das operações ou por objectivos estratégicos explícitos.

Os auditores não podem aceitar métodos de cálculo que discriminem injustificadamente certos grupos de beneficiários ou certos tipos de operações.

#### *IV.2.4 Devem ser verificáveis*

A determinação das taxas fixas, das escalas normalizadas de custos unitários ou dos montantes fixos deve basear-se em provas documentais que possam ser verificadas. A autoridade de gestão tem de ser capaz de demonstrar a base de cálculo de cada opção. É crucial assegurar o respeito pelo princípio da boa gestão financeira. Esta verificação será um elemento importante da auditoria. Não será aceite a definição *ex nihilo* das taxas normalizadas de custos unitários, da taxa forfetária ou dos montantes fixos.

Ao fixar as escalas normalizadas de custos unitários, os montantes fixos ou as taxas forfetárias para os custos indirectos, a autoridade de gestão deve tomar uma decisão fundamentada (e não optar por uma aceitação informal) e essa decisão deve expor a base de cálculo adoptada. Com efeito, a experiência adquirida com a aplicação da «regra das taxas forfetárias para os custos indirectos» revela que pode ser utilizado um grande número de métodos para estabelecer previamente os montantes fixos e as escalas normalizadas de custos unitários, consistindo o método mais comum na análise de dados históricos (estudo, análise estatística, etc.).

Contudo, também podem ser utilizados outros métodos que baseiam o cálculo numa análise da estrutura dos custos reais actuais associados à escala de custos unitários, como as ajudas de custo, as bolsas de formação, os preços de mercado e outras escalas semelhantes utilizadas pelas administrações públicas, desde que cumpram as condições previstas no artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 e no artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 e se apliquem a casos semelhantes.

Embora possa gerar uma carga administrativa adicional, também é possível calcular os custos unitários ou os montantes fixos com base numa análise de um projecto de orçamento detalhado proposto pelo beneficiário candidato, comparando esse projecto com os *outputs* esperados e outras operações comparáveis.

Existe ainda a possibilidade de os Estados-Membros trabalharem com base em convites à apresentação de propostas: um Estado-Membro publica previamente a base que irá utilizar para calcular as subvenções atribuídas sob a forma de montante fixo e garante tratar-se novamente de um cálculo *justo, equitativo e verificável*. Desta forma, os candidatos conhecem os critérios em que se baseará a atribuição das subvenções e tomam consciência de que os critérios devem ser uniformes e aplicados nas mesmas condições a todos os candidatos e tipos de projecto. Por exemplo, no caso de um convite à apresentação de propostas, a autoridade de gestão deve poder responder a certas questões, nomeadamente: O convite à apresentação de propostas está completo quanto aos detalhes exigidos? Os elementos necessários para determinar o montante fixo foram especificados e explicados previamente e de forma adequada? Pretende a autoridade de gestão verificar, por exemplo, a razoabilidade e a adequação dos custos indicados no projecto ~~de~~ ~~orçamental-orçamento~~ detalhado tendo em vista a determinação do montante fixo na decisão de subvenção? Outra solução pode ser a determinação pelo Estado-Membro de um montante fixo para uma actividade específica e o lançamento de convites à apresentação de propostas com base nesse montante, financiando as melhores propostas.

#### ***IV.2.5 Elementos importantes para a auditoria***

Ao auditar o método de cálculo, a Comissão procurará verificar em especial o cumprimento das condições supracitadas e não questionará as razões que conduziram à selecção de um determinado método em detrimento de outro. As autoridades responsáveis devem conservar registos adequados sobre os métodos de cálculo e devem ser capazes de demonstrar a base de decisão das taxas forfetárias, das escalas normalizadas de custos unitários ou dos montantes fixos. Os registos conservados para justificar o método de cálculo estão sujeitos aos requisitos estabelecidos no artigo 90.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

#### ***IV.2.6 Adaptação da taxa forfetária para os custos indirectos, dos montantes fixos e das escalas normalizadas de custos unitários***

O artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 e o artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 não prevêm nenhuma disposição em matéria de adaptação da taxa forfetária para os custos indirectos, dos montantes fixos e das escalas normalizadas de custos unitários. A adaptação não é, portanto, obrigatória. Contudo, a autoridade de gestão pode considerar necessário adaptar as taxas ao lançar um novo convite à apresentação de propostas ou efectuar essa adaptação periodicamente, para ter em conta a indexação ou mudanças económicas relacionadas nomeadamente com os custos energéticos e o nível dos salários. As taxas podem ser objecto de uma indexação especial ou ser revistas de forma periódica<sup>14</sup>.

