



Universidades Lusíada

Rodrigues, Pedro Gomes

O Plano português de Recuperação e Resiliência (PRR) : tensões, inconsistências e uma afinção proposta para descentralizar e capacitar

<http://hdl.handle.net/11067/6022>

<https://doi.org/10.34628/jfeh-r484>

Metadados

Data de Publicação	2021
Editor	Universidade Lusíada
Palavras Chave	Assistência económica europeia - Portugal, Pandemia da COVID-19, 2020 - Aspectos económicos
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ULL-FC EE] LEE, n. 30 (2021)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-26T03:52:45Z com informação proveniente do Repositório

**O PLANO PORTUGUÊS DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA
(PRR):**

**TENSÕES, INCONSISTÊNCIAS E UMA AFINAÇÃO PROPOSTA
PARA DESCENTRALIZAR E CAPACITAR**

**PORTUGAL'S RECOVERY AND RESILIENCE PLAN (PRR):
TENSIONS, INCONSISTENCIES AND A FINE-TUNING PROPOSED
TO DECENTRALIZE AND CAPACITATE**

Pedro Gomes Rodrigues

Centro de Administração e Políticas Públicas
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
Universidade de Lisboa
Orcid: 0000-0002-8970-1529
pedro.g.rodrigues@campus.ul.pt

DOI: <https://doi.org/10.34628/jfeh-r484>

Data de submissão / Submission date: 25 de fevereiro de 2021

Data de aprovação / Acceptance date: 14 de junho de 2021

Resumo: O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) é um pacote financeiro, a fundo perdido, de quase 14MM€ em subvenções que Portugal alocará até 2026, em percentagens diferentes, à resiliência, à transição digital e ao combate às alterações climáticas. Nesta breve nota, começa-se por identificar algumas tensões e ou inconsistências no plano – devendo a prioridade máxima ser a descarbonização da economia portuguesa. Depois, apresentam-se sete propostas concretas concebidas para afinar o plano em discussão, reforçando a necessidade de descentralizar mais e de capacitar melhor alguns agentes económicos que são elementos-chave numa recuperação económica duradoura. Só com despesa pública de qualidade será possível retomar mais vigorosamente a nossa convergência real com os melhores da Europa.

Palavras-chave: COVID-19; Recuperação económica; Resiliência; Fundos estruturais; União Europeia.

Abstract: The Portuguese Recovery and Resilience Plan (PRR) is an outright granted financial package of almost 14 billion € that Portugal will allocate until 2026, in different percentages, towards improving resilience, promoting digital transition, and combatting climate change. In this brief note, we start by identifying a few tensions and inconsistencies in the plan – whereby the top priority needs to be the decarbonization of the Portuguese economy. Next, we present seven concrete proposals designed to finetune the plan under discussion, underscoring the need to decentralize more and to further empower those economic agents that are key elements in a durable economic recovery. Only with quality public spending will it be possible to more vigorously resume our real convergence with the best of Europe.

Keywords: COVID-19; Economic recovery; Resilience; Structural Funds; European Union.

1. Introdução¹

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) de Portugal está em discussão e este artigo pretende dar um contributo no momento da sua consulta pública que encerra a 1 de março 2021.

