Intervenção do Presidente da CIP, António Saraiva, sobre o Plano de Recuperação e Resiliência por ocasião do Lançamento do livro Participar+

Fundação Oriente, 27 de abril de 2021

Começaria por enquadrar o Plano de Recuperação e Resiliência, nos seus objetivos e no leque de recursos europeus que estarão disponíveis em Portugal nos próximos anos.

Este programa decorre do Mecanismo de Recuperação e Resiliência - um instrumento europeu estratégico, embora temporário, de resposta a atual crise, com o objetivo de promover a recuperação, a convergência económica e a resiliência das economias da União Europeia.

Este instrumento representa um avanço histórico no projeto europeu, uma vez que pela primeira vez, a União Europeia como um todo, através da Comissão Europeia, vai emitir dívida para financiar planos nacionais – os designados Planos de Recuperação e Resiliência - mitigando os efeitos que decorreriam de uma capacidade de resposta assimétrica entre Estados-Membros.

De facto, essa resposta assimétrica é hoje bem visível, na dimensão dos apoios que cada Estado-membro foi capaz de acionar, com evidentes repercussões na capacidade de recuperação das respetivas economias e na competitividade externa das respetivas empresas, num futuro pós-pandemia.

São esses efeitos que este instrumento europeu pretende mitigar, ao mesmo tempo que pretende promover, em cada Estado-membro, um conjunto de reformas e de investimentos com vista a retomar o crescimento económico sustentado, tendo em conta as três grandes prioridades definidas pela União Europeia: a Resiliência, a Transição Climática e a Transição Digital.

Neste contexto, é preciso notar que o PRR não contempla, nem deverá contemplar, uma resposta imediata às situações de emergência económica e social, para os quais existem outros instrumentos, mas baseia-se em investimentos e ações identificadas como estruturais.

Por outro lado, o PRR deve ser analisado em conjunto, e integrado com outros instrumentos de política económica e fontes de financiamento, nomeadamente os fundos estruturais do novo ciclo da política de coesão.

Nos próximos nove anos teremos disponíveis os seguintes montantes em termos de recursos europeus:

- Cerca de 10 mil milhões de euros, ainda relativos ao Portugal 2020, a utilizar até 2023, a que se juntam mais 2 mil milhões de "reforço" através do designado "REACT EU".
- 16,6 mil milhões de euros do Plano de Recuperação e Resiliência, a aplicar até 2026, dos quais 13,9 mil milhões em subvenções e 2,7 mil milhões em empréstimos.
- mais cerca de 500 milhões de euros de outros instrumentos, incluindo verbas do Desenvolvimento Rural e do Fundo Transição Justa.
- 33,6 mil milhões de euros do Quadro Financeiro Plurianual 2021/2027, executáveis até 2029 e que serão acionados através do futuro Acordo de Parceria.

No total, teremos um pouco mais de 60 mil milhões de euros, até 2029, para financiar uma estratégia económica de médio e longo prazo para Portugal.
Nesta base, caberá ao Governo adequar o financiamento dos instrumentos de política económica, de acordo com as características das fontes alternativas de que dispõe ou virá a dispor.

A este respeito, é referido (no próprio Plano) que o PRR 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 serão, entre outros, os fundos da política de Coesão.

Contudo, não são conhecidos os critérios que determinam quais os investimentos a ser financiados por recurso ao PRR e quais os que virão a ser financiados por recurso a outros instrumentos. O pouco que é conhecido sobre o que virão a constituir o Acordo de Parceria e os respetivos Programas Operacionais não esclarece minimamente esta questão, nem permite vislumbrar qual a prioridade que neles será concedida, em termos de verbas alocadas, à competitividade empresarial.

Aliás, os três Programas Temáticos previstos coincidem largamente, nos seus objetivos, com os que estão presentes nas três dimensões estruturantes do PRR, pelo que também não é possível comprovar a necessária complementaridade e coerência entre o PRR, o futuro Acordo de Parceria e outras fontes de financiamento (europeu ou nacional), nem a inexistência de sobreposições ou lacunas.

