



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

# **Parecer de Iniciativa**

## **sobre o Plano de Recuperação e Resiliência**

(Parecer de iniciativa aprovado na Reunião do Plenário de 7/2/2024)

**Relatora:** Conselheira Susana Peralta

*Lisboa, 2024*



## Índice

1.	Introdução .....	3
2.	PRR: o Processo e a Governança .....	4
2.1.	Participação pública nas várias etapas do PRR .....	4
2.2.	Transparência, modelo de governança, articulação entre entidades e prevenção da corrupção.....	8
2.3.	Recolha de informação e produção de indicadores: de <i>realização</i> , de <i>resultado</i> e de <i>impacto</i> .....	15
2.4.	Articulação com PT 2030, OE e restantes instrumentos .....	17
3.	Os Pilares de Despesa do PRR .....	20
3.1.	O PRR e a transição digital.....	23
3.2.	O PRR e a transição climática .....	25
3.3.	O PRR e a resiliência.....	27
4.	PRR: A Execução em Curso .....	34
4.1.	Execução do PRR no contexto europeu.....	34
4.2.	O impacto da inflação.....	36
5.	Recomendações .....	37
6.	Síntese Conclusiva .....	40
7.	Declarações de Voto .....	44



## 1. Introdução

Este é um Parecer de iniciativa do Conselho Económico e Social que procurou fazer valer os saberes dos diferentes elementos do Grupo de Trabalho de Acompanhamento da Execução dos Fundos Europeus. Contou também com o contributo de especialistas em diferentes áreas relevantes para o estudo das várias dimensões do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e das suas consequências para a economia e a sociedade portuguesas.

A análise do PRR que se produz neste Parecer tem em vista não só produzir recomendações referentes a este plano em concreto, mas também dele se extrapolar uma leitura de que mecanismos podem ser melhorados na aplicação de fundos europeus em Portugal.

O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que visa promover a coesão económica, social e territorial da UE. De notar ainda o Regulamento de alteração (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de fevereiro de 2023, que acrescenta a estes objetivos o do aumento da resiliência, segurança e da sustentabilidade do sistema energético da UE.

Os Estados-Membros tiveram depois, para beneficiar deste mecanismo e do orçamento associado, de elaborar planos nacionais de recuperação e resiliência, que podiam incluir medidas a partir de 1 de fevereiro de 2020 e que deviam consagrar pelo menos 37% do orçamento para medidas conducentes à transição climática e 20% para medidas conducentes à transição digital.

É neste contexto que surge o PRR português, no qual este Parecer se foca, com o objetivo de avaliar as várias fases deste plano, desde a sua conceção à sua arquitetura, passando pelo modelo de governação associado e implementação.



O PRR tem uma série de características que o distinguem dos Quadros Financeiros Plurianuais. Por um lado, não tem regras que excluam do financiamento as regiões mais desenvolvidas da União; por outro, comparticipa reformas decorrentes de recomendações do Semestre Europeu. É um programa temporário, que oferece aos Estados-Membros bastante liberdade na definição das reformas e investimentos financiados. Finalmente, os desembolsos são feitos com base em metas e marcos de implantação do programa, ao invés de despesas.

O PRR está organizado em torno de três pilares: o pilar da resiliência, o da transição climática e o da transição digital, havendo alguma interseção entre eles. Dentro destes pilares existem 20 componentes, que podem também ser traduzidas em 32 reformas e 83 investimentos, que por sua vez podem ser traduzidos em 314 marcos e metas, que são depois utilizados para análise da execução do plano. De notar aqui que, dada a reprogramação aprovada pela Comissão Europeia em 2023, as reformas passam a ser 44 e os investimentos 117, traduzindo-se em 461 marcos e metas.

Este Parecer está organizado da seguinte forma: a secção seguinte tem como foco a governança do PRR, incluindo questões de participação pública, transparência e prevenção da corrupção; a secção 3 faz uma análise de alguns pilares do PRR e a secção 4 foca-se na execução do plano. Finalmente, a última secção faz algumas recomendações.

## **2. PRR: o Processo e a Governança**

### **2.1. Participação pública nas várias etapas do PRR**

De acordo com o Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, a governação do PRR obedece aos seguintes princípios norteadores: centralização da gestão e descentralização da execução, dando prioridade à contratualização dos financiamentos com entidades beneficiárias diretamente responsáveis pela execução das reformas e dos investimentos; orientação para resultados, que determina um processo de contratualização de resultados físicos e financeiros



baseados em marcos e metas; transparência e prestação de contas, que determina a aplicação à gestão dos fundos europeus das boas práticas de informação pública dos apoios a conceder e concedidos e de avaliação dos resultados obtidos; participação, que determina o envolvimento de todos os órgãos de governação nas várias fases do PRR; segregação das funções de gestão e da prevenção de conflitos de interesse, que determina a subordinação do modelo de gestão do PRR ao primado da separação rigorosa de funções de gestão e monitorização, de pagamento, e de auditoria e controlo; simplificação, que determina a ponderação permanente dos requisitos processuais adotado.

A coordenação política é assegurada pela Comissão Interministerial, a quem compete aprovar o PRR e assegurar a sua coordenação estratégica global. A coordenação técnica e a coordenação de gestão são exercidas pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal, enquanto à Comissão de Auditoria e Controlo, presidida pela Inspeção-Geral de Finanças, compete, nomeadamente, supervisionar o sistema de gestão e controlo interno da Estrutura de Missão, incluindo a realização de auditorias ao seu funcionamento.

A governança do programa inclui, ainda, a Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA) e a Comissão de Auditoria e Controlo (CAC), responsável pela fiscalização do duplo financiamento e da fraude e pela emissão de pareceres que acompanham os pedidos de desembolso submetidos à CE.

A CNA é um órgão que só existe em dois países, o que configura uma abertura a um acompanhamento participado do PRR. No entanto, a CNA não teve participação a montante na elaboração do plano. De facto, a génese do PRR teve origem no documento “Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030”, da autoria de uma só



pessoa.<sup>1</sup> Apesar de ter sido, posteriormente, aberto um período de consulta pública, com vista à recolha de contributos, a abordagem inicial condicionou a natureza participativa do processo.

O documento “Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030”, cujo objetivo seria identificar prioridades numa altura de combate aos efeitos da pandemia, esteve em consulta pública durante um mês, entre julho e agosto de 2020. Esta consulta consistiu na disponibilização de um endereço de email, para onde qualquer pessoa poderia enviar contributos sobre o documento. Depois disto, foi em setembro feito um balanço da consulta pública, onde foi disponibilizado um documento<sup>2</sup> sumário de alguns dos contributos recebidos, seguido da audição dos partidos políticos e do CES e de um debate temático na AR. Finalmente, a 14 de outubro foi feita a apresentação da primeira versão do PRR, apresentada no dia seguinte à CE. As preocupações de eficácia e eficiência, bem como a relativa rapidez com que foi desenhado o PRR, poderão explicar um modelo de governação centralista e com forte dependência do Ministério da Presidência, da Estrutura de Missão Recuperar Portugal e de organismos intermédios – todos eles dependentes do governo central – que integram o modelo de Governação do PRR, como o IAPMEI (nas Agendas Mobilizadoras), o Fundo Ambiental e o IFAP. Esta concentração está patente nas lógicas de preparação dos Avisos, dos mecanismos de análise de candidaturas e de aprovação dos projetos, não sendo clara a existência de critérios associados ao interesse regional que veiculem preocupações de competitividade e coesão de índole territorial. As CCDR não estão capacitadas para poderem contribuir para uma lógica mais territorial de desenho e implementação do PRR. Assim, o envolvimento das CCDR afigura-se mais instrumental e de acompanhamento das incidências de execução dos projetos, com reduzida interferência na valorização dos impactos nos

---

<sup>1</sup><https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=visao-estrategica-para-o-plano-de-recuperacao-economica-de-portugal-2020-2030>

<sup>2</sup><https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAA8%2bLCAAAAAAABAAzNDAXNwAAXkP0PwUAAAA%3d>



territórios, dimensão que assume especial relevância, pelas fronteiras de financiamento existentes entre o PRR e Tipologias de Ação dos Programas Regionais.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses, por exemplo, sendo interlocutora obrigatória do governo para todas as matérias que tenham a ver com o poder local, não teve participação ativa em nenhuma fase da elaboração do plano, tendo ficado adstrita aos momentos de consulta pública, tal como qualquer cidadã ou cidadão, ou organização da sociedade civil. Esta ausência é tão mais assinalável quanto os investimentos financiados pelo PRR têm um impacto direto em várias áreas de importância para a ANMP, como a coesão territorial ou as assimetrias regionais.

Também a Associação Portuguesa de Administradores Hospitalares afirmou não ter sido ouvida, apesar das inúmeras necessidades de investimento dos hospitais, também discutidas no ponto 3.5 abaixo.

Aquando da atualização do PRR em 2023, deu-se uma consulta pública entre 6 e 21 de abril, exclusivamente através de uma plataforma online<sup>3</sup>. O documento disponibilizado para consulta não incluía os elementos técnicos relativos aos aumentos de custos e o seu financiamento, nem os ajustamentos temporais e quantitativos nos marcos e metas. Também não fazia referência à inflação. Esta consulta online de 15 dias recolheu 150 contributos. A par com esta consulta, foram promovidas audições com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), A Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), o Conselho Nacional de Economia Social e algumas entidades das áreas onde o reforço de financiamento foi mais expressivo. Esta consulta terminou a 21 de abril.

Em suma, os processos de consulta pública relacionados com o PRR configuraram apenas o cumprimento de formalidades obrigatórias, não

---

<sup>3</sup> [https://www.consultalex.gov.pt/ConsultaPublica\\_Detail.aspx?Consulta\\_Id=298](https://www.consultalex.gov.pt/ConsultaPublica_Detail.aspx?Consulta_Id=298)



tendo sido acompanhados de uma discussão em tempo e abrangente, no sentido de incluir os diferentes setores da sociedade. Não foram, de igual modo, acompanhados de uma reflexão que contemplasse as opções programáticas do governo para os demais instrumentos de política disponíveis ou que, então, se perspetivavam, procurando assegurar coerência e complementaridade na sua aplicação, assente numa verdadeira visão estratégica que se pretendia para o desenvolvimento do país.

