

Relatório Especial

O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia deve alterar os seus mecanismos de execução e alguns elementos da sua conceção para alcançar o impacto esperado



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Correio eletrónico: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4252-5	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/070978	QJ-AB-16-003-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4266-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/697785	QJ-AB-16-003-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4251-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/092507	QJ-AB-16-003-PT-E

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

A autorização para utilização ou reprodução da imagem constante da caixa 1 na pág. 10 deve ser diretamente solicitada ao titular dos direitos de autor.

Relatório Especial**O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia deve alterar os seus mecanismos de execução e alguns elementos da sua conceção para alcançar o impacto esperado**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 287.º do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV — presidida pelo membro do TCE Milan Martin Cvikl — especializada na auditoria das receitas, investigação e políticas internas, governação financeira e económica e instituições e organismos da União Europeia. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Alex Brenninkmeijer, com a colaboração de Antonius Moonen, chefe de gabinete; Raphael Debets, assessor de gabinete; Michael Schuppan, estagiário; Paul Stafford, responsável principal; Maria Echanove, responsável de tarefa; Alexandre Hugé, Eddy Struyvelt e Juan Vazquez Rivera, auditores.



Da esquerda para a direita: R. Debets, A. Hugé, M. Schuppan, A. Brenninkmeijer, P. Stafford, M. Echanove e A. Moonen.

Pontos

Glossário, siglas e acrónimos

I - IX **Síntese**

1 - 13 **Introdução**

1 - 2 **A Europa regista um atraso no domínio da inovação**

3 - 6 **Evolução no lugar ocupado pela inovação na política da UE**

7 - 13 **O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia**

7 - 8 **Missão e objetivo do EIT**

9 - 13 **Como funciona?**

14 - 18 **Âmbito e método de auditoria**

19 - 103 **Observações**

19 - 23 **O EIT apoia-se numa justificação válida**

24 - 68 **Alguns elementos-chave não foram concebidos de forma adequada**

25 - 26 **O triângulo do conhecimento não é refletido de forma adequada ao nível da Comissão**

27 - 33 **O financiamento do EIT baseado em atividades complementares é um conceito mal definido**

34 - 37 **O alegado efeito de alavanca não é demonstrado nem é plausível**

38 - 39 **As CCI têm poucas hipóteses de serem financeiramente sustentáveis**

40 **A Fundação EIT (FEIT) não conseguiu atrair financiamentos adicionais**

41 - 50 **O processo de convenção de subvenção anual não estimula devidamente as atividades de inovação das CCI**

- 51 - 54 Os indicadores-chave de desempenho existentes não são adequados para um acompanhamento eficaz
- 55 - 57 É possível melhorar a participação das empresas
- 58 - 62 O modelo do EIT define metas para apoiar as PME existentes de forma insuficiente
- 63 - 64 Não existem sinergias e complementaridades concretas suficientes
- 65 - 68 Alguns elementos do EIT são bastante apreciados: a ênfase dada ao mercado, a perspetiva de longo prazo, a autonomia das CCI e os centros de colocação
- 69 - 95 **A aplicação do modelo do EIT carece de melhorias**
- 69 O EIT ainda não é totalmente autónomo
- 70 - 72 O EIT não cumpriu a sua função de investidor de impacto
- 73 O mecanismo de financiamento concorrencial desvaloriza o desempenho
- 74 - 79 Existem encargos administrativos e de auditoria significativos para os parceiros das CCI
- 80 - 84 O EIT dispõe de poucos recursos e não foi bem gerido no passado
- 85 - 86 A ajuda financeira do EIT é concentrada
- 87 - 88 Existe um défice de transparência nas CCI
- 89 - 95 As CCI dinamizaram uma rede de inovação e uma cultura de empreendedorismo, mas poucos elementos comprovam os resultados concretos e o impacto até à data
- 96 - 103 **O futuro**
- 97 - 98 Foram introduzidos princípios de sustentabilidade financeira
- 99 - 100 A definição das atividades complementares das CCI foi objeto de uma revisão
- 101 Serão desenvolvidos indicadores-chave de desempenho mais significativos
- 102 O EIT está a tentar integrar mais países
- 103 Estão atualmente a ser analisados novos acordos-quadro de parceria

104 - 111 **Conclusões e recomendações**

105 **Justificação**

106 - 107 **Conceção**

108 - 109 **Execução e impacto**

Anexo I — Centros de colocação regionais distribuídos pela Europa

Anexo II — Objetivos do EIT

Respostas da Comissão

CCI: uma Comunidade de Conhecimento e Inovação constitui uma parceria autónoma entre instituições de ensino superior, institutos de investigação, empresas e outras partes interessadas no processo de inovação, com o intuito de superar os desafios sociais através do desenvolvimento de produtos, serviços e processos e da concessão de apoio às pessoas inovadoras e empreendedoras.

Centro de colocalização: um centro de colocalização é criado e administrado por uma Comunidade de Conhecimento e Inovação e constitui um polo geográfico de integração prática do triângulo do conhecimento. Os centros de colocalização providenciam os espaços de trabalho em que os inovadores podem encontrar-se fisicamente e exercer atividades em conjunto.

DG Educação e Cultura: a Direção-Geral da Educação e da Cultura na Comissão Europeia é o organismo executivo da União Europeia responsável pela política de educação, cultura, juventude, línguas e desporto. A DG Educação e Cultura é o órgão de controlo do EIT.

DG Investigação e Inovação: a Direção-Geral da Investigação e da Inovação na Comissão Europeia é responsável pela política de investigação e inovação da União Europeia e pela coordenação das atividades conexas. Financia atividades inovadoras através dos programas-quadro, atualmente o Horizonte 2020.

DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME: a Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME da Comissão Europeia tem como missão promover um quadro propício ao crescimento das empresas europeias. A DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME é responsável por diversas ações destinadas a melhorar o ambiente empresarial, especialmente para as PME, e por apoiar o desenvolvimento de uma base industrial sólida e sustentável, suscetível de enfrentar a concorrência mundial.

EIT: Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia.

Estratégia «Europa 2020»: a estratégia «Europa 2020» é a estratégia de crescimento da UE para os próximos anos e pretende que a UE se torne uma economia inteligente, sustentável e inclusiva.

Horizonte 2020: o programa Horizonte 2020 sucede ao 7.º PQ. Dispõe de um orçamento inicial de 77 mil milhões de euros para o período de 2014-2020 e tem como principal objetivo garantir que a Europa produza ciência de primeira mundial, elimine os obstáculos à inovação e facilite a colaboração entre os setores público e privado, a fim de promover a inovação. O EIT faz parte do Horizonte 2020.

ICD: os indicadores-chave de desempenho são utilizados para medir os fatores que são cruciais para o êxito de uma organização.

Impacto: consequências socioeconómicas a longo prazo que podem ser observadas após um determinado período posterior à conclusão da intervenção e que podem afetar quer os destinatários diretos da intervenção quer os destinatários indiretos não inseridos no âmbito da intervenção.

Incubadora de empresas: uma incubadora de empresas é uma organização concebida para apoiar a criação bem-sucedida de empresas e o seu posterior desenvolvimento. Oferece com frequência acesso a infraestruturas físicas, serviços personalizados de apoio a empresas, bem como oportunidades de realização de contactos empresariais.

Investigação fundamental: a investigação fundamental constitui o trabalho experimental ou teórico realizado principalmente com o objetivo de adquirir novos conhecimentos sobre os fundamentos subjacentes de fenómenos e factos observáveis, sem ter em vista uma aplicação ou utilização específica.

7.º PQ: o Sétimo Programa-Quadro de atividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração foi o principal instrumento da União Europeia de apoio à investigação e à inovação no período de 2007-2013. O EIT não fazia parte do 7.º PQ.

Resultado: alterações imediatas para os destinatários diretos no final da sua participação numa intervenção.

TCE: Tribunal de Contas Europeu.

Triângulo do conhecimento: o contributo do ensino superior para o crescimento e o emprego pode ser reforçado desenvolvendo laços estreitos e eficazes entre a educação, a investigação e a inovação — os três lados do «triângulo do conhecimento».

I Os laços ténues entre os meios académico, científico e empresarial são frequentemente mencionados como uma das principais razões para o escasso desempenho da Europa no domínio da inovação comparativamente aos seus concorrentes. Criado em 2008, o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT) tem como objetivo ambicioso superar este obstáculo. A missão do EIT é reforçar a capacidade de inovação da UE ao «promover as sinergias [e] a cooperação [...] do ensino superior, da investigação e da inovação segundo os padrões mais exigentes, inclusive incentivando o empreendedorismo».

II Com um orçamento inicial de 3 mil milhões de euros para o período de 2008-2020, o EIT assume um papel preponderante na estratégia «Europa 2020» para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Abrangendo todo o ciclo de inovação ao nível da UE, desde o laboratório até ao mercado, o EIT visa reunir os melhores parceiros criativos e inovadores do meio académico, do setor da investigação e das empresas, num trabalho conjunto sobre grandes desafios sociais, tais como as alterações climáticas, a eficiência energética, a inovação digital, a saúde e as matérias-primas.

III O EIT não é um centro de investigação e não contribui diretamente para o financiamento de projetos individuais. Ao invés, concede subvenções às Comunidades de Conhecimento e Inovação (CCI). Estas são selecionadas através de um processo concorrencial e são parcerias autónomas de empresas existentes, institutos de investigação e universidades. São essencialmente responsáveis por: 1) atividades educativas e formativas; 2) uma investigação em colaboração orientada para a inovação; e 3) a criação e o desenvolvimento de empresas inovadoras.

IV O Tribunal avaliou se o EIT é um instrumento eficaz para promover a inovação na UE e se a justificação e a conceção do EIT dão resposta às necessidades das comunidades de inovação. Analisou ainda a execução e o acompanhamento das atividades do EIT, tendo concluído que, não obstante uma justificação válida, o quadro operacional complexo e os problemas de gestão do EIT não permitiram que este fosse globalmente eficaz.

V Os principais motivos para a criação do EIT são válidos e, regra geral, subscritos pelas suas partes interessadas: os laços ténues entre empresas, institutos de investigação e ensino superior, o escasso êxito na comercialização dos resultados da investigação e a ausência de uma cultura de empreendedorismo foram argumentos que justificaram a sua criação para dar resposta a estes problemas específicos. Graças ao EIT, as três CCI criadas em 2010 juntaram mais de 500 parceiros de várias disciplinas, países e setores. As CCI são autónomas, o que constitui uma característica do EIT particularmente apreciada pelos parceiros dessas comunidades. Por intermédio do EIT, as CCI geraram novas oportunidades para realizar atividades inovadoras e promoveram uma cultura de empreendedorismo.

VI

No entanto, a auditoria detetou várias insuficiências em conceitos e processos operacionais fundamentais:

- a) o modelo de financiamento do EIT inclui o conceito de atividades complementares das CCI, as quais não são financiadas pelo EIT. Esta condição de financiamento gera pouco ou nenhum valor acrescentado e torna o acompanhamento e a elaboração de relatórios sobre a contribuição financeira do EIT desnecessariamente complexos;
- b) as disposições práticas entre o EIT e as CCI, tais como as modalidades de subvenções concedidas pelo EIT às CCI, não são adequadas, atendendo à natureza das atividades de inovação que o EIT visa apoiar;
- c) a sustentabilidade financeira das CCI é duvidosa. As empresas não estão suficientemente implicadas nas atividades das CCI, embora a sua participação fosse um pré-requisito para o êxito do EIT. O financiamento do EIT está concentrado num pequeno número de países e de parceiros das CCI;
- d) os indicadores de desempenho e os processos de acompanhamento e elaboração de relatórios não dão uma imagem clara dos resultados e impactos.

VII

Sete anos após a sua criação, o EIT ainda não é totalmente independente da Comissão Europeia no plano operacional, o que tem afetado o seu processo de tomada de decisão. O EIT não é o instituto orientado para o impacto que se pretendia. O desempenho das CCI não é suficientemente tomado em consideração quando é realizado o pagamento final das subvenções. Até 2015, o EIT raramente recusou custos com base na falta de desempenho.

VIII

O impacto das medidas corretivas tomadas pela Comissão e pelo EIT em 2015 ainda não foi observado. As conclusões e recomendações a seguir formuladas são pertinentes e devem ser objeto de seguimento.

IX

Para que o EIT se transforme no instituto de inovação de vanguarda que a sua conceção inicial visava, serão necessários ajustamentos significativos nos planos legislativo e operacional, a fim de promover melhor o potencial de inovação da UE. O Tribunal formula as seguintes recomendações:

- 1) a Comissão deve propor uma alteração da base jurídica do EIT ao Parlamento Europeu e ao Conselho, com uma reformulação do seu modelo de financiamento;
- 2) a convenção de subvenção do EIT deve a) abranger um período mais extenso do que o ano civil e b) ser assinada antes do início das atividades;
- 3) o EIT deve reorientar a sua abordagem para a obtenção de impacto. Para tal, deve procurar uma maior autonomia e explorar a flexibilidade proporcionada pela base jurídica do programa Horizonte 2020. Concretamente, deve adotar regras específicas adaptadas às necessidades dos parceiros das CCI. O EIT deve resolver os seus problemas de recursos humanos para que possa acompanhar de forma contínua o desempenho das CCI;
- 4) o EIT deve desenvolver análises baseadas nos impactos, bem como racionalizar os seus processos de acompanhamento e elaboração de relatórios.

A Europa regista um atraso no domínio da inovação

01

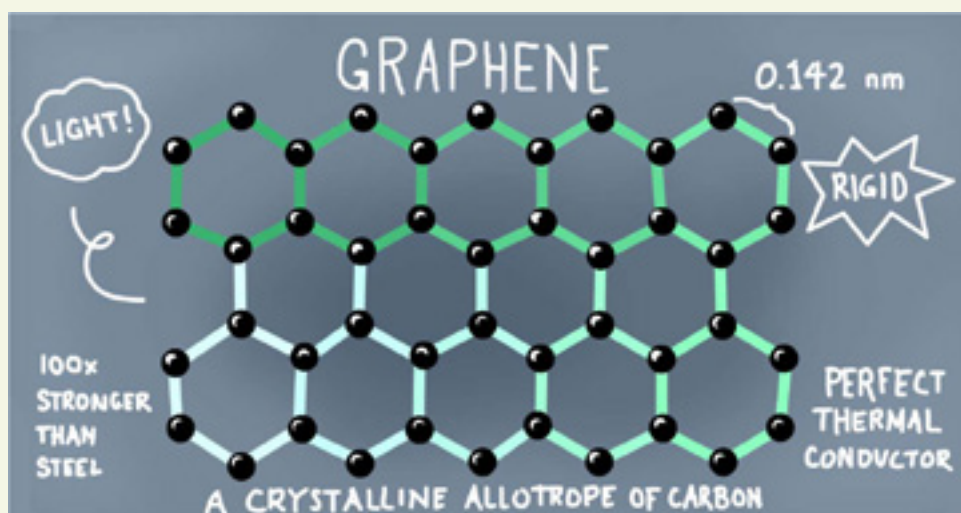
Estudos realizados pela Comissão têm demonstrado que a UE carece de uma cultura de inovação, na qual as boas ideias possam facilmente ser transformadas em novos produtos e serviços. A UE não conseguiu converter o seu nível de excelência em investigação fundamental numa inovação orientada para o mercado, conforme se observa no exemplo da **caixa 1**, designado «paradoxo europeu»¹.

1 Teoria desenvolvida no livro verde sobre a inovação (Comissão Europeia, 1995).

Caixa 1

O paradoxo europeu: o exemplo do grafeno

O grafeno é um material cuja estrutura é baseada no carbono, descoberto em 2004 por Andre Geim, um professor de física na Universidade de Manchester. Em virtude das suas várias propriedades extraordinárias (é mais leve do que o aço, mas, ainda assim, mais resistente, além de ter uma elevada capacidade de condução de calor e de eletricidade), o grafeno dispõe de um enorme potencial num vasto leque de aplicações, desde dispositivos eletrónicos de alto desempenho até ao armazenamento de energia.



Fonte: www.sketchport.com, © Magicalhobo, 2014. Certificado por CC-BY.

Desde a sua descoberta, foram registados, à escala mundial, mais de 11 000 patentes e pedidos de patentes que implicam grafeno. No entanto, o Reino Unido representa apenas 1% desses registos, enquanto quase dois terços foram registados por organizações asiáticas, segundo a CambridgeIP, uma empresa de estratégia tecnológica com sede no Reino Unido.

Fonte: «Red tape and cost lie behind Europe's poor patent performance», artigo de Sarah Gordon, in *Financial times*, dezembro de 2014.

02

Para resolver este problema, a UE procura tornar-se uma economia baseada no conhecimento, apoiando-se numa ambiciosa agenda de investigação e inovação. A estratégia da União Europeia consiste em criar um ambiente mais propício à inovação, que facilite a transformação de ideias inovadoras em produtos e serviços que gerarão crescimento económico e emprego². Na **caixa 2** apresenta-se uma definição da inovação, que constitui, de facto, um motor essencial de crescimento económico e de criação de emprego.

2 Innovation Union, a Europe 2020 Initiative (http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm).

Caixa 2

Definição da inovação

Uma **inovação** corresponde à realização de um produto (bem ou serviço) ou processo novo ou significativamente melhorado, de um novo método de comercialização ou de um novo método organizacional nas práticas empresariais, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. Um requisito mínimo da inovação é que o produto, processo, método de comercialização ou método organizacional seja novo (ou significativamente melhorado) para a empresa.

As **atividades de inovação** são todas as etapas de natureza científica, tecnológica, organizacional, financeira e comercial que efetivamente levam ou se destinam à realização de inovações. As atividades de inovação incluem igualmente a I&D não diretamente relacionada com o desenvolvimento de uma inovação específica.

Fonte: OCDE / Comunidades Europeias, *Oslo manual — Guidelines for collecting and interpreting innovation data* («Manual de Oslo — Orientações da OCDE para a recolha e interpretação de dados sobre a inovação»), 2005.

Evolução no lugar ocupado pela inovação na política da UE

03

A incapacidade da Europa de converter as invenções em bens e serviços comercializáveis levou a UE a rever as suas políticas de investigação. As políticas públicas da UE eram tradicionalmente centradas na investigação fundamental³, que é essencialmente norteadada pela curiosidade e não tanto por possíveis aplicações comerciais. Pressupunha-se que a investigação fundamental desencadearia uma investigação aplicada que, por sua vez, seria geradora de inovação e comercialização. No entanto, estas políticas descuidavam muitas vezes a capacidade de absorção do mercado e a necessidade de apoio à inovação no setor privado.

3 Os principais beneficiários dos anteriores programas-quadro de I&D europeus foram investigadores não inseridos no setor empresarial (relatório do Grupo de Peritos sobre a Avaliação Intercalar do Sétimo Programa-Quadro de Investigação, de 12 de novembro de 2012).

04

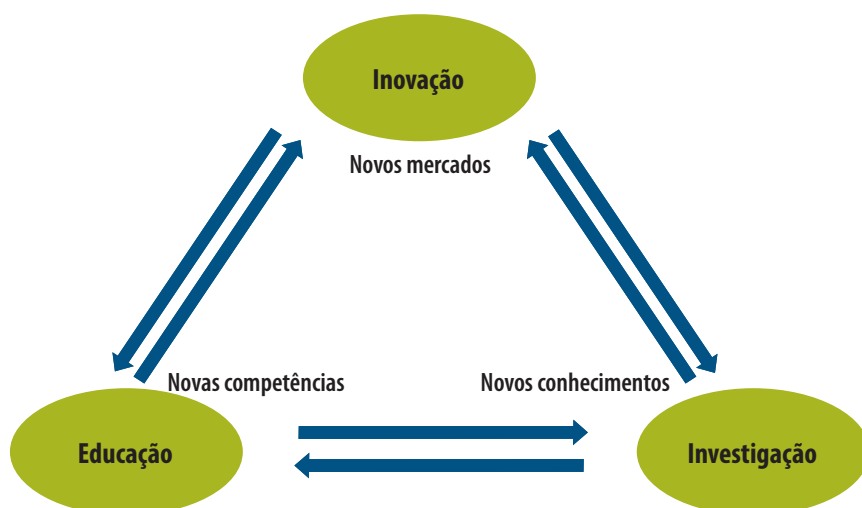
A Comissão Europeia privilegiou a etapa final do ciclo de inovação, com o objetivo de comercializar os resultados da investigação. Ao contrário dos seus antecessores, o programa Horizonte 2020 (o atual Programa-Quadro de Investigação e Inovação) financia explicitamente a inovação. Foram instituídos novos instrumentos públicos da UE, tais como parcerias público-privadas (por exemplo, as ITC⁴), sistemas de empréstimo e de garantia (por exemplo, o MFPR⁵) e capital de risco (por exemplo, o MIC⁶), a fim de reforçar a inovação na Europa e de fomentar a participação das empresas nas atividades de inovação⁷.

