



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 17.7.2012
SWD(2012) 211 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

Uma Parceria Europeia de Investigação Reforçada em prol da Excelência e do Crescimento

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{COM(2012) 392 final}

{SWD(2012) 212 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

Uma Parceria Europeia de Investigação Reforçada em prol da Excelência e do Crescimento

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

O Espaço Europeu da Investigação (EEI) é um espaço de investigação aberto ao mundo baseado no mercado interno, no qual os investigadores, os conhecimentos científicos e as tecnologias circulam livremente e através do qual a União e os seus Estados-Membros reforçarão as suas bases científicas e tecnológicas, bem como a sua competitividade e a sua capacidade para enfrentar coletivamente os grandes desafios.

Lançado em março de 2000, o Espaço Europeu da Investigação tornou-se um dos objetivos-chave da União desde a entrada em vigor do **Tratado de Lisboa**¹. Em 2010, foi anunciado o **quadro EEI e medidas de apoio** no âmbito da **iniciativa emblemática União da Inovação (UI)**² que faz parte da **Estratégia Europa 2020**³. Em duas ocasiões (em fevereiro de 2011 e março de 2012), o Conselho Europeu apelou para que o EEI fosse completado até 2014.

Num contexto de crise económica, há uma necessidade urgente de investigação e de soluções baseadas na investigação bem como de promoção da excelência científica nas regiões e países a fim de apoiar o crescimento da economia. A plena realização do EEI contribuirá para superar os efeitos negativos na eficácia da investigação na Europa decorrentes da fragmentação na conceção e execução das políticas e atividades de investigação.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

2.1. Principais obstáculos que afetam o desempenho da investigação no EEI

A UE continua a ser um protagonista fundamental no panorama internacional da investigação e desenvolvimento (I&D), mas enfrenta uma série de desafios cruciais que exigem respostas urgentes, tais como a crise financeira, o fraco crescimento económico e o envelhecimento da população.

A iniciativa emblemática União da Inovação que visa promover o crescimento e o emprego estabelece uma agenda abrangente para assegurar que as ideias inovadoras possam ser transformadas em produtos e serviços, com a investigação como uma componente importante.

¹ O artigo 179.º, n.º 1, estabelece que: «A União tem por objetivo reforçar as suas bases científicas e tecnológicas, através da realização de um espaço europeu de investigação no qual os investigadores, os conhecimentos científicos e as tecnologias circulem livremente (...)».

² COM(2010) 546 final

³ COM(2010) 2020 final

Com efeito, a Europa investe demasiado pouco em investigação, em comparação com os seus principais concorrentes (1,9% do PIB na Europa em 2008, em comparação com 2,5% do PIB nos EUA). A produção de conhecimentos está concentrada num número relativamente pequeno de Estados-Membros. A investigação europeia não contempla suficientemente domínios de ponta (por exemplo, as tecnologias da informação e das comunicações, as nanotecnologias, a biotecnologia, a biologia molecular, a genética) que podem gerar descobertas tecnológicas. Esta situação não promove a inovação que é essencial para uma maior competitividade e atratividade da economia europeia.

A investigação na Europa está estruturada de um modo altamente variável e fragmentado. O Espaço Europeu da Investigação (EEI) tem por objetivo superar a fragmentação e criar as melhores condições para a realização da investigação na Europa. Desde 2000 que a União Europeia e os Estados-Membros têm avançado em conjunto para fazer do EEI uma realidade, mas persistem ainda vários obstáculos.

Um insuficiente grau de concorrência nos sistemas de investigação nacionais: A concorrência limitada entre instituições de investigação e universidades resulta numa especialização insuficiente. Esta situação não cria as condições adequadas para melhorar a qualidade científica. A parte do financiamento público atribuída mediante convites à apresentação de propostas de investigação varia entre 20% e 80%, com uma média de 40%. A avaliação dos investigadores e das propostas de investigação não se baseia em normas comparáveis entre países.

Os obstáculos à cooperação e concorrência pan-europeias mantêm-se: Os obstáculos surgem devido à baixa comparabilidade e interoperabilidade dos programas de investigação nacionais. Não existe uma flexibilidade suficiente para permitir a cooperação dos programas nacionais para além das fronteiras nacionais e para facultar o acesso a grandes infraestruturas de investigação de interesse europeu, bem como às infraestruturas pan-europeias de investigação. Tal significa que a Europa não está a aproveitar as oportunidades para aumentar a qualidade e o impacto da sua investigação.