## **2.2. Transparência, modelo de governança, articulação entre entidades e prevenção da corrupção**

O Tratado de Funcionamento da UE estabelece que são os Estados-Membros que reportam à Comissão Europeia as fraudes e irregularidades com o uso dos fundos, responsabilidade que decorre do artigo 325.º: “A União e os Estados-membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União”. No caso do PRR, o artigo 22.º do regulamento estabelece que “ao executar o mecanismo, os Estados-membros (...) adotam as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União (...) em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses”. O combate à fraude serve ainda o objetivo mais geral de colocar os recursos ao serviço da concretização de políticas públicas de desenvolvimento económico, social e cultural de Portugal, no contexto da concretização do projeto Europeu, como é referido pelo artigo 174 do Tratado de Funcionamento da UE.

A má utilização destes recursos financeiros tem por consequências possíveis o baixo nível de crescimento económico e a perturbação de justiça social, a distorção do funcionamento das regras da concorrência, o decréscimo do investimento estrangeiro e a desconfiança no funcionamento das instituições democráticas, colocando, em última análise, em causa o funcionamento do Estado de Direito.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O sistema nacional de auditoria e controlo tem permitido que Portugal figure entre os Estados-Membros com sistemas mais fiáveis e eficientes, o que se reflete em sucessivos contratos de confiança por parte das entidades europeias na Autoridade de Auditoria e Controlo - a IGF -, bem como no reconhecimento por parte da Comissão Europeia de que “o sistema de controlo interno do PRR é adequado” e que Portugal dispõe de “uma estrutura sólida para monitorizar, implementar e controlar o PRR”. Uma reação rápida da justiça formal constitui um fator mais eficaz de dissuasão do que penas mais elevadas para as condutas infratoras. Em Portugal, a falta de celeridade da justiça é, por isso, um entrave ao bom uso dos recursos financeiros da UE. A prevenção assume, assim, um relevo primordial, por antecipar a proteção dos interesses em questão.

A audição de especialistas permitiu identificar algumas razões possíveis para a deficiente atuação da justiça neste campo. Em primeiro lugar, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e as/os magistrados/as judiciais têm melhorado a sua capacitação técnica relativa aos temas relacionados com fundos europeus e ao crime económico-financeiro, mas há ainda um caminho a percorrer. Em segundo lugar, a fraude assume crescente sofisticação. Em terceiro lugar, as e os operadores judiciais carecem de um conhecimento mais detalhado acerca da estrutura de governação, forma de funcionamento dos fundos europeus e terminologia específica associada. Assinala-se, ainda, um défice de recursos especializados nesta matéria ao dispor das instituições judiciais. A falta de capacitação tem muitas vezes como consequência o insucesso das investigações abertas e a não abertura de investigações por não deteção de situações de fraude.

Foram ainda apontadas metodologias de trabalho deficientes das entidades judiciais, incluindo a desconsideração pelas melhores práticas relativas a tratamento e gestão documental, prejudicando a compreensão e acesso a meios de prova; o desconhecimento dos critérios e racional orientador da composição e gestão de equipas especiais para afetação a certas



investigações; a ausência de critérios pré-existentes claros de racionalização de recursos a afetar às equipas referidas; a deficiente prestação de contas quanto à utilização de recursos ao dispor de cada equipa de investigação e correspondentes resultados; e ausência de mecanismos de melhoria baseadas em lições aprendidas.

Finalmente, foi sinalizado o desajustamento do DL 28/84, que poderá estar na origem de excessiva litigiosidade. Este desajustamento prende-se com o facto de o comportamento fraudulento não incluir a retenção indevida de subsídio, para além do seu recebimento indevido, o que permitiria abranger as condutas fraudulentas levadas a cabo depois de executado o projeto financiado e apenas com o objeto de reter indevidamente o valor já recebido. Segundo a atual redação, o crime de fraude na obtenção de subsídio tem de acontecer no decorrer da operação de execução, o que não permite condenar quem retém indevidamente o montante. Esta definição exclui de facto a conduta orientada para reter indevidamente montante já recebido, pelo que gera dificuldades relativamente ao momento do crime. Importa, igualmente, clarificar a consumação do crime de fraude na obtenção de subsídio, bem como clarificar a definição de subsídio no âmbito dos fundos da UE. A diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de julho de 2017 da proteção dos interesses financeiros da UE (Diretiva PIF) deveria ser transposta para o direito nacional até 6 de julho de 2019. De acordo com o Despacho n.º 7833/2023 de 31 de julho, em Portugal “esta Diretiva não foi transposta por via de um único diploma legal, por se ter considerado que legislação nacional previa vários normativos correspondentes ao teor da mesma”.

Há uma série de boas práticas de outros países que poderiam ser objeto de reflexão, designadamente quanto aos métodos de trabalho e à organização documental, tramitação de processos e organização da prova. Importa igualmente refletir acerca da especialização e capacitação e conseqüente retenção de membros de equipas.



A deteção da fraude está igualmente limitada pela fraca qualidade do sistema de estatística da justiça e pelo facto de o sistema de reporte da fraude não ter um carácter obrigatório, não ser proativo e apresentar deficiências de comunicação com as entidades detentoras da informação a reportar (IMS/SGI). Os dados são relevantes, porque sem conhecimento da realidade não é possível delinear qualquer estratégia de prevenção ou combate à fraude.

Um estudo de iniciativa do Think Tank Risco de Fraude, Recursos Financeiros da União Europeia, realizado por uma equipa de investigação do ISCTE e com colaboração de investigadores/as da Nova SBE, analisou precisamente o sistema de reporte da fraude relativa aos fundos europeus em Portugal, focando-se, por falta de dados, no QREN e no PT2020 e tendo identificado vários problemas.<sup>4</sup> Em Portugal, é a IGF que deve reportar situações de irregularidade à UE, sendo que este reporte deve ser feito ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) através de um sistema de informação que se chama Irregularity Management System (IMS).

No período em análise foram reportados 137 casos de suspeita de fraude, com apenas dois destes a serem declarados como fraude comprovada. Quanto aos restantes casos, ou permanecem abertos, ou estão encerrados, sendo que o encerramento dos casos no sistema IMS está relacionado com a recuperação dos montantes irregulares por parte da Comissão Europeia. Assim, os casos podem estar fechados porque Portugal pagou o montante irregular à UE, o que não significa que Portugal tenha de facto recuperado esse montante. Mesmo nos casos em que a fraude foi comprovada, não foi indicado no sistema IMS qual o número do processo-crime. Há outros problemas com o cruzamento de dados, também ao nível dos dados facultados pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC) e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) e os casos reportados no IMS.

---

<sup>4</sup> [https://thinktank-fundosue.ministeriopublico.pt/sites/default/files/2023-09/resumo\\_do\\_estudo-16set.pdf](https://thinktank-fundosue.ministeriopublico.pt/sites/default/files/2023-09/resumo_do_estudo-16set.pdf)



Assim, o estudo faz várias recomendações ao nível do reporte e subsequente combate à fraude, nomeadamente: a implementação de um protocolo rigoroso de partilha de dados entre o Ministério Público e a IGF, a melhoria da qualidade dos dados nas diversas bases de dados das entidades relevantes e, finalmente, que seja criada uma forma digital de monitorizar os casos de fraude e de classificar os processos de forma rigorosa.

A falta de qualidade do sistema de informação acarreta igualmente riscos de duplo financiamento entre PRR, PT 2020 e PT 2030, agravado pelo facto de o PRR ter uma estrutura de governação diferente da dos restantes programas e pela ausência de uma articulação coerente entre o PRR e esses programas. O método de deteção de duplo financiamento, na impossibilidade de utilizar sistemas de informação robustos e cruzamento de informação, limita-se a uma declaração na qual a entidade beneficiária se compromete a não receber outro financiamento para o projeto financiado. Este questionário tem a virtude de tornar saliente, para a entidade beneficiária, o risco do duplo financiamento, o que poderá desencorajar ou prevenir alguma fraude. Mas, sem um sistema de verificação baseado em sistemas de informação robustos e exaustivos, o sistema é pouco credível.

A frágil infraestrutura de reporte de informação detalhada relativa às operações de financiamento condiciona, porventura, a incipiente utilização do sistema europeu ARACHNE, no qual são reportadas poucas operações e tal reporte não é isento de erro.<sup>5</sup> A utilização deste sistema é complexa e exigente na quantidade de recursos técnicos especializados, bem como um exigente controlo de qualidade. Por exemplo, gralhas no nome da entidade beneficiária já não permitem o cruzamento de informação. O Tribunal de

---

<sup>5</sup> O sistema ARACHNE é uma ferramenta digital criada pela Comissão Europeia para apoiar as autoridades de gestão nos seus controlos administrativos e de gestão dos fundos estruturais. Inclui uma base de dados exaustiva dos projetos executados ao abrigo dos fundos e utiliza depois estes dados e identificadores de risco para identificar projetos e entidades beneficiárias com riscos de fraude, conflitos de interesse ou irregularidades. Finalmente, a ferramenta emite alertas de risco, que as unidades de gestão recebem e podem a partir desse alerta levar a cabo as verificações necessárias.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Contas Europeu (TCE) utiliza apenas o NIF no sistema de reporte, não recorrendo a nomes, para evitar este tipo de problemas. No entanto, no caso português, os NIFs das entidades beneficiárias estão muitas vezes em falta, o que dificulta a utilização da informação para fins de cruzamento.

A audição de especialistas permitiu concluir que o sistema ARACHNE é muitas vezes utilizado a posteriori, em resposta a solicitações de informação do OLAF. Uma utilização mais consequente e sistemática do sistema ARACHNE seria, por exemplo, instrumental na deteção do duplo financiamento.

