

BROSETA

PERGUNTA



PEDRO DOMINGUINHOS

Professor

Presidente da Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA) do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)



BROSETA - PORTUGAL,
SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP, RL

Que balanço faz destes primeiros meses de aplicação no terreno do PRR e quais diria que têm sido os maiores obstáculos e dificuldades que até agora têm enfrentado?

O PRR insere-se num novo mecanismo europeu, criado para lidar com os efeitos da pandemia. Este programa, financiado inicialmente em 16.644 milhões de euros, a que se acrescentarão este ano mais 1.634 milhões de euros, está organizado em três pilares fundamentais – Resiliência (66,8%), Transição Climática (18,4%) e Transição Digital (14,8%). Estes pilares organizam-se em 20 componentes, traduzidos em vários investimentos e reformas. Este é também um programa inovador pela sua orientação para os resultados, traduzido numa relação direta entre o cumprimento das metas e dos marcos (341 no total), devidamente escalonados até 2026, e os desembolsos pagos pela Comissão Europeia. Neste momento, Portugal já recebeu, para além do adiantamento, o primeiro pedido de reembolso, estando em análise pela Comissão Europeia o segundo pedido.

O sistema de pagamentos aos beneficiários assenta num adiantamento inicial regra geral até 13%, seguido de pagamentos adicionais de acordo com as despesas validadas.

Até este momento foram aprovados projetos no valor de cerca de 10.400 milhões de euros e efetuados pagamentos superiores a 1.150 milhões de euros.

Foram lançados inúmeros avisos e aprovados vários projetos, desde a construção de habitação a custos acessíveis, alojamento para estudantes do ensino superior, respostas sociais, aquisição de viaturas elétricas, eficiência energética nas habitações e no setor dos serviços, programas de apoio ao alojamento estudantil, ao reforço da formação superior nas áreas CTEAM e de adultos, bem como construção de infraestruturas rodoviárias e ampliação das linhas de metro de Lisboa e Porto, para além da aquisição de centenas de milhares de computadores no âmbito da Escola Digital. Destacam-se ainda as Agendas mobilizadoras, com uma procura significativa e que conduziu à aprovação de 51 consórcios, juntando empresas, centros de investigação, instituições de ensino superior, autarquias e outros parceiros, em projetos inovadores de cocriação. Adicionalmente, estão em avaliação diversas candidaturas nas áreas da descarbonização, bioeconomia, hidrogénio e transição digital das empresas.

As principais dificuldades sentidas centraram-se na necessidade de criação e funcionamento de toda a estrutura operacional de gestão do PRR. Em segundo lugar, o ambiente legislativo e regulamentar existente não privilegia a rapidez, com diversos atos administrativos e entidades a serem convocados para o processo. Isso é particularmente visível nos investimentos que exigem a contratação pública. Para obviar a estes constrangimentos, o governo promoveu a mudança na legislação, desde a criação de um regime simplificado, mecanismo e revisão de preços nas empreitadas, passando pela alteração do CCP, bem como a simplificação do regime de licenciamento ou nova legislação para vistos e contratos de trabalho para estrangeiros.



Uma terceira dificuldade verificou-se com a queda do governo no final de 2021 e as eleições daí decorrentes, com o orçamento para 2022 apenas a entrar em vigor em junho deste ano, o que veio atrasar o processo de decisão em algumas matérias. Em quarto lugar, o aumento dos preços, a crise energética e a disrupção nas cadeias de abastecimento, que fez aumentar os preços base das obras e dificultar a sua execução, com situações de concursos desertos.

É assumido que um dos pilares fundamentais deste PRR é a chamada Transição Digital. Quais as grandes prioridades para o país nesta área? Que caminho tem Portugal de fazer no curto/médio prazo no sentido de se tornar um país mais digital?

Podemos identificar três grandes prioridades, que constituem um triângulo que se pretende virtuoso: (i) a modernização e capacitação da administração pública, reduzindo os custos de contexto, alargando a gama de serviços prestados e de uma forma mais digital; (ii) a digitalização das empresas, através da transformação dos modelos de negócio, com utilização mais intensiva de estratégias de e-commerce e utilização de tecnologias mais avançadas, como *big data*, soluções na *cloud* ou inteligência artificial. Integra a promoção da digitalização dos negócios por via da aceleração e automação de tomadas de decisão e de execução, do redesenho de cadeias de valor e de fornecimento, promovendo maior competitividade e resiliência; e (iii) capacitação das pessoas, através da formação inicial, em particular no ensino superior, mas também através de estratégias de *upskilling* e *reskilling* da população ativa, promovendo a formação ao longo da vida, desde a literacia digital básica até às competências mais avançadas.