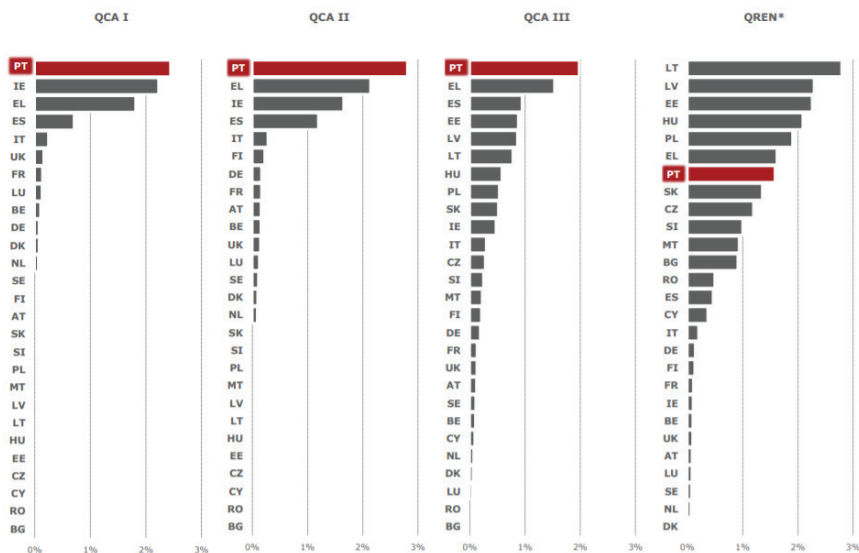
Com um período de execução até 2026 e recursos financeiros que ascendem a quase 14 MM€ a fundo perdido, a somar aos 24 MM€ em fundos estruturais no ciclo 2021-2027 – o que totaliza, em média, quase 48 euros, por mês, a cada português – esta é uma oportunidade irrepetível para encetar as reformas estruturais de que o país mais precisa.

Este é um apoio que, em termos anuais, representa um pouco mais de 2% do PIB – um montante de financiamento semelhante ao que Portugal recebeu aquando do terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), que vigorou entre 2000 e 2006, e superior – por conta do alargamento a Leste – ao montante de que Portugal foi beneficiário aquando do QREN, entre 2007 e 2013. Para um apontamento histórico que faz um bom enquadramento do montante do PRR, quando comparado com pacotes anteriores, veja-se a Figura 1 a seguir, que é apenas uma réplica do Gráfico 3.27 de Mateus & Associados (2013).

O PRR aloca 61% ao objetivo de reforçar a resiliência, 21% ao combate às alterações climáticas e os restantes 18% à transição digital. Na verdade, esta taxonomia é apenas indicativa, dado que iniciativas como a inclusão digital e a resiliência face às alterações climáticas são extravasantes.

¹ Uma versão mais condensada deste texto apareceu em Rodrigues (2021), um artigo de opinião no jornal *Público*. O autor agradece os comentários de Alfredo M. Pereira que muito enriqueceram a análise.

Fig. 1 – Financiamento estrutural médio anual em percentagem do PIB



Fonte: Uma réplica do Gráfico 3.27, Mateus e Associados (2013), com base em Comissão Europeia.

Notas: QCA I – 1989 a 1993, QCA II – 1994 a 1999, QCA III – 2000 a 2006 e QREN – 2007 a 2013. O painel do QREN apenas considera uma execução até ao final de 2011 e exclui o FEADER e o FEP.

O restante desta breve nota tem a seguinte organização. Na secção 2 identificam-se algumas tensões e ou inconsistências no plano em discussão, e na secção 3 apresentam-se algumas propostas concretas, com vista à sua afinação.

2. Tensões e ou inconsistências no PRR

O pilar da resiliência no Plano de Recuperação e Resiliência tem como objetivo principal reduzir as vulnerabilidades sociais. Não menosprezando a urgência de ajudar financeiramente quem mais perdeu com esta pandemia e de nos prepararmos para melhor enfrentar os próximos choques, vale a pena reconhecer que estes apoios têm um custo de oportunidade: cada euro assim alocado a despesa social, quando os nossos pares o alocam a despesa produtiva, agrava o nosso atraso em termos de convergência real. Este *tradeoff* entre equidade e eficiência – por exemplo, criar emprego permanente tende a colidir com a competitividade – não é inevitável, mas só é ultrapassável com melhores instituições.

Há também que reconhecer que uma parte muito significativa dos investimentos do PRR, por serem compras de bens de capital e serviços importados, muito provavelmente agravarão as contas externas. Dito de outra forma, com o PRR torna-se ainda mais importante aumentar e diversificar as exportações de elevado valor acrescentado. O corolário disto é que se apresenta fundamental que o investimento que se faça seja o mais produtivo possível.

