

RECUPERAR PORTUGAL

Resposta ao Parecer da Comissão Nacional de Acompanhamento ao Relatório Anual do PRR 2021

Novembro de 2022

Introdução

A Comissão Nacional de Acompanhamento (“CNA”) tem como competência, de acordo com o artigo 5º do Decreto-Lei nº 29-B/2021, “emitir parecer sobre os relatórios semestrais ou anuais de monitorização apresentados pela estrutura de missão «Recuperar Portugal», podendo efetuar recomendações”. Para tal, analisou o Relatório Anual 2021 (“Relatório”) da Estrutura de Missão Recuperar Portugal (“Recuperar Portugal”) e produziu o documento denominado “Parecer sobre o Relatório Anual 2021” (adiante designado como “Parecer”), que veio acompanhado do “1º Relatório da CNA de Avaliação e Execução do PRR” .

O presente documento sumariza as respostas às recomendações emitidas no parecer da CNA.

Súmula das recomendações constantes do Parecer da CNA e resposta da Recuperar Portugal

A Recuperar Portugal procurará a todo o tempo acolher as recomendações da CNA, que se revelem pertinentes e ajustadas à melhoria permanente da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência em Portugal.

Não obstante, ressalva-se desde já que algumas recomendações apresentadas pela CNA se revelam muito gerais, sem uma proposição de solução específica, para que a resposta possa ser passível de uma operacionalização concreta.

Recomendações CNA /Respostas Recuperar Portugal:

- **RECOMENDAÇÃO 1** - Sugere a produção de um “relatório semestral mais sintético”, que “seja entregue num prazo de 30 dias após o *terminus* do período de referência”, e que, no caso de produzir-se um relatório trimestral, contenha as seguintes características: menor profundidade que o Relatório Anual, que fosse “agregador, coerente e com uma análise e reflexão, mesmo que mais sintético, incluindo “uma análise do contexto mais atual”, “a evolução das várias metas e marcos, bem como dos investimentos, para além de uma reflexão sobre os riscos e medidas corretivas que se revelassem necessárias de implementar”

RESPOSTA:

- a. *A Recuperar Portugal produz, de acordo com a legislação nacional, nomeadamente a alínea d) do n.º 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 29-B/2021, dois relatórios principais por ano: um Relatório Anual e um Relatório Semestral. A primeira versão do Relatório Semestral será produzida no decorrer do mês de Novembro. Acresce ao referido que a Recuperar Portugal tem procurado desenvolver um novo paradigma de comunicação e transparência no que se refere aos Fundos Europeus, não só porque produz um Relatório Semanal de Monitorização não previsto na legislação, mas também por via da divulgação de informação diária, através de interoperabilidade, de todos os projetos, beneficiários e fornecedores de contratação pública através do Portal Mais Transparência. A Recuperar Portugal procurará em todos os relatórios futuros assegurar que estes sejam produzidos e entregues para revisão da tutela e entrega à CNA até ao final do trimestre seguinte. Considera-se também que existem outras ferramentas complementares de comunicação*

de execução, como sejam os Relatórios de Monitorização Semanal, a informação constante no Portal Mais Transparência, e a informação constante no Sistema de Acompanhamento e Monitorização a que a CNA tem acesso, e que permitir corrigir desvios, acompanhar o PRR e promover decisões gestão rápidas e adequadas. Quanto à reflexão que é sugerida relativamente aos riscos e medidas corretivas a adotar, refira-se que se encontra em curso um importante projeto da DG Reform quanto aos principais riscos associados à execução dos investimentos por parte dos nossos beneficiários. Far-se-á, também, uma avaliação do risco de fraude até ao final do ano e completar-se-á a identificação total de riscos, como sugerido no relatório de follow-up da IGF-AA e no parecer da CAC que suportaram a instrução e submissão do recente pedido de pagamento (2.º) que Portugal apresentou à Comissão Europeia.