As taxas adaptadas devem aplicar-se apenas aos projectos a implementar no futuro e não retroactivamente (ver Capítulo IV, ponto 3).

---

<sup>14</sup> Esta revisão pode igualmente basear-se no «sucesso» da taxa. Por exemplo, se não houver nenhum interesse ou apenas um interesse reduzido pela formação de desempregados de longa duração de acordo com uma determinada taxa, isso pode significar que a taxa foi fixada incorrectamente (mau equilíbrio entre os pagamentos baseados na evolução do processo e os pagamentos que dependem dos resultados).

Qualquer revisão deve ser acompanhada de documentação comprovativa adequada, que permita justificar as taxas ou os montantes adaptados.

#### **IV.3 ABORDAGEM ADOPTADA PARA A AUDITORIA GERAL**

A aplicação das opções de custos simplificados significa um afastamento da abordagem que preconiza a sujeição de cada euro co-financiado à apresentação de um documento comprovativo. Assim, nos casos em que estas opções venham a ser utilizadas, para efeitos de determinação da legalidade e da regularidade das despesas, os auditores não examinarão os custos reais a que se referem a taxa forfetária para os custos indirectos, as escalas normalizadas de custos unitários ou os montantes fixos. Em caso de aplicação das opções de custos simplificados, a Comissão e as autoridades de auditoria nacionais continuarão a verificar os custos das operações co-financiadas e a realizar auditorias para determinar a legalidade e a regularidade das operações. Todavia, as auditorias serão realizadas de maneira diferente, visando o método de cálculo utilizado para fixar as taxas forfetárias e os montantes fixos e não os documentos financeiros comprovativos dos projectos.

É importante sublinhar que, desde que o Estado-Membro adopte uma metodologia adequada que respeite os princípios da boa gestão financeira e não existam indicações de fraude ou abuso, a Comissão **não** porá em causa o sistema nacional.

O método adoptado para as auditorias nos casos em sejam utilizadas taxas forfetárias para os custos indirectos, escalas normalizadas de custos unitários e montantes fixos consistirá nas seguintes verificações:

1. verificação do método de cálculo utilizado para estabelecer as taxas forfetárias, as escalas normalizadas de custos unitários ou os montantes fixos. O cálculo deve ser definido previamente e ser justo, equitativo e verificável;
2. verificação da correcta aplicação do método estabelecido através de uma análise dos *outputs*/resultados do projecto;
3. verificação dos custos directos com base no princípio dos «custos reais» (ou verificação do cálculo quando tenham sido utilizadas outras opções de custos simplificados para calcular os custos directos) nos casos de utilização de taxas forfetárias para os custos indirectos.

É importante salientar que as opções de custos simplificados visam reduzir a carga associada à conservação de documentos financeiros comprovativos detalhados. Isto não anula, contudo, a obrigação de observar estritamente todas as regras comunitárias e nacionais aplicáveis, nomeadamente em matéria de publicidade, contratos públicos, igualdade de oportunidades, ambiente sustentável e auxílios estatais.

#### **IV.4. RETROACTIVIDADE DA ENTRADA EM VIGOR DAS ESCALAS NORMALIZADAS DE CUSTOS UNITÁRIOS E DOS MONTANTES FIXOS**

As disposições relativas às escalas normalizadas de custos unitários e aos montantes fixos (e aos custos indirectos numa base forfetária para o FEDER) produzem efeitos a partir de 1 de Agosto de 2006.

Esta possibilidade de aplicabilidade retroactiva foi prevista para garantir a segurança jurídica em relação à elegibilidade das despesas para algumas operações que já utilizam, em certos casos específicos, as escalas normalizadas de custos unitários no quadro dos regimes nacionais.

Uma vez que a taxa forfetária, os montantes fixos e as escalas normalizadas de custos unitários têm de ser definidos previamente, uma aplicação retroactiva para as operações que já estão a ser implementadas com base nos custos reais poderia, em princípio, ser problemática. Na realidade, essa aplicação significaria, em geral, uma modificação de todos os actos normativos e a abertura desta possibilidade a todas as operações para garantir a igualdade de tratamento. Isso implicaria uma carga de trabalho elevada para as autoridades nacionais e os beneficiários, bem como possíveis incoerências entre os custos reais e as opções de custos simplificados.

