

SESSÃO PÚBLICA DE APRESENTAÇÃO DO ESBOÇO DO
PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA
FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN | LISBOA | 14 OUTUBRO 2020
intervenção

Senhor Primeiro Ministro,
Caros colegas de Governo,
Senhoras e senhores convidados para esta sessão,

Aqui estamos, quase a completar três meses sobre a realização do histórico Conselho Europeu que aprovou o Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia para os próximos sete anos, com um valor sem qualquer precedente, quer na dimensão, quer na forma audaciosa e de risco partilhado do modelo de financiamento adotado pela União. Com o *draft* do PRR concluído neste momento, cumprimos o prólogo desta prova mais longa para o acesso aos fundos disponibilizados. Chegamos aqui, e antes de o apresentar à Comissão Europeia, entendemos proceder à sua apresentação pública.

Depois desta minha intervenção de enquadramento geral de alguns aspetos do PRR, de modo a melhor entender o seu desenho, num segundo momento contaremos com a apresentação das reformas e dos investimentos que compõem este PRR pelos Ministros coordenadores na orgânica do Governo. Esta sessão será encerrada com uma intervenção final do Senhor Primeiro Ministro. Permita-me, nesta ocasião, Senhor Primeiro-Ministro, agradecer-lhe, a si e ao seu Gabinete, a orientação e o apoio que nos prestou, agradecer aos colegas de todos os outros Ministérios que conosco colaboraram e, também, reconhecer o intenso trabalho desenvolvido, em fases distintas, pelas equipas do meu Gabinete e do Secretário de Estado do Planeamento.

ENQUADRAMENTO GERAL

Debrucemo-nos então sobre o enquadramento do PRR. Se considerarmos que mobilizar para o orçamento da UE 1.800.000 M€ foi obra de monta, alocar 750.000 M€ a um pacote de ajudas extraordinário para a recuperação e a resiliência traduziu-se numa decisão irrepetível de resposta pública ao efeito devastador da pandemia da COVID-19.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) europeu, com um orçamento de 700.000 M€, é neste momento o programa com maior dotação financeira do próximo MFF, representando um valor superior ao somatório da Política de Coesão com a Política Agrícola Comum, que não atinge os 670 bis. Mesmo considerando apenas a sua componente de *grants*, de 390 bis, o MRR tem orçamento superior à Coesão e à PAC, individualmente consideradas.

Fica assim sublinhada a natureza única, irrepetível e com dimensão financeira fora do normal deste Mecanismo de Recuperação e Resiliência, desta verdadeira “bazooka” europeia para combater a crise pandémica.

Não admira, pois, que os 12,9 mil milhões de euros de que Portugal dispõe para financiar o seu PRR faça crescer em mais de 60% os 21 bis de que disporá em fundos estruturais tradicionais da Política da Coesão.

NATUREZA DO MRR

Para além do elevado poder de financiamento, os fundos do MRR foram concebidos com singularidades que os transformam em recursos particularmente ajustáveis às necessidades de respostas diferenciadas à crise. Desde logo, o modelo do acesso aos fundos.

Os desembolsos da Comissão Europeia para os Estados Membros serão efetuados com base em avaliação da concretização dos projetos, usando *milestones*, e de resultados fixados em *targets* pré-contratualizados. Trata-se, afinal, de dar primazia, à qualidade da despesa e aos resultados, e menos ênfase ao volume financeiro do investimento. Trata-se de privilegiar a eficiência, e não apenas a eficácia, como o princípio de enquadramento.

Em segundo lugar, as regras do MRR conferem menos tempo. Menos tempo para a aprovação de investimentos que têm de ser comprometidos até 2023. E, sobretudo, menos prazo para a sua execução, que termina em meados de 2026. Ou seja, 3 anos antes dos fundos estruturais normais. Esta restrição justificável num programa de estímulo económico, determinou consequências substantivas na seleção dos investimentos a incluir no PRR, excluindo os que não tinham viabilidade de concretização em prazo tão limitado.

