

Conferência IPP / TT

30 de março de 2023

PRR: Como Medir o seu Impacto?

Divulgação Junto da Comunicação Social

Notas finais

(Enquadramento)

Por designação do Think Tank, de que tenho a honra de ser membro, e em sua representação, apresento umas notas finais neste evento promovido conjuntamente pelo Think Tank e o Instituto de Políticas Públicas.

Ouvimos os Excelentíssimos Senhores Presidentes da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, Fernando Alfaiate, e da Comissão Nacional de Acompanhamento do Plano de Recuperação e Resiliência, Pedro Dominginhos, a quem o Think Tank agradece o relevante contributo neste evento, na abordagem a questões pertinentes e troca de ideias, nomeadamente, sobre o impacto, em especial, na transição digital e, em geral, em todas as dimensões do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e sua avaliação crítica. Estes temas foram aqui abertos e também discutidos pelas apresentações e participações de excelência feitas pelos digníssimos Professores a quem o Think Tank também muito agradece. Agradece também a moderação de Isabel Loução Santos que auxiliou o melhor encaminhar dos assuntos no sempre pequeno espaço de tempo de que se dispõe que, apesar de limitado, foi de grande utilidade.

Ficou patente a preocupação com a necessária medição da eficácia das iniciativas enquadradas na rubrica “Transição digital” do PRR, assunto a merecer atenção para todas

as medidas. Além da rubrica “Transição digital” o PRR abrange a transição climática e a resiliência.

Os *Key Performance Indicators* (ou, como aqui referido, os indicadores) definidos no Acordo Operacional estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia, em janeiro de 2022, não medem adequadamente a eficácia das suas iniciativas. Os processos de determinação dos correspondentes metas ou marcos não se encontram claramente explicados.

Estas preocupações foram conhecidas pelo Think Tank a partir da leitura e análise das conclusões do trabalho dos Professores Paulo Trigo Pereira e Steffen Hoernig e o investigador João Cortes (no seu trabalho: *“Digital Transition in the Recovery and Resilience Plan: Challenges for Portugal”*), tendo o Think Tank dirigido uma recomendação de atenção a este assunto a todas as entidades que integram o modelo de governação do PRR.

Hoje foi possível dar mais um passo na reflexão necessária para o melhor aproveitamento por Portugal desta fonte de financiamento, designadamente, para a dissipação dos bloqueios estruturais existentes na economia, por forma a enfrentar os novos desafios revelados ou exacerbados pela pandemia, sem comprometer a sua modernização, como é dito nessa recomendação.

Aos referidos professores e investigador, juntaram-se aqui a Professora Sandra Maximiano e o Professor Daniel Traça que nos trouxeram, também, as suas reflexões sobre o impacto e avaliação crítica do PRR.

Foram motivados os debates profícuos a que acabámos de assistir.

(PRR - vantagens e preocupações)

Foi referido que o PRR mostra coerência com as necessidades identificadas e foi, também referido que o PRR introduz, ainda que de forma precária e limitada, uma nova filosofia de aplicação dos fundos europeus, associada a metas e marcos, com avaliação de resultados e impactos a médio e longo prazo, agora com a dificuldade trazida pelo contexto de inflação que está a ser objeto de análise e ponderação com vista à incorporação de ajustamentos.

Reconhece-se a importante valia desta nova filosofia e entende-se que deveria ser utilizada, também, no contexto do PT2030 e noutros contextos.

Reconhece-se, contudo, a necessidade de melhorias, a que foi dada atenção ao longo das apresentações e debates.

Identificamos preocupações com riscos de fraude.

De referir:

A dispersão da informação, a dificuldade em aceder-lhe ou a sua falta de clareza dificultam o escrutínio público e o exercício do controlo pretendido;

A menor transparência facilita o espaço para ações dissimuladas;

A falta de articulação da informação dificulta a prevenção ou o controlo atempado da duplicação de financiamentos (não forçosamente resultante do enquadramento em mais de uma agenda, mas porque a sua complementaridade também motiva necessidade de controlo. Nota-se a referência feita a que a boa utilização da ferramenta “ARACHNE” pode providenciar um auxílio importante no controlo, neste âmbito);

A pressão para cumprimento de objetivos, bem como a falta de recursos, quer seja o número de horas disponíveis, a formação adequada ou a disponibilidade e domínio de ferramentas informáticas adequadas, pode conduzir a aligeiramento ou erros na vigilância;

A falta dos recursos nas diversas vertentes, incluindo instrumentos de operacionalização, é também fonte de atrasos nos financiamentos o que reforça aquela pressão para cumprimento dos objetivos e, novamente, a pressão negativa na devida vigilância;

De referir, ainda, que a deficiência de medições eficazes pode deixar espaço para a canalização de fundos para fins diferentes dos pretendidos.