05

Contudo, estas iniciativas inovadoras da UE não atenderam suficientemente às ligações entre as principais partes interessadas no «triângulo do conhecimento», a interação entre investigação, educação e inovação (ver **figura 1**). O crescimento económico baseia-se num «sistema de conhecimento e inovação» mais alargado e funcional, no qual as interações produtivas entre todos os intervenientes na inovação são indispensáveis. Um melhor entendimento destas relações dentro do triângulo do conhecimento fomentou o desenvolvimento de um novo programa público concebido para apoiar o ecossistema de inovação no seu conjunto.

Figura 1

O triângulo do conhecimento



Fonte: TCE.

- 4 As iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) foram criadas para dar uma melhor resposta às necessidades da indústria em domínios específicos da investigação. São organismos independentes da UE nos quais participam a indústria e, nalguns casos, os Estados-Membros.
- 5 O Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos (MFPR) foi lançado para melhorar o acesso dos investigadores ao financiamento a crédito, especialmente nos investimentos de maior risco em investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação.
- 6 O Mecanismo a favor das PME Inovadoras e de Elevado Crescimento (MIC), no âmbito do Programa para a Competitividade e a Inovação, fornece capital de risco às PME inovadoras e às PME com elevado potencial de crescimento.
- 7 O baixo grau de adesão do setor empresarial ao investimento em I&D é muitas vezes apontado como uma das razões para o fraco desempenho da UE. De acordo com o Eurostat, a I&D levada a cabo no seio do setor empresarial equivaleu a 1,30% do PIB da UE-28 em 2012, comparativamente com 2,49% no Japão (dados de 2010) e 1,83% nos Estados Unidos (dados de 2011).

Introdução

06

A Comissão apresentou «uma estratégia alargada para a Europa no domínio da inovação que traduza em produtos e serviços os investimentos feitos no conhecimento» e propôs a criação de um órgão específico para funcionar como «polo de atração para os melhores cérebros, ideias e empresas de todo o mundo»⁸: o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT) foi constituído em 2008.

Logótipo inicial do EIT



O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia

Missão e objetivo do EIT

07

O EIT visa colmatar o fosso existente entre as universidades dedicadas à investigação e as empresas orientadas para o mercado. O seu conceito de abordagem integrada do triângulo do conhecimento constitui uma forma única de um programa público da UE promover a inovação e o empreendedorismo. Além disso, o EIT tem como objetivo explícito centrar-se claramente em resultados palpáveis e em benefícios concretos para a sociedade, ao «converter os resultados da investigação em produtos e serviços de elevado valor»⁹.

08

Com um orçamento de mais de 300 milhões de euros durante o período de 2008-2013 e um orçamento inicialmente previsto de 2,7 mil milhões de euros para o período de 2014-2020, o EIT assume um papel preponderante na estratégia Europa 2020, com a missão de «contribuir para o crescimento económico sustentável e para a competitividade na Europa, reforçando a capacidade de inovação dos Estados-Membros e da União, a fim de responder aos grandes desafios que a sociedade europeia enfrenta. Para tal, o EIT deve promover as sinergias, a cooperação e a integração do ensino superior, da investigação e da inovação segundo os padrões mais exigentes, inclusive incentivando o empreendedorismo»¹⁰. O EIT está agora incorporado no atual Programa-Quadro de Investigação e Inovação, Horizonte 2020¹¹.

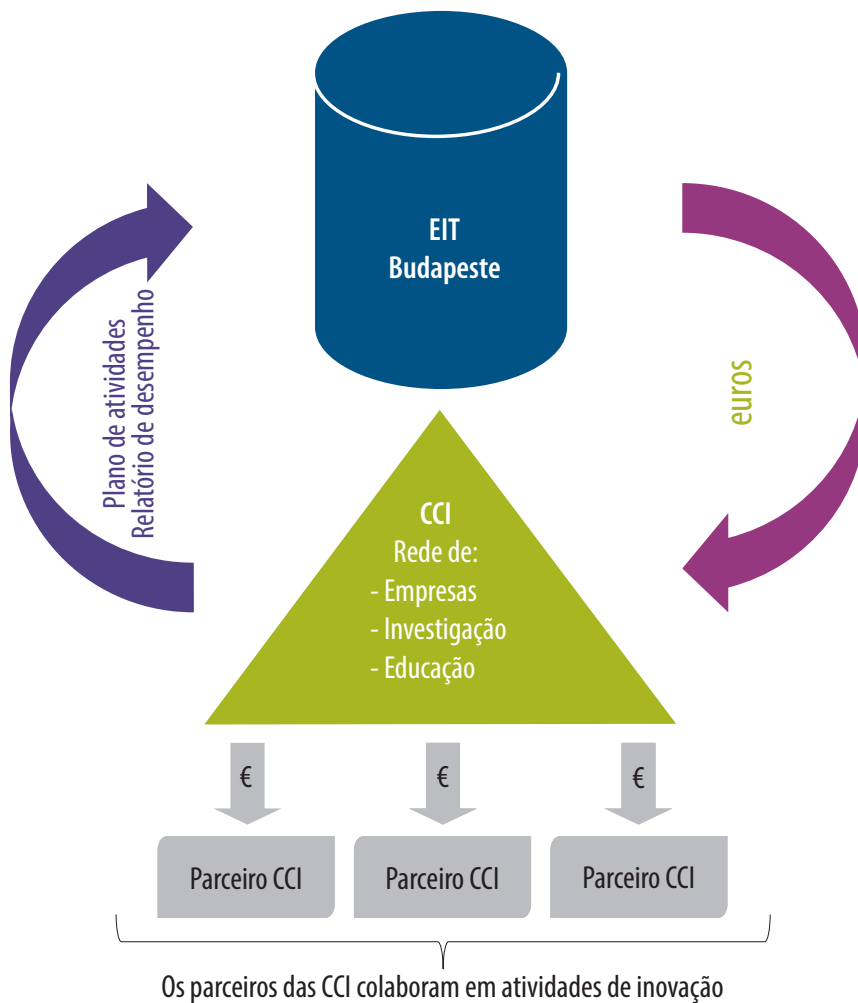
- 8 COM(2005) 24 final de 2 de fevereiro de 2005: *Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego — Um novo começo para a Estratégia de Lisboa*.
- 9 Decisão n.º 1312/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativa ao Programa Estratégico de Inovação do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT): contribuição do EIT para uma Europa mais inovadora (JO L 347 de 20.12.2013, p. 892).
- 10 Artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 1292/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 294/2008, que estabelece o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (JO L 347 de 20.12.2013, p. 174).
- 11 O programa Horizonte 2020 foi criado pelo Regulamento (UE) n.º 1291/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 104). Trata-se do programa que sucede ao 7.º PQ e será executado no período de 2014-2020, com um orçamento de 77 mil milhões de euros.

Como funciona?

09

Sob a supervisão da DG Educação e Cultura da Comissão Europeia, o EIT opera como um organismo descentralizado da UE. A sua sede está situada em Budapeste. O EIT não é um centro de investigação e não contribui diretamente para o financiamento de projetos individuais. Ao invés, concede subvenções às Comunidades de Conhecimento e Inovação (CCI), a parcerias estruturadas de empresas existentes, a institutos de investigação e a universidades (os parceiros das CCI). As CCI estão no cerne das atividades do EIT e constituem os principais veículos de concretização dos seus objetivos (ver na **figura 2** um fluxograma do modelo funcional do EIT).

Figura 2 Fluxograma do modelo do EIT



Fonte: TCE.

10

Cabe às CCI traduzir em medidas eficazes a visão e as políticas do EIT. As CCI são selecionadas através de um convite à apresentação de propostas baseado em temas prioritários com elevado impacto societal. O EIT selecionou cinco CCI para beneficiarem de apoio financeiro (ver **figura 3**). Cada CCI é representada por uma organização autónoma, a entidade jurídica da CCI, na celebração dos acordos contratuais com o EIT.

Figura 3

As cinco CCI selecionadas e financiadas pelo EIT

CCI	Missão	Número de parceiros CCI	
EIT Digital	Impulsionar a liderança europeia no domínio da inovação nas TIC, em prol do crescimento económico e da qualidade de vida	115	Lançadas em 2010
CCI Clima	Criar oportunidades para que os inovadores possam dar resposta às alterações climáticas e moldar a economia mundial	209	
CCI Inovação-Energia	Constituir o motor da inovação e do empreendedorismo no domínio da energia sustentável	242	
EIT Saúde	Dinamizar o empreendedorismo e a inovação na vida saudável e no envelhecimento ativo, dando novas oportunidades e recursos aos principais talentos da Europa, em benefício de todos os cidadãos	209	Lançadas em 2015
EIT Matérias-Primas	Estimular a competitividade, o crescimento e a atratividade do setor europeu das matérias-primas, por intermédio da inovação radical e do empreendedorismo	115	

Fonte: TCE/EIT.

11

A convenção de subvenção do EIT especifica o limite máximo da contribuição financeira anual e define a carteira de atividades a realizar pela CCI durante o ano civil em que a convenção é assinada. A carteira prevista do conjunto de atividades da CCI deve ser incluída no seu plano de atividades, a anexar à convenção de subvenção. Estas atividades das CCI podem ser subdivididas em quatro grandes linhas de ação:

- i) educação;
- ii) projetos de inovação;
- iii) empreendedorismo;
- iv) custos de gestão e outros custos operacionais das CCI.

12

No âmbito da linha de ação relativa à educação, o EIT financia atividades educativas e de formação nos graus de mestrado e doutoramento, centrando-se na oferta de competências de empreendedorismo e inovação. No âmbito da segunda linha de ação, a execução de projetos orientados para a inovação é confiada a um consórcio de parceiros das CCI selecionados mediante um convite à apresentação de propostas interno, organizado e gerido pela entidade jurídica da CCI. O objetivo é colmatar o fosso de inovação existente entre a investigação e o mercado, através do financiamento de projetos ligados a atividades de desenvolvimento de negócios¹². A linha de ação relativa ao empreendedorismo destina-se a estimular a criação de empresas por meio de incubadoras e a acelerar o seu desenvolvimento através de assistência financeira e técnica ao crescimento das empresas em fase de arranque. Um dos seus principais objetivos é reduzir o «prazo de colocação no mercado» das novas empresas graças a ações de demonstração, viabilizando laboratórios de experiências e estudos de mercado.

13

A quarta linha de ação engloba os custos relativos à gestão das CCI e dos seus centros de colocação. Cada CCI dispõe de centros de colocação regionais distribuídos pela Europa (ver **anexo I**). Constituem locais de reunião e colaboração, concebidos para gerar inovação a nível local.

12 A ênfase conferida às aplicações comerciais marca a principal diferença em relação aos projetos tradicionais de investigação em colaboração, como os projetos incluídos nos convites à apresentação de propostas do 7.º PQ.

14

A auditoria do Tribunal teve por objetivo avaliar se o EIT é um instrumento eficaz para promover a inovação na UE. Em termos concretos, foram examinadas a justificação subjacente à criação do EIT, bem como a sua conceção e a sua implantação, para determinar se este novo instrumento está no bom caminho para atingir o seu objetivo geral de fomentar a inovação na UE através da integração do triângulo do conhecimento.

15

A auditoria foi efetuada entre dezembro de 2014 e junho de 2015, tendo incidido sobre as atividades das CCI e do EIT entre 2010 e 2014. Em 2015 o EIT desenvolveu diversas atividades, descritas nos pontos 96 a 103. Foram realizadas reuniões com representantes:

- o da DG Educação e Cultura da Comissão Europeia;
- o da sede do EIT;
- o das três entidades jurídicas das CCI;
- o de sete parceiros das CCI;
- o de cinco centros de colocação¹³.

16

A seleção dos parceiros das CCI baseou-se na ordem de grandeza das verbas que o EIT lhes atribuiu. Foi aplicado um segundo critério para garantir que a amostra de parceiros das CCI abrangesse todas as CCI lançadas em 2010 e todos os tipos de organização que representam os três lados do triângulo do conhecimento (a saber, universidades, institutos de investigação e empresas). Com base numa amostra, as atividades das CCI financiadas pelo EIT foram igualmente analisadas.

17

O método de auditoria foi complementado por:

- o um inquérito em linha destinado a recolher as opiniões dos parceiros das CCI¹⁴;
- o uma análise quantitativa dos custos declarados das CCI durante o período de 2010-2014;
- o um exame de publicações académicas sobre a inovação e o EIT;
- o uma análise das iniciativas realizadas pelo EIT e pela Comissão durante e após a nossa auditoria.

18

Antes da auditoria, foi constituído um painel de partes interessadas, com o intuito de entender melhor os principais desafios colocados ao EIT. Os dados e as conclusões da auditoria anual efetuada pelo Tribunal às contas financeiras do EIT serviram igualmente de fonte de informação.

13 Situados em Grenoble (CCI Inovação-Energia), em Londres (CCI Clima e EIT Digital) e em Estocolmo (EIT Digital e CCI Inovação-Energia).

14 Os endereços eletrónicos facultados pelas CCI eram válidos apenas no caso de 298 parceiros das CCI (num total de 546), dos quais 113 responderam totalmente ao inquérito, o que representou uma taxa de resposta de 38%.

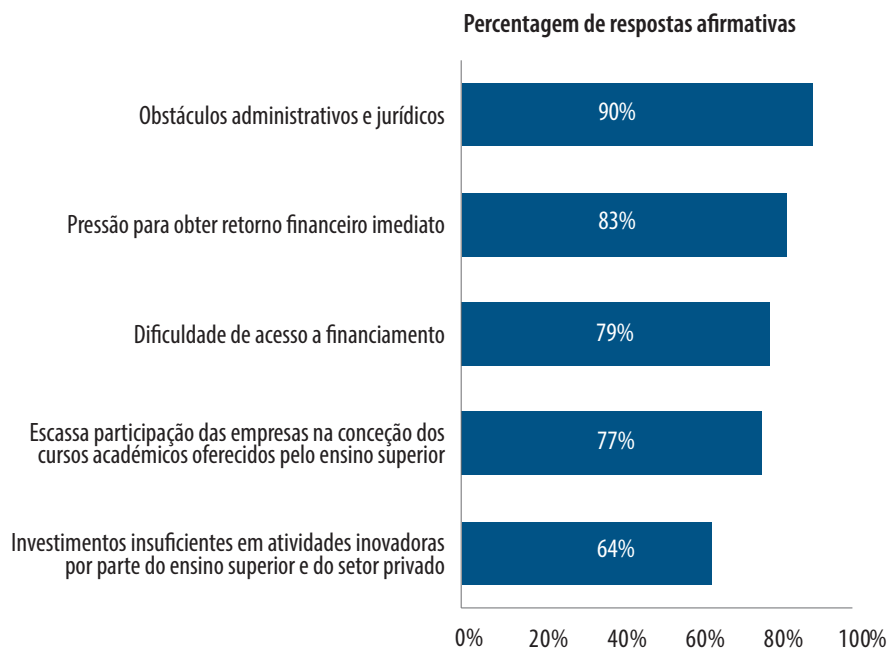
O EIT apoia-se numa justificação válida

19

As partes interessadas e a maioria dos parceiros das CCI que responderam ao inquérito apontaram aqueles que consideram ser os principais entraves à inovação, que a **figura 4** apresenta por ordem de importância para os inquiridos.

Figura 4

Principais entraves à inovação de acordo com os inquiridos



Fonte: TCE.

20

Foram referidos outros obstáculos à inovação na UE, designadamente: a quantidade excessiva de diferentes mecanismos de financiamento público com as suas próprias regras, que diminui a eficiência global dos regimes de ajuda pública; a fragmentação excessiva dos esforços de investigação na UE, que provoca duplicações onerosas; a ausência de estratégias e/ou sinergias comuns nos programas da UE com outros programas de apoio à inovação ao nível da UE, nacional e local; o facto de os diferentes regimes jurídicos nacionais limitarem a inovação transfronteiriça; a falta de um mercado interno eficaz na UE, o que aumenta a dificuldade de comercializar novos produtos/serviços noutros países da UE.

21

Quase 80% dos participantes no inquérito admitiram que os programas públicos de apoio à inovação não estão suficientemente orientados para aplicações comerciais, uma opinião igualmente confirmada durante as entrevistas. De acordo com 66% dos inquiridos, os objetivos do EIT são pertinentes para eliminar os principais entraves à inovação na Europa (ver no **anexo II** os objetivos do EIT). Todas as partes consultadas confirmaram as razões, bem como a necessidade, de criar um novo instrumento da UE (o EIT) diferente dos mecanismos já existentes.

22

As deficiências de mercado a que o EIT pretende dar resposta (ver **figura 5**) consistem nas insuficiências estruturais que dificultam a inovação e, por conseguinte, levantam um obstáculo ao crescimento económico e à criação de emprego. Não existe uma cultura de empreendedorismo suficientemente desenvolvida. A falta de comercialização dos resultados e o fraco nível de cooperação entre as universidades dedicadas à investigação e as empresas de mercado são frequentemente mencionados como as principais razões para o escasso desempenho da UE no domínio da inovação. O ensino superior não esteve suficientemente atento à importância de incentivar inovadores e empreendedores, sendo necessário que inscreva as competências de inovação e empreendedorismo nos programas curriculares.

Figura 5

As deficiências de mercado que o EIT pretende corrigir



Fonte: TCE.

23

Neste sentido, o EIT visa dar prioridade à transferência das suas atividades de ensino superior, de investigação e de inovação para um contexto empresarial e à sua aplicação comercial. Mas o projeto do EIT, não obstante a sua justificação válida, ainda não surtiu os efeitos desejados.

Alguns elementos-chave não foram concebidos de forma adequada

24

O EIT foi inicialmente concebido para ser um programa público inovador. O modelo do EIT introduzia aspetos específicos que não existiam nos restantes instrumentos da UE de incentivo à inovação. A título de exemplo, a sua capacidade para apoiar a totalidade do ecossistema de inovação, desde o ensino até às empresas em fase de arranque, mediante projetos orientados para a inovação executados por diversos parceiros das CCI, é uma característica única. A autonomia conferida às CCI é outra característica do modelo do EIT que os seus parceiros apreciam particularmente. Todavia, alguns elementos-chave do modelo do EIT não foram adequadamente concebidos para assegurar que este seja um programa público eficaz e de vanguarda.

O triângulo do conhecimento não é refletido de forma adequada ao nível da Comissão

25

A justificação inicial para a criação do EIT baseava-se no pressuposto de que a relação entre o ensino superior e a comunidade empresarial era o elo mais fraco na integração do triângulo do conhecimento. O EIT ficou, por isso, sob a alçada da DG Educação e Cultura, que dispõe de uma sólida experiência em programas educativos. Como tal, a DG Educação e Cultura assumiu a chefia das respetivas operações no seio da Comissão, desempenhando, por exemplo, o papel de observador no Conselho Diretivo do EIT.

26

As linhas de ação relativas à inovação e ao empreendedorismo, que passaram a assumir o grosso do financiamento do EIT, devem ter diretamente à sua disposição conhecimentos especializados¹⁵. Para o efeito, o EIT deve ter um acesso regular aos conhecimentos especializados da DG Investigação e Inovação e da DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME. A DG Investigação e Inovação tem uma experiência valiosa no que respeita à gestão de projetos de investigação e inovação, ao passo que a DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME dispõe de conhecimentos especializados na criação de novas empresas. No entanto, estas direções-gerais não têm uma unidade responsável pelas questões relativas ao EIT e o Tribunal encontrou poucos elementos comprovativos de um envolvimento ativo da sua parte.

15 No período de 2010-2014, a linha de ação relativa aos projetos de inovação foi responsável por 42% dos custos das atividades financiadas pelo EIT, contra 22% respeitantes ao empreendedorismo, 14% respeitantes à educação e 22% respeitantes a outros custos (ver pontos 0 a 13). Importa referir que há um forte desajustamento entre as metodologias das CCI na medição de outros custos essencialmente constituídos por custos administrativos e despesas gerais.