Distorções persistentes entre os mercados de trabalho nacionais para os investigadores: Os obstáculos são principalmente causados por diferentes abordagens no que diz respeito ao recrutamento baseado no mérito, à autonomia institucional, à não utilização das melhores práticas na conceção das estratégias de recursos humanos relativas a investigadores e na promoção da mobilidade de investigadores, bem como em condições de trabalho pouco atrativas para os jovens investigadores e os investigadores estrangeiros. São também aplicáveis condições diferentes quanto ao acesso às subvenções e respetiva portabilidade. Tal resulta numa redução da mobilidade dos investigadores e em menores oportunidades de carreira.

Progressos limitados na igualdade entre géneros e na dimensão de género no conteúdo da investigação: Nem todos os Estados-Membros implementam políticas que permitam beneficiar das capacidades das mulheres cientistas e da inclusão da dimensão do género no conteúdo da investigação, e também nem todas as organizações interessadas implementam planos de ação no domínio do género para a igualdade entre géneros. Esta situação prejudica a qualidade e relevância da investigação europeia ao não utilizar plenamente o potencial constituído pela diversidade dos recursos humanos científicos, o que tem efeitos sociais e económicos adversos.

Circulação limitada dos conhecimentos científicos e acesso desigual a esses conhecimentos: Os Estados-Membros não estão todos igualmente avançados no apoio às políticas de acesso aberto que poderiam ajudar a reduzir as assimetrias de informação. Há uma série de obstáculos que impedem o acesso dos investigadores a serviços de investigação eletrónicos

sem descontinuidades, incluindo diferentes políticas nacionais de «utilização» para infraestruturas de investigação eletrónicas com financiamento público. A transferência de conhecimentos entre as instituições públicas de investigação e o setor privado é ainda insuficiente em comparação com o que se verifica nos EUA. Esta situação afeta a qualidade científica, bem como os resultados económicos derivados da I&D tanto no setor público como privado.

2.2. Direito de atuação da UE, subsidiariedade e valor acrescentado da UE

O Tratado estabelece que a política de investigação é uma competência partilhada entre os Estados-Membros e a União. O artigo 179.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) confere à União o direito de criar as condições necessárias para a realização do Espaço Europeu da Investigação. O artigo 182.º, n.º 5, do TFUE prevê a utilização do processo legislativo para a adoção das medidas necessárias para a implementação do Espaço Europeu da Investigação.

A plena realização do EEI não põe em questão a soberania dos Estados-Membros. No EEI, os sistemas de investigação nacionais não desaparecem, mas trabalham sim em conjunto de uma forma aberta. As opções políticas selecionadas respeitam o princípio da subsidiariedade na medida em que a União está mais bem colocada para identificar áreas de ação para os Estados-Membros, tendo em conta os obstáculos persistentes e os progressos limitados observados 12 anos após o lançamento do EEI. Várias razões explicam o valor acrescentado europeu. Em primeiro lugar, a otimização na atribuição das atividades - quando necessário - será atingida mediante uma abordagem coordenada, melhorando a eficácia dos sistemas de investigação e reduzindo a duplicação desnecessária de esforços. Em segundo lugar, espera-se que a implementação do EEI permita obter condições de concorrência equitativas e massa crítica, possibilitando assim a criação de condições para que as equipas de investigação mais produtivas trabalhem em conjunto e sejam competitivas a nível internacional. Em terceiro lugar, a dinâmica europeia maximiza a possibilidade de plena realização do EEI a curto prazo, dada a persistência dos supramencionados obstáculos nacionais. Em quarto lugar, é a nível da União Europeia que melhor se pode avaliar objetivamente se houve progressos, se estes são proporcionais e se há necessidade de mais ações para melhorar a situação.

3. OBJETIVOS DAS POLÍTICAS

O principal objetivo da política relativa ao Espaço Europeu da Investigação é melhorar o desempenho, a excelência e o impacto do sistema europeu de I&D. Esta medida ajudará a UE a retomar a via do crescimento económico ao promover a excelência científica e a investigação, ao apoiar a inovação e ao aumentar a atratividade da União enquanto local de investigação.