Foi igualmente referida a falta de recursos da Inspeção Geral das Finanças, que muitas vezes condiciona a lentidão dos processos de comunicação com o OLAF. Recorde-se que a IGF é o Anti-Fraud Coordination Service português, isto é, o parceiro antifraude do OLAF em Portugal. Em termos de melhores práticas, o mandato da direção do OLAF é de 7 anos, ao passo que em Portugal o termo do mandato da IGF não está definido à partida. A ausência destas regras de boa governança pode igualmente condicionar o bom desempenho do sistema.

No Mapa de Pessoal relativo a 2021 da IGF estava prevista a existência de 135 inspetores/as. No entanto, as vagas existentes podem não ser preenchidas. Por exemplo, em 2018 havia 147 vagas para inspetores/as, mas em junho de 2018 apenas 129 estavam preenchidas. No Mapa de Pessoal para 2019 era dito que haveria uma diminuição de vagas para inspetores/as relativamente a 2018 face à dificuldade no recrutamento de competências e de perfis adequados às funções inspetivas através dos instrumentos de mobilidade interna. Assim, desde 2019 e até 2021, o número de vagas manteve-se inalterado em 135, sendo que o mapa relativo a 2022 não se encontra disponível. Em dezembro de 2021 abriu um concurso para inspetor/a com dez postos de trabalho abertos a todas as pessoas e seis postos exclusivamente para funcionários/as públicos/as.



A este respeito, sublinha-se que Portugal não esteve dotado de uma Estratégia Nacional Antifraude até junho de 2023. A ausência deste instrumento estruturante da proteção dos interesses financeiros da União foi, de resto, destacada pela Comissão Europeia.<sup>6</sup> A Estratégia Nacional Antifraude (ENAF) confere uma maior proteção dos interesses financeiros da UE, melhora condições de prevenção, deteção e luta contra irregularidades e fraude e de recuperação de fundos indevidamente pagos, facilita métodos de prevenção e luta contra a fraude, corrupção e atividades lesivas dos interesses financeiros da União e estabelece um melhor e mais seguro quadro de referenciação das entidades envolvidas na implementação dos fundos.

A ENAF, criada em 2023, sofre de várias limitações, oportunamente assinaladas pelos/as especialistas do Think Tank acerca do Risco de Fraude com os Recursos Financeiros da UE. Registam-se, entre outras, o facto de a ENAF ter sido aprovada pelo Ministério das Finanças, quando devia envolver igualmente o Ministério da Justiça, essencial em várias fases do ciclo de combate à fraude, de ser omissa relativamente à fraude na receita fiscal, limitando-se aos aspetos relacionados com a despesa e de não detalhar como se vai articular com o Mecanismo Nacional Anticorrupção. Estas limitações foram apontadas pelo Think Tank a uma versão preliminar da ENAF, mas a estratégia foi publicada sem fazer face às limitações apontadas<sup>7</sup>.

Uma verdadeira cultura de transparência não envolve apenas libertar informação; pressupõe que a mesma seja processada e organizada, por forma a ser bem compreendida. A execução do PRR sofre também deste problema de falta de transparência, com consequências negativas na boa aplicação das verbas disponíveis, a um ritmo compatível com as obrigações regulamentares. Por um lado, a informação está dispersa entre várias fontes; por outro, os indicadores contratualizados não permitem uma verdadeira

---

<sup>6</sup> No [Relatório PIF de 2021](#) é indicado que a Comissão Europeia abriu procedimentos de infração contra oito Estados-Membros, incluindo Portugal, por não terem transposto a diretiva (UE) 2017/1371 devidamente para o plano nacional. No Relatório PIF de 2022 é dito que estes países enviaram cartas de justificação, que estão a ser analisadas.

<sup>7</sup> <https://thinktank-fundosue.ministeriopublico.pt/atividade/estrategia-nacional-antifraude>



monitorização e aferição dos efeitos do programa. A descentralização da implementação e execução dos investimentos em diversas entidades beneficiárias diretas e intermediárias cria camadas de complexidade que dificultam o escrutínio exigível.

A originalidade da estrutura de governação do PRR, relativamente às do PT2020 e PT2030, suscita questões relativas à capacidade técnica das entidades beneficiárias intermediárias. A audição de especialistas permitiu identificar preocupações com a existência de entidades intermediárias com limitações na sua capacidade para assegurar a implementação física e financeira dos investimentos inscritos no PRR.

Neste âmbito, importa sublinhar que a criação da Comissão de Auditoria e Controlo, que depende de recursos da AdC e da IGF, suscita dúvidas às personalidades ouvidas, porquanto faria mais sentido recorrer aos organismos existentes, em vez de criar uma camada adicional de instituições, mormente não correspondendo a mesma à necessária afetação de recursos adicionais.

Uma das diferenças assinaláveis entre os ciclos anteriores de financiamento e o PRR é o facto de o Estado-Membro perder o direito aos fundos, no caso de ser detetada fraude, ao passo que nos Quadros Financeiros Plurianuais os montantes podiam ser transferidos para outro projeto não fraudulento.

### **2.3. Recolha de informação e produção de indicadores: de *realização*, de *resultado* e de *impacto***

É comum apresentar três tipos de indicadores relativos ao planeamento, execução e monitorização de políticas públicas, a saber: de *realização*, de *resultado* e de *impacto*. Os primeiros avaliam os recursos dedicados à implementação da política, como o orçamento afetado, o número de pessoas envolvidas ou a quantidade de material utilizado. Os segundos referem-se aos produtos, serviços ou atividades imediatas gerados pela política, ao passo que os terceiros medem os efeitos ou impactos da implementação da política, em relação aos objetivos da mesma.



As audições com especialistas e a consulta de documentos permite concluir que há uma preocupação com a falta de qualidade da informação subjacente à gestão do PRR, ou uma “desadequação entre a capacidade técnica e a ambição do instrumento”. Embora o desenho institucional do PRR tenha procurado incorporar esta diversidade de abordagens, na medida em que os pedidos de desembolso de fundos dependem da conclusão de metas e marcos, a verdade é que estes indicadores não consubstanciam verdadeiras medidas de impacto, e nem mesmo de resultados. Na prática, as metas e marcos constituem muitas vezes objetivos vagos ou não materializados em efetiva implementação de políticas públicas, como “publicação de relatório”. De facto, nos marcos considerados atingidos nos pedidos de desembolso encontram-se várias “assinaturas de contratos” para projetos a executar, aprovações de projetos (a desenvolver), a entrada em vigor de um novo modelo para contratos de gestão nos hospitais e a atualização das linhas orientadoras da estratégia para a inovação tecnológica e empresarial para Portugal 2030, a título de exemplo.

Assinala-se, ainda assim, uma melhoria no reporte dos indicadores de realização, com indicadores semanais de monitorização. Contudo, o foco excessivo nos indicadores de realização tem como resultado uma maior valorização da execução das verbas, em detrimento da qualidade e dos impactos potenciais do programa. Por outro lado, o PRR incluiu uma avaliação ex ante dos impactos baseado no modelo macroeconómico do GPEARI, o que constitui, igualmente, uma melhoria relativamente a ciclos de financiamento anteriores. No entanto, estes impactos não abarcam uma visão mais abrangente, que inclua indicadores de bem-estar, sustentabilidade ou igualdade. A este propósito, importa assinalar limitações na produção de indicadores que permitam avaliar os impactos do PRR numa perspetiva de género.

A falta de indicadores de resultados e de impacto estende-se a áreas prioritárias do PRR, como a transição digital. De acordo com o trabalho de



Paulo Trigo Pereira, Steffen Hoernig e João Cortes<sup>8</sup>, os marcos e as metas não refletem a eficácia em alcançar os investimentos e as reformas associados, que é o objetivo final. No âmbito da área digital, o foco do trabalho, a ligação entre os marcos e metas e a reforma desejada não é de todo clara, o que torna muito difícil a avaliação do progresso em termos de investimentos e reformas.

De assinalar ainda que a falta destes indicadores acarreta riscos relativamente à deficiente monitorização -- que pode, no limite, colocar em causa a implementação nos prazos previstos --, bem como ao desalinhamento entre estratégias macro e micro.

O Tribunal de Contas Europeu manifesta a sua preocupação com a falta de indicadores de impacto dos projetos financiados.<sup>9</sup> A inexistência ou a natureza vaga dos indicadores de resultados e de *impacto* condiciona uma gestão do programa baseada em indicadores de realização muito limitados do ponto de vista da boa gestão dos recursos financeiros da União.

#### **2.4. Articulação com PT 2030, OE e restantes instrumentos**

No âmbito da aplicação do PRR importa aferir as diferenças entre a economia e sociedade portuguesas sem a existência do PRR e o que resultará após a execução do Plano. Em termos mais práticos, a adicionalidade do PRR pode ser analisada verificando que investimentos previstos no Plano constavam já de documentos anteriores. Destacar estes casos permitirá ainda questionar: (1) porque é que não foram executados com os fundos pré-PRR, como previsto; e (2) se faz sentido utilizar o PRR para executar investimentos definidos antes da pandemia e num contexto diferente. A resposta não é clara e depende do tipo de investimento. Assim, faz-se aqui um pequeno exercício, não exaustivo, de comparação de investimentos, procurando identificar

---

<sup>8</sup> Digital Transition in the Recovery and Resilience Plan: Challenges for Portugal, [https://www.ipp-ics.org/wp-content/uploads/2022/11/Policy-Paper\\_23.pdf](https://www.ipp-ics.org/wp-content/uploads/2022/11/Policy-Paper_23.pdf)

<sup>9</sup> [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-26/SR-2023-26\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-26/SR-2023-26_PT.pdf)



alguns daqueles que, estando previstos executar antes da resposta europeia à crise da Covid-19, figuram igualmente no PRR.