O financiamento do EIT baseado em atividades complementares é um conceito mal definido

27

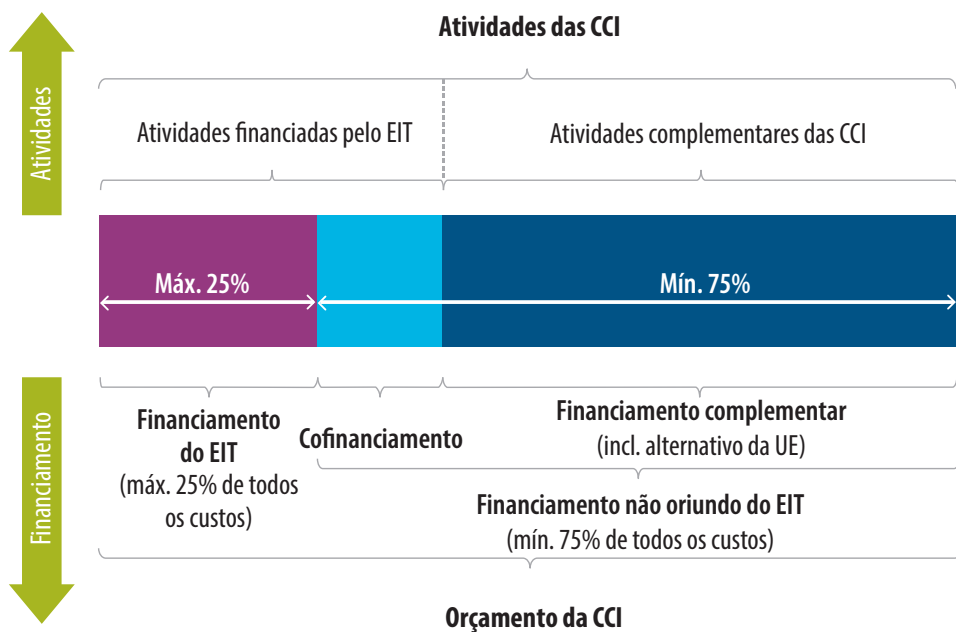
As atividades de inovação realizadas pelos parceiros das CCI foram divididas em duas categorias:

- a) atividades financiadas até 100% pelo EIT;
- b) atividades complementares das CCI não financiadas pelo EIT.

A distinção destes dois tipos de atividade é fundamental para o modelo de financiamento do EIT, uma vez que determina o limite máximo da contribuição do EIT. O financiamento máximo do EIT pode não ir além de 25% dos custos totais de uma CCI (ou seja, a soma dos custos das atividades financiadas e não financiadas pelo EIT – a **figura 6** explicita este modelo complexo).

Figura 6

Modelo de financiamento do EIT



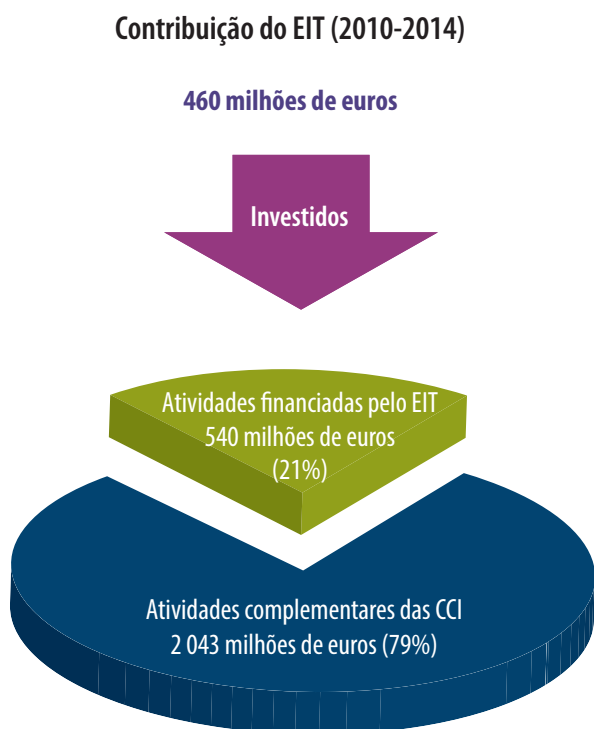
Fonte: TCE.

28

Durante o período de 2010-2014, o EIT disponibilizou 460 milhões de euros às três CCI, contribuindo para o financiamento de atividades de inovação orçadas em 540 milhões de euros. Em relação às atividades complementares das CCI, foi declarado um total de 2 043 milhões de euros, dos quais 10% foram financiados por programas da UE externos ao EIT, tais como os projetos em colaboração do 7.º PQ, os regimes de financiamento do Conselho Europeu de Investigação ou os projetos das ITC, e 23% por outros mecanismos públicos nacionais ou regionais (ver **figura 7**).

Figura 7

Contribuição do EIT para as atividades das CCI durante o período de 2010-2014



Fonte: EIT.

Observações

29

As atividades complementares das CCI não foram bem definidas, o que gerou dificuldades operacionais para os parceiros das CCI, que tinham uma conceção diferente da do EIT, das ações que podiam ser comunicadas como atividades complementares das CCI e das suas modalidades de comunicação. A questão foi levantada por uma CCI em 2012, no seu relatório de desempenho, no qual mencionou que a falta de definição do financiamento complementar dificultava a plena participação de alguns parceiros, bem como a declaração integral do contributo complementar destes mesmos parceiros.

30

As atividades complementares das CCI só seriam definidas juridicamente por ocasião da assinatura das convenções de subvenção de 2014 entre as CCI e o EIT, no início do quarto ano de funcionamento das CCI. Contudo, mesmo essa definição foi pouco útil, dado que as atividades complementares são descritas meramente como atividades realizadas por parceiros das CCI centrados essencialmente nas atividades que a CCI deve realizar para cumprir a sua missão. O documento de orientação de 2014 do EIT, intitulado *Principles for financing, monitoring and evaluating KIC activities* (Princípios de financiamento, acompanhamento e avaliação das atividades das CCI), especifica que essas atividades devem estar claramente relacionadas com pelo menos uma atividade financiada pelo EIT e não devem ser financiadas pela contribuição do EIT. Além disso, refere que os custos das mesmas devem ser proporcionais aos custos da atividade financiada pelo EIT e/ou ao impacto previsto do reforço da missão de uma CCI.

31

Este princípio de proporcionalidade foi instituído em 2014 pelo EIT para corrigir e evitar o aumento exagerado de atividades complementares das CCI. No entanto, a avaliação do preenchimento do critério de «proporcionalidade» numa determinada atividade complementar de CCI continua a impor dificuldades, já que não foram transmitidas orientações suplementares e que o EIT não estabeleceu nenhum mecanismo específico para testar a proporcionalidade de forma sistemática. Deste modo, o EIT não rejeitou nenhum custo por ser «desproporcionado» durante o seu exame das atividades complementares das CCI relativas ao período de 2010-2014.

32

Antes do ciclo relativo ao plano de atividades para 2016, os critérios de «clara relação com uma atividade» e de «proporcionalidade» eram sujeitos a diferentes interpretações. Esta discrepância gerou incertezas entre os parceiros das CCI, o EIT e os responsáveis por verificar as declarações de custos¹⁶ para determinar se os custos associados devem ou não ser aceites no cálculo da contribuição máxima do EIT (ver exemplo na **caixa 3**). Trata-se de uma situação prejudicial para os parceiros das CCI, dado que os custos rejeitados engendram uma redução da contribuição financeira do EIT.

16 As verificações e auditorias são realizadas pelo EIT, por auditores externos privados e pelo TCE.

Exemplo de uma atividade complementar de uma CCI que não apresenta uma relação suficientemente clara com uma atividade financiada pelo EIT

Em 2013, um parceiro de uma CCI declarou uma atividade complementar da CCI avaliada em 188 milhões de euros. De acordo com o relatório financeiro, esta atividade relacionava-se com um projeto de inovação no montante de 4,5 milhões de euros financiado pelo EIT — o rácio de custos implícito é de 42:1. O montante relativo a esta atividade complementar da CCI seria suficiente para suportar a totalidade da contribuição de 2013 do EIT para a CCI em causa. A fim de justificar a relação, foi transmitido um breve documento que explica o facto de o parceiro tomar parte em várias atividades de CCI, designadamente programas educativos e de criação de empresas.

Todavia, não existem provas convincentes de uma «relação clara» entre a finalidade dos 188 milhões de euros incorridos e o projeto de inovação avaliado em 4,5 milhões de euros que outros parceiros da CCI estavam a executar.

33

A quantificação e a elaboração de relatórios sobre as atividades complementares das CCI não são essenciais para a realização dos objetivos do EIT: somente as atividades financiadas pelo EIT constituem as atividades que tornam uma CCI numa CCI¹⁷. A subvenção destina-se a financiar atividades financiadas pelo EIT, e não 25% dos custos totais de uma CCI. A exclusão da condição de financiamento relativa às atividades complementares das CCI não afetaria o resultado: as CCI continuariam a realizar as atividades financiadas pelo EIT.

O alegado efeito de alavanca não é demonstrado nem é plausível

34

A inclusão das atividades complementares das CCI no modelo de financiamento do EIT é utilizada para demonstrar o seu efeito de alavanca. De acordo com o programa Horizonte 2020: «A orientação do EIT em relação ao financiamento será firmemente baseada num forte efeito de alavanca [...]». O relatório anual de 2013 do EIT indica um fator de alavancagem de 4, em que mais de 80% do orçamento total das CCI provém de fontes externas, correspondendo a cada euro investido pelo orçamento da UE um investimento superior realizado por outra fonte. Em 2013, a Comissão referiu como indicador de desempenho o efeito de alavanca reforçado do EIT nas fontes privadas e noutras fontes públicas de financiamento.

¹⁷ FAQ about KICs (perguntas frequentes sobre as CCI), EIT (2010).

35

O alegado efeito de alavanca 4 do EIT pressupõe que todas as atividades complementares das CCI declaradas pelos respectivos parceiros sejam adicionais, ou seja, fomentadas pela intervenção do EIT. Trata-se de uma hipótese irrealista, dado que o EIT permitiu às CCI a declaração das suas atividades complementares de forma retroativa: os custos de uma anterior atividade complementar da CCI podem ser declarados no relatório de um exercício em curso da atividade associada financiada pelo EIT.

36

Estas atividades complementares retroativas das CCI não são adicionais, uma vez que foram efetuadas pelos parceiros sem o apoio do EIT (ver exemplo na **caixa 4**). As atividades complementares retroativas das CCI são responsáveis por 450 milhões de euros (22%) do total das atividades complementares das CCI declaradas ao longo do período de 2010-2014.

Caixa 4

Uma atividade retroativa não pode resultar num efeito de alavanca financeira

Os custos de um anterior projeto de colaboração da UE que tenha sido executado entre 2010 e 2013 podem ser declarados por um parceiro de uma CCI como uma atividade complementar da de uma atividade financiada pelo EIT realizada em 2014. Porém, a decisão relativa à execução de projetos do 7.º PQ em 2010 era independente da autorização do EIT, em 2014, de financiar a atividade associada, pelo que não se verifica um efeito de alavanca neste caso específico.

37

Além disso, os parceiros das CCI contribuem para os orçamentos das CCI essencialmente em espécie, e não em dinheiro: existe, portanto, um elevado risco inerente de os parceiros das CCI fazerem precisamente aquilo que fariam de qualquer forma (efeito de inércia) e declararem os custos como uma contribuição de atividades complementares das CCI para o EIT. Os parceiros das CCI e as três entidades jurídicas das CCI que foram entrevistados durante a presente auditoria confirmaram que as atividades complementares das CCI não são, na sua maioria, adicionais: teriam sido levadas a cabo mesmo que não existisse o EIT. A análise do Tribunal de cada atividade complementar de CCI com um valor superior a 2 milhões de euros evidenciou esta realidade.

Caixa 5

Exemplo de atividade complementar de CCI não adicional

Os parceiros das CCI referiram como atividade complementar os custos da frequência por estudantes não pertencentes ao EIT de cursos nos quais também participaram estudantes do EIT. Não se trata de custos adicionais, uma vez que estes cursos fazem parte do programa pedagógico regular da universidade.

As CCI têm poucas hipóteses de serem financeiramente sustentáveis

38

As CCI devem desenvolver estratégias para se tornarem financeiramente sustentáveis¹⁸, embora, no longo prazo, este objetivo não seja compatível com a vigência previsível de uma CCI (7 a 15 anos), tal como indicada no Regulamento que institui o EIT¹⁹. Em virtude desta incongruência legislativa, considera-se geralmente²⁰ que a contribuição financeira do EIT deve cessar, em princípio, após um período de 15 anos no máximo, mas que as CCI devem manter-se operacionais.

39

Os parceiros e as três entidades jurídicas das CCI que foram entrevistados afirmaram que as CCI têm poucas hipóteses de se tornarem financeiramente independentes ao cabo de 15 anos. Ao longo do período de 2010-2014, apenas uma CCI declarou receitas (400 000 euros), enquanto o EIT injetou mais de 460 milhões de euros nas CCI. Dois terços dos participantes no inquérito do TCE não consideraram que, no longo prazo, as CCI se possam tornar financeiramente independentes.

A Fundação EIT (FEIT) não conseguiu atrair financiamentos adicionais

40

O relatório anual de 2010 do EIT anunciou a criação da FEIT, que serviria de meio para atrair e canalizar financiamentos das atividades do EIT não inseridas no âmbito do seu financiamento regular. Desta forma, a FEIT desempenharia um papel crucial tanto na defesa da sustentabilidade e autonomia financeiras do EIT como no aumento da sua projeção social. A FEIT nunca conseguiu atrair financiamentos significativos e foi encerrada em 2014.

O processo de convenção de subvenção anual não estimula devidamente as atividades de inovação das CCI

41

O plano de atividades das CCI, apenso à convenção de subvenção, é um documento abrangente que estabelece a seleção, descrição e gestão da carteira das atividades previstas das CCI durante o respetivo ano civil. O EIT emite orientações para clarificar os requisitos do plano de atividades no que se refere à estrutura, ao conteúdo e ao nível de pormenor.

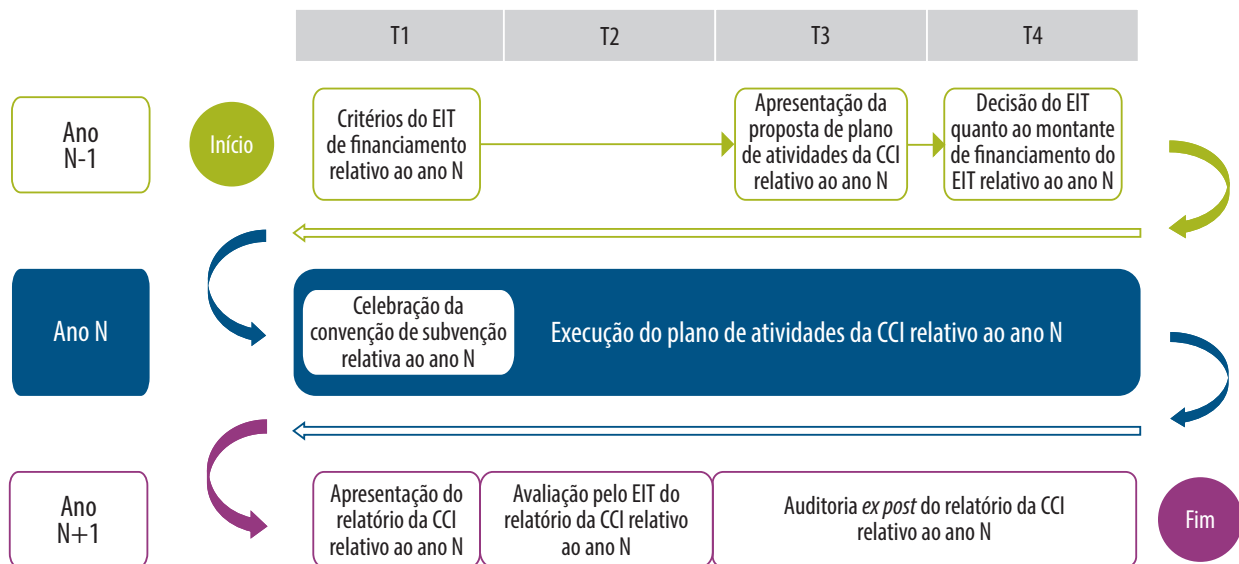
- 18 De acordo com o n.º 2 do artigo 6.º da última redação do Regulamento que institui o EIT: «As CCI gozam de uma substancial autonomia geral para definir a sua organização e composição internas e os seus programas e métodos de trabalho exatos. Em especial, as CCI [...] desenvolvem estratégias para obter sustentabilidade financeira.»
- 19 De acordo com o artigo 7.º-B da última redação do Regulamento que institui o EIT: «[...] o período de atividade de uma CCI dura normalmente de 7 a 15 anos.»
- 20 O EIT comunicou explicitamente este facto às CCI em 2015.

42

O plano de atividades de uma CCI assemelha-se, no fundo, a um programa de trabalho anual com grande ênfase no curto prazo. O projeto de plano de atividades relativo ao ano seguinte deve ser apresentado ao EIT até ao final de setembro do ano N-1 (ver na **figura 8** o calendário da convenção de subvenção e do correspondente plano de atividades). Para que as CCI possam cumprir este calendário, os parceiros das CCI devem identificar e estimar o custo de todas as atividades de inovação que pretendam realizar no ano seguinte até ao final do segundo trimestre. Como tal, os parceiros de CCI devem prever com seis meses de antecedência as atividades de inovação exatas que realizarão no ano civil seguinte. No âmbito das linhas de ação relativas aos projetos de inovação, é necessário um período suplementar de três meses para lançar um convite à apresentação de propostas. No entanto, durante o ano as CCI podem alterar os planos de atividades para incluírem novos projetos de inovação, alterações que são formalizadas mediante uma adenda à convenção de subvenção anual.

Figura 8

Calendário da convenção de subvenção, do respetivo plano de atividades das CCI e da avaliação do relatório de desempenho das CCI



Fonte: EIT – Principles for financing, monitoring and evaluating KIC activities (Princípios de financiamento, acompanhamento e avaliação das atividades das CCI).

43

A estratégia de uma CCI deve basear-se «no planeamento da inovação a médio e longo prazo por forma a fazer face aos desafios do EIT [...]»²¹. No entanto, a convenção de subvenção assinada pelo EIT e pela entidade jurídica da CCI determina apenas a contribuição financeira do EIT relativa a um ano civil. Por conseguinte, o financiamento do EIT é garantido apenas para cobrir os custos declarados anualmente. Os financiamentos futuros dependem da disponibilidade orçamental do EIT, sujeita aos efeitos da introdução do FEIE (ver **caixa 6**) e aos resultados dos processos de financiamento concorrencial entre as CCI²².

44

Apesar de o Tribunal apoiar o financiamento competitivo, o momento da sua concretização causa problemas. Uma vez que atribuição concorrencial de financiamento é decidida pelo Conselho Diretivo do EIT na sua reunião de dezembro, os resultados desse processo não são conhecidos antes do final do ano. Esta situação gera incerteza para os parceiros das CCI, dado que alguns projetos ficam suspensos até se saber se o financiamento será ou não disponibilizado.

21 Regulamento (CE) n.º 294/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2008, que estabelece o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (JO L 97 de 9.4.2008, p. 1).

22 Uma parte da subvenção anual é determinada com base num processo concorrencial entre as CCI. Em 2015, 40% da contribuição total do EIT foi atribuída desta forma às CCI. Trata-se de uma percentagem que deverá aumentar ao longo dos anos.

Caixa 6

O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)²³ e o seu impacto no orçamento do EIT

Em novembro de 2014, a Comissão Europeia instaurou um plano de investimento para a Europa destinado a relançar o crescimento e o investimento na UE. O plano propunha a criação do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), constituído no seio do BEI e cofinanciado pela UE e pelo BEI.

O Regulamento FEIE fixou uma redução de 12% da contribuição da UE para o EIT, que passou de 2 711 milhões de euros para 2 383 milhões de euros ao longo do período de sete anos decorrido entre 2014 e 2020. O orçamento do EIT relativo a 2016 será reduzido de 336 milhões de euros (valor inicialmente previsto no Horizonte 2020) para apenas 285 milhões de euros (-15%), o que obrigará a uma redução das atividades de inovação financiadas pelo EIT. A par do financiamento concorrencial, este novo cenário cria uma incerteza adicional para as CCI, que têm de selecionar projetos e elaborar os seus planos de atividades sem uma ideia clara do financiamento disponível no(s) ano(s) seguinte(s).