(por exemplo, tendo sido identificada a necessidade de melhoria das competências digitais, com impacto na produtividade e na qualidade do trabalho, devia ser possível garantir a utilidade real da aplicação de fundos para esse efeito e devia ser possível conhecer os resultados alcançados e, posteriormente, os impactos conseguidos)

É de ter presente que informação pertinente, clara e acessível, medições adequadas, condições de controlo, cultura antifraude fortalecida, entre outros, são fatores de construção e manutenção do ambiente de controlo que potenciará o exercício de boa vigilância e sem o qual a prevenção da fraude perde eficácia.

É de ter presente o enquadramento do PRR no Plano Nacional de Reformas e a convivência com o PT2020 e com o PT2030.

É de ter presente que os impactos pretendidos não dependem apenas da realização da despesa, mas, também, de outros fatores de capacitação.

(Atuação do TT - exemplo)

O Think Tank tem manifestado preocupação e, apenas para dar um exemplo da sua atuação, em fevereiro de 2021, havia remetido à Secretaria Geral da Presidência do Conselho de

Ministros um conjunto de recomendações sobre situações, então, antecipadas que rapidamente se referem:

1. O volume significativo de recursos financeiros a disponibilizar num período curto, conducente a pressão sobre os sistemas de gestão e controlo, enfraquecendo-os;
2. A coexistência de vários instrumentos de financiamento suportados em diversos sistemas de informação não integrados, conducente, por exemplo, a possibilidade de sobreposição de apoios financeiros não detetada ou não detetada atempadamente, sendo reconhecido o reforço dos sistemas de informação, mas não se verificando a garantia da sua interoperabilidade;
3. A carência a nível de recursos humanos (não é necessário, aqui, alongar mais este ponto, valendo a pena referir que estão a ser preparadas formações a disponibilizar às pessoas que trabalham nas avaliações, acompanhamento e controlo de candidaturas e projetos);
4. A ausência de avaliação dos impactos dos recursos financeiros atribuídos (que também não vale a pena, agora, alongar).

Todos estes pontos confluem para as questões hoje abordadas.

(Recomendações)

Não se pretendendo repetir todas as preocupações, sugestões ou recomendações evidenciadas ao longo deste evento, nas apresentações e nos debates, nem voltar a explaná-las, mas pretendendo reunir muito brevemente em nota final, alguns dos aspetos referidos, muito motivadores de ação imediata, elenca-se, sinteticamente:

A centralização de informação, nomeadamente, financeira e de desempenho, na Estrutura de Missão Recuperar Portugal – com proposta concreta sobre a apresentação da

informação, com vista à maior utilidade (incluindo informação sobre indicadores de resultados e de impacto);

A disponibilização pública de relatórios da Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR;

O escrutínio periódico dessa informação por parte da Assembleia da República, na vertente técnica e política;

A disponibilidade atempada de informação adequada (com características de simplicidade e clareza) que permita o escrutínio público e um envolvimento maior, não limitado, da sociedade civil;

A divulgação na Conta Geral do Estado, para além da execução financeira, de indicadores e objetivos de desempenho; quer de resultados financeiros, quer de resultados económicos, quer dos impactos pertinentes de diferente natureza (tendo sido referida a necessidade de alteração da Lei de Enquadramento Orçamental, para este propósito);

A construção e monitorização de uma matriz de financiamento, evidenciando os recursos provenientes do PRR e a sua complementaridade com outras fontes de financiamento, em particular PT2020 e PT2030;

A identificação dos indicadores (existentes ou a criar) que melhor traduzam os problemas estruturais do país, identificados no Plano Nacional de Reformas e o seu uso (foi dado o exemplo da taxa de congestionamento nos hospitais e outros indicadores que estão disponíveis e merecem melhor uso);

A disponibilidade de dados para estudos de impacto, nomeadamente pelo meio académico;

Mais e melhor comunicação.

Estas foram ações sugeridas. Pelo menos algumas são reconhecidas como facilmente adotáveis – foi aqui referido.