Em contraponto a estes maiores níveis de exigência, o MRR consagrou algumas flexibilidades importantes:

- a) Não existência de restrições de elegibilidades de natureza territorial: o programa é de base nacional, o que permite a sua aplicação em regiões que desde há muito têm estado privadas do acesso substantivo a fundos europeus;
- b) Não foram impostas limitações de programação nem elegibilidades definidas ex-ante que perturbam o ajuste dos instrumentos aos objetivos das políticas públicas;
- c) E, finalmente, a flexibilidade mais relevante, traduz-se no financiamento a 100% do investimento, dispensando assim qualquer esforço de contrapartida nacional.

O PRR E OS SEUS COMPLEMENTOS

Sendo um instrumento de enorme relevância, o PRR não deve ser interpretado como o único instrumento de apoio à recuperação e à retoma do caminho da convergência com a União Europeia, interrompido com a crise pandémica. Não deve ser confundido no tempo passado e presente, nem quanto ao esforço a desenvolver no futuro.

As medidas de combate à pandemia iniciaram-se logo com os primeiros sinais da crise. Poucos meses após o seu início, essas medidas vieram a ter continuidade no PEES – Programa de Emergência Económica e Social.

As linhas de crédito às empresas, que neste momento totalizam 6,4 mil milhões de euros de financiamento aprovado; os mecanismos na área do emprego e do lay-off que abrangeram mais de 2,1 milhões de trabalhadores; ou os 1,5 mil milhões de euros de fundos europeus pagos entre março e setembro, que representam uma aceleração de 10% face a 2019, são bem o exemplo do esforço das políticas públicas no auxílio de emergência às pessoas e as empresas.

No próprio pacote europeu **Next Generation**, a iniciativa REACT complementar a dimensão mais imediata do combate à crise, financiando o SNS, os apoios às empresas na manutenção dos postos de trabalho e na formação, as PME no seu investimento e a melhoria de resposta do sistema educativo.

Mas será sobretudo através da programação dos fundos da Política da Coesão do novo **Acordo de Parceria para o período 2021-27**, que a maior parte da estratégia complementar ao PRR será concretizada. Os seus 21 mil M€ através do FEDER, do FSE+, do Fundo de Coesão e agora também do Fundo de Transição Justa, serão organizados em função de cinco Objetivos de Política, a saber: uma Europa + inteligente; + verde; + conectada; + social e + próxima dos cidadãos.

O desenho e a composição do PRR foram determinados pela utilização integrada destes dois instrumentos. Incluímos no PRR basicamente projetos pré-determinados executáveis em prazos mais curtos, deixando para os fundos estruturais o financiamento de medidas de política através de sistemas de apoio. Foi assim no apoio às empresas, nos apoios na formação e de natureza social, foi assim no financiamento de políticas territoriais.

No caso dos investimentos em infraestruturas, importa ainda chamar à atenção para a necessidade de se olhar para outras duas fontes de financiamento que complementam este PRR:

a primeira delas é assegurada pelo Orçamento de Estado, em projetos cuja execução já se encontra em curso ou se insere em áreas não elegíveis para os fundos comunitários. O OE/2021 fornece-nos informação bastante sobre esta matéria.

A segunda fonte de financiamento é assegurada pelos operadores privados, que garantirão essa função em domínios tão relevantes como as infraestruturas aeroportuárias e portuárias (nalguns casos, relevantes), nas redes 5G, na rede elétrica e em novos projetos de renováveis como no caso do hidrogénio.

De facto, sendo o PRR um instrumento fundamental na estratégia de resposta à crise, não é o único, nem no tempo (já temos e teremos medidas de emergência no terreno), nem no horizonte a médio prazo (os fundos estruturais e os recursos públicos, complementarão o financiamento PRR).

GOVERNAÇÃO – A TRANSPARÊNCIA E A CAPACIDADE DE EXECUÇÃO

Na negociação da programação de novos fundos, numa fase inicial, a União Europeia estimula o debate em torno das “Lições da Experiência”: partir da experiência existente, pressupõe partir do conhecimento do que já existe e identificar o que não está conseguido.

