

Resposta à Consulta Pública sobre o Plano de Recuperação e Resiliência

Índice

Introdução	2
1. Distribuição dos fundos, articulação com outros instrumentos e transparência	4
2. Quanto à forma de utilização e acesso e mecanismos de aprovação	8
3. Quanto às prioridades nas componentes mais diretamente relacionadas com as empresas ..	9
3.1. As medidas de capitalização das empresas	9
3.2. Investimento e Inovação.....	11
3.3. Ações de apoio ao ensino e à formação profissional	13
3.4. Florestas	15
3.5. Descarbonização da indústria e economia circular	15
3.6. Bioeconomia sustentável.....	16
3.7. Dimensão digital - Empresas 4.0.....	17
4. A Saúde no PRR	19
4.1. O PRR e a sustentabilidade do sistema de Saúde.....	20
4.2. O PRR e as Indústrias da Saúde.....	23
5. Principais lacunas identificadas	25
5.1. Reformas	25
5.2 Estímulo a fusões e concentrações.....	25
5.3. A Economia do Mar.....	26
5.4 Habitação	27
5.5. Ligações ferroviárias internacionais e portos	27

Introdução

No entender da CIP, Confederação Empresarial de Portugal, é da máxima importância que o Governo garanta um profunda e permanente concertação e diálogo com os Parceiros Sociais no processo de conceção e implementação da estratégia de recuperação económica e social de Portugal. Isso inclui o envolvimento dos Parceiros Sociais na definição das prioridades e no plano de desenvolvimento do País, bem como discussão e entendimento quando às medidas detalhadas, aos instrumentos adotados e às formas de atribuição e controlo da utilização dos fundos.

Sendo compreensível que, numa fase em que era necessário finalizar a versão preliminar do PRR até 15 de outubro, o Governo tenha assumido um papel mais omnipresente, já não se compreende que os Parceiros Sociais tenham sido mantidos afastados do processo que conduziu à versão agora em consulta pública. Os curtos prazos impostos pelo Governo para a finalização deste processo fazem-nos temer que não exista verdadeiramente uma discussão pública alargada em torno das linhas de programação que estão na base deste Plano. Ou seja, há o sério risco de não se acomodarem na versão definitiva do documento as sensibilidades, opiniões e consensos gerados na nossa Sociedade.

Percebemos a importância de começar a receber as verbas destinadas a Portugal. No entanto, mais relevante do que estar entre os primeiros Estados-Membros a obter a aprovação do PRR, será assegurar a devida ponderação da alocação de verbas aos objetivos identificados, mesmo que tal ponderação exija mais algum tempo.

É essencial que os Parceiros Sociais sejam ativamente envolvidos como parte na elaboração dos documentos estruturais e não apenas meras instâncias de consulta genérica no cumprimento formal de obrigações legais. Pelo horizonte temporal dos documentos em causa, que vai bem além de uma legislatura, pelo seu caráter estrutural, pela necessidade absoluta de dar uma resposta adequada à atual crise, mas também porque, para além de leis e de meios, o envolvimento da Sociedade será um critério fundamental para a avaliação do sucesso das políticas.

Acresce ainda que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, para além de apoiar investimentos que reforcem a resiliência da nossa economia, deverá assegurar a implementação de reformas estruturais. De lembrar que nas últimas recomendações específicas para Portugal, a União Europeia refere, entre outras, a necessidade de proporcionar acesso à liquidez por parte das empresas e promover o investimento privado para estimular a recuperação económica¹, pelo que o envolvimento do setor privado será fundamental para o sucesso do PRR.

¹ Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2020 [COM (2020) 522 final].

A este respeito, o Regulamento que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência² exige, da parte dos Estados-Membros, a apresentação, não só de um resumo do processo de consulta, mas também da forma como os contributos das partes interessadas se refletem no PRR.

A CIP não pode deixar de lamentar que, como base para a presente consulta pública, tenha sido apenas divulgada uma “síntese atualizada em 15.fev.2021” e não uma proposta completa do PRR, ainda que, naturalmente, provisória.