De qualquer modo, se uma autoridade de gestão desejar aplicar retroactivamente as opções de custos simplificados, tal nunca deverá ser feito após a conclusão da operação. Consequentemente, a Comissão recomenda vivamente, como princípio geral, que seja evitada a utilização retroactiva das opções de custos simplificados. Contudo, no caso das operações plurianuais é possível encerrar as contas e as actividades correspondentes da operação após a realização de uma primeira parte da operação e introduzir de seguida a opção das escalas normalizadas de custos unitários ou dos montantes fixos para a parte/período restante da operação. 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 nas opções de custos simplificados, a fim de evitar que os custos do projecto sejam declarados ao abrigo dos dois sistemas e a eventualidade de uma dupla declaração.

#### **IV.5. COMBINAÇÃO DAS OPÇÕES**

O artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 e o artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 prevêm a possibilidade de a autoridade de gestão escolher entre quatro opções para gerir as subvenções co-financiadas a título de um programa do FEDER ou FSE:

- a) custos reais, incluindo custos directos e indirectos;
- b) custos indirectos calculados numa base forfetária dos custos directos;
- c) custos de taxa forfetária calculados por utilização de escalas normalizadas de custos unitários;
- d) montantes fixos.

Para evitar o duplo financiamento das mesmas despesas, estas opções apenas podem ser combinadas nos seguintes casos:

- 1) quando cobrem categorias diferentes de custos elegíveis
- ou (2) quando têm de ser utilizadas para projectos diferentes da mesma operação (por definição, uma operação é um projecto ou grupo de projectos).

#### **Caso 1: Categorias diferentes de custos elegíveis**

Exemplo de uma acção de formação combinando:

- uma escala normalizada de custos unitários para os salários dos formadores, por exemplo 450 euros/dia;
- custos reais: locação da sala = 800 euros/mês durante 6 meses
- uma taxa forfetária para os custos indirectos, por exemplo 10% dos custos directos.

Se, no final da formação, forem justificados 100 dias de trabalho dos formadores, a subvenção será paga de acordo com o seguinte cálculo:

Custos directos:

Salários dos formadores: 100 dias x 450 euros = 45.000 euros  
Sala de formação: 6 meses x 800 euros = 4.800 euros  
Subtotal dos custos directos: 49.800 euros  
Custos indirectos: 10% dos custos directos = 10% x 49.800 euros = 4.980 euros  
Subvenção a pagar: [45.000 euros + 4.800 euros] + 4.980 euros = **54.780 euros**

Este caso envolve diferentes categorias de custos: os salários dos formadores, a locação da sala e os custos indirectos. No entanto, para verificarem a ausência de duplo financiamento, as autoridades devem certificar-se de que a escala normalizada de custos unitários não se aplica a nenhum custo relacionado com a locação da sala ou outros custos indirectos (salários do pessoal administrativo ou do contabilista, por exemplo). O mesmo se aplica, reciprocamente, à definição dos custos indirectos que também não devem estar relacionados com os custos abrangidos pela escala normalizada de custos unitários ou os custos reais da locação da sala.

Em caso de risco de sobreposição, a autoridade de gestão deve escolher a opção mais adequada para subvencionar a operação, de modo a eliminar qualquer (risco de) duplo financiamento.

Uma vez que as escalas normalizadas de custos unitários ou a taxa forfetária para os custos indirectos devem ser verificáveis, a ausência de duplo financiamento pode ser verificada em qualquer momento. Contudo, esta verificação deve ser feita *ex-ante* pela autoridade de gestão, no momento em que é feita a escolha da opção de gestão.

### **Caso 2: Financiamento de diferentes projectos da mesma operação**

Exemplo de uma operação em duas etapas, combinando um projecto de formação destinado aos jovens desempregados e um seminário posterior para empregadores potenciais da região: Os custos associados à formação podem ser pagos com base em escalas normalizadas de custos unitários (por exemplo, 1.000 euros/dia de formação). O seminário será pago com base em montantes fixos.

Dado que se trata de dois projectos distintos da mesma operação, não há risco de duplo financiamento, desde que os custos de cada projecto estejam claramente separados.

Do ponto de vista da auditoria, em caso de combinação das opções, para além das verificações exigidas para cada tipo de opção de custos simplificados, como referidas nos capítulos anteriores, é importante verificar se certas partes da operação não foram declaradas com base em mais de um tipo de opções, gerando uma dupla declaração de custos.