- **RECOMENDAÇÃO 2** - Recomenda a inclusão “de nota de abertura ou num capítulo específico, apresentar-se aos leitores o guião do relatório e os seus objetivos” sugerindo, a título de exemplo, que “na análise das várias componentes [...] apenas são elencados alguns dos investimentos e algumas das reformas que as constituem [...], são listadas aquelas que possuem uma meta ou um marco a cumprir no ano em causa e onde existiu algum desenvolvimento. Esta questão devia ser explicitada nesse capítulo.”;

RESPOSTA:

- a. *A Recuperar Portugal procurará, no próximo Relatório Anual, incrementar os elementos de guia e enquadramento das análises e reportes realizados no documento, por forma a melhor guiar a sua leitura;*

- **RECOMENDAÇÃO 3** - Aponta para a necessidade de “conter um capítulo que incorpore uma apreciação crítica sobre os resultados alcançados”, incluindo “as dificuldades sentidas, os recursos disponíveis e as ações de melhoria a implementar no ano seguinte”, permitindo “avaliar o que está efetivamente a acontecer 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”. Acrescenta-se ainda que “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 objeto de análise específica”;

RESPOSTA:

- a. *A informação reportada no Relatório Anual é proporcional e relativa aos principais desafios do período em análise. Algumas das principais operações realizadas no ano ao qual reporta o Relatório Anual em apreço diziam respeito às fases iniciais da implementação do PRR em Portugal, sendo a contratação com os Beneficiários Diretos e Intermediários, responsáveis pela sua implementação ou coordenação financeira e física, da maior importância para assegurar o sucesso do PRR. Pela natureza do plano e pelos prazos naturais e sequência esperada dos passos para a sua implementação, as principais ações realizadas no terreno durante 2021 diziam respeito a reformas e fases iniciais de lançamento de procedimentos de contratação pública e lançamento de avisos de seleção de Beneficiários Finais, que se consideram*

terem sido corretamente reportados no Relatório. Também a descrição das principais concretizações em termos de marcos e metas, que são as principais consequências “no terreno”, foram explicitadas no Relatório.

- b. Relativamente ao exemplo dos 10% e dos 10 milhões de euros, considera a Recuperar Portugal que os indicadores mais relevantes de comparação temporal, realçados no relatório, dizem respeito aos marcos e metas que deveriam – e foram – cumpridos no período em análise no relatório. Não existindo uma métrica definida de implementação financeira, mas antes uma métrica definida de desempenho físico, num instrumento cuja avaliação não é feita por despesa mas sim por objetivos, entende a Recuperar Portugal que essa é a melhor variável para controlo da qualidade e velocidade de implementação.*

- **RECOMENDAÇÃO 4** - Destaca a necessidade de dispor 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”, manifestando “grande interesse em discutir os dados e indicadores que forem sendo consolidados”.

RESPOSTA:

- a. A Recuperar Portugal encontra-se disponível para receber indicações da CNA relativamente à definição concreta dos indicadores referidos de “qualidade de execução” e de impacto “no terreno”, para cada sub-investimento, que esta considera pertinentes para recolha, que a Recuperar Portugal comunicará aos Beneficiários Intermediários e Diretos para recolha através do seu sistema de informação. A maioria dos indicadores sugeridos na página 36 do Anexo I carecem de concretização da CNA. Deverá ser ponderada a todo o tempo a proporcionalidade entre o esforço administrativo adicional e as vantagens face à recolha já realizada dos marcos, metas, indicadores financeiros e físicos, procedimentos de contratação pública e indicadores comuns em recolha atualmente. As medidas de controlo devem ser proporcionais face à necessidade de execução tempestiva dos investimentos nas janelas temporais que estão previstas para esse efeito.*

- **RECOMENDAÇÃO 5** Sugere que “não é visível no relatório como se processa” o relacionamento com Beneficiários Diretos e Intermediários, indicando que se “devem criar mecanismos céleres, com informação clara e objetiva e com produção de normas técnicas e recomendações”, bem como “mecanismos de controlo, céleres e assentes no Sistema de Informação”. Recomenda, ainda, que se “criem momentos de partilha, discussão e reflexão entre estes atores entre os diferentes intervenientes deste processo”, bem como “regras claras que diminuam a carga administrativa e burocrática”;

RESPOSTA:

- a. 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. O Sistema de Informação inclui regras claras relativas à informação a comunicar, tendo sido disponibilizada interoperabilidade aos Beneficiários para facilitar a interconectividade com os sistemas de informação dos Beneficiários.
- b. Acresce que, para além de diversos webinars, foi realizado um encontro anual em junho de 2022 com todos os beneficiários, tendo assim existido momentos de formação, de instrução e de partilha, conforme sugerido. Não obstante, a Recuperar Portugal tem vindo a procurar, a todo o tempo, incrementar a frequência e intensidade destas interações.
 - c. Relativamente ao aumento de articulação sugerido pela CNA, será útil para a Recuperar Portugal, por um lado, a indicação pela CNA das medidas concretas que concretizam a sua sugestão e, por outro lado, que no âmbito das suas atribuições, as situações que identifique sejam comunicadas à Recuperar Portugal, para que possa intervir atempadamente com vista à eventual melhoria dessa articulação; Quanto aos mecanismos de controlo, céleres e assentes no Sistema de Informação, é importante ter presente que as verificações de gestão efetuadas no contexto da submissão dos pedidos de pagamento, tem por base, em primeira linha, a informação e demais evidência residente no SI.
- **RECOMENDAÇÃO 6** - Apela à “densificação do modelo de controlo interno, a ser validado pela Comissão de Controlo e Auditoria”;
- RESPOSTA:**
- a. O Sistema de Controlo Interno encontra-se bem definido e disponível para consulta no website da Recuperar Portugal, tendo sido alvo de auditoria pela Inspeção-Geral de Finanças e pela Comissão de Auditoria e Controlo (CAC), pelo que a será útil a CNA especificar as suas preocupações relativas a esta matéria.
- **RECOMENDAÇÃO 7** - Indica a necessidade de o “relatório incorporar uma dimensão de gestão de risco”, em “estreita articulação com os Beneficiários Diretos e Intermediários”;
- RESPOSTA:**
- a. Durante o ano de 2022 foi realizado um exercício, no âmbito do apoio técnico da DG Reform, para análise de risco dos Beneficiários Diretos e Intermediários. Este instrumento, de elevada importância para as ações de controlo, será explicitado no Relatório Anual de 2022. Refira-se, adicionalmente, no que respeita à avaliação e análise do risco em curso no âmbito desse projeto, que será revista a atual matriz de riscos, passando a mesma a ter em consideração os novos riscos decorrentes desta avaliação, bem como as respetivas medidas de controlo com vista à sua mitigação para os 2 tipos de beneficiários e não apenas os para os beneficiários Intermediários.
- **RECOMENDAÇÃO 8** - 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”.

RESPOSTA:

a. *A Recuperar Portugal tomou devida nota da recomendação sobre a necessidade de estudos de impacto do PRR em Portugal e irá diligenciar, no âmbito das suas competências, para que esses estudos possam ser tempestivamente concretizados. Não obstante existir já o Sistema de Acompanhamento e Monitorização, disponível para as entidades auditoras e órgãos de governação do PRR, incluindo a CNA, e ao qual acedem, a Recuperar Portugal está a desenvolver formas de disponibilização interactiva de informação sobre a implementação do PRR no seu website.*

- **RECOMENDAÇÃO 9** - Refere que “o mapa de pessoal não se encontrava completo e o sistema de informação não se encontrava totalmente operacional”.

RESPOSTA:

a. *Cumprе esclarecer que o mapa de pessoal da Recuperar Portugal se encontra, na presente data, praticamente completo, estando o sistema de informação totalmente operacional, sem prejuízo de um esforço de melhoria contínua no sentido de maior disponibilização de informação ao público em geral.*

- **RECOMENDAÇÃO 10** - Recomenda que deve “ser feito um esforço para concentrar a informação relevante num único sítio público”, e que deve ser promovida uma “política de ciência aberta, facilitando a realização de estudos e trabalhos académicos por parte da comunidade científica”.

RESPOSTA:

a. *A totalidade da informação de implementação financeira do PRR relativa a projetos, beneficiários e contratação pública encontra-se disponível no Portal Mais Transparência, sendo possível recolher a totalidade desta informação em ficheiros diretamente no referido portal ou no portal de dados públicos (em dados.gov). Suplementarmente, uma vez que o Portal Mais Transparência não tem como objetivo exclusivo a divulgação do PRR, e não tem um cariz operacional mas sim de reporte e escrutínio público, exige-se que informação específica, como por exemplos os Avisos e procedimentos de contratação pública, sejam divulgados através do website da Recuperar Portugal.*

- **RECOMENDAÇÃO 11** - Sugere a continuidade do esforço de publicitação de informação, nomeadamente “identificar os beneficiários finais, as condições de controlo no caso das empresas, a distribuição geográfica”, entre outras dimensões não especificadas. Sobre a dimensão geográfica, é referido que deverá ser organizada por NUTS III ou, preferencialmente, por concelho;