No pilar da administração pública destacam-se cinco grandes áreas – saúde, segurança social, justiça, finanças e educação.

Ao abrigo do PRR será desenvolvido o Portal Único de Serviços Digitais, incluindo as normas desenvolvidas para aplicação dos portais e Apps das instituições públicas (MOSAICO), que visam garantir, não apenas o cumprimento do princípio fixado pela comissão europeia e designado por "*only once principle*", mas também que esses mesmos portais e apps têm uma aparência e forma de interação ("*look-and-feel*") semelhantes. De destacar, também, os investimentos no reforço do Quadro Geral de Cibersegurança, não apenas em termos físicos e de hardware, mas também ao nível da capacitação das pessoas e das organizações. A estes investimentos podemos acrescentar os relacionados com os selos digitais e com a faturação eletrónica.

De uma forma transversal, estes investimentos permitirão um acesso mais célere e facilitado por parte dos cidadãos e demais utilizadores, assentes na utilização de plataformas omnicanal. Permitirão ainda o acesso a mais serviços ou ao seu usufruto de forma automática. O crescimento de serviços de telemedicina, a atribuição automática de prestações sociais, a realização de atos autênticos por videoconferência, o Balcão único do prédio (BUPi®), são apenas alguns exemplos do que já está a funcionar ou será disponibilizado em breve. Permitto-me destacar alguns objetivos específicos na área da justiça e da segurança social, pelo impacto que podem ter na diminuição dos custos de contexto e na atividade económica e na vida dos cidadãos:

- Modernizar o Sistema Judicial, em particular nos Tribunais Administrativos e Fiscais e na Insolvência;
- Simplificar e agilizar as interações dos cidadãos e das empresas com a justiça;

- Diminuir a pendência e a conclusão em tempo razoável dos processos judiciais;
- Acelerar a modernização dos sistemas de informação e de infraestrutura tecnológica da Justiça;
- Reorganização da conceção do sistema de Segurança Social e modernização do Sistema de Informação da Segurança Social, na área das prestações, contribuições, fiscalização, cooperação, gestão da informação e canais de pagamento.

O Mundo e a Europa atravessam um momento complicado e exigente, principalmente tendo em conta o atual cenário macroeconómico, marcado pela subida da inflação, e uma grave crise energética, maximizada pelo atual conflito armado na Ucrânia: até que ponto esta 'tempestade perfeita' poderá pôr em causa a aplicação, e respetivo alcance, do PRR?

A aprovação do PRR foi feita num período onde já se fazia sentir algum aumento dos preços, embora com muito menor intensidade que atualmente, e alguma rigidez nas cadeias de valor globais, tendências agravadas com a guerra da Ucrânia. A percentagem muito relevante de investimentos que implicam construção está a pressionar o cumprimento de prazos e os montantes financeiros aprovados ainda em 2021. Apesar de alguns sinais positivos, embora ténues, com a redução da taxa de inflação, em particular nos EUA, alguma inflexão da China na política COVID zero, bem como a diminuição dos valores cobrados no transporte de contentores a nível internacional, a Comissão Europeia já reconheceu a possibilidade de reprogramar algumas metas definidas, sem ultrapassar o ano de 2026.

Importa perceber se o aumento dos custos poderá ser acomodado pelas diferentes entidades, com recurso a fontes de financiamento alternativas, e isso não implicará alteração de metas globais, ou se, por outro lado, poderá colocar em causa alguma dessas metas, mas neste momento ainda é prematuro ter uma ideia global. É exetável que durante o primeiro semestre de 2023 a reprogramação possa ser negociada com a Comissão Europeia. A abertura de concursos decorre a bom ritmo, bem como a aprovação dos projetos, o que faz antever um ano de 2023 com um número muito significativo de assinatura de contratos com as diferentes entidades, designadamente empresas, autarquias, instituições públicas, IPSS, Cooperativas e Misericórdias. No entanto, devem ser desenvolvidos planos de contingência para lidar com os atrasos que ocorram.

Para além de garantir a execução e o cumprimento das metas e dos marcos que Portugal assinou com a Comissão Europeia, e que garantem os reembolsos, importa também centrarmos a ação no impacto que o PRR possa causar, funcionando como verdadeiro processo transformador da economia portuguesa.