Na área da saúde, destacam-se os investimentos incluídos no PRR na aquisição de equipamentos dos Hospitais Seixal, Sintra e Lisboa (180M€). No OE de 2020 (Quadro 4.63) é referido que o investimento nestes hospitais foi aprovado e numa nota de rodapé acrescenta-se que no caso do Hospital de Lisboa Oriental já estão incluídos equipamentos.

Ainda, na área de saúde, no OE de 2020 (Quadro 4.64) enumeram-se investimentos em vários centros hospitalares, alguns deles com execução total prevista para 2020. No entanto, estes mesmos centros hospitalares surgem no PRR com novos encargos. É o caso do Centro Hospitalar Tondela-Viseu (com 14M€ previstos no PRR), do Centro Hospitalar Trás-os-Montes e Alto Douro (com 7,1M€ previstos no PRR) e o Centro Hospitalar Barreiro-Montijo (com 177 mil €).

Na área dos transportes, a expansão do metro do Porto (Casa da Música-Santo Ovídio) constante do PRR (299M€) já estava prevista no OE de 2020 (orçamento inicial), onde inclusivamente se estabelecia como objetivo o “início, previsto para 2023, da exploração comercial das duas expansões da rede do Metro do Porto (Linha Circular Boavista - Praça da Liberdade e extensão da linha Amarela entre Santo Ovídeo e Vila d’Este)”.

Estes exemplos ilustram que alguns dos investimentos infraestruturantes financiados pelo PRR estavam já previstos em sede de OE.

Ainda assim, olhando para a adicionalidade de uma forma mais sistemática, um estudo do Parlamento Europeu publicado em abril de 2022<sup>10</sup> estimou que o PRR contribuiria para um crescimento suplementar de 3,5pp do PIB português entre 2000 e 2025 e apontou igualmente para uma diminuição do desemprego (-1,6pp), um aumento do emprego (+1,4pp) e um aumento do saldo orçamental (1,5pp).

<sup>10</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/689452/IPOL\\_STU\(2022\)689452\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/689452/IPOL_STU(2022)689452_EN.pdf)



Já numa análise de longo prazo, e incluindo os efeitos do PRR pós execução, na Adenda PRR<sup>11</sup>, publicada em maio de 2023, estima-se que “o PIB potencial estará cerca de 4,1% acima do nível que se registaria num cenário sem PRR ao fim de 20 anos”, estimando também um aumento potencial do emprego e um aumento do saldo orçamental.

A audição de especialistas permitiu relevar algumas inconsistências entre os ciclos de programação, o que também afeta a adicionalidade. Com efeito, é referido (no próprio PRR) que este Plano é uma componente de resposta essencial para a concretização da Estratégia Portugal 2030, no contexto pós-pandémico, a par e em coerência com a utilização de outros instrumentos, como, entre outros, os fundos da Política de Coesão. Contudo, nunca foram explícitos os critérios que definem se a fonte de financiamento é o PRR ou outros fundos europeus. Aliás, os Programas Temáticos do PT 2030 coincidem largamente, nos seus objetivos, com os que estão presentes nas três dimensões estruturantes do PRR, pelo que também não é possível aferir a necessária complementaridade e coerência entre o PRR, o PT 2030 e outras fontes de financiamento (europeu ou nacional), nem a inexistência de sobreposições ou lacunas.

A título de exemplo, o Programa Comércio Digital, um projeto de apoio às PMEs, financiado no âmbito do PT 2020 e vencedor do Prémio Europeu de Promoção Empresarial<sup>12</sup>, corre o risco de não ter continuidade no PT 2030. Este projeto foi coadjuvado por iniciativas no âmbito do PRR, como os bairros digitais. No entanto, o atraso na implementação deste projeto dos bairros digitais gera um contexto de grande imprevisibilidade para as empresas, que não sabem quando chega o financiamento e se o mesmo terá continuidade no próximo ciclo de programação. Esta problemática da continuidade dos ciclos de financiamento foi levantada por várias personalidades ouvidas: de facto, os apoios públicos a diferentes projetos de investimento estão muito

<sup>11</sup> <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2023/05/PRR-Adenda-20230526.pdf>

<sup>12</sup> <https://www.comerciodigital.pt/pt/estar-informado/comercio-digital-vence-premio-europeu-de-promocao-empresarial-com-o-melhor-projeto-de-apoio-as-pme-na-transicao-digital>



ligados aos ciclos de financiamento europeu, sem perspetiva de médio/longo prazo, com hiatos no financiamento resultantes dos períodos de negociação dos pacotes de fundos, da incerteza regulamentar e da definição das prioridades de intervenção. Esta incerteza regulatória e de financiamento impede, muitas vezes, os projetos de ganharem a escala e a sustentabilidade necessárias.

No que se refere ao desenvolvimento de medidas de apoio à formação profissional (como noutros projetos), a inexistência ou muito insuficiente afetação de verbas do Orçamento do Estado, conjugada com os hiatos de financiamento quando estas têm origem nos fundos europeus, impedem o devido planeamento de estratégias estruturadas e consolidadas de qualificação da população portuguesa. Estes "vazios temporais" levam as estruturas formativas a abandonarem projetos, a dispensarem recursos humanos qualificados e a perderem sinergias e dinâmicas extremamente importantes, que dificilmente serão recuperáveis no futuro. Importa sublinhar que também no domínio da formação profissional faltam indicadores de impacto que permitam aferir a importância da continuidade deste tipo de intervenção ou guiar uma reflexão informada sobre as alterações necessárias.

### **3. Os Pilares de Despesa do PRR**

Como referido na introdução, o PRR assenta nos pilares da resiliência, transição climática e transição digital e inicialmente estava centrado em 20 componentes, que incluíam 37 reformas e 83 investimentos.

Antes da atualização do PRR aprovada em setembro de 2023, os montantes alocados a estes três pilares eram conforme o quadro em baixo.



**Quadro 1.** Distribuição Inicial de Despesa do PRR

Resiliência	11 125 M€	66.84%
Transição Climática	3 059 M€	18.38%
Transição Digital	2 460 M€	14.78%

Fonte: [Estrutura de Missão Recuperar Portugal](#)

De notar que, como referido na introdução, há interseção entre alguns destes pilares (por exemplo, investimentos previstos na resiliência podem também contribuir para a transição climática) e por isso, a percentagem de fundos que apoiam objetivos climáticos é oficialmente muito mais elevada do que o Quadro 1 indica (37,9% na versão original do PRR).

A atualização do PRR veio aumentar o valor total para 22,2 mil milhões de euros (um aumento de 2,4 mil milhões de euros em subvenções e 3,2 mil milhões de euros em empréstimos), o que se traduziu num aumento do número de projetos e num reforço do financiamento para medidas já anteriormente previstas. A atualização manteve as 20 componentes iniciais, mas acrescentou a componente 21 – REPowerEU – e aumentou o número de reformas e investimentos para 44 e 117, respetivamente.

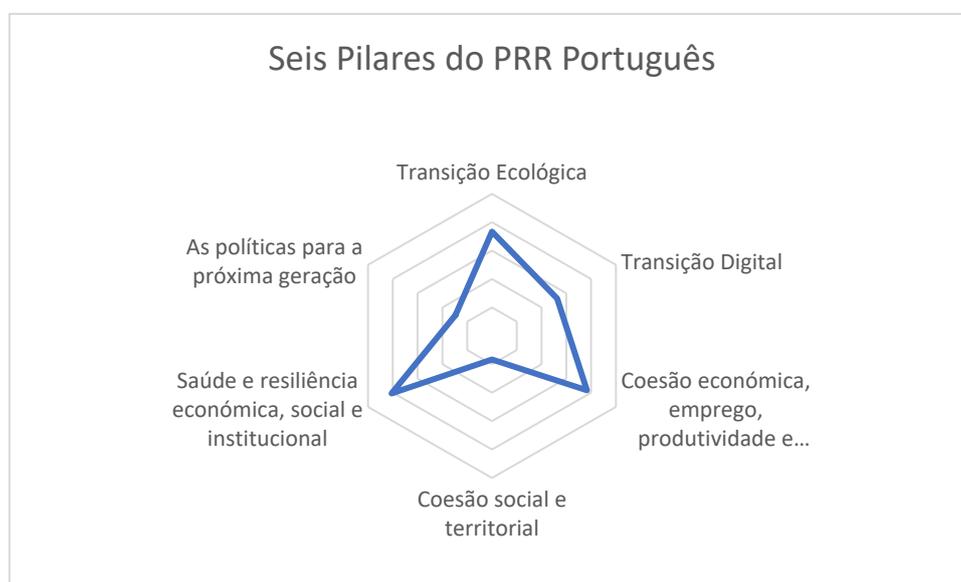
O PRR pode ser dividido e analisado de outras formas, que por vezes podem ser mais informativas. Uma delas é através dos domínios de intervenção de importância europeia estruturados em seis pilares: a transição ecológica; a transformação digital; o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo a coesão económica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigação, o desenvolvimento e a inovação, e um mercado interno em bom funcionamento com pequenas e médias empresas (PME) fortes; a coesão social e territorial; a saúde e a resiliência económica, social e institucional, tendo em vista, nomeadamente, o aumento da preparação para situações de crise e da capacidade de resposta a situações



de crise; e as políticas para a próxima geração, as crianças e os/as jovens, tais como a educação e as competências.

Nesta divisão a interseção é ainda maior do que no caso dos três pilares em cima, decorrente da maior segmentação. Para uma visão geral, no caso do PRR português, a divisão por pilar – em termos de verbas – está representada no gráfico seguinte.

**Gráfico 1.** Os Seis Pilares do PRR



**Fonte:** Bruegel<sup>13</sup>

Podemos verificar que o pilar da resiliência (onde a saúde desempenha um papel proeminente) é aquele com o maior montante do PRR, seguido do da coesão económica, produtividade e competitividade e depois do da transição ecológica. Os dois pilares com menos verbas são o da coesão territorial e social e o relativo ao papel dos e das jovens.