RESPOSTA:

a. *Será incorporada essa informação no próximo relatório. Todavia, o Portal Mais Transparência já divulga informação sobre a distribuição geográfica e a totalidade dos Beneficiários Finais reportados pelos Beneficiários Intermediários no Sistema de Informação do PRR, informação também passível de consulta pela CNA no Sistema de*

Acompanhamento e Monitorização. O SI PRR já contém toda a informação reportada pelos BDs e BIs relativa aos Beneficiários Efetivos das empresas, incluindo de fornecedores de contratação pública, e a informação de Beneficiários Efetivos será divulgada através do Portal Mais Transparência até ao final de 2022.

- **RECOMENDAÇÃO 12** - “Mostra preocupação com o desenvolvimento das atividades do Banco de Fomento” e reporta a “ausência de informação e falta de resposta [...] por parte do Banco de Fomento, que tem tornado impossível o seguimento”.

RESPOSTA:

a. A Recuperar Portugal regista a preocupação realçada.

- **RECOMENDAÇÃO 13** - Propõe, com vista à celeridade de execução do PRR, que sejam desenvolvidos “mecanismos de conferência entre as várias atividades, [...] pela criação de vias verdes ou de outras medidas”, que os beneficiários e a “Recuperar Portugal” sejam dotados “dos meios humanos necessários” e que sejam promovidas as “necessárias adaptações legislativas”.

RESPOSTA:

a. A Recuperar Portugal acolhe as sugestões.

- **RECOMENDAÇÃO 14** - Releva a “atenção às necessidades de tesouraria de algumas entidades públicas” e a necessidade de “atender às especificidades relacionadas com o valor do IVA não dedutível suportado por várias entidades executoras do PRR”;

RESPOSTA:

a. A Recuperar Portugal regista a preocupação realçada.

- **RECOMENDAÇÃO 15** - Necessidade de “divulgação antecipada do calendário dos avisos, bem como de abertura dos concursos junto da CNA”

RESPOSTA:

- a. A Recuperar Portugal vai proceder à divulgação antecipada dos avisos;*
- b. Os anúncios de contratação pública são divulgados no site PRR para o público em geral após submissão, pelos BDs, no SI PRR, pelo que se considera que a recomendação é já seguida atualmente;*

- **RECOMENDAÇÃO 16** - Propõe “reforçar a comunicação do PRR junto do público em geral, através das redes sociais, [...] dos órgãos de comunicação social, quer através de ações de proximidade junto das comunidades beneficiárias”;

RESPOSTA:

a. A Recuperar Portugal acolhe a recomendação;

- **RECOMENDAÇÃO 17** - A CNA avaliou o Relatório como “inadequado”, não obstante, por um lado, reconhecer o esforço empreendido e os diversos sucessos da Recuperar Portugal, incluindo a implementação até à data e integral contratação do PRR com os beneficiários diretos e intermediários, a realização do primeiro pedido de pagamento e, por outro, descrever os condicionalismos do trabalho desenvolvido, incluindo a construção simultânea da equipa, as eleições e alteração de governo, e a condição de construção a partir do zero de fundos europeus com características inéditas. Os fundamentos declarados para a desadequação consubstanciam-se no “atraso da sua publicação face ao período objeto de relato”, “pela sua periodicidade anunciada”, e pela “ausência de informação nele contida, sobre a forma como estão a ocorrer os investimentos e reformas no terreno”.

RESPOSTA:

- a. Como referido pela própria CNA, o atraso na entrega do Relatório Anual, sujeito a análise e aprovação da tutela da Recuperar Portugal, deveu-se principalmente à alteração de Governo – e, no caso da Recuperar Portugal, à alteração de tutela, que implicou a revisões adicionais do documento, bem como o tempo decorrido até à nomeação do novo presidente da CNA, concretizada apenas no final de maio de 2022. Desta forma, discorda-se da consideração de “desadequação” temporal indicada pela CNA.*
- b. Sem prejuízo do referido a Recuperar Portugal e apesar de ser este o primeiro Relatório Anual, a Recuperar Portugal, acolher as recomendações da CNA, que procurará incorporar no próximo relatório anual.*