As CCI podem beneficiar indiretamente do FEIE, o que irá compensar, em parte, a redução do orçamento do EIT.

23 Parecer n.º 4/2015 sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 (<http://eca.europa.eu>).

Observações

45

Esta visão de curto prazo do planejamento operacional e financeiro não é consonante com o horizonte temporal das atividades de inovação que as CCI estão a levar a cabo. Todos os parceiros das CCI que o Tribunal visitou referiram o princípio da anualidade como um grande obstáculo à promoção da inovação no longo prazo.

46

A linha de ação relativa à educação é maioritariamente constituída por programas de mestrado e doutoramento. Estes programas educativos têm uma duração prevista de dois e quatro anos, respetivamente. Por conseguinte, é arriscado para os parceiros das CCI no domínio do ensino superior assinar um contrato plurianual com estudantes do EIT, atendendo à incerteza jurídica em torno do financiamento de que virão a dispor em anos posteriores. Este problema afeta particularmente as organizações públicas (principalmente as universidades e os institutos de investigação) que se regem por regras financeiras estritas ao abrigo da respetiva legislação nacional.

47

O processo de subvenção anual constitui igualmente um forte obstáculo ao planejamento e à coordenação dos projetos de inovação plurianuais no âmbito das linhas de ação relativas à inovação. Algumas CCI definiram atividades específicas dedicadas aos projetos a mais longo prazo que, em princípio, têm financiamento garantido ao longo da sua duração (com um processo de avaliação intercalar destinado a verificar se o projeto financiado é viável e suscetível de gerar impacto comercial — uma avaliação intercalar negativa implicaria a interrupção do financiamento da iniciativa). Todavia, sendo a contribuição financeira do EIT estipulada para apenas um ano, os riscos financeiros relativos a anos subsequentes são suportados pelos parceiros das CCI: alguns projetos das CCI poderão ter de ser suspensos ou abandonados devido à falta de verbas.

48

Ao invés, as subvenções da UE aos projetos de investigação em colaboração são acordadas por períodos plurianuais. Por exemplo, as subvenções ao abrigo do programa Marie Skłodowska-Curie asseguram aos investigadores financiamentos relativos a períodos superiores a 12 meses.

49

Em média, ao longo do período de 2011-2014, as convenções de subvenção foram assinadas três meses após o início do ano civil. As assinaturas das convenções de subvenção de 2015 foram adiadas para junho desse mesmo ano. As atividades efetuadas pelas CCI depois de 1 de janeiro não são abrangidas por um contrato jurídico até que seja assinada a nova convenção de subvenção anual. Esta assinatura tardia provoca uma interrupção do processo de inovação, uma vez que alguns parceiros das CCI não estão dispostos a assumir os riscos legais e financeiros inerentes à atribuição de recursos antes de a convenção de subvenção ser assinada.

50

A assinatura tardia das convenções de subvenção anuais atrasa igualmente o pagamento pelo EIT do pré-financiamento às CCI, que deveria ser realizado no prazo de 30 dias após a entrada em vigor da convenção de subvenção. Só a partir desse momento é que as CCI podem distribuir as verbas aos parceiros individuais. Por conseguinte, todas as despesas incorridas anteriormente devem ser suportadas pelos próprios parceiros. Todos os custos que excedam o montante do pré-financiamento (até 50%) recebido serão apenas reembolsados pelo EIT por ocasião do pagamento final realizado no segundo semestre do ano seguinte.

24 Decisão n.º 1312/2013.

Os indicadores-chave de desempenho existentes não são adequados para um acompanhamento eficaz

51

De acordo com o Programa Estratégico de Inovação²⁴, o EIT deve estabelecer, «em cooperação com a Comissão e as CCI, um sistema exaustivo de controlo da contribuição do EIT para o Horizonte 2020, do impacto do EIT através das suas próprias atividades e das atividades das CCI e dos resultados por estas alcançados». Este sistema ainda não está a funcionar.

52

Os ICD básicos do EIT (ver **caixa 7**) não estão definidos de forma clara e não têm sido coerentes ao longo do tempo (definição dos diplomados, conceito de transferência de tecnologias e de adoção de conhecimentos, noção de ideias incubadas, etc.). A **caixa 8** apresenta um exemplo de definição pouco clara dos ICD. Este tipo de lacuna dificulta a prestação de informações sobre o desempenho, principalmente quando as definições de ICD são modificadas a meio do ano civil, impondo uma adaptação retroativa.

Caixa 7

Indicadores-chave de desempenho (ICD)

Existem três tipos de ICD:

1. **Os ICD básicos do EIT.** Ao todo, são seis: atratividade dos programas educativos; número de novos diplomados; número de ideias de negócios incubadas; número de empresas em fase de arranque ou empresas derivadas criadas; transferência/adoção de conhecimentos; produtos/serviços/processos novos ou melhorados que tenham sido lançados no mercado. Para efeitos do financiamento concorrencial, são medidos os progressos relativamente aos ICD em causa.
2. **Os ICD específicos do EIT** permitem avaliar as próprias atividades do EIT, acompanhando o seu desempenho operacional através de indicadores como as datas previstas para a celebração das convenções de subvenção, a aprovação dos relatórios e a execução dos pagamentos, a percentagem de processos formalizados e o grau de satisfação com o EIT.
3. **Os ICD específicos das CCI**, elaborados pelas próprias CCI.

Definição pouco clara dos ICD aplicáveis às empresas em fase de arranque criadas

Para que uma empresa em fase de arranque seja reconhecida, a CCI deve fornecer elementos (por exemplo, uma carta de intenção ou uma nota de encomenda/fatura) que comprovem que a empresa em fase de arranque conseguiu o seu primeiro cliente ou a existência de um potencial primeiro cliente, ou ainda outro documento que demonstre o início das atividades comerciais da empresa em fase de arranque. O caráter vago dos critérios (o que se entende por «potencial primeiro cliente»?) levou as CCI a interpretar esta regra de diferentes formas.

53

Não é fácil comparar as três CCI através destes ICD básicos. Não são tomados em consideração nos ICD básicos aspetos como a dimensão da empresa em fase de arranque, a duração do curso, etc. Acresce que as CCI exercem atividades em diversos setores, com diferentes níveis de maturidade, o que se reflete numa maior ou menor facilidade de criar empresas em fase de arranque, incubar ideias de negócios, etc. Uma mera análise quantitativa não atende aos diferentes ambientes nos quais as três CCI exercem atividades. Os progressos realizados na elaboração de ICD específicos das CCI são limitados.

54

Várias lacunas identificadas numa avaliação externa em 2011 ainda não foram corrigidas: os indicadores básicos continuam a centrar-se nos recursos ou realizações (em detrimento dos resultados ou impactos) e nos valores absolutos (em detrimento do aumento das atividades em resultado das CCI)²⁵ (ver também ponto 99).

É possível melhorar a participação das empresas

55

O sucesso do EIT exige um forte empenho da comunidade empresarial nos planos estratégico e operacional, que permitiria nortear as atividades das CCI pelas necessidades do mercado e orientá-las para direções úteis para a economia e a sociedade²⁶. Em 2006, o Comissário para a Educação, Formação e Cultura salientou a importância da comunidade empresarial na proposta: «As empresas serão parceiros essenciais para os níveis estratégico e operacional do instituto e participarão diretamente em atividades de investigação e formação, ajudando, assim, a fomentar uma mentalidade empreendedora em licenciados e investigadores [...]»²⁷. Por conseguinte, as empresas têm, um papel fundamental no que se refere a colmatar o fosso entre a investigação e a inovação.

- 25 Ponto 6.3.1, Acompanhamento dos progressos e resultados, Avaliação externa do EIT, Contrato-quadro (EAC 03/06) sobre avaliação e serviços conexos (*External evaluation of the European Institute of Innovation and Technology - Framework Contract on evaluation and related services*), maio de 2011.
- 26 COM(2006) 77 final de 22 de fevereiro de 2006: *Concretizar a Parceria Renovada para o Crescimento e o Emprego - Criar um porta-estandarte do conhecimento: o Instituto Europeu de Tecnologia*.
- 27 Comunicado de imprensa da Comissão Europeia: *A Comissão apresenta em pormenor o seu plano para a criação do Instituto Europeu de Tecnologia (IP/06/751)*, 8 de junho de 2006.

Observações

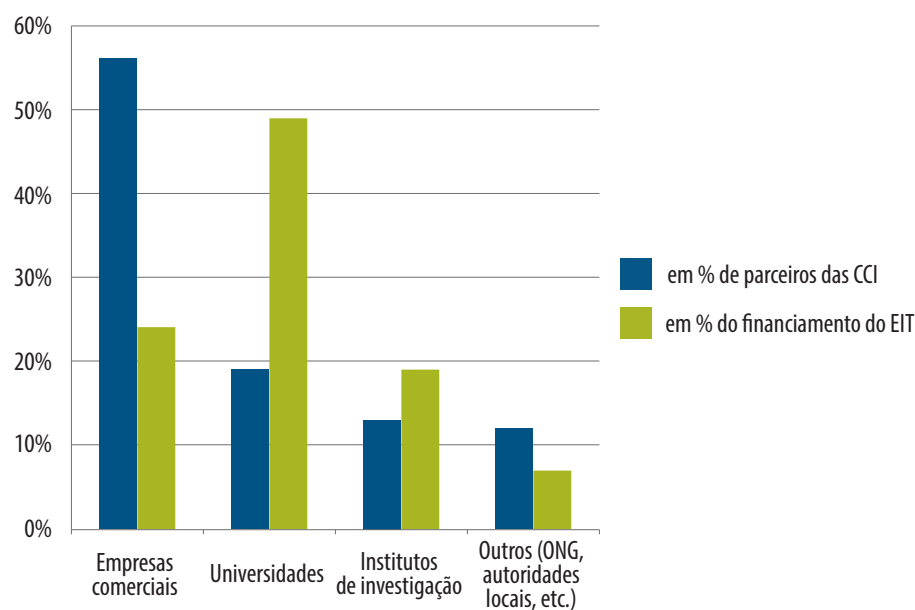
56

Apesar da sua importância, as organizações comerciais receberam apenas 24% da ajuda financeira do EIT (ver **figura 9**), embora constituam 56% dos parceiros das CCI. Ainda que o nível de contribuição financeira não seja o único indicador de participação²⁸, existe margem para melhorar o envolvimento da comunidade empresarial no EIT e nas CCI. Durante o período de 2010-2014, apenas dois dos 40 principais beneficiários do financiamento do EIT eram empresas.

28 As empresas também têm motivos não financeiros para aderir às CCI, tais como o facto de assim terem acesso a estudantes talentosos oriundos dos programas de educação com o rótulo do EIT.

Figura 9

Repartição por tipo de organização ao longo do período de 2010-2014



Fonte: EIT.

57

As partes interessadas manifestaram-se preocupadas com o facto de a agenda das CCI estar sobretudo direccionada para as necessidades do ensino superior, enquanto as universidades entrevistadas no decurso da presente auditoria lamentam o facto de a comunidade empresarial não estar suficientemente envolvida no desenvolvimento de cursos educativos. Nos primeiros três anos, projetos de colaboração lançados pelas CCI foram abandonados ou não conduziram a resultados concretos por não estarem suficientemente centrados nas suas aplicações comerciais. Uma das razões para esta situação foi a seleção de temas para os projetos a financiar pelo EIT essencialmente orientados para as necessidades do ensino superior e não para a comunidade empresarial. Depois disso, as CCI corrigiram esta situação, garantindo que os projetos a financiar pelo EIT devem resultar numa potencial aplicação comercial e, por conseguinte, gerar receitas no futuro.

O modelo do EIT define metas para apoiar as PME existentes de forma insuficiente

58

As PME são geralmente mais ágeis e eficazes do que as organizações de grande dimensão no desenvolvimento e na aplicação de novas tecnologias. Diversas políticas da UE reconhecem o importante papel das PME. Apesar de o programa Horizonte 2020 ter um objetivo específico de afetar, no mínimo, 20% do seu orçamento a PME, o EIT ainda não definiu qualquer meta neste contexto.

59

Embora os participantes no inquérito tenham classificado a «promoção e o apoio à participação das PME nas atividades de inovação» como o terceiro objetivo mais importante a realizar pelo EIT, no sentido de fomentar a inovação na Europa, o EIT não aplicou medidas específicas, além das contempladas por outros regimes da UE, para melhorar o apoio às PME existentes. Enquanto as empresas em fase de arranque ou recém-criadas são apoiadas através das incubadoras de empresas das CCI, as PME existentes com elevado potencial de crescimento têm mais dificuldade em beneficiar plenamente do apoio oferecido pelo EIT. Em especial, a participação de PME na linha de ação de projetos orientados para a inovação é muito limitada.

60

Além disso, todos os parceiros das CCI entrevistados afirmaram que o ciclo de pagamento das subvenções é um obstáculo, uma vez que não satisfaz as necessidades financeiras das PME. O ciclo de pagamento das CCI condiciona fortemente os parceiros com menos recursos financeiros, tais como as PME, que não têm capacidade financeira para colmatar o défice de financiamento (ver ponto 50).

61

Os dados recolhidos pelo EIT são parcelares, já que a prestação de informações pelas PME não é obrigatória. Ainda assim, no período de 2010-2014, as PME receberam menos de 5% da ajuda financeira prestada pelo EIT²⁹.

62

Tendo em conta que as PME são beneficiários indiretos e não contabilizados, o cenário mais geral poderá não ser tão desolador. Os participantes no inquérito afirmaram que as parcerias das CCI criaram um ambiente no qual as empresas em fase de arranque, empresas derivadas e PME podem crescer. As CCI prestam apoio a empresas em fase de arranque/PME, especialmente através das suas incubadoras de empresas. No entanto, a criação de condições mais favoráveis para as PME, através da definição de estratégias e objetivos claros, não pode deixar de aumentar a participação das PME nas CCI (ver na **caixa 9** exemplos de críticas à falta de um apoio eficaz do EIT às PME).

²⁹ Só existem dados disponíveis sobre PME para uma CCI.

Caixa 9

Exemplos de críticas à participação das PME

«o EIT tem descurado de forma continuada o envio de uma mensagem clara às PME [...]»

«As PME são fundamentais para a inovação na UE e devem ser envolvidas, mas agora a ênfase está a ser colocada nas empresas em fase de arranque e só as grandes empresas podem suportar uma grande burocracia e uma comunicação ineficiente».

«As PME não estão suficientemente representadas na governação das CCI, o que impede que as suas limitações e os seus interesses sejam tidos em conta.»

(Fonte: inquérito no âmbito da auditoria.)

Não existem sinergias e complementaridades concretas suficientes

63

Antes dos planos de atividades de 2016, existiam poucos incentivos eficazes para que uma CCI procure sinergias com outra CCI. O financiamento concorrencial entre as CCI estimula um melhor desempenho das mesmas. Porém, desincentiva a cooperação entre si, uma vez que os eventuais benefícios teriam de ser partilhados com um concorrente no financiamento. Ainda que alguns temas científicos possam ser comuns a diferentes CCI, nomeadamente entre a CCI Inovação-Energia e a CCI Clima, nada indica que a colaboração entre CCI tenha produzido realizações concretas ao longo do período analisado (2010-2014).

64

A abundância de programas de investigação e inovação da UE dificulta a criação de sinergias entre os mesmos. A interação entre as CCI e outras iniciativas da UE está a aumentar mas é necessário continuar a aprofundá-la.

Alguns elementos do EIT são bastante apreciados: a ênfase dada ao mercado, a perspetiva de longo prazo, a autonomia das CCI e os centros de colocalização

65

Uma diferença fundamental em relação aos restantes mecanismos públicos existentes em matéria de investigação e inovação é o facto de o EIT visar essencialmente concentrar-se no mercado. O principal objetivo do EIT, que consiste em «transferir conhecimentos do ensino superior, da investigação e da inovação para um contexto empresarial e a sua aplicação comercial», foi classificado pelos participantes no inquérito como o objetivo mais importante que o EIT deve procurar atingir.

66

A perspetiva de longo prazo da ajuda financeira do EIT à parceria das CCI é uma característica única e apreciada pelos beneficiários. Teoricamente, o instrumento EIT permite um planeamento das atividades de inovação a médio e longo prazo, algo que nenhum outro mecanismo público pode oferecer. Contudo, a utilização de subvenções anuais pelo EIT pôs esta vantagem em causa no âmbito dos parceiros das CCI (ver igualmente os pontos 42 a 45).

67

A base jurídica do EIT estipula que as CCI «[...] gozam de uma substancial autonomia geral para definir a sua organização e composição internas e os seus programas e métodos de trabalho exatos.» Este nível de autonomia é valorizado pelos parceiros das CCI, tendo viabilizado uma abordagem ascendente, pretendida pela comunidade de inovação. Ao contrário dos tradicionais mecanismos públicos, em que os temas de investigação e inovação são desenvolvidos mediante uma abordagem ascendente ditada por exigências orçamentais, o conceito das CCI permite uma maior flexibilidade na seleção das atividades, uma característica especialmente do agrado dos parceiros.

68

Os centros de colocação (ver **anexo I**) constituem outra especificidade do modelo do EIT que os parceiros das CCI apreciaram. Um centro de colocação fornece um espaço onde a integração do triângulo da inovação pode ser efetuada. Articulados em torno de áreas temáticas ou regionais, os centros de colocação dirigem os projetos, desenvolvem ideias, juntam parceiros regionais e concebem estratégias. Coordenam e executam as tarefas administrativas dos parceiros relacionadas com a CCI e oferecem um espaço comum para debater as preocupações dos parceiros. Nalguns casos, também disponibilizam instalações de trabalho às empresas em fase de arranque.

A aplicação do modelo do EIT carece de melhorias

O EIT ainda não é totalmente autónomo

69

O EIT ainda não alcançou plena autonomia. Esta demora é superior ao habitual: outros organismos da UE, como as ITC (igualmente criadas em 2008), precisaram de apenas três anos para alcançarem uma total autonomia financeira. De acordo com a DG Educação e Cultura, esta situação deveu-se às reduzidas competências de liderança e de gestão da administração do EIT³⁰, para a qual contribuiu de forma continuada a elevada rotação na sua gestão de topo (ver ponto 84).

30 Relatório anual de atividades da DG Educação e Cultura relativo a 2013.

O EIT não cumpriu a sua função de investidor de impacto

70

O EIT é frequentemente apresentado como uma instituição de investimento com impacto na inovação orientada para o empreendedorismo. Tal como referido na base jurídica do programa Horizonte 2020: «O EIT [...] norteia-se pela obtenção de resultados.» No seu programa de trabalho trienal relativo a 2012-2014, o EIT frisou o seu objetivo de se tornar um «investidor de impacto empenhado».

71

Apesar de concebido e apresentado como uma instituição orientada para o impacto, o EIT está essencialmente centrado no cumprimento das regras aplicáveis e na sua própria absorção orçamental. Em setembro de 2014, vários membros do Conselho Diretivo do EIT frisaram a necessidade de reorientar o EIT, tornando-o uma instituição orientada para o impacto. Até 2015, o EIT raramente recusou custos com base na falta de desempenho.

72

Até 2015, a avaliação do desempenho anual das CCI pelo EIT teve pouco ou nenhum impacto no nível do pagamento final das subvenções. As avaliações anuais indicavam muitas vezes uma não consecução ou de uma consecução apenas parcial de vários objetivos fixados na fase de planeamento, porém o montante final da subvenção era pago (ver **caixa 10**).

Caixa 10

Exemplo de desempenho insuficiente de uma CCI

A avaliação do plano de atividades de uma CCI em 2013, realizada pelos responsáveis de projetos do EIT com o apoio de peritos externos, referia que, em relação aos principais aspetos mencionados no plano de atividades de 2013, a CCI Clima tinha apenas alcançado progressos moderados. Quanto aos 18 objetivos estratégicos especificados no plano de atividades de 2013, oito tinham sido cumpridos pela CCI Clima, ao passo que sete tinham sido cumpridos apenas em parte e três continuavam por atingir.