Quero aproveitar a oportunidade para disponibilizar informação sobre dois temas de grande importância, que têm sido abordados na opinião publicada no nosso país: a transparência com que são atribuídos os fundos estruturais e a capacidade de execução dos fundos demonstrada por Portugal.

Começemos pela transparência:

- Todos os fundos são atribuídos através de concursos cujos avisos são publicados no Portal Portugal 2020 e nos portais dos programas operacionais. Definem regras, indicam os critérios de seleção e informam sobre a legislação aplicável. Critérios de seleção que são aliás aprovados em sede de Comités de Acompanhamento participados pelos *stakeholders* dos Programa Operacional. De acordo com a legislação, existem casos excecionais autorizados pela Comissão Interministerial de Coordenação em que a seleção pode ser feita por convite.
- No Portal Portugal 2020, a AD&C mantém uma lista com todos os projetos aprovados, com informação com identificação do beneficiário, a sua localização (NUT III e Município), objetivo e descrição do investimento, valor do investimento, valor do apoio do PT 2020, fundo, PO, data de aprovação. Ao todo são 20 colunas por linha.

No passado fim de semana, esta base de dados, que se pode descarregar em formato editável, tinha informação sobre quase 48 000 projetos aprovados, aos quais foram atribuídos 20,6 mil milhões de euros de apoios. Para além desta informação projeto a projeto, a AD&C tem publicado com frequência e atualidade irrepreensíveis, um Boletim Fundos que sintetiza uma informação agregada sobre a execução dos fundos estruturais em todas as fases do seu ciclo, desde a entrada das candidaturas até ao recebimento de verbas da Comissão.

Fica, assim, claro o que fazemos em matéria de transparência. E como podemos ver não é pouco. São obrigações que constam da descrição dos sistemas de gestão e controlo que, como tal, são auditáveis e auditados pelas autoridades competentes.

Outro pressuposto do qual se quer partir é a de que Portugal tem tido dificuldades de execução de fundos europeus. Vejamos os factos:

- No QCA III e no QREN, as taxas de utilização dos fundos estiveram próximas dos 100%;
- No Portugal 2020: no mecanismo de controlo anual (regra n+3) Portugal não perdeu até agora um único cêntimo; a meta de 2020 já está cumprida com uma antecedência de 2,5 meses; no quadro europeu, já incumpriram esta regra 11 países, entre os quais alguns dos maiores beneficiários, que perderam 324 M€.
- No exercício da “avaliação do quadro de desempenho”, onde para além da execução financeira foi avaliada performance dos KPI inerentes aos indicadores de eficiência, o resultado foi igualmente globalmente positivo para o Portugal 2020.
- Portugal com 48% de execução final junto da Comissão está 6 p.p. acima da média da EU e coloca-se em segundo lugar no ranking entre os maiores beneficiários de fundos europeus.

À luz desta informação, não se percebe o que legitima a afirmação de que Portugal tem demonstrado dificuldades de absorção dos fundos europeus.

Esclarecido o debate com informação objetiva, poderia perpassar a ideia de que entendemos que nada há mais a fazer, de que estaremos auto-satisfeitos com o que temos. Não, nunca quisemos que nos interpretassem desse modo.

Temos noção do incremento do volume dos financiamentos, da complexidade e da exigência do novo modelo de acompanhamento do PRR. Só por essas razões, deveremos dedicar esforços renovados na melhoria significativa nos nossos mecanismos de transparência e de revisão de sistemas, tornando mais seguros o controlo e a gestão. Temos, sobretudo, a consciência de que, em matéria de transparência, controlo e *accountability*, as políticas públicas, qualquer que seja o momento da avaliação, estarão sempre a meio da ponte. Ao caminho que já foi feito, terá de se juntar sempre a vontade firme de continuar a trilhar o restante que falta. E nesse propósito, estaremos todos de acordo, e todos juntos para encontrar soluções que respondam às novas necessidades.

Muito obrigado
Nelson Souza
Ministro do Planeamento