Todavia, importa referir que a designação dos pilares pode ser indutora de conclusões preliminares equívocas quanto aos objetivos específicos a atingir com o PRR e carece, por isso, de aprofundamento de análise,

<sup>13</sup> <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>



nomeadamente, do conjunto de componentes/investimentos que os concretizam.

Os investimentos e medidas podem também ser agrupados por iniciativas emblemáticas, que contam com sete áreas específicas e três áreas que englobam aqueles investimentos que não “encaixam” em nenhuma das iniciativas emblemáticas, classificação que resulta numa menor interseção entre áreas.<sup>14</sup> Por fim, os investimentos podem ser classificados com base nas atividades económicas a que dizem respeito (de acordo com a NACE). Neste caso, não há interseção entre as categorias, mas por vezes pode ser difícil categorizar certos investimentos.

Assim, a classificação dos investimentos previstos é complexa em si mesma, sendo que nesta secção analisaremos o PRR de acordo com os três pilares mencionados em primeiro lugar: resiliência, transição climática e transição digital. Em parte, por ser a divisão mais comumente utilizada e, por outro lado, porque a divisão em apenas três grupos torna a discussão mais simples.

A análise não é exaustiva. Reflete, antes, algumas chamadas de atenção decorrentes das audições de especialistas, que permitem identificar limitações ou bloqueios que importa assinalar.

### **3.1. O PRR e a transição digital**

A pandemia foi um acelerador da adoção de tecnologias digitais por parte das empresas. A percentagem de empresas sem presença online baixou de 60% para 40% e a percentagem de pessoas que nunca utilizaram a internet baixou de 26% para 13%. Uma das ambições do PRR é procurar formar gestores e gestoras para tornar esta adoção de tecnologias digitais mais eficaz.

A audição de especialistas apontou para dificuldades de financiamento - devido a restrições de liquidez das entidades apoiadas, que têm dificuldade

---

<sup>14</sup> A descrição destas iniciativas emblemáticas (ou *flagships*) pode ser encontrada [aqui](#).



em adiantar despesas substanciais antes de serem ressarcidas -, bem como dúvidas relativamente à elegibilidade de certas despesas. As restrições de liquidez são agravadas por atrasos nos reembolsos de ciclos de financiamento anteriores, como o PT 2020 e o Compete.

O PRR prevê a criação de aceleradoras de comércio digital em cada uma das comunidades intermunicipais. Os sete consórcios vencedores (para depois constituírem uma aceleradora de comércio digital em cada uma das sub-regiões NTS III) foram selecionados em abril de 2023, no entanto, de acordo com o 3º Relatório da CNA<sup>15</sup> em setembro de 2023, “encontravam-se ainda em fase de submissão e validação dos termos de aceitação”.

Um dos maiores desafios do pilar digital do PRR é a falta de capital humano capacitado para utilizar a tecnologia. Há um risco de fuga de talentos (*brain drain*) interno, na medida em que o trabalho remoto permite às pessoas mais qualificadas venderem serviços a empresas estrangeiras, dificultando a vida às empresas nacionais, que não conseguem competir com os salários respetivos.

Algumas agendas mobilizadoras revestem-se de especial importância para potenciar a transição digital do tecido produtivo – ver abaixo, no ponto 3.3, uma discussão das limitações das mesmas.

A transição digital é igualmente um desafio nas escolas, não só na infraestrutura de WiFi que não está ainda garantida em todas as escolas do país, como também na inexistência de profissionais de informática para assegurar o funcionamento das máquinas e das plataformas utilizadas pela comunidade educativa. Na prática, este trabalho técnico é muitas vezes assegurado pelos professores/as de informática, de modo informal, com consequências para os seus direitos laborais.

---

<sup>15</sup> [https://cnappr.pt/wp-content/uploads/2023/11/CNA-PRR-relatorio-1\\_23-compressed\\_compressed-1.pdf](https://cnappr.pt/wp-content/uploads/2023/11/CNA-PRR-relatorio-1_23-compressed_compressed-1.pdf)



No que respeita à aposta significativa na transição digital da administração pública salienta-se que esta não produzirá resultados efetivos se não for acompanhada de uma reestruturação dos processos, incluindo a boa articulação entre os organismos relevantes.

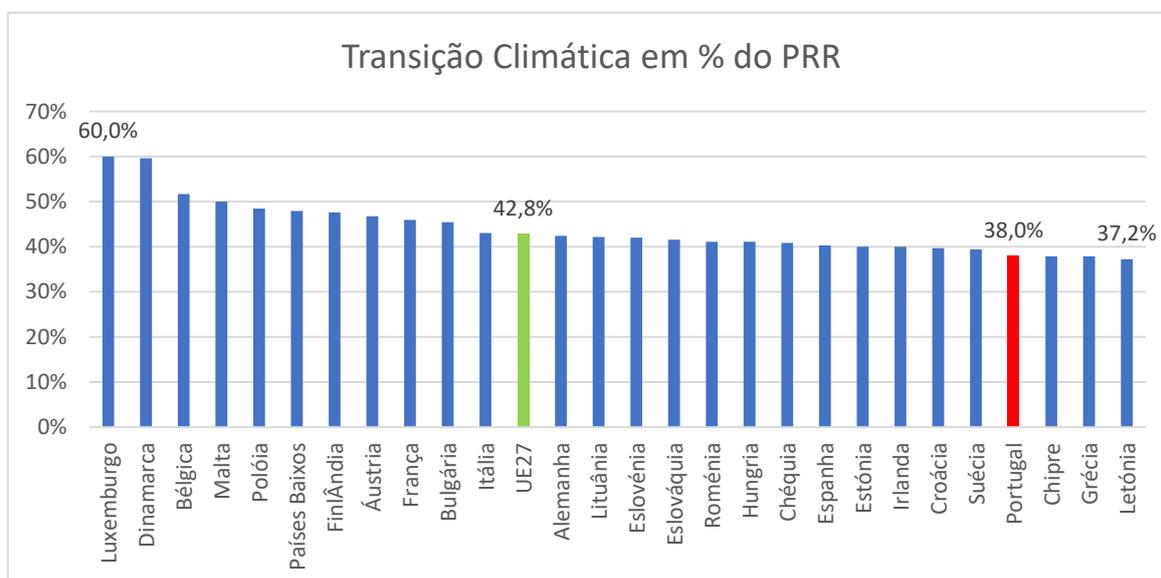
A qualidade e abrangência da rede de internet não está cabalmente assegurada em todo o país. Em particular, no meio rural, este fator é inibidor do desenvolvimento de dinâmicas de inovação tecnológica, que poderiam originar ganhos de produtividade e de eficiência na agricultura, bem como da formação profissional à distância (regime que favorece o ajustamento à disponibilidade das e dos formandos para a frequência da formação, permitindo o incremento de qualificações profissionais). Neste contexto, podemos referir que esta questão específica, de alguma forma, poderá acentuar as dinâmicas de desertificação destas zonas, bem como contribuir para uma maior exclusão de populações frágeis, como as mais idosas.

### **3.2. O PRR e a transição climática**

Comparativamente com os congéneres europeus, o PRR português consagra uma parte inferior à transição climática. Na programação inicial do PRR Portugal tinha apenas 38% do total das verbas do PRR com impacto na transição climática (sendo o mínimo permitido 37%), o que colocava Portugal na cauda da Europa, como a imagem seguinte mostra.



**Gráfico 2.** Peso da Transição Climática no PRR



**Fonte:** Bruegel, Figure 1.<sup>16</sup>

Com a reprogramação, esta percentagem passou a ser de 41,2%, o que, mesmo que não tenha havido alterações nos outros planos, ainda coloca Portugal aquém da média europeia (de 42,8%).

Uma das componentes essenciais deste esforço é o investimento em habitação, na medida em que este permite combater a pobreza energética, que prevê, no entanto, um esforço manifestamente insuficiente para a dimensão dos desafios (ver também subsecção relativo à habitação em baixo).

Também o investimento em mobilidade sustentável enfrenta desafios que poderão limitar o alcance das intervenções. Por exemplo, a Linha Violeta do Metropolitano de Lisboa, que permitirá ligar Loures a Odivelas e é uma aspiração com mais de 40 anos, que envolve a construção de 13km de linha, com 19 estações ligadas através de troços à superfície, em viaduto e subterrâneos. Preveem-se constrangimentos com os troços à superfície, com a RAN e a REN (zonas inundáveis), com as indemnizações e realojamentos

<sup>16</sup> <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>



necessários. Este projeto, formalmente anunciado em julho de 2021, com um custo previsto de 250 milhões de euros totalmente financiado pelo PRR, passou a um custo de 527,3 milhões de euros em novembro de 2023, sendo que 390 milhões virão do PRR e o restante do OE. Também o projeto mudou, estando agora prevista uma linha com 17 estações e 11,5 quilómetros. De notar que o estado deste projeto foi considerado “crítico” no 3º relatório<sup>17</sup> de acompanhamento da CNA, já que o modelo de financiamento ainda não se encontra definido, nem os trabalhos de construção iniciados.

Outro desafio, desta feita ligado à descarbonização das empresas, prende-se com a dificuldade de adquirir a tecnologia necessária, dado que muitas empresas estão a procurar fazer esse tipo de investimentos em simultâneo. Estas dificuldades de aprovisionamento juntam-se ao atraso do lançamento dos programas de financiamento no terreno.

### **3.3. O PRR e a resiliência**

Uma das iniciativas mais importantes neste pilar são as agendas mobilizadoras. Várias personalidades ouvidas assinalaram algumas dificuldades neste âmbito. Por um lado, a disponibilidade de recursos financeiros é limitada face à procura, por outro a incerteza a elas associada, que obriga os/as promotores/as a fazer esforços financeiros substanciais à partida, sem previsibilidade da subsidiação. Existem também limitações do lado das candidaturas, algumas delas incipientes, distantes da fase de implantação, carecendo de avaliação de impacto ambiental, ou envolvendo tecnologias de pequena escala, com eficiências energéticas muito baixas, o que poderá resultar numa baixa competitividade e levar a uma pressão continuada para a subsidiação dos projetos, por forma a colmatar a desvantagem de custos. Acrescem ainda, muitas vezes, alterações nas exigências burocráticas que criam custos de contexto às entidades beneficiárias.