No que diz respeito à transição digital, vale a pena salientar dois pontos. Primeiro, há tecnologias complementares e outras substitutivas do fator trabalho, pelo que se torna fundamental, a prazo, a reorientação das competências para evitar o agravamento do desemprego tecnológico. Segundo – e com um foco particular na Administração Pública – a digitalização permite obter ganhos de eficiência técnica, fazendo o mesmo em menos tempo, mas, de um ponto de vista mais estratégico, o que mais interessa são os *outcomes* ou efeitos socioeconómicos pretendidos. Ou seja, nas palavras de Mintzberg, um guru da gestão, *doing the right things* é mais importante que *doing the things right*. É preciso, de antemão, repensar os processos e o fluxo de informação, para evitar a crítica de se ‘estar a arrumar as cadeiras no Titanic’. Por si só, a digitalização da Administração Pública não garante melhor qualidade da despesa.

Por fim, para se descarbonizar a economia portuguesa sem sofrer uma desaceleração da sua atividade e um aumento concomitante do desemprego, é necessário um pacote integrado de medidas. Neste campo, afigura-se determinante um choque fiscal em que a receita de um imposto verde seja reciclada de forma a aliviar as margens fiscais e assim incentivar todos os fatores que os economistas, de forma consensual, entendem como sendo os fundamentais para acelerar e manter acelerado um crescimento económico sustentado em Portugal.

A questão da descarbonização da economia é de charneira. Por um lado, é fundamental que os restantes objetivos sejam sinérgicos com a descarbonização, ou pelo menos que não entrem em conflito com a mesma. Por exemplo, a transição digital deve considerar estratégias que permitam a implementação de uma eletrificação da economia com base renovável. Como outro exemplo, os focos estratégicos de resiliência têm de ser filtrados pelos seus impactos ambientais. Estratégias apenas enfocadas na aceleração do crescimento económico ou no reforço da justiça social podem vir a ter efeitos ambientais muito adversos.

Dentro da descarbonização, a estratégia tem de ser centrada em dois vetores, ambos tendo como objetivo alinhar os incentivos de mercado com os comportamentos desejáveis, ou seja, garantir que os preços certos estão em vigor.

Primeiro, a eletrificação da economia com base em produção limpa e renovável. Para ser efetivo, este vetor precisa de contemplar preços limpos, ou seja, que refletem o custo real de geração e distribuição, e não artificialmente uma miríade de políticas discricionárias.

Segundo, o uso de combustíveis fósseis tem de ser sujeito a um preço de mercado que reflita não só as suas externalidades negativas, mas também os objetivos de descarbonização a atingir. E neste contexto, um imposto (verde ou) sobre o carbono – que seja universal e de magnitude apropriado – é essencial. Passa também pelo imperativo de uma completa e total eliminação de subsídios ao uso de combustíveis fósseis.

3. Algumas propostas no sentido de afinar o PRR

A seguir, apresentam-se sete propostas concretas que têm o intuito de transformar o Plano de Recuperação e Resiliência agora em discussão num pacote de ajudas ainda mais eficaz e ainda mais adequado às circunstâncias atuais.

Proposta #1. Descentralizar

Quem determinará se o PRR final é um sucesso ou não serão maioritariamente as empresas e as famílias, cabendo ao Estado o papel de enquadrador. No documento deve evitar-se usar expressões como “aumentar o peso da indústria transformadora”, uma vez que só muito raramente é que os Estados acertam na escolha dos melhores setores. É preferível, então, de forma totalmente descentralizada, confiar nas escolhas dos demais agentes económicos, incentivando determinados comportamentos mais amigos do ambiente ou que permitem acelerar a transição digital. Para tal, os benefícios fiscais (por exemplo, em sede de IRS) são o instrumento por excelência, cabendo ao Estado definir o tipo de equipamentos que quer. Com vista a atrair investimento direto estrangeiro, os créditos fiscais ao investimento são igualmente importantes.