## **IV.6. IMPACTO DAS OPÇÕES DE CUSTOS SIMPLIFICADOS NA CERTIFICAÇÃO DAS DESPESAS**

As opções de custos simplificados alteram o conceito de despesas «pagas» pelos beneficiários que têm de ser certificadas no mapa das despesas. Os Estados-Membros conservam a possibilidade de ~~fazer pagamentos adiantados~~ adiantamentos aos beneficiários, além dos pagamentos intermédios ou do pagamento final, mas a definição daquilo que é considerado um adiantamento é diferente. No caso da taxa forfetária para os custos indirectos, os custos indirectos são considerados «pagos» proporcionalmente aos custos directos: se 50% dos custos directos forem pagos pelo beneficiário, podem ser considerados pagos 50% dos custos indirectos (sem nunca exceder 20% dos custos directos). Reciprocamente, no caso de pagamento sob forma de adiantamento adiantado da maior parte dos «custos indirectos», sem que tenham sido suportados os custos directos subjacentes, os custos indirectos não podem ser certificados perante a Comissão aquando da declaração das

despesas correspondentes, uma vez que seriam considerados um ~~pagamento—adiantado~~ adiantamento pago ao beneficiário.

No que se refere às escalas normalizadas de custos unitários e aos montantes fixos, também não há «despesas pagas» no sentido comum do termo. As «despesas pagas» serão calculadas com base nas quantidades declaradas e certificadas, e não nos pagamentos feitos a favor dos beneficiários. Ainda que possam coincidir, as despesas a certificar perante a Comissão são calculadas com base nas quantidades certificadas e não nos pagamentos ao beneficiário. Por exemplo, os pagamentos aos beneficiários podem ser feitos numa base mensal (1/10 da subvenção por mês durante 9 meses + pagamento final), sem nenhuma justificação das quantidades, excepto para o pagamento final. Este sistema é aceitável, mas os pagamentos mensais são considerados adiantamentos e não devem ser certificados perante a Comissão (excepto no caso de auxílios estatais concedidos nos termos do artigo 78.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006). As autoridades nacionais têm de esperar pelo pagamento final (o momento em que as quantidades serão certificadas e verificadas), para poderem declarar as despesas da operação.

#### **IV.7. DECLARAÇÃO DAS ACÇÕES ABRANGIDAS PELO ARTIGO 34.º, N.º 2, DO REGULAMENTO (CE) N.º 1083/2006 NO QUADRO DAS OPÇÕES DE CUSTOS SIMPLIFICADOS**

Em conformidade com o artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 e o artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, as «acções que são objecto de um financiamento cruzado» podem aplicar as regras de elegibilidade do outro fundo: uma vez que o FEDER e o FSE dispõem agora das mesmas regras de elegibilidade para os custos simplificados, é doravante possível aplicar as opções de custos simplificados a essas acções.

No caso específico da regra aplicável às taxas forfetárias para os custos indirectos, em caso de financiamento cruzado devem ser aplicadas duas taxas forfetárias para as duas partes «FSE» e «FEDER» da operação. As taxas forfetárias FSE e FEDER relativas a operações semelhantes serão aplicadas, respectivamente, às partes FSE e FEDER. É impossível utilizar uma média das duas taxas, porque a parte relativa de cada fundo pode variar durante a implementação da operação. Quando não existe nenhuma taxa relativa a outras operações semelhantes no quadro do outro fundo (por exemplo, porque a regra não é aplicada ao outro fundo ou porque não existem operações semelhantes financiadas pelo outro fundo), a autoridade de gestão tem de escolher a taxa aplicável de acordo com os princípios jurídicos gerais (justo, equitativo e verificável).

A aplicação das opções de custos simplificados continua a exigir que os Estados-Membros respeitem um tecto de 10% por eixo prioritário. O montante objecto de «financiamento cruzado» deve ser avaliado, operação a operação, com base nos dados utilizados para definir as opções de custos simplificados.

Se a escala normalizada de 6 euros/hora x número de formandos incluir a aquisição de material no valor de 0,50 euros/hora, esse montante será equivalente a 0,50 euros x número de horas de formação e de formandos. O mesmo princípio aplica-se aos montantes fixos: se o projecto ~~de~~ orçamental—orçamento detalhado incluir algumas «despesas objecto de financiamento cruzado», essas despesas serão contabilizadas e verificadas separadamente. Por exemplo, num montante fixo de 20.000 euros financiado a título de um programa operacional do FSE, as despesas FEDER representam 5.000 euros. No final da operação, o montante objecto de financiamento cruzado corresponderá ao montante definido *ex-ante* (20.000 euros, dos quais 5.000 euros de despesas FEDER) ou a «zero», se a subvenção não for paga. O princípio de cálculo binário dos montantes fixos também se aplica às despesas objecto de financiamento cruzado.