---

<sup>17</sup> [https://cnappr.pt/wp-content/uploads/2023/11/CNA-PRR-relatorio-1\\_23-compressed\\_compressed-1.pdf](https://cnappr.pt/wp-content/uploads/2023/11/CNA-PRR-relatorio-1_23-compressed_compressed-1.pdf)



A falta de continuidade dos financiamentos foi um dos problemas apontados por vários/as especialistas. Os projetos são lançados, mas muitas vezes há investimentos que não são feitos devido à incerteza, o que os faz perder oportunidades e impede a criação de uma dinâmica sustentada de crescimento. As parcerias montadas no contexto das Agendas Mobilizadoras são estruturas pesadas, envolvendo dezenas de entidades, cujo desenho e concretização é demorado. Esta incerteza impede muitas vezes que os projetos realizem cabalmente o seu potencial. Isto também envolve recursos humanos qualificados, muitos deles jovens, com doutoramentos, contratados com um horizonte de três anos, sem qualquer perspetiva de continuidade.

As regras de reporte e de conformidade não são claras desde o início, o que cria problemas aos consórcios, que vão avançando sem terem a certeza de cumprir as regras, que desconhecem. Os *templates* para a submissão de pedidos de pagamento não são conhecidos ex-ante. O sistema de reporte foi alterado entre os ciclos de programação PT2020 e PT2030, o que gera incerteza regulatória que dificulta a vida às entidades. O problema dos atrasos nos reembolsos causa dificuldades de execução a entidades que não têm a liquidez necessária.

Acresce que os consórcios são estruturas demasiado pesadas, o que pode levar a dificuldades de execução – o número de entidades participantes varia entre 4 e 112, com uma moda de 30-40. A falta de recursos humanos qualificados condiciona a execução de algumas agendas mobilizadoras, com consequentes atrasos e dificuldades de cumprir os prazos previstos.

Apesar destes constrangimentos, destaca-se aqui como positivo que o IAPMEI tenha definido o modelo global de acompanhamento das agendas mobilizadoras<sup>18</sup>, que pretende assegurar o cumprimento das metas do PRR,

---

<sup>18</sup> <https://www.iapmei.pt/getattachment/PRODUTOS-E-SERVICOS/Incentivos-Financiamento/Sistemas-de-Incentivos/Plano-de-Recuperacao-e-Resiliencia/Agendas-para-a-Inovacao-Empresarial/Modelo-de-Acompanhamento-das-Agendas-Mobilizadoras.pdf.aspx>



através do acompanhamento das diferentes dimensões de monitorização dos resultados.

### **Habitação**

Uma das vertentes importantes no pilar da resiliência é o investimento em habitação. Segundo o IHRU (2018), há 26 000 agregados em casas informais, indignas e desadequadas. No entanto, algumas estimativas baseadas em estratégias locais de habitação apontam para números bem mais elevados. A título de exemplo, o estudo "Diagnóstico das Condições Habitacionais Indignas na Área Metropolitana de Lisboa" - levado a cabo por uma equipa na Faculdade Arquitectura da Universidade de Lisboa - concluiu que só na AML há mais de 50 mil famílias a viver em condições habitacionais indignas.

O pilar da resiliência prevê 2,7 mil M€ para habitação, o que não será suficiente para fazer face às necessidades. Esta é uma das partes do PRR mais afetadas pela inflação e pelas dificuldades de aprovisionamento. Foram igualmente apontadas por especialistas limitações de terrenos disponíveis para construção nova, desadequação de muitos dos imóveis públicos desocupados e/ou devolutos para a função habitacional sem obras de reabilitação de monta. Outro problema é a já referida falta de continuidade dos investimentos, dada a incapacidade financeira no OE e dos Orçamentos Municipais (bem como do terceiro sector) para continuar o que for começado com recurso ao PRR.

### **Saúde**

A saúde, outra componente essencial no pilar da resiliência, envolve 10% montante global PRR, 3 reformas e 8 investimentos. Poderá haver problemas de coordenação, uma vez que o plano foi montado antes de haver direção executiva do SNS e também antes de algumas alterações fundamentais ligadas com as Unidade Locais de Saúde. As principais componentes de investimento são os cuidados de saúde primários, a reforma da saúde mental



e a construção de novos hospitais. O acompanhamento das obras foi assinalado como desafio, dada a falta de recursos das ARS para o levar a cabo.

Os principais desafios apontados por especialistas foram a governação centralizada na Administração Central do Sistema de Saúde e nos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde. Os procedimentos de contratação e a falta de autonomia dos hospitais EPE geram entropia e ineficiências. Se um hospital tem necessidade de um/a assistente administrativo/a ou técnico/a superior, tem um percurso de autorização equivalente a um serviço integrado. O ciclo de aprovação envolve a ARS, os SPMS, o Ministério da Saúde, e a DGO (Ministério das Finanças). Este ciclo demasiado entrópico e lento de aprovação de despesa pública e a falta de uma perspetiva pluri-anual no processo orçamental não permitem fazer poupanças importantes, por exemplo, recorrendo à renovação de infraestruturas de canalização ou elétricas vetustas e ineficientes, que permitiriam poupanças de despesa corrente nos anos subsequentes. A ênfase na simplificação da contratação pública é difícil de compreender, quando o processo de autorização de despesa enferma deste nível de entropia.

A falta de investimento em instalações e equipamentos nos hospitais EPE e a retenção de recursos humanos qualificados são também apontados como desafios. O ambiente hospitalar não teve dinheiro aplicado diretamente, apenas indiretamente, por exemplo, pela via digital. Ora, as necessidades são evidentes: o edifício mais novo do Centro Hospitalar Lisboa Central tem mais de 100 anos.

A perda de poder de compra das e dos trabalhadores da saúde é insustentável. A própria carreira de administrador/a hospitalar não é revista há mais de 20 anos. A falta de atratividade das carreiras é transversal a toda a administração pública, que enfrenta a concorrência do setor privado.



Há uma questão que não está acautelada, que é a necessidade de recursos humanos futuros, potenciada pela construção de novas infraestruturas e aquisição de equipamentos. Os equipamentos exigem recursos humanos para os usarem e analisarem os resultados de exames médicos etc. Não há previsões quanto à despesa corrente que tal irá gerar. Mais uma vez, há uma falta de perspetiva de longo prazo e de continuidade nas políticas públicas e uma visão de cada ciclo de financiamento europeu como um episódio único, desligado das necessidades de políticas públicas. O modelo de desenho do PRR não distingue cuidadosamente a forma como a despesa de investimento presente poderá gerar necessidades de despesa corrente no futuro, o que limita a capacidade de planeamento e arrisca a continuidade dos projetos.

Foi assinalada uma inconsistência da aquisição de equipamentos para os hospitais que se prevê construir, dado o risco de obsolescência dos mesmos antes ainda de poderem ser utilizados nos novos hospitais, cujo prazo de construção é longo. Foi igualmente apontada a desatualização do preço pago pelas camas da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados. O preço atualmente proposto não constitui incentivo suficiente à execução dos necessários investimentos para aumento da capacidade do país neste domínio, com evidente prejuízo para a população mais velha de Portugal, a que mais carece da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

Esta questão é fundamental, conhecendo-se o peso das pessoas internadas depois da alta nos hospitais. Sem capacitar a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, os e as doentes continuarão internados nos hospitais, onde custam mais caro. Nesse sentido, a aparente poupança no preço a pagar pelas camas da rede gera maior despesa.

No caso dos cuidados de saúde primários, os e as especialistas consideram que fica aquém do que seria necessário para libertar a pressão nas urgências, com uma verdadeira rede de atendimento para doenças agudas nos centros



de saúde. A título de exemplo, não está prevista a aquisição de equipamentos de Raio-X.

No que diz respeito à transição digital na saúde, não está garantida a integração do privado e social na rede de registo eletrónico único de utentes, o que diminuirá a eficácia deste novo sistema de informação.

É importante notar aqui que, de acordo com um relatório realizado por Pedro Pita Barros e Eduardo Costa<sup>19</sup>, os/as profissionais de saúde tiveram entre 2011 e 2022 uma perda de poder de compra acentuada (os e as médicas tiveram uma perda de 18% e os e as enfermeiras de 3%), enquanto a restante população trabalhadora em Portugal teve um aumento de 6%, mesmo contabilizando a alta inflação de 2022.

## **Água**

A gestão de recursos hídricos e escassez de água foi assinalada por vários/as especialistas, devido ao alcance muito limitado dos investimentos previstos no PRR, face à dimensão dos problemas que o país enfrenta, incluindo a falta de monitorização das redes, desperdício e perdas. O problema da distribuição regional e temporalmente irregular da água, agravado pelo contexto de mudança climática, torna este recurso numa questão central para o território. É uma questão essencial para a agricultura, mas também para os demais setores de atividade económica e da sociedade. O PRR tem apenas dois grandes projetos na água e não encerra uma estratégia mais global.

## **Capitalização e Inovação Empresarial**

A execução das medidas com o objetivo de capitalização das empresas e resiliência financeira, cuja operacionalização está sob a responsabilidade do Banco Português de Fomento (BPF), mereceu da CNA<sup>20</sup> a classificação de “preocupante”. As principais preocupações da CNA são: i) demora na

<sup>19</sup> [https://www.novasbe.unl.pt/Portals/0/Files/Social Equity Initiative/Nova SBE\\_KC Health\\_Recursos Humanos\\_2022.pdf](https://www.novasbe.unl.pt/Portals/0/Files/Social%20Equity%20Initiative/Nova%20SBE_KC%20Health_Recursos%20Humanos_2022.pdf)

<sup>20</sup> [https://cnapr.pt/wp-content/uploads/2023/11/CNA-PRR-relatorio-1\\_23-compressed\\_compressed-1.pdf](https://cnapr.pt/wp-content/uploads/2023/11/CNA-PRR-relatorio-1_23-compressed_compressed-1.pdf)



avaliação de candidaturas, assinatura de contratos após aprovação dos projetos e no processamento dos pagamentos; ii) reduzida procura pelos instrumentos diretos, levantando questões sobre a contribuição do Fundo de Capitalização e Resiliência e do BPF para a redução do défice de capitalização das empresas não financeiras portuguesas.

