

CNA | PRR

Comissão Nacional de Acompanhamento  
do Plano de Recuperação e Resiliência

PARECER DA CNA|PRR  
AO RELATÓRIO ANUAL DA  
ESTRUTURA DE MISSÃO RECUPERAR PORTUGAL  
REFERENTE AO ANO DE 2022



## Enquadramento

De acordo com a alínea d) do n.º 4 do art.º 5.º do DL 29-B/2021, compete à CNA:

*“d) Emitir parecer sobre os relatórios semestrais ou anuais de monitorização apresentados pela estrutura de missão «Recuperar Portugal», podendo efetuar recomendações.”*

O presente parecer foi discutido e **aprovado por unanimidade** na reunião de Plenário da CNA-PRR de 12 de junho de 2023.

Este é o terceiro relatório apresentado pela ‘Recuperar Portugal’<sup>1</sup>, sendo dois anuais, referentes a 2021 e 2022 e um semestral, referente ao 1.º semestre de 2022. De notar que no anterior parecer da CNA-PRR foram deixadas sugestões para que se pudesse alcançar um relatório que, para além de uma parte informativa, **também incluía uma análise ao desenvolvimento das atividades no terreno, bem como uma reflexão crítica sobre os resultados alcançados no período temporal em análise.**

A CNA-PRR recebeu o relatório anual de 2022, elaborado pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP), no dia seis de abril de 2023.

Tendo em atenção que a CNA-PRR elaborou o seu relatório anual, em fevereiro de 2023, versando o mesmo sobre o ano de 2022, não se justifica uma análise semelhante à que foi efetuada nesse relatório, reproduzindo-se aqui a sua análise e recomendações, conforme Anexo I.

Desta forma, optou-se por uma análise genérica ao Relatório Anual de 2022, seguindo, para uma melhor compreensão, a estrutura e apresentação do relatório da EMRP. Efetua-se no final deste documento uma apreciação crítica global sobre o referido relatório, na forma de parecer da CNA-PRR.

---

<sup>1</sup> Relatório anual referente ao ano de 2021 (entregue a 17/06/2022); relatório semestral referente ao 1.º semestre de 2022 (entregue a 22/12/2022); e relatório anual referente ao ano de 2022 (entregue a 06/04/2023).

## A. Análise na Generalidade

1. A CNA-PRR recebeu o relatório anual de 2022, elaborado pela EMRP, no dia seis de abril de 2023. Se a entrega tardia do relatório de 2021 foi compreensível, face ao período conturbado que se viveu no final de 2021 e início de 2022, o mesmo já não reconhecemos no ano de 2022. Mantemos por isso o mesmo comentário, **voltando a reforçar a necessidade de o relatório ser produzido pelo menos semestralmente**, caso contrário ele não contribuirá **para ser instrumento de facilitação da tarefa de acompanhamento do PRR e principalmente para permitir a tomada de decisão rápida, por quem de direito, permitindo corrigir eventuais desvios face ao planeado, que possam ocorrer**. Regista-se, no entanto, a disponibilidade demonstrada pelo Presidente da Recuperar Portugal em que o relatório passe a uma periodicidade semestral, indo ao encontro das recomendações da CNA-PRR, no parecer de 06/02/2023, situação que aliás já tinha acontecido, com a preparação do relatório relativo ao 1º semestre de 2022.

Para além desta questão, a CNA-PRR elaborou o seu segundo relatório, aprovado pelo Plenário em 13 de fevereiro de 2023, analisando o mesmo período temporal que este relatório anual em apreciação, tendo o mesmo sido enviado para a EMRP. Neste sentido, foram apresentados aspetos a melhorar e recomendações, bem como também elencados os pontos positivos. De realçar que a CNA-PRR tem incorporada uma postura de diálogo permanente com os beneficiários diretos e intermediários, bem como com a EMRP e a respetiva tutela Ministerial, transmitindo de forma contínua as preocupações e as recomendações que considera pertinentes e que lhe são transmitidas no âmbito das suas competências e auscultação à sociedade civil, no sentido de permitir alterações e melhorias de processos, no curto espaço temporal em que o PRR terá de ser executado.

2. **De uma forma geral, consideramos que o Relatório anual de 2022 da EMRP regista progressos no que respeita à sua forma, incorporando aliás sugestões feitas pela própria CNA-PRR, mas não tem qualquer evolução relevante nos aspetos de conteúdo assinalados pela CNA-**

**PRR no nosso parecer sobre os relatórios de 2021 e 2022 (semestral).** Registamos pela positiva a forma mais clara e sintética da apresentação na parte 05 (processo de implementação do PRR | análise por componentes e dimensões estruturantes), com a introdução de gráficos que permitem, de forma visual e fácil, identificar a execução financeira e o pagamento dos vários subinvestimentos, comparando com as dotações. Realça-se também pela positiva, a simplificação gráfica na apresentação dos objetivos de cada componente, bem como do cumprimento das reformas.

3. **Pela negativa, destacamos que o relatório continua a adotar um formato de relato descritivo das atividades sem qualquer qualificação nem quantificação do estado, da evolução material de cada projeto ou da sua maturidade. Daí resulta uma imagem da execução que não consideramos ser a realidade, ou seja, um programa sem falhas ou atrasos na sua implementação.** De forma idêntica se verifica na parte 08 (perspetivas para 2023), uma descrição de evidências gerais, com considerações que antecipam uma implementação do PRR sem quaisquer problemas, atrasos ou constrangimentos, algo que também não consideramos aderente à realidade.
4. Verificamos também que continua a não existir um capítulo que incorpore uma apreciação crítica sobre os resultados alcançados durante o período temporal de análise. Questões como os principais resultados alcançados, as dificuldades sentidas, os recursos disponíveis e as ações de melhoria a implementar no ano seguinte constituem-se como dimensões relevantes, que consideramos estar ausentes. Consideramos determinante e por isso recomendamos uma vez mais, que o relatório inclua conteúdo que permita avaliar o que está efetivamente a ocorrer no terreno, informação que é conhecida da EMRP, fruto do relato efetuado pelos beneficiários e das visitas realizadas, no âmbito dos investimentos e reformas que estão a ser executados e não apenas nos aspetos contratuais e no fluxo financeiro para os beneficiários. **Daqui se conclui que este relatório não serve os objetivos de quem esteja a gerir o programa, pois não inclui**

**informação para a tomada de decisão sobre o que esteja a correr menos bem na execução, a tempo de se efetuarem as correções devidas.**

5. A CNA-PRR mantém a importância de que se disponha de dados e indicadores que permitam reconhecer “o que se está a fazer” e o que necessita de maior atenção de gestão por parte dos decisores. Sem isso o PRR não poderá ser eficazmente gerido. A CNA-PRR tem procurado, na medida das suas possibilidades, evidências dessa execução, que temos reportado nos nossos relatórios, bem como nos contactos periódicos com os beneficiários e com as várias áreas governativas e que permitiram encontrar áreas de preocupação ou que requerem intervenção crítica, as quais, não se descortinam neste relatório da EMRP. **Consideramos por isso que o relatório não cumpre a missão de informação à população, em virtude de não incluir dados concretos sobre a execução no terreno.**
6. O modelo escolhido no PRR delega nos Beneficiários Diretos e nos Beneficiários Intermediários a responsabilidade do lançamento dos concursos e dos investimentos ou da seleção dos Beneficiários Finais, que terão a responsabilidade da execução, pelo que uma parte do sucesso do PRR depende da capacidade destas entidades em colocarem no terreno estes projetos. Foi entendimento da CNA-PRR, vertido no seu parecer ao relatório de 2021, que o modelo de relacionamento e a comunicação entre a EMRP e os Beneficiários Diretos e Intermediários são peças cruciais para o sucesso da execução, não sendo novamente visível no relatório como se processa este relacionamento. Em resposta ao parecer da CNA-PRR, a EMRP argumentou que *“O Relatório inclui uma descrição dos Sistemas de Informação, dos mecanismos de contratação e implementação do PRR com os Beneficiários Diretos e Intermediários e uma descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno, que estão, em conjunto com as orientações técnicas produzidas pela Recuperar Portugal, disponíveis também no seu website”*, mencionando também as regras de comunicação, o encontro anual e momentos de formação e interação. Considera a CNA-PRR que a disponibilização de documentos com

regras, orientações técnicas ou outras são de extrema importância, no entanto, numa visita ao website da EMRP, verifica-se que a última orientação técnica está datada de 26 de novembro de 2021. Sabendo a CNA-PRR que existiram orientações técnicas por parte de beneficiários intermediários (nomeadamente o IAPMEI), no interesse da promoção da transparência, essas orientações técnicas deveriam também ser partilhadas nesta página. Também se verifica um número extremamente baixo de FAQ (11), versando basicamente sobre generalidades do PRR. Mantem-se a recomendação de que se criem momentos de partilha, discussão e reflexão entre estes atores, de forma que se construa conhecimento e confiança entre os diferentes intervenientes deste processo.

7. Realça-se como ponto positivo a existência de um plano de avisos, que em janeiro de 2023 já continha antecipação para dezembro desse ano, com atualização mensal. Reforça-se, no entanto, a necessidade de cumprimento do calendário previsto, na medida em que se tem verificado que em vários casos existem derrapagens nas datas propostas, o que dificulta o processo de planeamento junto dos beneficiários finais.
8. Realça-se como positiva a descrição detalhada das ações de controlo realizadas pela Equipa Segregada de Controlo Interno (ESCI), pese embora seja importante um resumo genérico dos resultados de tais controlos, bem como as recomendações elaboradas junto dos beneficiários diretos e intermediários.
9. No que diz respeito aos indicadores de resultado e de impacto, verificamos que tal temática está ausente deste relatório, situação que consideramos preocupante, em virtude da necessidade de iniciar essa discussão desde já.

## B. Apreciação Crítica das partes que compõem o relatório de 2022

### Parte 03. O plano de recuperação e resiliência

10. Tal como mencionado na análise na generalidade, a CNA-PRR considera que esta parte assume um formato de relato descritivo da envolvente de criação do MRR até final de 2022, com uma perspetiva de concretização sem falhas e por isso também sem uma avaliação de riscos. Sem essa análise esta Parte 3 perde qualquer interesse.
11. Relativamente à informação e comunicação, releva-se como positivo a melhoria do website da EMRP, que se percebe mais dinâmico, que permite a todos os cidadãos aceder em tempo real aos *dashboards* com a execução financeira do PRR e que colocou também em primeiro plano o acesso ao plano de avisos e à página de candidaturas. Note-se, no entanto, que os referidos *dashboards*, enfermam do mesmo problema do relatório anual da EMRP, ou seja, não incluem detalhes sobre a execução material dos projetos, passando assim uma imagem distante daquilo que é a execução no terreno, não contribuindo portanto para a devida informação pública, que consideramos necessária. O alcance que a newsletter atingiu em 2023, de 17.214 pessoas, parece pouco abrangente, quando se refere ao interesse num instrumento financeiro que abrange setores tão diversos e impactantes nas vidas das pessoas e das empresas. Seria importante ter uma análise de abertura e leitura da newsletter, bem como uma avaliação das notícias que mais interesse suscitaram nos leitores. Considerando-se positivo o aumento do número de seguidores das redes sociais, nomeadamente do LinkedIn, e seria importante perceber a interação e o interesse da sociedade civil.
12. Reforça-se a convicção, transmitida no parecer da CNA-PRR ao relatório de 2021, que o conhecimento do PRR junto da opinião pública é ainda reduzido e não inclui evidência suficiente sobre a execução material. Esta situação limita o alcance do relato, pois apresenta uma visão demasiado otimista, criando assim condições para julgamentos infundados, para apreciações críticas não fundamentadas e acima de

tudo, gera desconfiança, sendo portanto fundamental reforçar a comunicação do PRR junto do público em geral, quer seja através das redes sociais, através dos órgãos de comunicação social, ou através de ações de proximidade junto das comunidades beneficiárias dos investimentos, mas baseada na execução concreta dos projetos no terreno.

13. No que se refere ao controlo e auditoria, verifica-se neste relatório um relato descritivo, sendo mencionada a necessidade de serem efetuadas revisões e atualizações às respetivas medidas, mas não sendo evidenciadas quais as recomendações e como foram solucionadas.
14. No que concerne ao duplo financiamento – questionário, não é possível perceber qual a problemática que originou a ação de *follow up*, quais os objetivos do questionário, qual o benchmarking realizado para a implementação do mesmo, nem tão pouco qual o nível de conhecimento que os beneficiários passaram a ter, e que lhes permitirá assinar a referida declaração de compromisso com maior segurança para os próprios e para o país.

Na descrição das atividades de controlo e auditoria, para além da descrição das mesmas seria importante saber:

- i. Quais os resultados genéricos do risk scoring dos beneficiários;
  - ii. Quais as principais notas que podem ser dadas da participação na iniciativa Think Tank;
  - iii. Quais as principais recomendações e medidas preventivas no âmbito das ações de verificação aos pedidos de desembolso.
15. No que respeita à descrição das ações de controlo realizadas pela ESCI, regista-se pela positiva o detalhe das ações que foram efetuadas, no entanto consideramos que não são explicitados os pontos fortes, fracos ou críticos (ainda que de forma genérica), que foram detetados nas várias ações levadas a cabo.
  16. Reforça-se a necessidade de disponibilizar publicamente, no website da EMRP, os relatórios de entidades externas e os memorandos referenciados no relatório, nomeadamente nas páginas 30 e 31.

## Parte 04. Progresso geral 2022

17. O foco dado às agendas mobilizadoras, deixa de fora outras áreas igualmente importantes para o país, traduzindo-se também numa perspetiva de que a fase mais importante do processo é a assinatura do contrato, quando é público que no final de 2022, dos 38 contratos assinados, 24 se encontravam em processo de validação administrativa e os adiantamentos tinham sido efetuados a 14 consórcios. Não é apresentada evidência que sustente a afirmação que é feita na página 39 do Relatório.

## Parte 05. Processo de implementação do PRR

18. Nesta parte a CNA-PRR considera como positiva a forma como a mesma está apresentada, contribuindo para uma forma rápida, visual e simples de entender e identificar a execução do PRR. Realça-se também a informação detalhada quanto ao número de avisos, as dotações e as candidaturas submetidas, bem como a visão global e objetivos em cada uma das componentes. Não é no entanto claro, se as contratações e aprovações se referem ao que está contratado entre a EMRP e os beneficiários diretos ou intermediários, ou entre os beneficiários intermediários e finais. Também não é clara qual a concretização efetiva em contratos públicos fechados entre os beneficiários diretos e os seus fornecedores, porquanto essas são as ações de efetiva execução do PRR. Embora a entrega dos resultados se consubstancie no cumprimento das metas e marcos contratualizados, dificilmente tais resultados se materializarão sem que estas ações estejam terminadas.
19. No que diz respeito ao apoio ao setor empresarial e tal como recomendado no nosso parecer de 06/02/2023, consideramos importante a introdução de análises que permitam identificar o apoio por dimensão de empresa, setor de atividade e localização.
20. Também relativamente à localização dos investimentos, consideramos que uma agregação por NUTS II é insuficiente, devendo optar-se por uma maior densificação do território, designadamente ao nível da NUTSIII.
21. No caso dos investimentos, e com o objetivo de se começar a ter informação sobre os potenciais resultados e impactos de cada um,

recomenda-se a procura de outros formatos de apresentação. Deixamos como exemplo o caso dos investimentos em saúde, que poderão mencionar o número de pessoas abrangidas; no caso de apoios às empresas, o número de postos de trabalho abrangidos; ou no caso das residências estudantis, informação relativa ao número de camas reabilitadas ou novas.

22. Na Componente 5, no que respeita à medida de Capitalização de empresas e resiliência financeira / Banco Português de Fomento / IAPMEI, há 700 milhões de euros em instrumentos indiretos, incluindo 500 milhões do programa Consolidar, a que correspondem 14 operações aprovadas que esgotaram esse montante. De notar que os valores pagos no programa Consolidar foram transferidos do Banco Português de Fomento para intermediários financeiros, não sendo apresentada informação sobre o valor investido na capitalização das empresas não financeiras, os verdadeiros beneficiários finais desta medida. Em todos os quadros em que é apresentada informação de execução por beneficiário (por exemplo na p. 43 e p. 122) dever-se-ia distinguir as empresas não financeiras e as empresas financeiras (intermediários) de forma que seja possível saber quais os valores que chegaram a beneficiários finais (empresas não financeiras).

## C.Parecer

**A Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR considera que o relatório referente a 2022 apresenta um conjunto de melhorias de forma face a 2021, em linha com algumas das recomendações efetuadas pela CNA-PRR, que o tornam mais legível, contudo, do ponto de vista de conteúdo, ele continua a ser um instrumento que não serve a função de gestão, informação e visibilidade do PRR por não incluir, atempadamente, qualquer referência à execução material dos projetos, nem qualquer indicação sobre a qualidade da execução, áreas que necessitam de maior atenção de gestão e/ou problemas críticos a resolver, a par de uma ausência de análise de risco sobre os mesmos, o que transmite uma imagem incompleta e demasiado otimista do desenvolvimento do PRR, que pensamos não ser aderente à realidade**

**Nestas condições, apelamos à implementação das recomendações acima enunciadas num próximo relatório, chamando a atenção de que cada vez se torna mais crítica a implementação das mesmas, pois o tempo que resta para a implementação do programa é cada vez menor.**

Lisboa, 12 de junho de 2023

A Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR

## **ANEXO I**

2º Relatório da CNA de Avaliação e Execução do PRR em 2022 (disponibilizado em documento autónomo)