O mecanismo de financiamento concorrencial desvaloriza o desempenho

73

Tendencialmente, o financiamento concorrencial deveria premiar o desempenho. 40% das subvenções totais às CCI relativamente a 2015 foram atribuídas por meio de um processo concorrencial, assente numa avaliação de três pilares: o primeiro respeitante ao passado: desempenho em 2013; o segundo respeitante ao futuro: plano de atividades de 2015; e o terceiro respeitante à execução da estratégia plurianual da CCI, através de uma audição no Conselho Diretivo do EIT. Cada um dos três pilares tinha a mesma ponderação. Dado que o terceiro pilar é simultaneamente prospetivo e retrospectivo, o desempenho passado e os planos futuros são, na prática, ponderados ao mesmo nível. Por conseguinte, o financiamento concorrencial do EIT recompensa o desempenho de forma apenas parcial.

Existem encargos administrativos e de auditoria significativos para os parceiros das CCI

74

O EIT reproduziu em larga medida no seu quadro e processos operacionais os programas de investigação tradicionais da UE, embora não tivesse a obrigação legal de o fazer. Enquanto a maioria dos programas da UE financia projetos, o EIT financia uma carteira de atividades por intermédio das CCI. Contudo, os processos correspondentes não foram adaptados por forma a terem em conta essa diferença fundamental. Por exemplo, é provável que a utilização do mesmo limiar de 325 000 euros resulte na necessidade de mais certificados, uma vez que as atividades (ao contrário dos projetos individuais) excederão frequentemente esse limiar (ver ponto 79).

75

Os custos declarados pelos parceiros das CCI são objeto de vários controlos financeiros no âmbito deste quadro operacional. Diversos parceiros entrevistados ou inquiridos pelo Tribunal queixaram-se do facto de serem ocasionalmente obrigados a prestar as mesmas informações por mais do que uma vez.

76

A elaboração de relatórios anuais sobre as atividades complementares das CCI, tanto nos planos de atividades quer nos relatórios financeiros apresentados pelas CCI, é específica do EIT, criando encargos consideráveis e pouco valor acrescentado (ver ponto 33). As declarações de custos anuais transmitidas pelas CCI discriminam em pormenor os custos das atividades complementares das CCI. Os certificados de auditoria obtidos relativamente às atividades complementares das CCI em 2015 abrangeram o período de 2010-2014.

77

Os controlos dos custos indicados pelos parceiros das CCI são obrigatórios ao abrigo do quadro jurídico aplicável a todos os organismos da UE (agências e empresas comuns) que concedem subvenções. Estes controlos são realizados quer antes (*ex ante*) quer depois (*ex post*) de as CCI terem recebido do EIT o pagamento final das subvenções.

78

Os controlos *ex ante* incluem a certificação das declarações de custos por parte de um auditor independente contratado pelo parceiro de uma CCI, bem como determinados controlos documentais realizados pelos responsáveis financeiros no EIT. Os controlos *ex post* são efetuados por um gabinete de auditoria privado contratado pelo EIT, o qual verifica no local uma amostra de parceiros das CCI. O Tribunal realiza uma auditoria anual que lhe serve de base para emitir um parecer sobre a fiabilidade das contas anuais do EIT e a legalidade e regularidade das operações subjacentes a estas contas. O Tribunal emitiu pareceres com reservas sobre as operações subjacentes às contas de 2012 e de 2013 do EIT, devido a um nível significativo de erros. Não foram formuladas reservas às contas de 2014.

79

Tanto as disposições legais como o nível significativo de erros detetados pelo Tribunal confirmam a necessidade de realizar controlos financeiros eficazes. Contudo, existem várias opções para aumentar a eficiência dos requisitos de controlo e de elaboração de relatórios, designadamente:

- o utilização de um modelo de financiamento mais simples, através de um maior recurso aos pagamentos de montantes únicos e às taxas fixas;
- o exigência de um certificado financeiro, emitido por um auditor independente, relativo a custos selecionados para cada parceiro individual das CCI, com base num limiar adequado para cada atividade (ver ponto 74);
- o aumento do limiar a partir do qual é necessário certificar as declarações de custos (atualmente, 325 000 euros).

O EIT dispõe de poucos recursos e não foi bem gerido no passado

80

A sede do EIT englobou entre 40 e 50 trabalhadores ao longo do período de 2011-2014. Comparativamente ao orçamento das subvenções, o número de responsáveis de projetos é muito inferior ao da maioria dos programas da UE de apoio à investigação (o orçamento gerido por cada elemento do pessoal ao abrigo do 7.º PQ nos domínios das TIC, da energia e do ambiente³¹ variou entre 12,5 milhões de euros e 20,4 milhões de euros³²). O EIT dispõe de um responsável de projetos específico por cada CCI cujo orçamento anual possa superar os 400 milhões de euros. Adicionalmente, existem três responsáveis «transversais às CCI» nas linhas de ação relativas à educação, à inovação e ao empreendedorismo.

81

Uma vez que as CCI nem sempre dispõem de um conhecimento técnico suficiente dos domínios conexos, o EIT confia parte da avaliação dos projetos a peritos externos. No caso da avaliação dos relatórios de desempenho de 2013, o EIT não contou com nenhum alto funcionário responsável pela inovação. A capacidade interna do EIT para avaliar o desempenho operacional das CCI é, portanto, reduzida.

82

Não obstante o aumento considerável do orçamento, de 309 milhões de euros (2008-2013) para 2,7 mil milhões de euros (2014-2020), e o facto de o número de CCI ter passado de três para cinco a partir de finais de 2014, não está previsto nenhum aumento significativo do número de lugares. Existe o risco de o EIT não ter capacidade suficiente para dar resposta ao acréscimo do volume de trabalho.

83

A elevada rotação do pessoal e a grande quantidade de lugares vagos no EIT têm causado problemas: 25 dos 40 membros do pessoal do EIT no final de 2011 saíram no espaço de três anos e 30% dos lugares estavam por ocupar no final de 2013 (ver **figura 10**), tendo baixado para 16% em 2015. No entanto, a rotação do pessoal mantém-se elevada, correspondendo a 17% em 2015. Vários lugares vagos situam-se na unidade responsável pela avaliação técnica e financeira dos relatórios das CCI. O pacote salarial que o EIT pode oferecer é inferior ao da maioria dos outros organismos da UE, o que contribui para a elevada rotação do pessoal e taxa de lugares vagos³³.

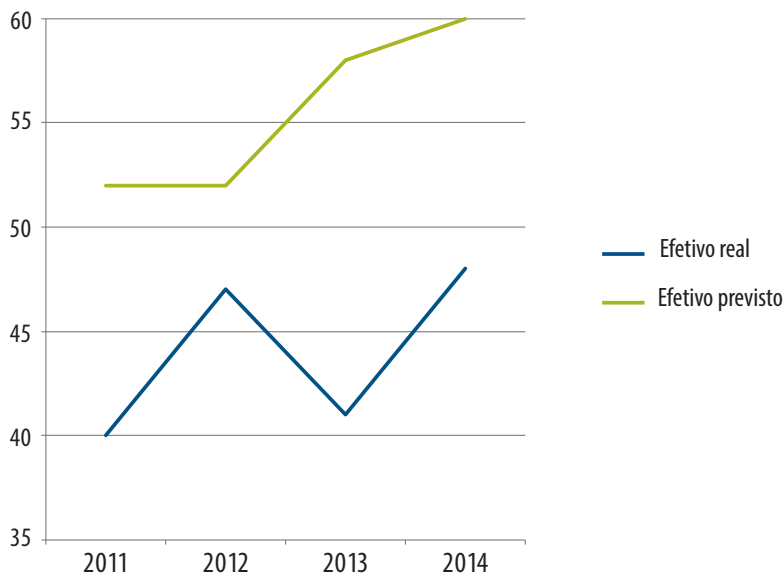
31 Os três domínios ligados às três primeiras CCI lançadas pelo EIT.

32 Relatório Especial n.º 2/2013, «A Comissão garantiu uma execução eficiente do Sétimo Programa-Quadro de Investigação?» (<http://eca.europa.eu>).

33 A remuneração do pessoal contratado pelas instituições, agências e outros organismos da UE é multiplicada por um coeficiente de correção que depende do custo de vida no local de afetação. No caso da Hungria, o coeficiente foi fixado em 71,4% para 2014-2015, significando isto que os funcionários do EIT auferem menos 30% do que os seus colegas empregados em Bruxelas.

Figura 10

Comparação entre o efetivo real e o efetivo previsto do EIT



Fonte: EIT.

84

Desde que foi criado, o EIT foi liderado por cinco diferentes diretores executivos/diretores interinos (ver **quadro 1**), dois dos quais não chegaram a cumprir um ano de mandato. Três altos funcionários do EIT foram despedidos em 2013. Em 1 de janeiro de 2015, um lugar de chefe de unidade estava vago e outro estava ocupado interinamente desde 2013. A rápida rotação na gestão de topo é prejudicial, dificultando a liderança e a continuidade estratégica.

Diretor-executivo do EIT

Diretor-executivo	Início do mandato:	Final do mandato:	Duração do mandato
1.º Diretor de Recursos da DG Educação e Cultura (interino)	Abril de 2008	Outubro de 2009	1,5 anos
2.º Diretor	1.11.2009	31.8.2010	10 meses
3.º Diretor	1.9.2010	30.6.2011	10 meses
4.º Diretor	1.7.2011	31.7.2014	3 anos
5.º Diretor em exercício	1.8.2014	Em curso	Em curso

Fonte: EIT.

A ajuda financeira do EIT é concentrada

85

Em cada CCI, a maior parte da contribuição financeira do EIT concentra-se num núcleo reduzido de parceiros: os 10 principais parceiros recebem entre 49% e 65% da ajuda financeira prestada pelo EIT a cada CCI (ver **quadro 2**). Na CCI Inovação-Energia, os 10 principais parceiros são responsáveis por quase dois terços da contribuição do EIT, sendo a parte restante distribuída pelos 220 demais parceiros da CCI. Além do importante papel desempenhado pelas universidades em todas as linhas de ação, esta concentração pode explicar-se pela preponderância dos principais parceiros das CCI, fortemente implicados desde o seu início. No extremo oposto da escala, a maioria dos parceiros das CCI receberam menos de 500 000 euros ao longo do período de 2010-2014 e entre 20% e 58% receberam menos de 100 000 euros durante o referido período.

Quadro 2

Distribuição da contribuição financeira do EIT entre os parceiros das CCI

2010-2014	CCI Clima	CCI Inovação-Energia	EIT Digital
Dez principais beneficiários em % do financiamento total do EIT	55%	65%	49%
Número de parceiros das CCI ativos nas atividades financiadas pelo EIT	205	230	114
Percentagem de parceiros das CCI ativos que receberam menos de 500 000 euros	76%	85%	52%
Número de parceiros das CCI ativos que receberam menos de 100 000 euros	83	133	23
Percentagem de parceiros das CCI ativos que receberam menos de 100 000 euros	40%	58%	20%

Fonte: EIT.

86

A contribuição financeira do EIT está muito concentrada em cinco países (73%), havendo apenas dois países da UE-12³⁴ (6%) que receberam ajuda financeira do EIT (ver **quadro 3**). Corre-se o risco de implantar uma Europa a duas velocidades, com as despesas do EIT concentradas em países com infraestruturas de investigação desenvolvidas (ver também ponto 102).

34 A UE-12 refere-se aos 12 países que aderiram à UE entre 2004 e 2007.

Quadro 3

Contribuição financeira do EIT relativa a cada CCI, repartida por países (2010-2014)

Em % da contribuição total do EIT	CCI Clima	CCI Inovação-Energia	EIT Digital	Conjunto do EIT ¹
Cinco principais países	88%	85%	79%	73% ²
UE-12	4%	10%	2%	6% ³
Outros	8%	5%	19%	21%

- Os cinco principais países diferem consoante as CCI, o que explica o facto de essas cinco posições agregadas serem inferiores às CCI individuais.
- Os cinco principais países que receberam apoio do EIT foram os Países Baixos (24%), a Alemanha (15%), a França (13%), a Suécia (12%) e o Reino Unido (9%).
- Polónia (4%) e Hungria (2%) são os dois países da UE-12 que beneficiaram de ajuda financeira do EIT.

Fonte: EIT.

Existe um déficit de transparência nas CCI

87

A concentração da ajuda financeira do EIT num número reduzido de parceiros deve ser controlada, a fim de assegurar que não resulta de uma afetação injusta de verbas públicas no âmbito das CCI (ver **caixa 11**). Há casos em que um parceiro é membro do comité encarregado de analisar as propostas e de selecionar os projetos, o que pode dar azo a conflitos de interesses e à falta de confiança na CCI em causa. Além disso, embora o processo de seleção seja, de modo geral, bem documentado, os parceiros nem sempre sabem a quem serão finalmente atribuídas as subvenções no momento em que transmitem as suas propostas. Quase metade dos participantes no inquérito não considera que a seleção das atividades a financiar pelo EIT no âmbito das CCI é justa e transparente.

88

Apesar dos diversos canais de comunicação existentes, alguns parceiros das CCI não conhecem bem os progressos e os resultados específicos dos projetos cuja gestão não assumiram. Nalguns projetos conjuntos, cada parceiro desempenha a sua função, mas não tem conhecimento dos desenvolvimentos alheios. Esta falta de comunicação pode dificultar a divulgação de conhecimentos.

Caixa 11

Preocupações quanto à concentração da ajuda financeira do EIT e à falta de transparência

Alguns parceiros das CCI manifestaram-se preocupados, afirmando que existe um pequeno grupo de parceiros influentes, que distribuem as verbas entre si. Referiram ainda que os processos de seleção das propostas relativas a atividades são extremamente opacos e que, teoricamente, o EIT é uma boa iniciativa, mas que, na prática, serve apenas para financiar os parceiros iniciais, a maioria dos quais são grandes organizações. Afirmaram, por outro lado, que a avaliação dos projetos é realizada pelos próprios parceiros, o que implica um conflito de interesses.

As CCI dinamizaram uma rede de inovação e uma cultura de empreendedorismo, mas poucos elementos comprovam os resultados concretos e o impacto até à data

89

Por intermédio do EIT, as CCI juntaram mais de 500 parceiros de várias disciplinas, países e setores. O número de parceiros das três primeiras CCI, criadas em 2010, aumentou consideravelmente: na CCI Clima, o número de parceiros subiu de 24, no início de 2010, para 209 parceiros ativos no final de 2014, na EIT Digital, subiu de 31 para 115 e, na CCI Inovação-Energia, de 27 para 242³⁵. Figuram na lista de parceiros algumas das maiores empresas europeias, bem como universidades e institutos de investigação europeus de topo. No conjunto dos parceiros das CCI, 56% são empresas, 19% são universidades e 13% são institutos de investigação (ver **figura 9**).

90

A parceria das CCI gerou novas oportunidades para inovar (conforme admittiram 86% dos participantes no inquérito), incluindo alguns dos nomes mais sonantes do setor. Verifica-se uma cooperação com prestigiosas instituições de ensino superior e centros de investigação, bem como cidades, regiões e organizações não-governamentais. Desta forma, contribui-se para reduzir a fragmentação do panorama de investigação da UE nos domínios de ação das CCI. Nenhum outro programa da UE dispõe de uma rede pan-europeia desta natureza.

91

Globalmente, os parceiros das CCI concordam no facto de o EIT ter permitido lançar com êxito um conjunto de atividades de formação: cerca de 75% dos participantes no inquérito confirmaram que a parceria das CCI deu origem a programas educativos que criam novos perfis de talentos empreendedores e competentes (ver **caixa 12**).

35 Definidos como parceiros das CCI que tenham declarado custos associados a atividades das CCI durante o período de 2010-2014.

Programa de Mestrado da EIT Digital

O Programa de Mestrado da EIT Digital oferece oito especializações técnicas e um curso de Inovação e Empreendedorismo. Trata-se de uma parceria de 20 universidades europeias de topo, investigadores conceituados e empresas líderes, cujo objetivo é proporcionar uma excelência de vanguarda no domínio das TIC, com formação em inovação e empreendedorismo, conducente a um diploma duplo e a um certificado com o rótulo EIT.

Observações

92

A totalidade das pessoas entrevistadas e quase 80% dos participantes no inquérito concordaram no facto de as parcerias das CCI terem fomentado uma cultura de empreendedorismo e pensamento criativo. Todavia, ainda não foi realizada uma avaliação do impacto do EIT na criação de empresas e do efetivo aumento no nível de aceitação dos riscos na Europa. O indicador «número de empresas em fase de arranque ou de novas empresas criadas» não é informativo sem um contexto ou uma referência.

93

Utilizando os ICD básicos do EIT, as três CCI combinadas comunicaram em 2014 a criação de 90 empresas em fase de arranque, a incubação de mais de 400 ideias de negócios, 52 produtos, serviços ou processos novos e 19 melhorados, bem como 126 casos de transferência de conhecimentos e 159 casos de adoção de conhecimentos. Trata-se de indicadores baseados nos resultados (ver ponto 54). Por exemplo, o relatório de avaliação do EIT relativo ao EIT Digital salienta que as atividades de inovação produziram poucos resultados palpáveis no que respeita aos produtos próximos do mercado.

94

Os resultados de 2014 no domínio da educação são mistos. O número de mestrandos e doutorandos inscritos em programas com o rótulo EIT em 2014-2015 subiu para quase 1 000, mas a inscrição em cursos de mestrado e doutoramento organizados por duas das três CCI ficou aquém das expectativas. A taxa indicada de desistência após matrícula de estudantes admitidos nos cursos é particularmente elevada. Além do mais, sem um acompanhamento adequado, a reduzida admissão de estudantes europeus nos programas de mestrado e de doutoramento das CCI suscita dúvidas quanto ao valor acrescentado europeu do EIT³⁶, uma vez que se desconhece se os estudantes não europeus permanecerão na UE ou trabalharão para um organismo da UE.

95

De acordo com a avaliação pelo EIT dos relatórios de 2014 das CCI, a EIT Digital e a CCI Inovação-Energia alcançaram apenas progressos modestos na integração dos intervenientes no triângulo do conhecimento das CCI durante os cinco anos seguintes à sua criação.

36 O valor acrescentado europeu consiste no valor adicional que o EIT cria para a UE ou os seus Estados-Membros. É adicional e de dimensão europeia porque não poderia ter sido criado pelos Estados-Membros de forma isolada.

O futuro

Novo logótipo (2015)



96

Ao longo de 2015, o EIT adotou diversas medidas no sentido de colmatar grande parte das insuficiências assinaladas no presente relatório. O seu impacto ainda não foi observado.

Foram introduzidos princípios de sustentabilidade financeira

97

Em 2015, o EIT adotou os princípios de sustentabilidade financeira³⁷, num documento que estabelece definições, princípios de financiamento e incentivos, com o intuito de assegurar a sustentabilidade financeira das CCI.

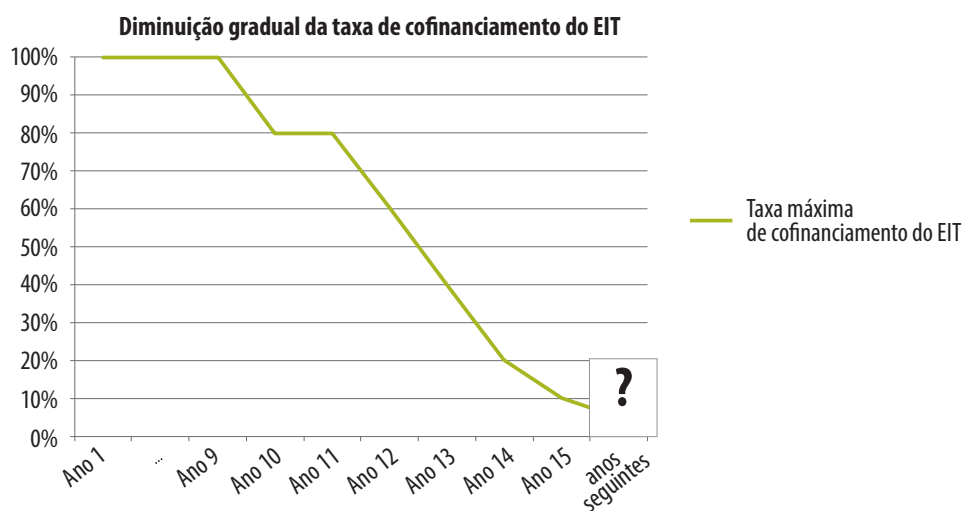
98

Após 10 anos de existência de uma CCI, a contribuição máxima do EIT para essa CCI é progressivamente diminuída, passando de até 100% dos custos das atividades financiadas pelo EIT para um limite máximo de 10% no ano 15. Após o ano 15, pode ser determinado um nível mínimo predefinido de financiamento da CCI em causa pelo EIT (ver **figura 11**). Os princípios de sustentabilidade não indicam a forma como as CCI vão substituir o financiamento do EIT. Considera-se que a elaboração e a execução de estratégias de sustentabilidade são da responsabilidade das CCI. Ainda não estão disponíveis estratégias detalhadas. Até 2015, as CCI tinham realizado poucos progressos nesta matéria e o EIT continuava a financiar perto de 90% dos custos das atividades financiadas pelo EIT.