Proposta #2. Defender a concorrência

“Promover a consolidação e a concentração das empresas”, como vem no documento, poderá ser útil para alcançar economias de escala, mas comporta riscos como i) vir a criar estruturas de mercado que não defendem os interesses do consumidor, e ii) deixar efetivamente excluídas dos apoios as empresas mais pequenas, por serem menos ágeis ou por terem menos recursos. Para que nenhuma empresa viável ‘fique para trás’, é importante defender a concorrência, promovendo o igual acesso, por parte de todas, a apoios mais inclusivos.

Proposta #3. Capacitar a gestão pública e privada

No domínio da capacitação, há que não esquecer as muitas lacunas que há

a colmatar na formação dos nossos gestores, das PME à Administração Pública. Quer a dimensão do pacote financeiro do PRR, quer a oportunidade única que este representa, justificam o reforço de competências no planeamento e na gestão de recursos, de pessoas e da mudança. E uma vez que o sucesso na implementação de uma política pública depende cada vez mais de aspetos psicológicos, valeria também a pena incluir uma qualificação específica em economia comportamental (*nudge*).

Proposta #4. Pôr os dados ao serviço das políticas públicas

Uma das grandes lições a retirar desta pandemia é que a Ciência é fundamental para a nossa (qualidade de) vida. Nesse sentido, no âmbito do PRR, urge aproveitar a transição digital tendo em vista a melhorar as bases de dados administrativas no setor público e, através da sua disponibilização (devidamente anonimizadas) à comunidade académica, colocá-las ao serviço de melhores políticas públicas cada vez mais baseadas em evidências e inspiradas em análises cientificamente validadas. Existem hoje técnicas, como as da inteligência artificial aplicadas ao chamado *big data*, que nos permitem antever, num futuro não muito longínquo, políticas públicas não só mais eficazes, como também mais custo-eficientes, o que, num contexto de finanças públicas que queremos sãs, se torna imperativo.

Proposta #5. Smart cities inclusivas

Que as cidades se querem inteligentes, já não é novidade para ninguém. Contudo, sendo de base tecnológica, é importante que ninguém fique à margem deste processo. Mas não basta a capacitação digital – mesmo sendo mais difícil entre os mais velhos. É necessário que o redesenho das cidades seja, de propósito, inclusivo.

Proposta #6. Bibliotecas digitais ao nível municipal

Uma medida complementar à transição digital é a disponibilização pelas autarquias do acesso a bibliotecas nas plataformas digitais. Tal permitiria melhorar a leitura dos portugueses e reforçar os seus conhecimentos em línguas e matérias STEAM (*Science, Technology, Engineering, the (liberal) Arts and Mathematics*).

Proposta #7. Melhor prestação de contas

O PRR já foi apelidado de ‘bazuca’, tal é a responsabilidade de quem o gere. Esta é a oportunidade de a Administração Pública em Portugal ir para além de

uma mera orçamentação por programas e avançar para uma orçamentação orientada para o desempenho onde os serviços e os funcionários que se destacam pela positiva devem ser premiados. Mas num quadro de meritocracia que se impõe, também é necessário agravar o quadro sancionatório em caso de abusos. Que se aproveite a transição digital para atualizar os sistemas de informação, concebidos a partir dos melhores indicadores de desempenho. Munidos de dados sobre a execução física e financeira do PRR, a prestação de contas ao país será mais transparente e mais completa, dando assim mais confiança aos agentes económicos no futuro.

Referências

- Mateus & Associados (2013). *25 anos de Fundos Estruturais: Olhares sobre a evolução da sociedade, da economia e das instituições em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Rodrigues, P.G. (2021). “PRR: Descentralizar e Capacitar”, artigo de opinião in *Público*, 23 de fevereiro.