O objetivo da Comunicação é identificar e promover ações que assegurem que, até 2014, estejam criadas as condições adequadas para melhorar a eficácia dos sistemas de investigação europeus.

Estas condições permitirão: 1. uma maior eficácia dos sistemas nacionais; 2. um nível otimizado de cooperação e concorrência transnacionais; 3. um mercado do trabalho mais aberto para os investigadores; 4. a igualdade entre homens e mulheres e a integração da perspetiva de género na investigação e 5. a otimização da circulação e transferência de conhecimentos científicos, incluindo através do EEI digital.

4. OPÇÕES POLÍTICAS

Opção política 1: Manutenção do *statu quo*: Esta opção implicaria a continuação das atuais políticas, sem esforços adicionais a nível nacional e europeu para eliminar os obstáculos. O principal desenvolvimento seria a adoção e aplicação em 2014 do Programa-Quadro Horizonte 2020, possivelmente com um aumento do orçamento a fim de apoiar atividades de investigação e inovação transfronteiras.

Opção política 2: Parceria reforçada para o EEI: Os Estados-Membros seriam convidados a proceder a reformas estruturais a título voluntário. As organizações de partes interessadas na investigação também se comprometeriam a tomar medidas para a implementação do EEI. A Comissão proporia diferentes tipos de medidas (tais como recomendações) para a plena realização do EEI e acompanharia os seus parceiros na realização dos objetivos. A Comissão avaliaria anualmente os progressos realizados, identificando áreas em que seriam necessárias mais alterações.

Opção política 3: Medidas jurídicas setoriais para o EEI: Esta opção política incluiria uma série de medidas juridicamente vinculativas propostas pela Comissão em várias áreas (por exemplo, setores com tópicos específicos), conforme necessário. Além disso, a ação voluntária por parte dos Estados-Membros complementaria as medidas jurídicas, incidindo nos setores em que os Estados-Membros e as partes interessadas estão em melhor posição para tratar os principais obstáculos.

Opção política 4: Diretiva-Quadro EEI: Esta opção política consistiria numa abordagem jurídica global sob a forma de um pacote abrangente (Diretiva-Quadro) que incluía medidas juridicamente vinculativas, cabendo aos Estados-Membros escolher os meios adequados para atingir os resultados estabelecidos na diretiva.

5. ANÁLISE DOS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES POLÍTICAS

As opções políticas propõem diferentes mecanismos a fim de eliminar os obstáculos e promover sistemas de investigação mais eficazes. Espera-se que essas opções tenham impactos semelhantes (por exemplo, impactos económicos, sociais e ambientais, excelência da investigação e desempenho) uma vez completado o EEI. Deste modo, as principais diferenças entre as opções em termos de impactos residem no calendário para a produção dos resultados esperados, nos custos de execução conexos e no grau de aceitação por parte dos Estados-Membros e das partes interessadas.

Caixa 1: Impactos globais da eliminação dos obstáculos à plena realização do EEI

Impacto económico: Os setores público e privado em todos os Estados-Membros beneficiarão com uma maior eficácia gerada por: maior afetação de financiamento aos investigadores com melhor desempenho, maior cooperação entre os Estados-Membros, melhores soluções para os desafios societários, maior qualidade e relevância da investigação mediante uma melhor tomada em consideração da dimensão do género em todo o processo da investigação, melhor utilização dos investigadores especializados disponíveis, em especial as mulheres, e melhor acesso aos conhecimentos pelos setores privados em geral, especialmente em regiões menos avançadas. Embora a plena realização do EEI signifique a reafetação dos fundos nacionais de investigação a investigação coordenada a nível transnacional, tal poderia beneficiar a economia da UE (um crescimento adicional do PIB de 0,25%) e o mercado de trabalho (323 000 postos de trabalho adicionais) em 2030. No entanto, os custos serão suportados pelas empresas e administrações dos Estados-Membros, em função do tipo de obstáculos a eliminar.