37 Decisão n.º 4/2015 do Conselho Diretivo do EIT intitulada *Principles on KIC's financial sustainability* (princípios de sustentabilidade financeira das CCI).

Figura 11

Redução da taxa de cofinanciamento do EIT



Fonte: TCE.

A definição das atividades complementares das CCI foi objeto de uma revisão

99

Em 2015, o EIT alterou a definição das atividades complementares das CCI e transmitiu orientações adicionais às CCI. Procedeu igualmente à primeira revisão das atividades complementares das CCI relativas ao período de 2010-2014. A revisão teve um âmbito limitado e consistiu em duas partes: uma certificação por auditores independentes das despesas com atividades complementares das CCI comunicadas nas declarações financeiras e um exame pelos responsáveis de projetos do EIT da proporcionalidade e existência de uma relação clara entre as atividades financiadas pelo EIT e as atividades complementares das CCI.

100

O EIT introduziu igualmente novas orientações relativas à preparação dos planos de atividades. A partir das convenções de subvenção de 2016, as atividades complementares das CCI serão revistas durante a fase de avaliação dos planos de atividades, com vista a garantir uma relação clara entre as atividades financiadas pelo EIT e as atividades complementares das CCI.

Serão desenvolvidos indicadores-chave de desempenho mais significativos

101

No programa de trabalho trienal relativo a 2015-2017, o EIT refere que será implantado um sistema de acompanhamento aperfeiçoado e «orientado para os resultados e impactos». Em 2015 lançou um procedimento de concurso para conceber ICD baseados nos impactos e criou um grupo de trabalho para tratar desta questão particular. Além disso, pretende elaborar ICD específicos para medir os resultados alcançados na integração do triângulo do conhecimento.

O EIT está a tentar integrar mais países

102

Até à data, o princípio orientador do EIT fora a excelência técnica, o que favorecia os parceiros nos Estados-Membros com infraestruturas avançadas de investigação e inovação. O EIT verificou que esta abordagem deu origem a uma grande concentração geográfica de parceiros das CCI num reduzido número de Estados-Membros da UE (ver ponto 86). Por conseguinte, criou o Mecanismo Regional de Inovação, um mecanismo de projeção destinado a promover melhor a inovação em determinadas regiões, a fim de alargar o alcance do seu apoio. Para o efeito, 10% da contribuição anual do EIT relativa ao processo concorrencial para as CCI será, a partir de 2016, afetada ao apoio e à integração do Mecanismo Regional de Inovação.

Estão atualmente a ser analisados novos acordos-quadro de parceria

103

Para harmonizar o seu quadro com o quadro do programa Horizonte 2020, o EIT instou os parceiros das CCI a assinarem novos acordos-quadro de parceria em 2015. Os princípios de governação a introduzir mediante um código de conduta, bem como as regras relativas aos direitos de propriedade intelectual, depararam com uma forte resistência. Por conseguinte, a assinatura dos novos acordos-quadro de parceria teve de ser protelada.

104

O Tribunal conclui que, não obstante uma justificação válida, o quadro operacional complexo e os problemas de gestão do EIT não permitiram que este fosse globalmente eficaz. O impacto das medidas tomadas pela Comissão e pelo EIT em 2015 (ver pontos 96 a 103) ainda não foi observado. As conclusões e recomendações que se seguem são pertinentes e devem ser postas em prática.

Justificação

105

A criação do EIT em 2008 partiu de uma ideia ambiciosa e revolucionária: promover a inovação através da integração dos três lados do triângulo do conhecimento. Os motivos para elaborar o instrumento em causa eram válidos: os laços ténues entre os meios académico, científico e empresarial, a ausência de uma cultura de empreendedorismo e a falta de eficácia no objetivo de colocar no mercado os resultados da investigação europeia (ver pontos 19 a 23). O EIT é a primeira iniciativa da UE que abrange todo o ciclo de inovação ao nível da UE, desde o laboratório até ao mercado, juntando mais de 500 parceiros de várias disciplinas, desde o meio académico e a investigação até às empresas, o que permite criar a massa crítica necessária para superar os principais desafios societais (ver pontos 89 e 90).

Conceção

106

Ainda que algumas características únicas do EIT tenham sido bem concebidas (ver pontos 65 a 68), alguns conceitos e elementos estratégicos fundamentais não mereceram a devida atenção desde o início (ver pontos 24 a 64). As atividades não financiadas pelo EIT são incluídas no cálculo do montante a pagar, o que torna o modelo de financiamento excessivamente complexo. O «forte efeito de alavanca» declarado pelo EIT ainda não foi demonstrado.

Conclusões e recomendações

Recomendação 1 — A Comissão deve apresentar uma proposta de alteração da base jurídica do EIT ao Parlamento Europeu e ao Conselho, com uma reformulação do modelo de financiamento do EIT.

As atividades das CCI não financiadas pelo EIT não devem ser incluídas na base de cálculo para determinar a contribuição financeira do EIT para as CCI, tal como dispunha a base jurídica original de 2008, que criou o EIT. A supressão do limite de financiamento de 25% resolveria em grande medida os encargos de comunicação de informações financeiras e operacionais dos parceiros das CCI. O efeito de alavanca deve ser medido com vista a demonstrar a capacidade do EIT para atrair financiamentos adicionais da inovação.

Prazo de execução: logo que possível após a avaliação de 2017.

107

Verificam-se insuficiências na conceção dos principais processos operacionais. As modalidades de concessão de ajuda financeira do EIT não são ajustadas às necessidades dos parceiros das CCI: o carácter anual da subvenção e a sua assinatura sistematicamente tardia dificultam a boa execução das atividades de inovação que o EIT visa promover (ver pontos 41 a 50). O ciclo de pagamento das subvenções condiciona fortemente os parceiros com menos recursos financeiros, tais como as PME, que não têm uma capacidade financeira de pré-financiamento das despesas (ver ponto 59).

Recomendação 2 — A convenção de subvenção do EIT deve a) abranger um período mais extenso do que o ano civil e b) ser assinada antes do início das atividades.

Uma perspetiva temporal mais extensa não só proporcionaria uma maior segurança jurídica e financeira aos parceiros das CCI, mas também consolidaria as atividades de inovação, em conformidade com a estratégia plurianual adotada pelas CCI. Seria igualmente uma forma de atenuar os encargos administrativos, ao reduzir a comunicação de informações anual dos parceiros das CCI, e de facilitar a avaliação do desempenho das CCI durante um período mais dilatado. A assinatura da convenção de subvenção em tempo oportuno permitiria uma continuidade jurídica e financeira das atividades de inovação das CCI, evitando assim um cenário de constantes interrupções.

Prazo de execução: convenção de subvenção relativa ao período com início em 1 de janeiro de 2017.

Execução e impacto

108

Sete anos após a sua criação, o EIT ainda não está totalmente independente da Comissão Europeia no plano operacional. Não é a instituição orientada para o impacto que se pretendia (ver pontos 70 a 71). O desempenho das CCI não é suficientemente tomado em consideração quando o pagamento final da subvenção é realizado (ver ponto 72). O EIT é um instrumento único no conjunto das iniciativas da UE, mas segue o quadro geral de investigação e inovação da UE de forma demasiado rigorosa (ver ponto 74), dispõe de poucos recursos e foi gerido de forma insuficiente no passado (ver pontos 80 a 84).

Recomendação 3 — O EIT deve reorientar a sua abordagem para a produção de impacto. Para tal, deve procurar uma maior autonomia e explorar a flexibilidade proporcionada pela base jurídica do programa Horizonte 2020.

Concretamente, deve adotar regras específicas adaptadas às necessidades dos parceiros das CCI. O EIT deve resolver os seus problemas de recursos humanos para que possa acompanhar de forma contínua o desempenho das CCI.

O EIT deve urgentemente alcançar a sua autonomia financeira, uma vez que o prazo inicialmente definido pela Comissão Europeia terminava em 2010. A atribuição de maior autonomia ao EIT acarretará necessariamente um estímulo da sua capacidade de liderança, que constitui um pré-requisito para o êxito deste mecanismo público. Além disso, o EIT deve refletir melhor a sua missão e transformar-se numa instituição orientada para o impacto, definindo as suas próprias regras. É essencial preencher os lugares vagos e garantir a estabilidade da gestão de topo.

Prazo de execução: em 2016.

109

O EIT contribuiu para a integração do triângulo do conhecimento e incentivou uma cultura de empreendedorismo. No entanto, é difícil avaliar o desempenho do EIT desde o início das operações em 2010. Regista-se uma falta de processos sólidos e pertinentes em matéria de elaboração de relatórios e de acompanhamento, sendo poucos os impactos visíveis (ver pontos 51-53). As CCI carecem de transparência na seleção das atividades a financiar pelo EIT (ver pontos 87 e 88).

Recomendação 4 — O EIT deve desenvolver análises baseadas nos impactos. O EIT deve igualmente racionalizar os seus processos de acompanhamento e elaboração de relatórios.

O Tribunal acolhe favoravelmente a decisão do EIT de rever os seus indicadores em 2015, através da aplicação de um novo sistema de gestão de indicadores-chave de desempenho. O sistema deverá ter como objetivo a medição do impacto de cada CCI, uma vez que os procedimentos atuais não permitem uma análise pormenorizada dos resultados obtidos graças às atividades financiadas pelo EIT. Em termos concretos, o impacto das atividades de inovação não é atualmente demonstrado. Além disso, para reforçar o processo de acompanhamento e aperfeiçoar as análises financeiras (sobretudo em relação às PME e aos custos de gestão das CCI), o EIT deve ponderar uma normalização dos processos de comunicação de informações financeiras para todas as CCI.

Prazo de execução: em 2016.

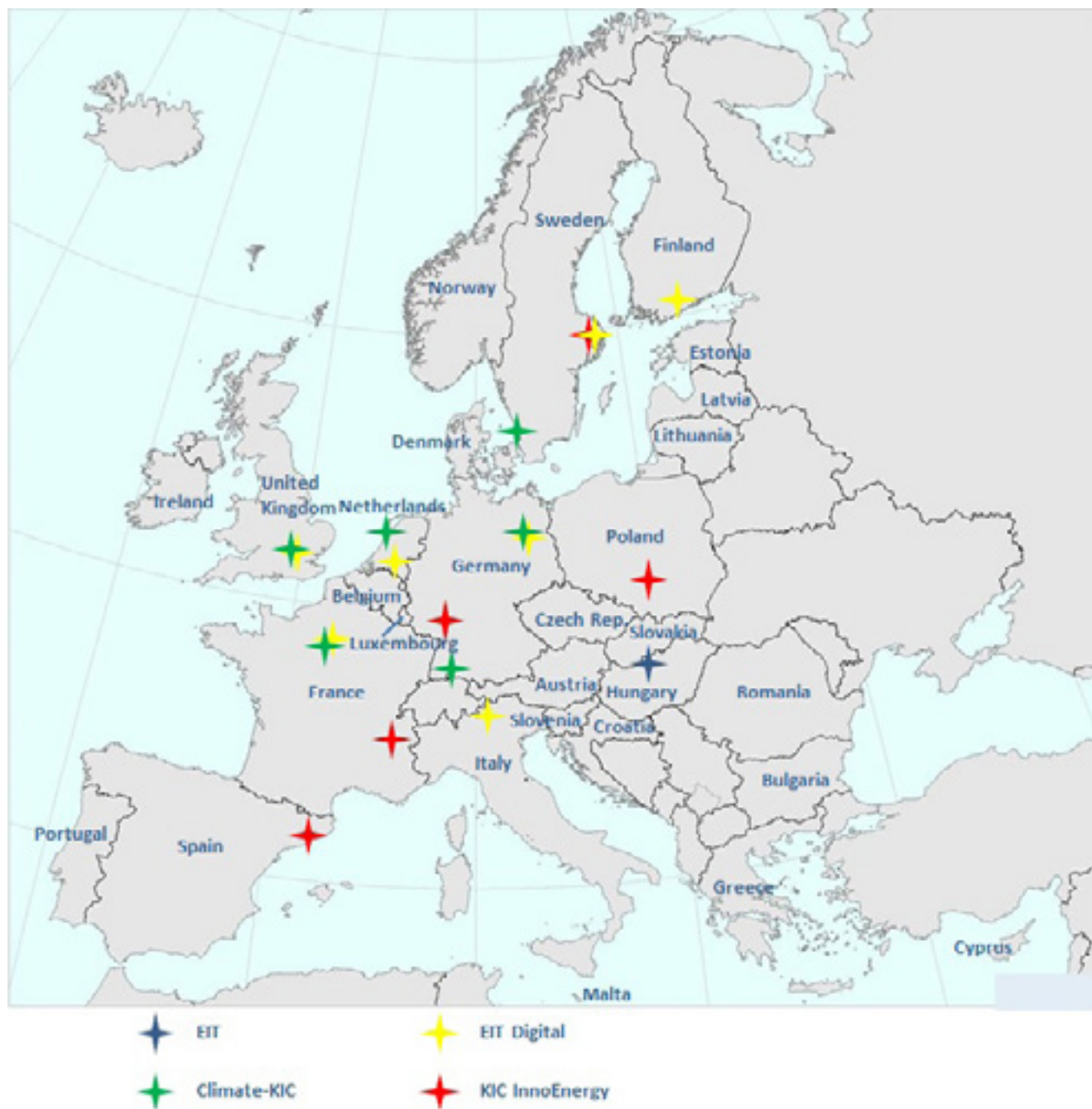
O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Milan Martin CVIKL, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 3 de fevereiro de 2016.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Centros de colocação regionais distribuídos pela Europa



Fonte: Com base nos dados do Eurostat.

Objetivos do EIT

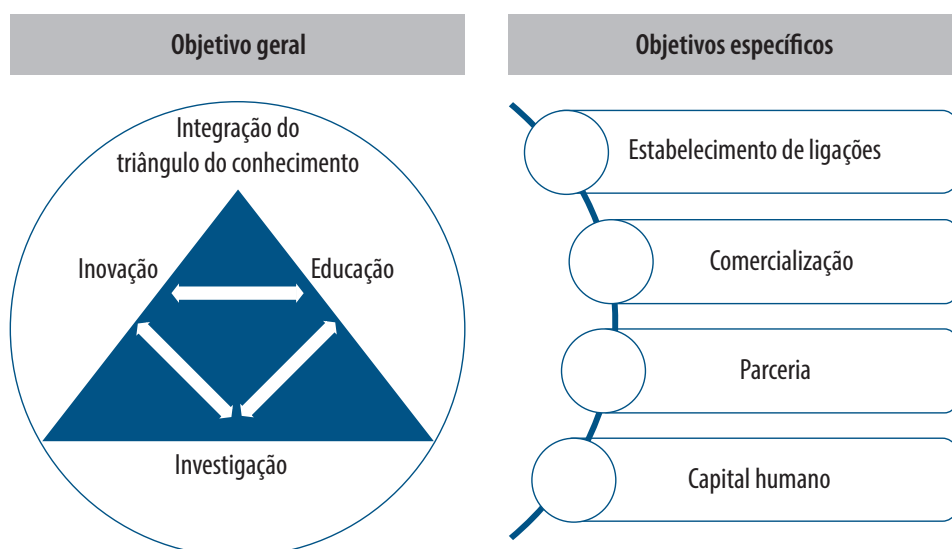
O objetivo geral do EIT é «contribuir para o crescimento económico sustentável e para a competitividade na Europa, reforçando a capacidade de inovação dos Estados-Membros e da União, a fim de responder aos grandes desafios que a sociedade europeia enfrenta. Para tal, o EIT deve promover as sinergias, a cooperação e a integração do ensino superior, da investigação e da inovação segundo os padrões mais exigentes, inclusive incentivando o empreendedorismo»¹.

A base jurídica do programa Horizonte 2020 aperfeiçoou este objetivo geral, determinando quatro objetivos específicos para o período de 2014-2020²:

- o estabelecer ligações através da integração da educação e do empreendedorismo na investigação e inovação;
- o adotar uma lógica empresarial e uma abordagem orientada para os resultados;
- o superar a fragmentação com a ajuda de parcerias integradas a longo prazo;
- o apoiar o principal ativo da inovação na Europa: as pessoas altamente talentosas.

Ver na **figura** abaixo uma perspetiva dos objetivos do EIT.

Perspetiva dos objetivos do EIT



Fonte: TCE.

¹ Artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 1292/2013.

² Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação.

Outros subobjetivos do EIT incluem:

- o desenvolvimento de um rótulo EIT, com o intuito de atrair e manter os melhores inovadores do triângulo do conhecimento;
- a sustentabilidade das CCI;
- o incentivo à participação das PME.

Assim, o EIT pretende reunir os melhores cérebros e ideias das universidades, centros de investigação e empresas privadas, para atingir uma massa crítica que permita «o reforço da capacidade de inovação da União e dos seus Estados-Membros e estimular a sua capacidade de converter os resultados da investigação em produtos e serviços de elevado valor»³. O referido «estímulo» constitui o efeito que o EIT terá de conseguir demonstrar.

³ Conforme definido na secção 1.1 da Decisão n.º 1312/2013/UE.

Síntese

IV

O EIT adotou uma série de medidas destinadas a abordar as lacunas a nível da eficácia. O EIT já corrigiu as complexidades do quadro operacional através do Grupo de Ação para a Simplificação, da estratégia de monitorização do EIT, bem como dos princípios da boa governação e da sustentabilidade financeira. Por último, o EIT reforçou as suas estruturas de liderança, gestão e governação.

VI a)

As atividades complementares das CCI são essenciais para a junção dos esforços privados e públicos de inovação. Além disso, medem o desenvolvimento de capacidade de inovação a partir das estruturas e capacidades existentes.

A Comissão e o EIT reconhecem que a elaboração de relatórios e o acompanhamento das atividades complementares das CCI merecem ser objeto de uma maior reflexão e de melhoria. A fim de melhorar a forma como as atividades complementares das CCI são utilizadas no âmbito do modelo de financiamento do EIT, o EIT levou a cabo, em 2015, uma revisão para garantir que os montantes aceites durante o período de 2010-2014 são proporcionais e estão devidamente ligados às atividades de valor acrescentado das CCI e que a regra de financiamento de um máximo de 25% do total das despesas das CCI foi respeitada. Além disso, foram apresentadas orientações adicionais em 2015, a fim de reforçar a ligação entre as atividades de valor acrescentado das CCI e as atividades complementares das CCI.

As atividades de valor acrescentado das CCI são atividades financiadas pelo EIT realizadas por organizações parceiras ou entidades das CCI, consoante o caso, contribuindo para a integração do triângulo do conhecimento de educação superior, investigação e inovação, incluindo as atividades de criação, administrativas e de coordenação das CCI, bem como para os objetivos gerais do EIT.

VI b)

As relações de longo prazo entre as CCI e o EIT são regidas pelo AQP e desenvolvidas contratualmente através das convenções de subvenção, em grande medida com base no modelo do programa Horizonte 2020. A fim de permitir o planeamento e a avaliação a longo prazo das estratégias e atividades das CCI, está anexado ao AQP o programa estratégico da CCI. O documento apresenta a estratégia das CCI, os seus objetivos, o impacto esperado e as atividades no âmbito do quadro de parceria, juntamente com um modelo empresarial plurianual e um plano financeiro para a consecução dos objetivos de mercado e das metas estratégicas. O EIT concede subvenções anuais específicas no âmbito dos AQP. O facto de as subvenções serem concedidas numa base anual reflete a necessidade de adaptação rápida ao contexto em mudança em que ocorre a inovação.

Para mais, o êxito e os resultados de muitas das atividades do EIT que permitiram o surgimento de estudantes empreendedores, novas empresas e ideias de negócios que estão a ser desenvolvidas demonstram que o modelo do EIT é adequado para concretizar atividades de inovação. Um Grupo de Ação para a Simplificação está a trabalhar no sentido de reforçar a eficiência da execução e já adotou uma série de medidas concretas, com um roteiro para uma maior simplificação atualmente em curso.