Também integrada na componente Capitalização e Inovação Empresarial, está a Agenda de Inovação para a Agricultura 2030, com uma dotação de 93 milhões de euros<sup>21</sup>, mais de metade da qual é consagrada à modernização digital da administração pública setorial e à renovação de infraestruturas de polos de inovação. A execução destas duas medidas foi, no mesmo relatório de acompanhamento da CNA, classificada, respetivamente, nas categorias de “necessário acompanhamento” e “preocupante”.

### **As e os Jovens**

O levantamento de necessidades levou à identificação de mais de 400 escolas com necessidade de intervenção prioritária. O custo estimado para estas obras era de 3 mil milhões de euros, mas o PRR só tinha 300 milhões inicialmente, que subiram para 450 milhões com a reprogramação. Este exemplo mostra como mesmo a reprogramação não permite colmatar as insuficiências de financiamento previsto em áreas chave. Um dos problemas são as escolas da Área Metropolitana de Lisboa, que não qualificam para os quadros comunitários de apoio por esta não ser uma região de convergência. O PRR não padece desta restrição, mas a insuficiência de fundos não permite os investimentos necessários.

As escolas têm, outrossim, problemas infraestruturais que se prendem com as transições energética e digital: muitas escolas dependem, ainda, de aquecedores a óleo para o conforto térmico, em edifícios muito ineficientes

---

<sup>21</sup> <https://recuperarportugal.gov.pt/2021/06/13/investimento-re-c05-i03/>



e, por outro lado, têm insuficiências de infraestrutura de ligação WiFi, como já foi discutido.

## **4. PRR: A Execução em Curso**

### **4.1. Execução do PRR no contexto europeu**

A execução é medida em percentagem de marcos e metas contratados. Inicialmente havia 341 marcos e metas no total. Na altura do pedido do 2º desembolso (em fevereiro de 2023) foi dito que Portugal tinha uma taxa de execução de 17%. Com a atualização do PRR em maio de 2023 são adicionados 153 metas e marcos e é feito também um ajustamento temporal da percentagem destes, que deve ser atingida a cada pedido de desembolso, sendo que os marcos e metas atingidos aquando do primeiro e segundos desembolsos passam a corresponder a apenas 12% do total. De acordo com o Relatório de Monitorização da Estrutura de Missão Recuperar Portugal de 27 de dezembro de 2023<sup>22</sup>, foram executados 22% de um total de 463.

Neste âmbito, de notar o que foi dito no Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2022:

“A execução do PRR é significativamente inferior às estimativas apresentadas à UE e os registos contabilísticos apresentam insuficiências. A execução orçamental da despesa do PRR registada na Conta de 2022 foi de 970 M€, sendo a acumulada de 1 042 M€ (despesa consolidada), o que é significativamente inferior às estimativas apresentadas à União Europeia (5 428 M€). Esgotados que estão dois anos do período de execução do PRR, que deve ser integralmente cumprido até 2026, verifica-se que o nível de execução orçamental apurado nos/as beneficiários/as diretos/as e finais do PRR, até 31 de dezembro de 2022, é de apenas 19% do valor estimado no cronograma de execução financeira para o período em questão. Foram

---

<sup>22</sup> <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2023/12/Relatorio-Monitorizacao-PRR-Sumario-20231227.pdf>



identificadas insuficiências nos registos contabilísticos e diferentes práticas, entre organismos beneficiários da administração central e da segurança social, de contabilização do recebimento e da utilização dos fundos com origem no PRR. Em resultado, os registos contabilísticos espelhados na Conta Geral do Estado de 2022 não refletem a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR, o que afeta a fiabilidade da informação e prejudica a monitorização da execução orçamental do PRR.”

A informação disponibilizada pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal não permite aferir o estado atual da execução do PRR, porquanto se limita a reportar as verbas contratualizadas com os organismos intermédios, afetadas a projetos aprovadas e pagas a entidades beneficiárias diretos/finais ou finais, sem mais detalhe. Deste modo, à data de 27 de dezembro de 2023, sabemos que foram pagos 3,5 M€, correspondentes a 16% da dotação total do PRR, sem qualquer informação adicional acerca dos desvios de calendarização de cada projeto, de riscos inerentes à execução futura ou de áreas com maior ou menor concentração de atrasos.

Também o exercício de olhar para a percentagem de marcos e metas é por vezes pouco esclarecedor e será talvez mais interessante ir além dos dados e entender as dificuldades de execução assinaladas pelas entidades beneficiárias. Por exemplo, no caso dos bairros digitais, eles exigem a intervenção dos municípios, mas na realidade não há recursos suficientes para lidar com a implementação correta deste projeto. A primeira abertura de concurso foi feita em novembro de 2021 e ainda não há bairros digitais.

Outrossim, a demora dos processos de aprovação dos projetos traz dificuldades acrescidas num período de inflação elevada, devido ao aumento dos custos entre o momento da orçamentação e pedido de financiamento e o momento da implementação. Depois, o atraso na implementação dos projetos gera dificuldades às entidades beneficiárias, que não conseguem cumprir prazos pré-estabelecidos.



Há ainda muita incerteza regulatória, a nível dos requisitos de *reporte* e *conformidade*, o que leva muitas vezes as entidades beneficiárias a avançarem com os projetos sem terem garantia de reembolso das despesas por desconhecerem as regras que devem ter em conta.

Em geral, há uma falta de capacidade das entidades intermediárias para dar resposta, implementar procedimentos e dar apoio técnico às entidades beneficiárias finais. Por outro lado, esta falta de capacitação gera morosidade nos investimentos dependentes de estudos prévios ou processos de contratação pública, o que suscita enorme preocupação quanto à capacidade de Portugal utilizar as verbas disponíveis até 2026.

#### **4.2. O impacto da inflação**

As demoras nos procedimentos, combinadas com a inflação levam a que muitas vezes, quando são abertos os procedimentos de contratação pública para um projeto de investimento, os custos já tenham aumentado. Tal resulta em valores desatualizados, o que diminui a quantidade de candidatos/as.

Quando o PRR foi desenhado e entregue, em final de abril de 2021, as previsões para o IHPC da Comissão Europeia eram de 0,9% para 2021 e 1,2% para 2022 (Winter Forecast 2021). Na realidade, o IHPC foi de 0,9% em 2021, mas de 8,1% em 2022.

Aquando da atualização do PRR, o documento da Adenda refere que foi assumindo um aumento dos custos em linha com a revisão da inflação (IHPC) projetada para o período 2021-2026, compensado por empréstimos PRR. De notar, como dito em cima, que a reprogramação vai muito além da questão da inflação, já que prevê um aumento total das verbas de 33,48%.

No entanto, apesar da reprogramação do PRR visar, entre outros, dar resposta ao incremento de custos provocado pela conjuntura económica, verifica-se que há componentes que não foram objeto de qualquer alteração no montante do financiamento disponível, o que se traduzirá, em termos reais, na



sua redução e, mesmo nas componentes que tiveram acréscimo de verbas, há casos em que o aumento é acompanhado pela inclusão de mais marcos e/ou metas. A redução, em termos reais, do financiamento poderá pôr em causa a concretização de um conjunto de investimentos e moderar os impactos esperados do PRR.

## **5. Recomendações**

Ao longo deste Parecer realçaram-se essencialmente os problemas que o PRR português tem enfrentado ou poderá vir a enfrentar como resultado de algumas das metodologias de implementação seguidas até então. Assim, nesta secção apontam-se breves recomendações com base nos problemas identificados em cima, sendo que na realidade a mais importante recomendação é que os problemas identificados em cima sejam pensados e solucionados. Muitos destes problemas poderão ser identificados em muitos dos fundos europeus e, por isso, pretende-se que as recomendações aqui feitas, tal como dito na introdução, tenham aplicação além do PRR.

A primeira recomendação a apontar será o reforço do financiamento dos quadros técnicos da IGF. De facto, sem os recursos necessários para garantir o bom uso dos fundos, o impacto do PRR ficará aquém do potencial.

A segunda é a procura de boas práticas noutros países europeus. A este propósito, seria essencial que o reporte fosse baseado apenas no NIF das entidades, evitando dificuldades de cruzamento devido a gralhas nos nomes respetivos.

Claro que algumas destas boas práticas dependem de regulações nacionais e é necessário entender as diferenças entre os países, designadamente nas práticas relacionadas com proteção de dados. Ainda assim, a procura de exemplos mais eficazes noutros países, com os quais se possa aprender, é sempre positiva.



A terceira recomendação tem a ver com o funcionamento do PRR. A incerteza relativa a despesas elegíveis e os atrasos nos reembolsos limitam a capacidade das entidades para prosseguirem os seus objetivos. É fundamental que as regras sejam conhecidas ex ante e mantidas, permitindo às entidades o planeamento dos recursos necessários ao reporte e o adiantamento do trabalho conducente ao cumprimento das suas obrigações declarativas, bem como a orçamentação dos projetos com conhecimento de causa relativamente à elegibilidade das despesas. Estas incongruências questionam o efetivo papel de coordenação técnica e de gestão que os meios ao dispor da Estrutura de Missão Recuperar Portugal permitem exercer em face do modelo de implementação do PRR apoiado em entidades beneficiárias intermédias.