Neste quadro, torna-se difícil, senão impossível, uma avaliação consistente da estratégia seguida e das opções que estão presentes no PRR.

Passemos então a uma breve análise dos grandes eixos do PRR e das suas componentes:
Na dimensão "**Resiliência**", dos 11125 M€ previstos, **a componente "capitalização e inovação empresarial" absorve 2914 M€ (26%)**. Na componente qualificações e competências, com 1 324 M€ (12%), encontramos investimentos que "concretizam a reforma do ensino e da formação profissional", sem que seja clara a distinção entre investimentos no sistema de ensino e investimentos na oferta de formação profissional.

Refira-se ainda, nesta componente, a *Agenda de promoção do trabalho digno* (230 M€), onde se inclui um apoio financeiro direto à contratação.

O restante responde à redução de vulnerabilidades sociais, muito centrado no SNS e habitação, e a investimentos públicos em infraestruturas, floresta e gestão hídrica.

De destacar que na componente capitalização e inovação empresarial encontramos, por recurso a empréstimos, 1550 M€ afetos ao aumento do capital do Banco Português de Fomento e, à "criação de um instrumento para combater a grave depauperação de capital próprio no tecido empresarial português, em particular nas pequenas e médias empresas, como resultado da crise económica espoletada pela pandemia".

A recapitalização prevista será realizada maioritariamente através de instrumentos de capital e quase-capital.

Na dimensão "**Transição Climática**", dos 3059 M€ previstos, **as componentes "Mar", na sua parcela dirigida às empresas, "Descarbonização da Indústria" e "Bioeconomia sustentável", dirigidas expressamente ao setor empresarial, absorvem um pouco menos de 1000 M€ (33%)**.

Acresce a componente Hidrogénio e Renováveis, com 370 M€ que, no Continente, apoiará projetos de produção de gases como o hidrogénio ou o biometano, exclusivamente a partir de fontes de energia renovável.

O restante distribui-se entre as componentes "mobilidade sustentável", centrado em investimentos nos transportes públicos, "eficiência energética e renováveis", onde a componente eficiência energética diz respeito a edifícios (residenciais e não residenciais, incluindo a administração pública).

No eixo "**Transição Digital**", os 2460 M€ previstos são distribuídos por Escola Digital (23%), **Empresas 4.0 (26%)** e mais de metade (51%) para a Administração Pública.

No total, o Governo contabiliza, num total de 16600 milhões de euros, 5000 milhões de euros de apoio direto às empresas (um pouco mais do que os 4600 M€ referidos pelo Primeiro-ministro em fevereiro). Ou seja, 30% do total.

O apoio indireto às empresas elevar-se-ia, de acordo com o Governo, a 2700 milhões de euros.

Feita esta apresentação, diria que o que pode, desde já, ser constatado, é que **a alocação de verbas neste Plano não reflete a prioridade que deve ser concedida às empresas no processo de recuperação da economia portuguesa**, no quadro de uma estratégia económica que deveria estimular e enquadrar adequadamente o investimento privado como elemento-chave dessa recuperação.

De facto, entendemos que as empresas precisam de uma melhor administração pública, de uma menor carga burocrática e de uma justiça mais célere e mais eficaz. Por isso, acompanhamos a inclusão, neste plano, de investimentos na modernização da Administração Pública, que se deverão refletir num melhor ambiente de negócios para as empresas.

Há que reconhecer, também, a necessidade de fortalecer o sistema de Saúde e de combater as vulnerabilidades sociais que afetam os portugueses e que se tornaram particularmente visíveis no quadro da crise desencadeada pela pandemia de COVID-19. É, por isso, justificada a alocação de verbas, no PRR, a investimentos de natureza social.