No caso das taxas forfetárias para os custos indirectos, o montante objecto de financiamento cruzado será igual ao montante dos «custos directos objecto de financiamento cruzado», aumentado dos custos indirectos calculados através da taxa forfetária aplicável a esses custos directos. Por exemplo, no quadro de uma operação de 15.000 euros financiada a título de um programa operacional do FEDER, os custos directos FSE representam 3.000 euros e os custos indirectos são calculados à taxa de 10% dos custos directos (300 euros). O montante objecto de financiamento cruzado é 3.300 euros<sup>15</sup>. Se, no final da operação, se verificar uma redução dos custos directos, este montante é reduzido de acordo com a mesma fórmula.

#### **IV.8. COMPATIBILIDADE DAS OPÇÕES DE CUSTOS SIMPLIFICADOS COM AS REGRAS APLICÁVEIS AOS AUXÍLIOS ESTATAIS**

As opções de custos simplificados previstas no artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 397/2009, e no artigo 11.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 396/2009, devem aplicar-se sem prejuízo das regras em matéria de auxílios estatais, nomeadamente as regras aplicáveis aos sistemas isentos da obrigação de notificação (por exemplo, as ajudas concedidas ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 800/2008). De mesmo modo, têm de ser tidas em conta as disposições do Regulamento (CE) n.º 1998/2006 sobre as ajudas *de minimis*.

Antes de decidir sobre a aplicação dos custos simplificados aos projectos a executar no quadro de regimes de auxílios estatais, as autoridades de gestão devem assegurar a elegibilidade das despesas a que se aplicam esses custos simplificados, o cumprimento dos limites fixados para os referidos auxílios e a adequação dos custos simplificados ao regime considerado.

---

<sup>15</sup> Neste exemplo, os custos directos FEDER representam 9.750 euros e, com uma taxa forfetária de 20%, os custos indirectos calculados nesta base equivalem a 1.950 euros.

**Anexo: Disposições jurídicas aplicáveis**  
**Artigo 11.º, n.º 3, alínea b) do Regulamento (CE) n.º 1081/2006, com a**  
**redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 396/2009**

*3. As seguintes despesas são elegíveis para a participação do FSE definida no n.º 1, desde que incorridas nos termos da regulamentação nacional, incluindo as regras contabilísticas, e nas condições específicas a seguir previstas:*

...

*b) no caso de subsídios:*

*i) custos indirectos declarados numa base forfetária, até um máximo de 20% dos custos directos de cada operação;*

*ii) custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários tal como definidas pelo Estado-Membro;*

*iii) montantes fixos destinados a cobrir a totalidade ou parte dos custos de uma operação.*

*As opções referidas nos pontos i), ii) e iii) da alínea b) só podem ser combinadas se cada uma delas se referir a uma categoria diferente de custos elegíveis ou se forem utilizados para projectos diferentes no âmbito da mesma operação.*

*Os custos referidos nos pontos i), ii) e iii) da alínea b) do primeiro parágrafo são estabelecidos previamente com base num cálculo justo, equitativo e verificável.*

*O montante fixo referido no ponto iii) da alínea b) não excede 50.000 EUR.*

**Artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1080/2006, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 397/2009**

*4. No caso de subsídios, as seguintes despesas são elegíveis para a contribuição do FEDER, desde que incorridas nos termos da regulamentação nacional, incluindo as regras contabilísticas, e nas condições específicas a seguir previstas:*

*i) custos indirectos declarados numa base forfetária, até um máximo de 20 % dos custos directos de cada operação;*

*ii) custos de taxa forfetária calculados por aplicação de escalas normalizadas de custos unitários, tal como definidas pelo Estado-Membro;*

*iii) montantes fixos destinados a cobrir a totalidade ou parte dos custos de uma operação.*

*As opções referidas nas alíneas i), ii) e iii) só podem ser combinadas se cada uma delas cobrir uma categoria diferente de custos elegíveis ou se forem utilizadas para projectos diferentes no âmbito da mesma operação. Os custos referidos nas alíneas i), ii) e iii) são estabelecidos previamente com base num cálculo justo, equitativo e verificável. O montante fixo referido na alínea iii) não deve exceder 50.000 EUR.*