Uma quarta recomendação prende-se, de uma forma mais geral, com a necessidade de ser proporcionado um ambiente favorável ao investimento, o que implica a revisão dos inúmeros procedimentos administrativos, incluindo os inerentes a licenciamentos, e a boa articulação entre os organismos relevantes, com consequências na eficácia da resposta às e aos interessados, nomeadamente em termos de oportunidade e capacidade de execução dos investimentos.

A quinta recomendação prende-se com a coordenação e continuidade das linhas de financiamento entre ciclos de programação e com a articulação com o próprio OE. Os projetos e consórcios montados no âmbito do PRR envolvem, muitas vezes, dezenas de entidades, contratações de recursos humanos especializados e novas atividades em alguns territórios que não são sustentáveis, devido à lógica de curto prazo e à incerteza regulatória e temporal envolvida. É fundamental haver garantia de que o PT2030 trará continuidade relativamente ao PRR. Neste campo, seria importante que os sistemas de reporte e *conformidade* fossem mantidos entre ciclos de programação, para minimizar custos de transação penalizadores da atividade económica das empresas e organismos envolvidos.



A sexta recomendação, ainda na senda da necessária continuidade e perspetiva plurianual de planeamento de políticas públicas, tem a ver com a separação entre despesas correntes e despesas de capital e tem duas vertentes. Por um lado, a despesa corrente (custos com recursos humanos) tem de ter formas de financiamento contínuas, não dependente dos picos e hiatos de fundos europeus. Por outro lado, é fundamental haver um quadro de planeamento e previsão que permita estimar as necessidades de despesa corrente que decorre dos investimentos previstos no âmbito do PRR, bem como do necessário plano de financiamento da mesma.

A sétima recomendação prende-se com a necessidade de ter indicadores integrados que permitam aferir os reais impactos do PRR, bem como fomentar o escrutínio necessário à boa aplicação dos fundos, que incorpore uma apreciação crítica da execução dos investimentos e das reformas e dos principais constrangimentos à execução, para que estes possam ser ultrapassados.

A oitava recomendação, no domínio do BPF, é a de que se procurem soluções para os problemas que afetam o desempenho do BPF na prossecução da sua missão e que se afirmem eventuais constrangimentos no acesso das empresas aos financiamentos do PRR.

Finalmente, deve promover-se um debate alargado acerca de vários investimentos necessários que estão de fora do PRR (vetustez dos hospitais EPE, necessidades de intervenção em escolas, infraestruturas de gestão hídrica, entre outros) por forma a permitir uma calendarização plurianual dos mesmos e uma previsão das fontes de financiamento necessárias, nacionais ou europeias, bem como um ciclo de decisão mais participado e atempado do que o que deu origem ao PRR.



## 6. Síntese Conclusiva

Este Parecer procurou avaliar as várias fases do PRR, desde a sua conceção, à sua arquitetura, passando pelo modelo de governação associado e implementação.

As preocupações de eficácia e eficiência, bem como a relativa rapidez com que foi desenhado o PRR, poderão explicar um modelo de governação centralista e com forte dependência do Ministério da Presidência, da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, e de organismos intermédios.

Os processos de consulta pública relacionados com o PRR configuraram apenas o cumprimento de formalidades obrigatórias, não tendo sido acompanhados de uma discussão em tempo e abrangente, no sentido de incluir os diferentes setores da sociedade. Não foram, de igual modo, acompanhados de uma reflexão que contemplasse as opções programáticas do governo para os demais instrumentos de política disponíveis ou que, então, se perspetivavam, procurando assegurar coerência e complementaridade na sua aplicação, assente numa verdadeira visão estratégica que se pretendia para o desenvolvimento do país.

Relativamente ao bom uso dos fundos, uma reação rápida da justiça formal constitui um fator mais eficaz de dissuasão do que penas mais elevadas para as condutas infratoras. Em Portugal, a falta de celeridade da justiça é, por isso, um entrave ao bom uso dos recursos financeiros da UE. A prevenção assume, assim, um relevo primordial, por antecipar a proteção dos interesses financeiros da união.

Foram identificadas metodologias de trabalho deficientes e escassez de recursos dos/as operadores/as judiciais. A deteção da fraude poderá ser melhorada pelo reforço da qualidade do sistema de estatística da justiça, pelo facto do sistema de reporte da fraude ter um carácter obrigatório, ser



proativo e não apresentar deficiências de comunicação com as entidades detentoras da informação a reportar (IMS/SGI).

Há uma série de boas práticas de outros países que poderiam ser objeto de reflexão, designadamente quanto aos métodos de trabalho e à organização documental, tramitação de processos e organização da prova. Importa igualmente refletir acerca da especialização e capacitação e conseqüente retenção de membros de equipas.

A originalidade da estrutura de governação do PRR, relativamente às do PT2020 e PT2030, suscita questões relativas à capacidade técnica das entidades beneficiárias intermediárias. A audição de especialistas permitiu identificar preocupações com a existência de entidades intermediárias com limitações na sua capacidade para assegurar a implementação física e financeira dos investimentos inscritos no PRR.

As audições com especialistas e a consulta de documentos permitem concluir que há uma preocupação com a falta de qualidade da informação conducente à produção e análise dos três tipos de indicadores comumente utilizados na avaliação de políticas públicas, a saber: de realização, de resultado e de impacto, ou uma “desadequação entre a capacidade técnica e a ambição do instrumento”. Embora o desenho institucional do PRR tenha procurado incorporar esta diversidade de abordagens, na medida em que os pedidos de desembolso de fundos dependem da conclusão de metas e marcos, a verdade é que estes indicadores não consubstanciam verdadeiras medidas de impacto, e nem mesmo de resultados. Na prática, as metas e marcos constituem muitas vezes objetivos vagos ou não materializados em efetiva implementação de políticas públicas, como “publicação de relatório”.

Assinala-se igualmente que o PRR é utilizado para financiar projetos que estavam previstos em OE anteriores, o que coloca a questão da sua verdadeira adicionalidade e, portanto, do seu impacto. O Parecer identifica



alguns exemplos específicos de projetos de investimento nestas circunstâncias.

Ainda no âmbito da articulação entre o PRR e o OE, existe uma preocupação relativa à continuidade de financiamento de alguns projetos, bem como à necessária dotação de fundos do OE para financiar a despesa corrente que os investimentos ora previstos gerarão no futuro.

A preocupação relativa à continuidade de financiamento, seja por fundos nacionais ou fundos europeus, incide também sobre alguns projetos cuja necessidade de investimento está desde já identificada e é apenas parcialmente coberta pelo PRR, sem se vislumbrar como se poderá sustentar a ação no tempo, para além de 2026.

As preocupações dos membros do CES e a audição de especialistas permitiu identificar diferentes desafios que cada um dos três pilares previstos no PRR enfrenta, como restrições de liquidez, incerteza regulamentar, atrasos na execução dos projetos e aumento de custos devido à inflação, não totalmente compensado pela reprogramação do PRR.

O CES e demais organismos interessados, incluindo instituições com poder de fiscalização e monitorização como a CNA e o Tribunal de Contas, estão limitados/as na sua capacidade de escrutínio pela deficiente informação disponibilizada. Assim, o TdC identificou insuficiências nos registos contabilísticos, pelo que os valores espelhados na Conta Geral do Estado de 2022 não refletem a totalidade das verbas recebidas pelas entidades beneficiárias do PRR, o que afeta a fiabilidade da informação e prejudica a monitorização da execução orçamental do PRR. A informação disponibilizada pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal não permite aferir o estado atual da execução do PRR, porquanto se limita a reportar as verbas contratualizadas com os organismos intermédios, afetas a projetos aprovadas e pagas a entidades beneficiárias diretas/finais ou finais, sem mais detalhe. Deste modo, à data de 27 de dezembro de 2023, sabemos que foram pagos



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

3,5 mil milhões de euros, correspondentes a 16% da dotação total do PRR, sem qualquer informação adicional acerca dos desvios de calendarização de cada projeto, de riscos inerentes à execução futura ou de áreas com maior ou menor concentração de atrasos.

Muitos destes problemas poderão ser identificados em muitos dos fundos europeus e, por isso, pretende-se que as recomendações feitas neste Parecer tenham aplicação além do PRR.



## 7. Declarações de Voto

### Declaração de voto

Na sequência da aprovação pelo Conselho Económico e Social do Parecer de Iniciativa sobre o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), a(o)s conselheira(o)s abaixo indicada(o)s apresentam a seguinte Declaração de voto, justificativa da sua abstenção.

Consideramos, em primeiro lugar, ser da maior relevância que o Conselho Económico e Social prossiga um acompanhamento atento da execução deste importante instrumento financeiro. De facto, o PRR constituiu, um Instrumento Financeiro criado no âmbito da União Europeia com o intuito de superar a Crise Pandémica provocada pelo COVID19 e, simultaneamente, uma oportunidade para que o país disponha de recursos financeiros para a superação de défices estruturais ao seu desenvolvimento económico e social, pelo que deverá ser permanentemente submetido à apreciação crítica da sociedade e, em especial, das suas formas de organização, que têm no CES expressão principal.

De referir que é pouco realçado, neste parecer, a situação de emergência em que o país vivia, e a urgência de tomada de decisões que permitissem aprovar rapidamente o PRR para a sua efetiva implementação em Portugal.

Expressamos, contudo, a opinião de que o projeto de Parecer submetido à apreciação do plenário contém fragilidades, que se traduzem tanto numa análise insuficiente sobre a execução do PRR nas suas diferentes componentes ou sobre o seu modelo de governação, como na relevância atribuída a comentários sobre esferas da ação política que extravasam o teor do presente Parecer.

A discussão desenvolvida na reunião do passado dia permitiu minimizar parte dessa apreciação, pelo que decidimos abster-nos na sua votação global.

A(o)s conselheiros

Eduardo Diniz,  
Joana Almodôvar,  
José Carlos Azevedo Pereira,  
José Luís Albuquerque,  
José Manuel Passos,  
Paulo Areosa Feio