Mas, como também é reconhecido pelo Governo, **é fundamental que as empresas estejam no centro da recuperação da economia, como motor do crescimento e da criação de riqueza**.

Para isso, é necessário que os recursos a que Portugal terá acesso a partir do corrente ano – mais abundantes, mas sempre escassos – sejam alocados para robustecer as empresas, através de instrumentos dirigidos à sua capitalização, do estímulo a fusões e concentrações, de uma forte aposta na formação para qualificar e requalificar os nossos recursos humanos.

Apesar de mais presente e menos vaga, nesta versão final do PRR, a prioridade conferida à recapitalização das empresas é ainda insuficiente, quer nas verbas que lhe são alocadas, quer na indefinição quanto às soluções que serão adotadas.

Ainda no que diz respeito à sua dimensão resiliência, o PRR esquece por completo um dos grandes fatores de vulnerabilidade específico do tecido empresarial português: a sua grande fragmentação, que se apresenta como um forte *handicap*, tanto em termos de capacidade de inovação como de internacionalização e competitividade nos mercados globais. O Plano não prevê nenhuma medida dirigida ao estímulo ao redimensionamento e ao aumento da massa crítica das empresas.
Este é, também, um Plano em que se aposta pouco no crescimento da economia pelas exportações / internacionalização da economia, conceitos que surgem poucas vezes (e quase exclusivamente na vertente da transformação digital).

Aliás, entre a versão apresentada para consulta pública e a versão final, assistimos a uma redução da ambição colocada no objetivo do aumento das exportações – a meta de 50% do PIB foi adiada de 2026 para 2027 e a meta para 2030 foi reduzida de 60% para 53%.

Mesmo assim, com uma ausência de orientação do PRR para as exportações e a internacionalização da economia, não é claro como poderão ser alcançados esses objetivos.

Entre as principais lacunas que detetamos na resposta à consulta pública constava o esquecimento da Economia do Mar (com a exceção de um programa para a Região Autónoma dos Açores).

Uma das principais alterações presentes na versão fina do PRR foi precisamente a inclusão de uma componente designada "Mar", afirmando o objetivo de preparar "o caminho para a construção de uma economia do mar mais competitiva, mais coesa e mais inclusiva, mas também mais descarbonizada e sustentável, com maior capacidade de aproveitamento das oportunidades decorrentes das transições climática e digital".
No entanto, verificamos que também aqui, o Governo não resistiu à tentação de reservar para o Estado grande parte das verbas, com o investimento Centro de Operações de Defesa do Atlântico e Plataforma Naval, promovido pela Defesa Nacional, a absorver 112 milhões de euros dos 252 milhões destinados ao Mar.

Outras lacunas detetadas são, por exemplo:

- A ausência de uma visão estratégica para as florestas, domínio onde os investimentos previstos se concentram nas funções do Estado e em iniciativas públicas anteriormente apresentadas.
- A visão muito limitada do papel que a bioeconomia poderá ter, não dando, por exemplo, o merecido relevo à valorização dos recursos marinhos e florestais.
- A pouca relevância dada à economia circular, que mereceria ser enquadrada de forma mais explícita e adequada neste Plano.

No que respeita ao investimento de transportes, o PRR concentra-se no setor rodoviário (embora em menor escala, agora, na versão final) e no metro urbano e não nas infraestruturas com contributo para potenciar as exportações, com benefícios ambientais, como os setores ferroviários e marítimo/portuário. Espero que esta lacuna seja preenchida através do recurso a outras fontes de financiamento.

Em suma, a grande crítica que podemos fazer ao PRR é a sua opção clara pelo investimento no setor público ou através do setor público. Exige-se, assim, resiliência e capacidade de resposta aos privados, mas concentram-se os recursos deste Plano no setor público.

Daí não ser surpreendido quando, no último inquérito às empresas levado a cabo pela CIP e pela sua estrutura associativa em colaboração com o ISCTE, 48% dos inquiridos consideraram que o PRR será pouco ou nada significativo para a atividade da sua empresa.