VI c)

Alcançar a sustentabilidade financeira é um dos aspetos mais difíceis da missão do EIT. Foram feitos progressos no sentido da sustentabilidade financeira desde a adoção dos princípios de sustentabilidade financeira, pelo EIT, em março de 2015. As duas CCI designadas em 2014 têm recursos próprios substanciais: uma delas tem capacidade para financiar a totalidade das despesas gerais e de gestão da entidade jurídica das CCI no seu primeiro ano de funcionamento. Ver a resposta ao ponto 38.

O nível de interesse das empresas no modelo de inovação EIT-CCI é elevado, tal como indicado pelo facto de as empresas representarem 56% da totalidade dos parceiros das CCI. Tal cria um potencial extraordinário para reforçar o nível de implicação das empresas nas CCI, tal como especificado nas respostas aos pontos 56-58.

Nos termos do Regulamento que institui o EIT, o EIT deverá funcionar principalmente através de parcerias autónomas, cuja força motriz seja a excelência, entre instituições de ensino superior, institutos de investigação, empresas e outras partes interessadas. O princípio da excelência implica um certo nível de concentração em países com elevada capacidade de inovação. Não obstante, o EIT tem tomado iniciativas sólidas para espalhar o seu apoio a um maior número de países beneficiários, através do Mecanismo Regional de Inovação do EIT (MRI EIT). As novas orientações do MRI EIT, lançadas em 2015 pelo EIT, estão a ser implementadas nos planos de atividades das CCI para 2016, assegurando um alargamento da participação. Por último, o crescimento dos parceiros das CCI para mais de 800 nos últimos meses e a abertura de novos centros de colocação em toda a Europa por novas CCI demonstram que o financiamento já não está tão concentrado num pequeno número de países ou de parceiros.

VI d)

O EIT realiza avaliações de desempenho exaustivas às CCI. O EIT analisa anualmente a execução do plano de atividades das CCI, tanto através de indicadores de desempenho quantitativos, como de análises qualitativas efetuadas por peritos externos e funcionários do EIT. De forma mais alargada, o EIT realiza igualmente acompanhamento no local e análises de atualidade às atividades das CCI. Estes instrumentos, no seu conjunto, proporcionam um panorama muito informativo do desempenho das CCI.

O Conselho Diretivo do EIT adotou, em 3 de dezembro de 2015, uma estratégia de acompanhamento global que irá medir os resultados e o impacto.

VII

Devido à sua conceção, o EIT corresponde a um equilíbrio conseguido entre ser um instituto orientado para o impacto e uma entidade responsável de concessão de financiamento comunitário. O EIT não pode conceder fundos sem garantias, da mesma forma que não pode financiar o fraco desempenho. O EIT tem vindo a melhorar, de forma constante, a sua verificação do desempenho das CCI. Mais recentemente, o EIT rejeitou mais de 1,5 milhões de EUR de custos de atividades de uma CCI, como resultado da sua avaliação do desempenho dessa CCI. O EIT tem vindo igualmente a reforçar a sua avaliação de impacto: a mais recente revisão da primavera entre o Conselho Diretivo do EIT e as CCI centrou-se no impacto; a revisão dos indicadores-chave de desempenho tem por objetivo aumentar o impacto; a adoção de princípios de sustentabilidade financeira e o estudo de viabilidade em curso sobre um fundo de impacto comprovam o foco contínuo do EIT no impacto e no desempenho das CCI (ver também as respostas aos pontos 71-73).

VIII

A Comissão e o EIT consideram que as medidas tomadas em 2015, incluindo as referidas nos pontos 97-105, permitem resolver os principais problemas identificados pelo Tribunal.

IX 1)

A Comissão e o EIT aceitam a recomendação.

IX 2) a)

A Comissão e o EIT aceitam parcialmente a recomendação e tentarão perceber em que medida é possível alargar a plurianualidade.

IX 2) b)

A Comissão e o EIT aceitam a recomendação.

Respostas da Comissão

IX 3)

O EIT e a Comissão aceitam a recomendação.

IX 4)

A Comissão e o EIT aceitam a recomendação. O EIT continuará a desenvolver análises baseadas nos impactos, tal como já fez em 2015.

Introdução

Caixa 2 — Definição da inovação

O EIT tem operado, desde a sua criação em 2008 (Regulamento (CE) n.º 294/2008), no âmbito de uma definição de inovação que inclui a criação de novos mercados e de valor para a sociedade. A definição aqui utilizada foi atualizada pela OCDE para refletir este conceito mais lato de inovação nas suas Estratégias de Inovação de 2010 e 2015¹.

A missão do EIT e, conseqüentemente, também os seus objetivos, assentam na definição de inovação que inclui objetivos societais.

Observações

25

A colocação do EIT sob a alçada da DG Educação e Cultura (que também participa plenamente no programa Horizonte 2020 através das suas Ações Marie Skłodowska-Curie) foi, de facto, uma forma de garantir que o setor do ensino superior é refletido na integração do triângulo do conhecimento, essencial para o EIT. O principal mecanismo para o assegurar é o Conselho Diretivo do EIT, onde tem sido sempre garantida uma participação equilibrada dos diferentes lados do triângulo. A Comissão (DG Educação e Cultura) toma as medidas necessárias para assegurar a existência de uma boa coordenação entre os serviços competentes da Comissão.

1 Estratégia de inovação de 2015 da OCDE, p. 15. <http://www.oecd.org/sti/OECD-Innovation-Strategy-2015-CMIN2015-7.pdf>: «Um âmbito de aplicação que vai além da ciência e da tecnologia, envolvendo investimentos num vasto conjunto de ativos baseados no conhecimento, que se estendem além da I&D. As inovações sociais e organizacionais, incluindo os novos modelos de negócio, são cada vez mais importantes para complementar a inovação tecnológica.»

Estratégia de inovação de 2010 da OCDE, p. 20. <http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=en&ds=&ISBN=9789264084704>: «A inovação, assim definida, é claramente um conceito muito mais amplo do que o de I&D e é influenciada por um amplo conjunto de fatores, alguns dos quais podem ser afetados pelas políticas. A inovação pode ocorrer em qualquer setor da economia, incluindo os serviços da administração pública, tais como a saúde ou a educação.»

Referência do Horizonte 2020: https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/reference_terms.html

26

A coordenação dos vários serviços da Comissão é assegurada pela DG Educação e Cultura e assume a forma de um contacto direto das CCI e do EIT com os serviços competentes da Comissão. A DG Educação e Cultura desenvolveu diferentes formatos para facilitar este processo, do nível operacional ao estratégico. A DG Educação e Cultura organiza, todos os anos, uma conferência de um dia com *workshops* onde as CCI e o EIT se encontram com os serviços da Comissão de várias direções-gerais. Também são organizadas, sempre que necessário, reuniões *ad hoc* informais do EIT com os serviços da Comissão ou das CCI com os serviços da Comissão, para facilitar a colaboração. A DG Educação e Cultura também coordena a consulta interserviços prévia à adoção do programa de trabalho trienal, na qual todas as direções-gerais estão formalmente envolvidas. Todos os serviços da Comissão interessados participam no grupo diretor interserviços para a avaliação intercalar do EIT.

O EIT também interage de forma regular e direta com os serviços da Comissão, nomeadamente, mas não exclusivamente, com a DG Investigação e Inovação e a DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME. Por exemplo, o EIT mantém um contacto direto com os serviços da DG Investigação e Inovação relativos ao próximo convite à apresentação de propostas de CCI, ou relativamente ao acesso às ferramentas informáticas do Horizonte 2020. No âmbito da reunião anual, a DG Educação e Cultura apoia reuniões bilaterais dos serviços do EIT para coordenar os trabalhos do ano em questão sobre iniciativas específicas.

Foram estabelecidos contactos significativos durante o ano de 2015 entre a DG Educação e Cultura, o EIT e a DG Política Regional e Urbana, tendo em conta os objetivos partilhados do Mecanismo de Integração Regional do EIT e das estratégias de Especialização Inteligente.

27

A presença de ambos os tipos de atividade é essencial para o modelo de inovação do EIT: reflete o objetivo de desenvolver a inovação (atividades financiadas pelo EIT) para além das estruturas e capacidades existentes (atividades complementares). A Comissão e o EIT consideram que as atividades de valor acrescentado das CCI e as atividades complementares das CCI formam um conjunto coerente de atividades de inovação.

29

O conceito de atividades complementares das CCI não foi inicialmente definido em pormenor de forma satisfatória, mas foi sendo reforçado ao longo do tempo (ver também os pontos 100 e 101).

A fraqueza da ligação entre as atividades financiadas pelo EIT e as atividades complementares referida aqui pelo Tribunal foi reconhecida e o EIT colocou em prática alterações na primeira metade de 2015 que irão reforçar a verificação desta ligação ao nível do planeamento das atividades.

31

O EIT reforçou significativamente a ligação entre as atividades financiadas pelo EIT e as atividades complementares das CCI. O plano de atividades e as convenções de subvenção de 2015 introduziram pela primeira vez o princípio da proporcionalidade entre as duas. A partir de 2016, esta ligação será reforçada: as atividades complementares das CCI são agora revistas pelo EIT na fase de avaliação do plano anual de atividades das CCI. Os resultados destas alterações serão visíveis em 2016.

O EIT tem igualmente em conta os resultados e as consequências de cada atividade complementar individual. Se se verificar um resultado forte, poderá ser aceite uma atividade complementar de CCI com um custo relativamente elevado. O custo da atividade complementar das CCI deve ser proporcional ao custo da atividade financiada pelo EIT e/ou ao impacto esperado; por conseguinte, uma atividade complementar de uma CCI com um custo relativamente elevado pode também ser aceite se tiver um impacto considerável na promoção da missão da CCI.

32

O EIT está a reforçar a verificação das atividades financiadas pelo EIT e as ligações às atividades complementares das CCI numa etapa programática, ou seja, aquando da avaliação dos planos de atividades, a partir do ciclo de planos de atividades de 2016. Por conseguinte, as CCI deixarão de poder substituir as atividades complementares das CCI planeadas na fase de apresentação de relatórios sem a aprovação do EIT, e deixará de existir incerteza quanto a se os custos das atividades complementares das CCI serão aceites na fase de apresentação de relatórios.

Caixa 3 — Exemplo de uma atividade complementar de uma CCI que não apresenta uma relação suficientemente clara com uma atividade financiada pelo EIT

As atividades complementares contribuem de duas formas para a consecução dos objetivos das CCI. Podem desenvolver atividades financiadas pelo EIT ou constituir a base a partir da qual o EIT pode financiar mais inovação. A utilização das atividades complementares das CCI apenas como uma alavanca para o financiamento representa uma abordagem demasiado limitada à inovação.

Além disso, o EIT aperfeiçoou ainda mais as suas orientações dirigidas às CCI sobre as atividades complementares das CCI, no âmbito das orientações relativas ao plano anual de atividades.

33

A inovação não surge em isolamento, exigindo atividades complementares e ecossistemas em que as atividades financiadas pelo EIT possam ser integradas.

No entanto, a Comissão e o EIT concordam que é preciso dar uma maior atenção à definição de atividades complementares e à forma de medir com maior precisão o efeito de alavanca do financiamento do EIT. A Comissão e o EIT acolhem, portanto, com agrado as sugestões do Tribunal. O EIT já tomou, em resultado dessas sugestões, medidas nesse sentido.

35

As atividades complementares das CCI que fornecem a base de conhecimentos para novas atividades de valor acrescentado terão de ser sempre, logicamente, «retroativas», no sentido em que as atividades complementares da CCI em questão são completadas antes do início das atividades financiadas pelo EIT.

Algumas atividades complementares das CCI serão, por definição, não adicionais. Em vez disso, constituirão a base das atividades financiadas pelo EIT. Estas atividades financiadas pelo EIT podem levar a uma maior alavancagem numa fase posterior do processo, ao criarem produtos, processos ou serviços que tragam retorno. Caso não existisse uma atividade complementar inicial das CCI, os resultados de uma atividade financiada pelo EIT que dependesse dessa atividade complementar não poderiam concretizar-se. Por este motivo, são necessárias atividades complementares das CCI retroativas no modelo de inovação do EIT.

Ao mesmo tempo, a Comissão e o EIT aceitam que tais atividades complementares das CCI não possam ser diretamente contabilizadas no cálculo do efeito de alavanca das atividades financiadas pelo EIT.

Tal como anteriormente exposto, as atividades complementares são fundamentais para que os sistemas de inovação funcionem de forma eficaz, e estão em conformidade com uma perspetiva plurianual.

Caixa 4 — Uma atividade retroativa não pode resultar num efeito de alavanca

As atividades complementares são necessárias para criar a base das atividades financiadas pelo EIT ou para as complementar. Não se pode considerar que todas as atividades complementares asseguram o efeito de alavanca, sendo necessárias melhores definições para avaliar o efeito de alavanca.

37

As contribuições em espécie como atividades complementares ou as contribuições em dinheiro para as atividades complementares são essenciais para o funcionamento dos sistemas de inovação.

Caixa 5 — Exemplo de atividade complementar de CCI não adicional

A inclusão de novos estudantes envolve sempre mais custos em termos de ocupação dos professores para participar em ações de formação, equipamento de laboratório (nomeadamente em cursos com uma forte componente prática), gestão de estágios em empresas (que requerem atenção individualizada) e utilização dos serviços universitários. É por esse motivo que os custos dos estudantes não financiados pelo EIT podem ser justificados como custos diferenciados das CCI para um curso financiado pelo EIT.

38

A sustentabilidade financeira não deve ser entendida como uma paragem completa do financiamento do EIT às CCI, mas o financiamento do EIT diminuirá para um «*nível mínimo predefinido*» tal como definido nos «*princípios de sustentabilidade financeira das CCI*» adotados pelo Conselho Diretivo do EIT em 5 de março de 2015.

Está ainda por demonstrar que 15 anos são insuficientes para desenvolver e aplicar com sucesso uma estratégia que tem em vista a sustentabilidade financeira.

A Fundação EIT foi criada para funcionar a um nível diferente e com um objetivo diferente das CCI. As CCI obtêm e garantem fundos com o objetivo de um possível retorno dos investimentos e podem gerar receitas a partir das suas próprias atividades, o que nunca aconteceu com a Fundação EIT.

39

Embora seja consensual que alcançar a sustentabilidade financeira será um desafio, é ainda demasiado cedo para apreciar a situação. A OCDE salienta, na sua Estratégia de Inovação de 2015, que deve ser adotada uma perspetiva de longo prazo aquando da avaliação do retorno dos investimentos em inovação. Consequentemente, os dados dos primeiros cinco anos de funcionamento das CCI não são suficientes para tirar conclusões sobre a sua sustentabilidade financeira a longo prazo.

O EIT tem vindo a reforçar os seus esforços neste domínio. Em conformidade com os princípios de sustentabilidade financeira das CCI, o EIT está atualmente a desenvolver um modelo para a apresentação de relatórios sobre a sustentabilidade financeira das CCI, que será introduzido nas orientações relativas à apresentação de relatórios, de forma a garantir uma correta comunicação das receitas por parte das CCI. Os planos de atividades de 2016 e as respetivas avaliações por peritos do EIT já mostram progressos significativos. Todas as CCI tornaram este num dos seus objetivos prioritários, e as atividades são analisadas em conformidade, para criar retorno com as receitas das atividades. Por exemplo, uma das novas CCI financia plenamente as suas despesas gerais e de gestão através dos seus próprios fundos, o que é um forte ponto de partida para se tornar financeiramente sustentável.

O progresso realizado pelas CCI no sentido da sustentabilidade financeira será avaliado em 2016, após a receção dos primeiros relatórios. Em conformidade com os princípios de sustentabilidade financeira, as CCI serão analisadas mais aprofundadamente, após 7 anos, quanto aos progressos realizados pelo EIT. O EIT criou igualmente um grupo de trabalho, contratou um perito e lançou uma série de iniciativas destinadas a apoiar as CCI na sua busca da sustentabilidade financeira.

Por todas estas razões, é demasiado cedo para se fazerem juízos sobre a sustentabilidade financeira das CCI a 10 anos.

42

A alteração dos planos de atividades durante a execução é um processo regular que permite um elevado grau de flexibilidade para a inclusão de projetos de inovação, mesmo nos últimos meses do período de vigência das convenções de subvenção. Esta possibilidade foi utilizada de forma extensiva pelas CCI no período de 2010-2014. Em 2014, foram aprovadas pelo EIT cinco alterações que incluem novas atividades das CCI.

Além disso, as orientações de 2014 relativas à elaboração dos planos de atividades das CCI permitiram que as CCI incluíssem, no plano de atividades, atividades de valor acrescentado das CCI, não plenamente especificadas, até 15% do orçamento. A abordagem está a ser seguida de forma análoga em 2015, ou seja, os planos de atividades incluem uma descrição do processo de seleção das novas atividades e é disponibilizada a definição precisa das atividades, quando se encontram disponíveis dados específicos.

Para mais, as CCI têm a possibilidade de transferir até 100% do seu orçamento entre atividades no âmbito da mesma rubrica orçamental, e até 20% entre rubricas orçamentais sem aprovação prévia do EIT. Esta disposição é muito mais flexível e vantajosa do que em qualquer outro programa da UE e demonstra ainda que foram concebidos mecanismos específicos para apoiar alterações num contexto de reação rápida, que responde à necessidade de projetos de inovação.

43

O orçamento anual do EIT depende do montante votado no orçamento anual da UE, normalmente em dezembro do ano N-1. Os compromissos orçamentais do EIT não podem ser superiores aos fundos aprovados pelo orçamento da UE. É este o motivo pelo qual o EIT assina convenções de subvenção anuais com as CCI. No entanto, estão a ser exploradas medidas adicionais destinadas a ter em conta a dimensão plurianual de algumas atividades, em especial através do Grupo de Ação para a Simplificação.

44

A abordagem de atribuição concorrencial de financiamento do EIT baseia-se na orçamentação baseada nos resultados, que tem uma incerteza inerente e recompensa a excelência e o impacto. Proporcionar certeza a longo prazo no que diz respeito ao financiamento pode ser prejudicial para uma abordagem orientada para os resultados e para o impacto.

Além do mais, conforme indicado nas respostas aos números 41 e 44, as CCI dispõem de diversos instrumentos que oferecem segurança contra flutuações de financiamento a curto prazo. Estes incluem instrumentos gerais do mercado financeiro, bem como flexibilidade na conceção do plano de atividades.

Caixa 6 — O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)² e o seu impacto no orçamento do EIT — Segundo parágrafo:

Embora o financiamento das CCI tenha sido, com efeito, reduzido em 2016, este afigura-se suficiente para que três CCI consolidadas mantenham planos de atividades substanciais e para que duas novas CCI tenham um rápido percurso de crescimento. Em 2016, foram atribuídos mais de 233 milhões de euros às três CCI consolidadas e 41 milhões de euros às duas novas CCI.

2 Parecer n.º 4/2015 sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013.

45

Os argumentos apresentados relativamente à inadequação das convenções de subvenção anuais deverão ser ponderados tendo em conta as iniciativas adotadas pelo EIT para combinar as perspetivas anual e plurianual. É importante salientar que a perspetiva plurianual é tida em consideração no quadro da atribuição concorrencial de financiamento anual. Além disso, para além do financiamento concorrencial, há um elemento de financiamento de apoio na atribuição anual de financiamento às CCI. O financiamento de apoio é distribuído em partes iguais entre as CCI e oferece uma segurança de financiamento de alto nível. Além disso, é importante notar que o AQP constitui a base jurídica e o «compromisso» do EIT em apoiar as CCI no longo prazo. Tal como foi anteriormente referido, existe também uma flexibilidade inerente ao ciclo anual de subvenções que permite interromper e introduzir projetos inovadores ao longo do ano, ou seja, o ciclo anual não impede a flexibilidade das atividades individuais, mas permite a existência de um quadro global de planeamento.

46

A educação é um dos principais pilares de atividade do EIT. O EIT tem especial cuidado para que os seus programas de educação sejam adequadamente financiados. A prestação de apoio garantido ao financiamento de cada CCI por uma parte importante do orçamento reduz a incerteza relativamente a atividades plurianuais prioritárias, tais como os programas educativos.

47

A prestação de financiamento de apoio reduz o risco de rutura da continuidade de uma grande parte do programa.