O EEI permitirá dar mais ênfase à viabilidade financeira de domínios cientificamente fortes e coordenar a procura de prestação de serviços de investigação digital eficientes e interoperáveis, o que impulsionaria o setor das tecnologias da informação e das comunicações (TIC) e a inovação nesse setor na UE. O acesso aberto geraria benefícios significativos para a maioria dos intervenientes e potenciais poupanças para muitas instituições.

Impactos sociais: Seriam de esperar impactos positivos, tanto diretos como indiretos, decorrentes de um melhor desempenho do pessoal de investigação e de uma maior cooperação em I&D. As medidas em prol de um EEI digital beneficiariam os investigadores em Estados-Membros e regiões de menor dimensão e menos avançados. O EEI teria também um impacto positivo nos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à igualdade entre géneros, à liberdade de expressão e à liberdade das artes e das ciências.

Impactos ambientais: As questões ambientais seriam abordadas em conjunto e proceder-se-ia a uma melhor coordenação da investigação. Tal permitiria evitar uma duplicação desnecessária e, por conseguinte, aumentar a eficiência.

5.1. Avaliação das opções

Opção política 1: Os obstáculos existentes manter-se-iam, impedindo uma melhoria da eficiência nos sistemas nacionais. Registrar-se-iam benefícios resultantes da implementação do Programa-Quadro Horizonte 2020. Esta opção não daria resposta ao apelo do Conselho Europeu, nem às expectativas das partes interessadas, no sentido da plena realização do EEI.

Opção política 2: Seriam de esperar progressos substanciais mas eventualmente desiguais até 2014. Os Estados-Membros eliminariam os obstáculos em domínios em que é mais necessário atuar, com poucos encargos administrativos. Mobilizariam as partes interessadas — organizações de financiamento e execução da investigação — a fim de contribuir para a realização do EEI. Nesta fase, existe um consenso, em especial entre os Estados-Membros, no sentido de utilizar medidas voluntárias para completar o EEI. Esta opção permitiria dar resposta às expectativas dos Estados-Membros.

Opção política 3: Esta opção implicaria progressos lentos e irregulares no sentido da plena realização do EEI até 2014, mas progressos substanciais a longo prazo em domínios onde (e quando) fossem adotadas medidas legislativas. A implementação seria adiada, pelo menos até 2017, e imporia um pesado encargo às administrações nacionais e à Comissão. A maior parte dos Estados-Membros não tem demonstrado um forte apoio à legislação nesta matéria, o que torna muito difícil a adoção desta opção no Conselho.

Opção política 4: Esta opção produziria os melhores resultados, mas apenas a longo prazo e se for adotada legislação. Seria necessário tempo para proceder a uma avaliação aprofundada da situação existente a fim de desenvolver os princípios e mecanismos a incluir no quadro geral, o qual seria apresentado em 2013/2014. A negociação de todo o conjunto de medidas seria onerosa e morosa e a implementação operacional de medidas seria adiada para um período posterior a 2017, no mínimo. Imporia encargos extremamente pesados para as administrações públicas e a Comissão. Tal como na opção precedente, seria muito difícil conseguir que esta opção fosse aprovada no Conselho.

5.2. Escolher a opção política privilegiada

A opção política 2 - «Parceria reforçada para o EEI» - é a única opção que permite progressos substanciais no sentido da realização do EEI até 2014 e a menores custos. Além disso, esta opção inclui o desenvolvimento de um sistema de avaliação que contribuirá para a identificação de futuras ações. Por conseguinte, a opção política privilegiada é a «Parceria reforçada para o EEI».

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Seria estabelecido um mecanismo de acompanhamento do EEI a fim de avaliar os progressos realizados pelos Estados-Membros e organizações das partes interessadas no que diz respeito a um certo número de indicadores relacionados com as ações previstas na opção política selecionada. Com base nos relatórios dos Estados-Membros sobre as medidas conducentes à realização do EEI, em setembro de cada ano a Comissão apresentará um **relatório de progresso sobre o EEI**.

O relatório avaliará as medidas tomadas e pode incluir recomendações. Destina-se a servir de base à orientação política a propor pela Comissão ao Conselho Competitividade e também para debates no âmbito do Fórum das Partes Interessadas do EEI. Poderia também contribuir para a Análise Anual do Crescimento que orienta as reformas nacionais a realizar pelos Estados-Membros no contexto do Semestre Europeu, ou para prever medidas legislativas.