Espero, de facto, que, apesar de tudo, estas respostas sejam excessivamente céticas.

Permitam-se que termine chamando a atenção para a necessidade de a gestão dos fundos do PRR se passar a basear em formas expeditas, eficientes e rápidas de aprovação e canalização de verbas para os beneficiários. Aliás, bem ao contrário do que sucede com os mecanismos atualmente existentes na gestão dos fundos comunitários.

De facto, tornou-se um pesadelo, para a generalidade das empresas e empreendedores, concorrerem a fundos, pelos fatores que passo a identificar:

a. **Tempo demasiado longo e imprevisível para abrir avisos** e nenhum plano de avisos de abertura que se cumpra, impossibilitando às empresas o planeamento dos seus investimentos, saber se podem ou não utilizar esses fundos, etc. Em 2020 algumas tipologias estiveram 19 meses sem abertura de avisos.

b. **Tempo interminável para saírem os resultados das candidaturas** – empresários dizem que as várias entidades avaliadoras não cumprem o prazo uma única vez. Alguns resultados demoram mais de 18 meses a saírem e muitas vezes 9 a 12 meses. Quando saem os resultados, somando o tempo que as empresas estiveram à espera do aviso de abertura, com o tempo que estão para conhecer o resultado e assinar o contrato, já passou o interesse a oportunidade da realização desse projeto.

c. Acresce aos pontos anteriores o **tempo inexplicável que está a demorar a avaliar cada pedido de pagamento**: quase sempre mais de 6 meses, algumas vezes mais de 12 meses e chega mesmo a haver processos com mais de 18 meses!

2- Outro fator fundamental é a **desconfiança sistemática** dos técnicos das entidades avaliadoras em relação aos promotores. Parece haver um pressuposto/preconceito que os empresários estão a enganar o sistema. A verdade é que na gestão de fundos - com tanta análise, auditoria e experiência dos técnicos – a imensa generalidade dos processos decorre de acordo com o escrupuloso cumprimento de todas as regras.

Na verdade, existe por parte dos técnicos das entidades um controlo total do processo, com verificação documental e mesmo física de todos os investimentos e despesas elegíveis.

Estes problemas são efetivamente muito importantes e também muito transversais, o que indicia a existência de um problema sistémico e não imputável aos organismos intermédios.

O desenho do Plano de Recuperação e Resiliência e o início de um novo ciclo de programação de fundos europeus são oportunidade para corrigir os problemas detetadas e adequar o funcionamento das estruturas e os processos à realidade das empresas e às suas necessidades.
Um aspeto a corrigir será o do excesso de especificidades e de restrições nos avisos de abertura de concursos, na vã tentativa de definir, em cada momento, os setores, as empresas e os negócios que mais contribuem para o dinamismo económico, a competitividade e a geração de mais valor. Acresce que esses avisos são limitados no tempo, segundo lógicas do lado da máquina administrativa, nem sempre conciliáveis com os *timings* das empresas e com as respetivas estratégias.

Haveria toda a vantagem em que os avisos fossem de banda larga e as candidaturas em contínuo, garantindo estabilidade e previsibilidade às empresas relativamente aos estímulos com que podem contar para impulsionar as suas estratégias.

Com avisos globais, com candidaturas simples e sujeitas a critérios objetivos, com processos ágeis, com notificações de decisão atempadas, os projetos teriam financiamento célere e seriam implementados muito mais rapidamente.

Além disso, a adoção de alguns princípios basilares contribuiria para uma maior eficácia de todo o sistema: nomeadamente, a aceitação dos elementos declarativos das empresas de forma automática, associada à orientação dos serviços para uma eficaz fiscalização da execução e a mecanismos de penalização severos para situações de falsidade de informação ou utilização fraudulenta dos fundos.

Não queiramos reinventar tudo novamente, mas não deixemos passar esta oportunidade para corrigir problemas há muito identificados.