Ver a resposta da Comissão e do EIT aos pontos 41 e 44.

48

O elemento significativo de financiamento de apoio do modelo de financiamento do EIT oferece um certo grau de segurança de planeamento a longo prazo.

Ver a resposta da Comissão e do EIT aos pontos 41 e 44.

49

Devido à natureza anual do orçamento do EIT e ao facto de o orçamento da UE não ser geralmente adotado antes de meados de dezembro, as convenções de subvenção para um dado ano não podem ser assinadas antes de 1 de janeiro desse ano. Esta questão foi primeiramente abordada pelo Tribunal de Contas Europeu no relatório anual específico para o exercício de 2011, e o EIT apresentou as suas observações. O EIT comprometeu-se a reduzir o período compreendido entre a data de início da ação definida nos planos de atividades das CCI e a data de assinatura das convenções de subvenção. Graças a este esforço, as convenções de subvenção de 2013 e 2014 foram assinadas respetivamente com as três CCI em fevereiro de 2013 e 2014.

O ano de 2015 foi um ano de exceção, uma vez que as CCI solicitaram um atraso na aplicação do novo AQP, a fim de melhor esclarecer as implicações das disposições específicas entre o EIT, as CCI e a Comissão Europeia no contexto da harmonização pelas regras do programa Horizonte 2020. Além disso, devido às consultas jurídicas necessárias, a aprovação *ex ante* das novas convenções de subvenção pela Comissão foi mais demorada do que o habitual. O EIT espera que, a partir de 2016, a assinatura das convenções de subvenção volte a ser pontual, quando os novos AQP estiverem já em vigor, o que significa que a assinatura tardia em 2015 foi um caso único.

50

Embora esta tenha sido a prática corrente até 2015, as CCI podem, em determinadas condições, tais como a execução dos pré-financiamentos anteriores e sob reserva de algumas das obrigações de apresentação de relatórios intercalares, solicitar pagamentos de pré-financiamento adicionais.

Embora o EIT gostasse de fornecer um pré-financiamento até 70% do montante da subvenção concedida, a fim de ajudar as CCI a gerirem a sua situação de tesouraria, é importante notar que o nível de pré-financiamentos está sujeito à disponibilidade de dotações de pagamento, o que está para além do controlo do EIT. Prevê-se que o pré-financiamento para a convenção de subvenção de 2016 seja de cerca de 60%.

As CCI, como poderosas redes de inovação que incluem fortes parceiros industriais e universitários, estão em posição de resolver a situação a nível dos fluxos de caixa, por exemplo através da contração de empréstimos bancários, tal como já foi demonstrado por algumas CCI. Isto permite-lhes aumentar as taxas de pré-financiamento a parceiros ou beneficiários (por exemplo, estudantes ou empresas em fase de arranque), onde, caso contrário, o fluxo de caixa constitui um problema.

51

O Conselho Diretivo do EIT aprovou a estratégia de monitorização do EIT em 3 de dezembro de 2015, que irá medir os dados para o programa Horizonte 2020, o impacto do EIT através das suas próprias atividades e das CCI e os resultados das CCI. Além disso, o EIT é um contribuidor ativo para o relatório anual de acompanhamento do programa Horizonte 2020 para 2014, e terá uma secção dedicada a si no relatório.

52

Foram feitas alterações nos ICD básicos a fim de aperfeiçoar o seu conceito/significado no intuito de assegurar condições de igualdade entre as diferentes CCI e de responder ao caráter evolutivo das CCI. As alterações foram efetuadas depois de consultadas as CCI, a fim de abordar, entre outras coisas, as diferenças entre os setores de atividade das CCI e contextos mais vastos.

As alterações dos ICD ao longo do tempo refletem, por isso, diretamente as conclusões do ponto 52.

53

O EIT realiza análises abrangentes para comparar as CCI com base em vários fatores, e não apenas com base nos ICD básicos. A execução dos planos de atividades das CCI é avaliada tanto através de indicadores de desempenho quantitativos, como de análises qualitativas efetuadas por peritos externos e funcionários do EIT. De forma mais alargada, o EIT realiza igualmente acompanhamento no local e análises de atualidade às atividades das CCI. Estes instrumentos, no seu conjunto, proporcionam um panorama muito informativo das diferenças entre as CCI.

54

O EIT reconhece que os resultados e os impactos só podem ser medidos através de uma combinação de indicadores qualitativos e quantitativos. Este tema é tratado de forma exaustiva na estratégia de monitorização do EIT, adotada pelo Conselho Diretivo do EIT em dezembro de 2015, e na revisão em curso dos ICD, tal como indicado no ponto 102.

55

A comunidade empresarial está fortemente representada na governação das CCI, desempenhando um papel de liderança na formação das estratégias das CCI. Segue-se uma lista não exaustiva dos representantes dos respetivos setores de atividade nos conselhos diretivos das CCI:

- EIT Digital: Deutsche Telekom AG, Philips, Nokia, British Telecom, Alcatel-Lucent, Ericsson;
- CCI Clima: Bayer Technology Services GmbH, GDF Suez, South Pole Carbono, Velux A/S;
- CCI Inovação-Energia: Total SA, Gas Natural Fenosa, Electricité de France, ABB AB, Areva SA.

56

O nível de financiamento baseado em subvenções do EIT não é uma medida suficiente do nível de participação nas CCI. Por exemplo, os recursos financeiros disponíveis para o ensino superior são orientados para apoiar programas de ensino mais empreendedores e estudantes finalistas de cursos universitários, o que traz vantagens diretas para as empresas. Uma medição da participação deveria ter em conta o número de parceiros, uma vez que é a medida direta da atratividade de uma CCI, bem como a natureza das atividades apoiadas, ao invés do tipo de instituição que a executa.

57

O EIT e as CCI foram concebidos para abordar o problema existente a nível de toda a UE de um baixo nível de cooperação entre universidades e empresas. É por este motivo que a comunidade empresarial está fortemente representada na governação das CCI, desempenhando um papel de liderança na formação das estratégias das CCI. Era, no entanto, de esperar que houvesse problemas iniciais para atingir o nível desejado de cooperação entre universidades e empresas. A fim de abordar esta questão, o EIT tem vindo a alterar as orientações relativas aos planos de atividades e a dar sugestões estratégicas às CCI. As CCI têm também vindo a alterar os seus regulamentos e procedimentos internos.

Os progressos realizados pelo EIT e pelas CCI neste domínio indicam que o modelo das CCI é o indicado para o desenvolvimento de uma cooperação universidades-investigação-empresas a longo prazo, e estamos convencidos de que, no futuro, os resultados continuarão a melhorar.

58

Embora o EIT não tenha um objetivo para a parte do orçamento destinada às PME, possui metas quantificadas para a criação de PME. As PME em fase de arranque criadas pelo EIT constituem um dos ICD do EIT e são, portanto, fortemente incentivadas. Para 2014, as três CCI da primeira leva comunicaram que foram criadas 90 empresas em fase de arranque, todas PME, de acordo com a definição da Recomendação da Comissão (C(2003)1422). Além disso, muitas outras pequenas empresas existentes foram apoiadas por subvenções concedidas ou através da prestação de serviços no quadro dos aceleradores das CCI.

59

O EIT alcançou resultados excepcionais na promoção e apoio à participação das PME em atividades de inovação.

Muitas atividades do EIT são especificamente direcionadas para as PME. Como incentivo financeiro para as PME, o EIT possuía até uma derrogação específica do Regulamento Financeiro da UE durante o período de 2010-2013 que permitia às PME, como parceiros CCI, declarar 40% de custos indiretos para além dos seus custos diretos, em vez dos 20% previstos para empresas não PME.

No que diz respeito ao apoio orientado para as PME existentes, as parcerias CCI proporcionam um forte ecossistema em que podem receber apoio. As PME existentes, com um potencial de inovação excepcional, estariam em posição ideal para se juntar a uma parceria CCI e tirar pleno partido do apoio prestado pelo EIT. Por conseguinte, um número crescente de PME participam como parceiras em CCI, como beneficiárias de subvenções concedidas pelas CCI e como destinatárias de serviços de criação e aceleração de empresas.

60

Dado as CCI procurarem tornar-se financeiramente sustentáveis e poderem utilizar instrumentos financeiros (por exemplo, empréstimos bancários) e outras fontes de rendimento para além do financiamento do EIT, conseguem garantir que os pagamentos às PME são feitos atempadamente, independentemente de quando o financiamento do EIT é recebido. O EIT não está em condições para impor condições de pagamento às CCI relativamente às relações contratuais que estas têm com os seus parceiros, já que as CCI são autónomas a este respeito. No entanto, como os pagamentos de apoio às PME são limitados em termos de dimensão em comparação com o programa em geral, as CCI têm a possibilidade de aumentar o pagamento de adiantamentos às PME através de uma adequada gestão dos fluxos de caixa (as respostas da Comissão e do EIT aos pontos 41 e 44 apresentam outros exemplos da flexibilidade do financiamento das CCI).

61

O EIT recolhe informação, de forma sistemática, sobre o estatuto dos novos parceiros das CCI aquando da sua adesão às CCI. Por conseguinte, o EIT tem informações atualizadas sobre o número de parceiros das CCI que são PME.

Além disso, as organizações de maior dimensão são maioritárias nos primeiros anos de vida de uma CCI, já que dispõem de capacidade para elaborar uma agenda estratégica sólida e uma proposta vencedora que lhes permitem ser escolhidas em primeiro lugar para ser uma CCI. As PME juntam-se normalmente às CCI numa fase posterior, quando a sua participação pode acrescentar valor às atividades das parcerias estabelecidas.

Por exemplo, a CCI Inovação-Energia teve 25 PME como parceiros das CCI no período 2010-2013. No entanto, 55 e 50 novas PME juntaram-se à CCI Inovação-Energia em 2014 e 2015, respetivamente, aumentando assim o número de parceiros PME para 130.

Muitas PME participam no programa EIT-CCI e são os destinatários finais da subvenção do EIT, através de acordos de subcontratação ou de cessão de subvenções com outros parceiros das CCI, tais como universidades, centros de investigação ou empresas industriais. Os programas de aceleração e incubação das CCI destinam-se, em particular, a PME em fase de arranque e o EIT tem um ICD que acompanha a criação de novas PME. O número crescente de PME nas parcerias das CCI, bem como as subvenções do EIT, irão conduzir naturalmente a uma maior percentagem de subvenções absorvidas pelas PME.

62

O EIT apoia ativamente as PME. Existem objetivos claros para a criação de empresas em fase de arranque, sendo este um dos indicadores-chave de desempenho do EIT.

Ver a resposta da Comissão e do EIT ao ponto 57.

64

A promoção de sinergias e complementaridades com outras iniciativas da UE constitui uma prioridade para o EIT e para a DG Educação e Cultura. O objetivo está integrado no Programa Estratégico de Inovação e no Regulamento do EIT.

As sinergias e complementaridades são facilitadas pela DG Educação e Cultura e pelo EIT (por exemplo, a reunião anual com os serviços da Comissão, o EIT e as CCI, bem como os critérios de seleção de novas CCI) e são integradas no modelo das CCI, do qual determinados elementos refletem os objetivos e ensinamentos retirados de outros programas da UE (por exemplo, o conceito de triângulo do conhecimento ecoa aspetos do Erasmus+ e do diálogo universidades-empresas; o conceito de centro de colocação ecoa a política regional da UE; a abordagem aos desafios societais é partilhada pelo programa Horizonte 2020; o modelo de financiamento do EIT tem por base os ensinamentos retirados de outros programas). Existem exemplos concretos de sinergias no âmbito das áreas temáticas das CCI, nomeadamente no EIT Digital: PPP «Internet do Futuro» e «Grandes Volumes de Dados», na CCI Inovação-Energia: Plano SET e na CCI Clima: cooperação com a DG Ação Climática na organização da Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas em Paris em dezembro de 2015.

O EIT continua a promover sinergias ao nível de projetos concretos, mais recentemente no âmbito do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), com a Cooperação Europeia em Ciência e Tecnologia (COST) e a Agência Espacial Europeia (ESA).

69

O EIT já solicitou o lançamento do processo para atingir a plena autonomia financeira. Este processo deverá ser concluído antes do final de 2016.

71

Para além de garantir o cumprimento das regras, o EIT premeia cada vez mais o desempenho e incentiva o impacto. Por exemplo, o mau desempenho terá um efeito cada vez mais negativo no orçamento de uma CCI. No âmbito dos princípios de sustentabilidade financeira das CCI, o orçamento do EIT para as CCI terá uma quota crescente de financiamento concorrencial. Como esta percentagem — que premeia o desempenho — aumenta ao longo do tempo, uma CCI com um mau desempenho terá um incentivo financeiro ainda mais forte para melhorar.

72

O EIT reforçou, em 2015, o impacto direto do fraco desempenho sobre os montantes a pagar — partes de uma declaração de despesas de uma CCI não serão aceites pelo EIT quando a execução da atividade for insuficiente. Ver as respostas da Comissão e do EIT ao ponto VII da Síntese.

Na sequência da intervenção do Tribunal, o EIT tem continuado a reforçar a sua verificação dos custos no quadro dos relatórios anuais de auditoria. O EIT recompensa fortemente o desempenho, ao mesmo tempo que oferece um elevado nível de garantia da elegibilidade dos custos incorridos.

74

O EIT e a Comissão consideram o limiar previsto no artigo 34.º das regras de participação do programa Horizonte 2020 adequado para as subvenções do EIT pagas às CCI. Consideramos proporcionada a exigência de um certificado de auditoria de um beneficiário de fundos da UE/EIT que solicite uma subvenção anual superior a 325 000 euros. Em qualquer caso, o EIT necessitaria de uma derrogação específica do artigo 34.º das regras de participação do programa Horizonte 2020 para utilizar um limiar diferente ou superior aos 325 000 euros para subvenções solicitadas pelos participantes.

Ver igualmente as respostas da Comissão e do EIT aos pontos 79 e 80.

76

É importante notar que os «relatórios financeiros» já não são específicos ao EIT, uma vez que os relatórios de custos foram completamente alinhados pelos modelos do programa Horizonte 2020, a começar pelas convenções de subvenção de 2016.

79 Segundo travessão

Esta recomendação exigiria uma derrogação específica das regras de participação do programa Horizonte 2020 e do Regulamento Financeiro³.

79 Terceiro travessão

Esta recomendação escapa ao controlo do EIT, uma vez que exigiria uma derrogação específica das regras de participação e do programa Horizonte 2020 e do Regulamento Financeiro⁴.

81

A externalização da avaliação técnica dos projetos é uma prática corrente nos programas de I&D. Tal acontece, nomeadamente, no caso de projetos muito complexos que abrangem e integrem vários domínios de atividade, como a educação, a inovação e o empreendedorismo.

83

É importante notar que o EIT tem vindo a melhorar a tendência em termos de rotação de pessoal desde 2013. O baixo coeficiente nacional da Hungria (atualmente em 69%) constitui um importante fator que contribui para a rotação de pessoal. No entanto, isto está para além do controlo do EIT.

84

Entretanto, tiveram lugar melhorias significativas na capacidade de gestão do EIT. A vaga de chefe de unidade foi preenchida e a seleção do outro chefe de unidade está em curso. Além disso, está também em curso a seleção do diretor-executivo do EIT.

³ https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/leg/finreg/Pages/leg-020-08_finreg2012.aspx#fr135

⁴ https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/leg/finreg/Pages/leg-020-08_finreg2012.aspx#fr135

86

O foco do EIT na excelência faz com que seja natural que os países com maior capacidade de inovação estejam mais fortemente representados nas CCI. Embora o objetivo de reforçar as capacidades existentes e os centros de excelência na Europa seja óbvio para o EIT, este assegura igualmente a distribuição de benefícios em zonas da União que não participam diretamente nas CCI, através do Mecanismo Regional de Inovação (MRI EIT).

Caixa 11 — Preocupações quanto à concentração da ajuda financeira do EIT e à falta de transparência

Existe um equilíbrio razoável entre os lados do triângulo do conhecimento, quer em termos de distribuição de parceiros, quer de financiamento. Existem procedimentos claros para a seleção dos projetos pelas CCI, que asseguram o controlo da qualidade e a transparência.

89

Começam a aparecer provas dos resultados do EIT. O EIT criou mais de 1000 diplomados empreendedores, inúmeras empresas em fase de arranque, uma série de histórias de sucesso e uma forte rede pan-europeia de centros de colocalização e de aceleradores de empresas, e promoveu uma cultura de empreendedorismo.

92

A análise de criação de empresas completada em novembro de 2015 apresenta fortes provas do valor acrescentado dos programas aceleradores do EIT/CCI e existem acordos relativos aos empreendimentos apoiados que demonstram resultados significativos do apoio do EIT à criação de empresas.

93

Os ICD mostram que foram apresentados resultados significativos, muitos dos quais se traduzem agora em resultados concretos (ver exemplos mencionados no ponto 90).

94

Vale também a pena salientar que há estudantes não-europeus que integram empresas europeias ou que iniciam os seus empreendimentos depois de completarem os seus estudos, criando assim um impacto e um valor acrescentado para a nossa sociedade. As CCI do EIT criaram um ambiente onde o fosso entre o meio académico e o mundo empresarial diminuiu, e onde esses estudantes têm, por isso, já um caminho mais claro no sentido do trabalho com um parceiro empresarial das CCI após os seus estudos, permanecendo assim na Europa.

98

Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento que institui o EIT, as três primeiras levas de CCI estabeleceram estratégias de sustentabilidade financeira. Os planos de atividades das CCI desde 2014 têm apresentado resumos dessas estratégias. Para o plano de atividades de 2016, um perito do EIT focou-se especificamente em questões de sustentabilidade financeira e avaliou os planos de cada CCI.

103

Os novos acordos-quadro de parceria estão a ser assinados no início de 2016.

Conclusões e recomendações

Recomendação 1

A Comissão e o EIT aceitam a recomendação.

Todas as propostas de alteração da regulamentação terão de ser elaboradas de acordo com os princípios de «legislar melhor», em particular o princípio de «avaliar primeiro». A base jurídica do EIT exige que a Comissão avalie o EIT até ao final de 2017, estando atualmente a ser elaborada uma avaliação com a participação de todos os serviços competentes da Comissão.

A avaliação terá também em consideração o parecer crítico da auditoria e os avaliadores independentes terão acesso a esta auditoria. Serão tomadas futuras medidas com base na avaliação dos resultados, em conformidade com os princípios de «legislar melhor».

A Comissão tomará uma posição quanto à alteração da base jurídica do EIT, com base nas conclusões do perito independente e no resultado desta auditoria.

107

Ver respostas da Comissão e do EIT aos pontos 40 a 49 e 60, que resumem a sua posição sobre estas questões.

Recomendação 2 a)

A Comissão e o EIT aceitam parcialmente a recomendação e tentarão perceber em que medida é possível alargar a plurianualidade.

Recomendação 2 b)

A Comissão e o EIT aceitam a recomendação.

Relativamente à alínea a): revisão completa até à primavera de 2017 e execução (subordinada a essa revisão) até 2018.

108

Ver as respostas da comissão e do EIT a estes pontos, que resumem a sua posição sobre estas questões.

Recomendação 3

O EIT e a Comissão aceitam esta recomendação.

109

Ver as respostas da comissão e do EIT a estes pontos, que resumem a sua posição sobre estas questões.

Recomendação 4

A Comissão e o EIT aceitam esta recomendação.

O EIT continuará a desenvolver análises baseadas nos impactos, tal como já fez em 2015.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT) tem o ambicioso objetivo de reforçar os laços entre os meios académico, científico e empresarial, e afirmar-se como um motor de inovação na União Europeia. O Tribunal concluiu que, não obstante uma justificação válida, o quadro operacional complexo e os problemas de gestão do EIT não permitiram que fosse globalmente eficaz. A auditoria detetou várias insuficiências no modelo de financiamento do EIT, nas disposições relativas à elaboração de relatórios entre o EIT e as Comunidades de Conhecimento e Inovação, e na sustentabilidade financeira destas últimas. Sete anos após a sua criação, o EIT ainda não é totalmente independente da Comissão Europeia no plano operacional, o que tem afetado o seu processo de tomada de decisão. O Tribunal concluiu que, para que o EIT se transforme no instituto de inovação de vanguarda que a sua conceção inicial visava, serão necessários ajustamentos significativos nos planos legislativo e operacional, a fim de promover melhor o potencial de inovação da União Europeia.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações