

**COMISSÃO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE
RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (CNA-PRR)**

Parecer sobre o Relatório Anual 2021

Plano de Recuperação e Resiliência

Enquadramento

De acordo com a alínea d) do nº 4 do artº 5º 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 Plenária da CNA de 15 de setembro de 2022.

Este é o primeiro relatório apresentado pela 'Recuperar Portugal'. De notar que não está definida uma estrutura tipo para este tipo de documento. É entendimento da CNA que um relatório que relata o desenvolvimento das atividades do PRR deve conter uma parte informativa, mas essencialmente uma análise ao desenvolvimento das atividades no terreno, bem como uma reflexão crítica sobre os resultados alcançados no período temporal em análise.

A Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA) do PRR recebeu o relatório anual de 2021, elaborado pela Recuperar Portugal, no passado mês de junho. A CNA elaborou o seu relatório anual, em fevereiro de 2022, versando o mesmo sobre o ano de 2021. Neste sentido, 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 2021. Começamos por uma análise na generalidade, designadamente sobre a estrutura e organização do relatório. Faremos de seguida uma apreciação crítica global sobre os resultados alcançados. Terminaremos com parecer sobre o relatório no que concerne ao seu objetivo.

A. Análise na Generalidade

1. A Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA) do PRR recebeu o relatório anual de 2021, elaborado pela Recuperar Portugal, no passado mês de junho. Apesar de compreendermos o período conturbado que se viveu, com a queda do governo, a realização de eleições e a tomada de posse do novo governo, assinalamos este atraso, que diminui a pertinência dos comentários e recomendações que a CNA possa realizar. Este relatório emitido tão tardiamente face ao período a que diz respeito não é, na opinião da CNA, adequado a contribuir para a tarefa de acompanhamento do PRR e muito menos à tomada de decisão rápida, por quem de direito, para corrigir eventuais desvios face ao planeado que possam ocorrer. O PRR tem um tempo de execução muito curto que não se compadece com instrumentos de seguimento com pouca agilidade. Para além desta questão, a CNA elaborou o seu primeiro relatório, aprovado pelo Plenário em 18 de fevereiro de 2022, analisando o mesmo período temporal que este relatório anual, tendo o mesmo sido enviado para a 'Recuperar Portugal'. Neste sentido, os pontos positivos, as preocupações e riscos evidenciados, bem como as recomendações foram atempadamente elaboradas, fornecendo as pistas para a melhoria nos processos. De realçar que a 'Recuperar Portugal' teve oportunidade de responder a estas recomendações, tendo já incorporado algumas delas na sua atuação. Apelamos, por isso, que o **próximo relatório seja entregue num prazo de 30 dias após o terminus do período de referência.**
2. Este relatório é referente ao ano de 2021 dando a entender que no futuro será anual. Se podemos compreender esta escolha em termos de balanço anual e de prestação de contas perante a Comissão Europeia e perante a sociedade, consideramos que, numa lógica de melhoria contínua e de eventual correção de rota, seria imprescindível que o relatório tivesse uma periodicidade mais curta, pelo menos semestral. Compreendemos que este relatório não exigiria a profundidade do relatório agora apresentando, no entanto constituir-se-ia como um instrumento de gestão importante, enquadrado no ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*), quer interno quer externo. É verdade que existe uma publicação permanente da monitorização de várias dimensões e indicadores do PRR, através

do website da 'Recuperar Portugal' quer no Portal Mais Transparência, contudo não há um documento agregador, coerente e com uma análise e reflexão, mesmo que mais sintético. Um relatório semestral permitiria introduzir uma análise do contexto mais atual, mostrar a evolução das várias metas e macros, bem como dos investimentos, para além de uma reflexão sobre os riscos e medidas corretivas que se revelassem necessárias de implementar. Recomendamos que, para além do relatório anual, seja **elaborado um relatório semestral mais sintético**.

3. O relatório, por ser o primeiro, apresenta uma descrição do PRR em Portugal, com as suas dimensões e componentes, para além dos compromissos (metas e marcos) que Portugal se obrigou a cumprir perante a Comissão Europeia. Descreve ainda o modelo de governação do PRR, com maior ênfase na sua implementação, bem como as atividades de controlo e auditoria, para além das questões relacionadas com a informação e comunicação.

O relatório opta por uma análise descritiva, procurando relatar, de forma exaustiva, no que concerne à implementação do PRR em cada uma das 20 (vinte) componentes, os progressos alcançados.

Entende a CNA que seria importante, na nota de abertura ou num capítulo específico, **apresentar-se aos leitores o guião do relatório e os seus objetivos**. A título de exemplo, na análise das várias componentes (C1 a C20) apenas são elencados alguns dos investimentos e algumas das reformas que as constituem. Percebe-se depois, após uma consulta à 'Recuperar Portugal', que são listadas aquelas que possuem uma meta ou um marco a cumprir no ano em causa e onde existiu algum desenvolvimento. Esta questão deveria ser explicitada nesse capítulo.

4. É entendimento da CNA que, para além da análise descritiva que contém, o **relatório deverá conter 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 a incluir neste capítulo. **Consideramos**

determinante que o relatório inclua conteúdo que permita avaliar o que está efetivamente a ocorrer no terreno no âmbito dos investimentos e reformas que estão a ser executados e não apenas nos aspetos contratuais e no fluxo de financiamentos para os beneficiários. Em concreto, os 20 investimentos para os quais estava previsto em 2021 uma execução superior a 10% do total e a 10 milhões de euros, deveriam ser matéria de análise específica. O facto de se tratar de ações nos domínios da saúde, da habitação, das respostas sociais, das empresas, das florestas, da eficiência energética e da administração pública aconselha que se apreciem os seus impactos substantivos na reorganização do país e destes setores perante as suas vulnerabilidades. Importa que se disponha de dados e indicadores que permitam reconhecer “o que se está a fazer” e a alterar, indo, portanto, para lá da simples execução física ou das necessárias medidas de controlo. A CNA manifesta também o seu grande interesse em discutir os dados e indicadores que forem sendo consolidados.

5. Como refere o relatório, a implementação do PRR é baseada no desempenho e nos resultados alcançados, medido pelo cumprimento das metas e marcos em cada trimestre, que integram os vários pedidos de pagamento previstos ao longo da vigência do PRR. O modelo escolhido 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. Como se compreende, uma parte do sucesso do PRR depende da capacidade destas entidades em colocarem no terreno estes projetos. É entendimento da CNA que o modelo de relacionamento e a comunicação entre a ‘Recuperar Portugal’ e os Beneficiários Diretos e Intermediários são peças crucias para o sucesso da execução. Não é visível no relatório como se processa este relacionamento. Entende a CNA que se **devem criar mecanismos céleres, com informação clara e objetiva e com produção de normas técnicas e recomendações** que antecipem as diferentes fases da execução dos investimentos, desde o lançamento dos concursos, passando pela assinatura dos contratos e indo até aos pagamentos. Adicionalmente, devem ser **criados mecanismos de controlo, céleres e assentes no Sistema de Informação,**

que permitam acompanhar a sua execução, desde a abertura dos Avisos, continuando com a contratualização, resultados e pagamentos. Recomendamos ainda que se **criem momento de partilha, discussão e reflexão entre estes atores**, de forma que se **construa conhecimento e confiança** entre os diferentes intervenientes deste processo.

6. O PRR representa uma nova tipologia de apoios comunitários, diferente dos típicos quadros comunitários anteriores, como o PT2020, baseado no desempenho. Por outro lado, e ao contrário do PT2020, não exige que cada beneficiário direto e intermediário seja obrigado a fazer uma certificação da despesa. O universo dos beneficiários diretos e intermediários é vasto, sessenta e oito (68) no total, com experiência diversa na gestão dos fundos comunitários. Nesse sentido, **recomenda-se à 'Recuperar Portugal' que defina regras claras, que diminuam a carga administrativa e burocrática para todos os tipos de beneficiários, garantindo o cumprimento legal das obrigações.**
7. O relatório identifica um conjunto de ações de controlo e auditoria que foram realizadas, baseadas no sistema de controlo interno. Registamos a preocupação com a transparência do processo, com a necessidade de prevenir o duplo financiamento, para além de chegar ao beneficiário final de cada um dos investimentos, com particular ênfase na necessidade de identificar o controlo acionista nas empresas. Entendemos, no entanto, que falta uma maior densificação do modelo em vigor na 'Recuperar Portugal', na medida em que se abordam princípios gerais, sem a correspondente aplicação prática neste caso. Apela-se, desta forma, a uma **maior densificação do modelo de controlo interno**, a ser validado pela Comissão de Controlo e Auditoria e que servirá de guião à atuação dos vários intervenientes na execução do PRR.
8. O relatório termina com os objetivos e desafios para o ano de 2022, incorporando uma análise da conjuntura (guerra da Ucrânia, inflação e aumento dos custos da energia), sendo muito sucinto. Esta é uma questão essencial e que deve merecer um maior destaque, devendo o **relatório incorporar uma dimensão de gestão de risco**, que permitirá a construção de cenários, com as diferentes implicações e medidas a adotar em cada um deles. Esta dimensão é

particularmente sensível, porquanto o PRR possui um modelo baseado no desempenho e nos resultados. Como envolve uma multiplicidade de atores, este deverá ser um exercício elaborado em estreita articulação com os Beneficiários Diretos e Intermediários.

9. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) aprovado pela Comissão Europeia para lidar com os efeitos adversos da pandemia, assentes em 3 pilares essenciais – Resiliência, Transição Climática e Transição Digital – pressupõe que as medidas adotadas em cada estado-membro devem contribuir para diferentes objetivos em cada uma dessas dimensões. No entanto, cada país desenhou o seu PRR, aprovado pela Comissão Europeia, para mitigar esses efeitos e ter um poder transformador sobre a economia e sobre a sociedade. Isso significa que a avaliação dos impactos se torna crucial para a avaliação do PRR em Portugal. A avaliação *ex-ante* não fez parte dos documentos preparatórios do PRR. O Banco de Portugal realizou um estudo onde estima o efeito potencial do PRR em Portugal, elaborado antes de se conhecerem os efeitos da Guerra e do aumento significativo dos preços da energia e da inflação. Neste sentido, **a CNA recomenda que se preparem, desde já, estudos de impacto do PRR em Portugal, de forma a avaliar o seu efeito de mudança na economia, devendo os relatórios incorporar uma explicitação dos indicadores utilizados, a sua evolução e apreciação crítica, com a construção e disponibilização de um dashboard no site da EMRP.**

B. Apreciação Crítica

10. O relatório anual de 2021 do PRR sintetiza as principais atividades e resultados alcançados no primeiro ano de execução. A CNA reconhece e destaca a capacidade demonstrada na montagem de todo o programa e na operacionalização, com os primeiros avisos a serem lançados em junho de 2021. Este trabalho é particularmente relevante quando o mapa de pessoal da ‘Recuperar Portugal’ não se encontrava completo e o sistema de informação não se encontrava totalmente operacional.

11. A CNA destaca também a submissão e aprovação do primeiro pedido de pagamento à Comissão Europeia, para além do adiantamento inicial, que revela a capacidade de cumprimento das metas e marcos acordados.
12. A CNA realça a capacidade de publicitação da informação, quer no sítio da 'Recuperar Portugal' que no Portal Mais Transparência, em estreita articulação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC). Esta é uma dimensão crítica para o sucesso do PRR. Em primeiro lugar, porque é fundamental promover a sua transparência, com a publicação de informação escrutinável e desagregada. Este caminho deve ser continuado, criando-se as condições necessárias para identificar os beneficiários finais, as condições de controlo no caso das empresas, a distribuição geográfica, entre outras dimensões que se considerem relevantes, devendo ser feito um esforço para concentrar a informação relevante num único sítio público. Em segundo lugar, a disponibilização de informação relevante cria confiança junto dos diferentes públicos, beneficiários diretos e indiretos do PRR. Em terceiro lugar, promove-se também uma política de ciência aberta, facilitando a realização de estudos e trabalhos académicos por parte da comunidade científica.
13. A CNA mostra preocupação com o desenvolvimento das atividades do Banco de Fomento, que revelam dificuldade de chegar ao terreno e aos beneficiários diretos, as empresas. Importa acelerar todo este processo, pois é uma dimensão crítica para a capitalização empresarial, para a redução do endividamento e para o financiamento de novos projetos empresariais, através da utilização de instrumentos financeiros para além do crédito bancário oferecido pela banca comercial. A CNA destaca ainda que as tentativas feitas por membros da sua comissão permanente para obter informação adicional relativamente à atividade do Banco de Fomento, **quer nos resultados dos concursos em aberto quer no lançamento dos novos instrumentos previstos, se revelaram infrutíferas por ausência de resposta daquela instituição, algo que a CNA considera inaceitável e que tem impossibilitado a CNA de executar a sua missão de acompanhamento da atividade da instituição no âmbito do PRR.**

14. A execução do PRR obriga à celeridade em todas as suas fases de execução. Muitos dos investimentos exigem a intervenção de vários organismos públicos para a sua aprovação, para além do cumprimento do código da contratação pública. Neste sentido, é fundamental criar as condições necessárias para que os prazos sejam acelerados, quer seja através de mecanismos de conferência entre as várias atividades, quer seja pela criação de vias verdes ou de outras medidas que garantam a urgência necessária a estes projetos.
- Por outro lado, importa dotar os beneficiários diretos e intermediários, bem como a 'Recuperar Portugal', dos meios humanos necessários para responder às funções e tarefas que a execução do PRR exige.
- Adicionalmente, devem ser promovidas as necessárias adaptações legislativas que promovam esta celeridade. É ainda relevante atender às especificidades relacionadas com o valor do IVA não dedutível suportado por várias entidades executoras do PRR, bem como ter atenção às necessidades de tesouraria de algumas entidades públicas para que consigam executar os investimentos aprovados.
15. A publicação dos relatórios de monitorização semanalmente permitem acompanhar a execução do PRR em termos macro. Da sua análise ressalta que o nível de pagamentos é ainda reduzido. A CNA compreende que se está numa fase inicial, que muitos dos investimentos ainda não estão contratualizados e que os pagamentos, para além do adiantamento inicial, pela natureza do PRR, apenas podem ser feitos após a submissão e validação de relatórios de execução. Apesar destas razões, apela-se à 'Recuperar Portugal', aos Beneficiários Diretos, Intermediários e Finais que realizem um acompanhamento próximo dos investimentos, de forma a fazer chegar o dinheiro à economia no mais curto espaço de tempo possível.
16. O conhecimento do PRR junto da opinião pública é ainda reduzido. Esta situação, para além do desconhecimento, cria condições para julgamentos infundados, para apreciações críticas infundadas e acima de tudo, gera desconfiança. É, pois, fundamental, reforçar a comunicação do PRR junto do público em geral, quer seja através das redes sociais, quer através dos órgãos

de comunicação social, quer através de ações de proximidade junto das comunidades beneficiárias com os investimentos.

C. Parecer

A Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR considera o relatório apresentado inadequado à função de suporte ao acompanhamento do PRR, desde logo pelo atraso da sua publicação face ao período objeto de relato, pela sua periodicidade anunciada (anual), por ser um período extremamente longo e ainda pela ausência de informação nele contida, sobre a forma como estão a ocorrer os investimentos e reformas no terreno.

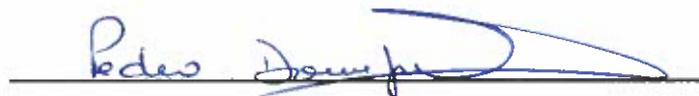
Aproveita a CNA ainda para salientar que sem o reporte agregado, sucinto, atempado e informado sobre as condições no terreno que nos seja apresentado, ser-nos-á virtualmente impossível, mesmo com os meios humanos que nos foram colocados à disposição recentemente, efetuar a nossa missão de acompanhamento com a necessária qualidade.

A divulgação antecipada do calendário dos avisos, bem como de abertura dos concursos junto da CNA é um procedimento determinante para a adequada execução do PRR junto dos beneficiários definidos, que contribui para a eficácia na aplicação das medidas e, no fim, para a execução dos projetos e investimentos. É, por conseguinte, fundamental que esta prática seja efetivamente adotada.

Nestas condições apelamos à implementação das recomendações acima enunciadas num próximo relatório.

A CNA quer ainda destacar neste parecer, pela importância de que se reveste, a ausência de informação e a falta de resposta às nossas tentativas de a obter, por parte do Banco de Fomento, que tem tornado impossível o seguimento de uma parte relevante da execução do PRR.

Lisboa, 15 de setembro de 2022



Professor Doutor Pedro Dominginhos

Presidente CNA-PRR

ANEXO I

1º Relatório da CNA de Avaliação e Execução do PRR (disponibilizado em documento autónomo)