Nota-se ainda que o documento divulgado carece de detalhe e de um calendário de ação que permitam avaliar com rigor o tipo de medidas subjacentes às grandes linhas nele traçadas.

É também de salientar a falta de estimativas dos efeitos diretos e indiretos sobre a economia e sobre os objetivos económicos e sociais a atingir.

A CIP insiste, finalmente, na necessidade de submeter os projetos a uma análise rigorosa de custo-benefício, para evitar os problemas da má afetação de recursos, que reduziram significativamente o crescimento económico nas duas décadas passadas.

² Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021.

1. Distribuição dos fundos, articulação com outros instrumentos e transparência

O pacote financeiro total do PRR é de 13.944 milhões de euros em subvenções, mais 2.699 milhões de euros em empréstimos.

Resiliência

Na dimensão “**Resiliência**”, dos 8.543 M€ previstos em subvenções, **a componente “investimento e inovação” absorve 1.396 M€ (16%)**. Na componente qualificações e competências, com 1.358 M€ (16%), 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 (45%), muito centrada no SNS e habitação, e a investimentos públicos em infraestruturas, floresta e gestão hídrica (23%).

No que se refere ao recurso a empréstimos, encontramos nesta dimensão **1.250 M€ afetos ao aumento do capital do Banco Português de Fomento e, à “criação de um instrumento” dirigido à “recapitalização de empresas de cariz estratégico e/ou operacional”**.

Transição climática

Na dimensão “**Transição Climática**”, dos 2.888 M€ previstos em subvenções, **as componentes “Descarbonização da Indústria” e “Bioeconomia sustentável”, dirigidas expressamente ao setor empresarial, absorvem 865 M€ (30%)**. A componente Descarbonização da Indústria destina 715 M€ a “promover e apoiar financeiramente a iniciativa da indústria nacional para uma atuação pluridimensional no plano ambiental” e a Bioeconomia Sustentável visa a incorporação de materiais de base biológica (em alternativa às matérias de base fóssil) em três setores: o têxtil e vestuário, o calçado e a resina. **Acresce a componente Hidrogénio e Renováveis, com 371 M€ (13%)** 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” (36%), centrado em investimentos nos transportes públicos, “eficiência energética e renováveis” (21%), onde a componente eficiência energética diz respeito a edifícios (residenciais e não residenciais, incluindo a administração pública).

Transição Digital

No eixo “**Transição Digital**”, os 2.513 M€ previstos são distribuídos por Escola Digital (22%), **Empresas 4.0 (26%)** e mais de metade (52%) para a Administração Pública.

Em resumo podemos concluir que às componentes diretamente relacionadas com empresas estão afetos 5.520 milhões de euros (35% do total), dos quais 1.250 milhões em empréstimos, ainda que a componente específica para empresas seja de 4.405 milhões de euros (28%).

Ainda que entendendo a importância da ação direta do Estado em frentes de intervenção fortemente carenciadas em resultado do efeito da pandemia, considera-se que a natureza do programa deveria estar mais orientada para o reforço da capacidade de rápida recuperação das empresas, aproveitando, ainda, para aumentar a sua capacidade competitiva num ambiente pós-pandemia que será fortemente desafiante.

A CIP considera adequada a estruturação do PRR nas três grandes dimensões estruturantes definidas como prioridades pela União Europeia.

Designadamente, a CIP entende, igualmente, 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, a CIP acompanha a inclusão, neste plano, de investimentos na modernização da Administração Pública, que se deverão refletir num melhor ambiente de negócios para as empresas.

A CIP reconhece, 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.

A CIP reconhece que **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.** De facto, cabe 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, o documento em apreço refere que “o Plano de Recuperação e Resiliência é uma componente de resposta essencial para a concretização da Estratégia Portugal 2030, no contexto pós-pandémico em Portugal, a par e em coerência com a utilização de outros instrumentos, como serão, entre outros, os fundos da política de Coesão. A mobilização de recursos de vários instrumentos de financiamento, numa lógica de complementaridade, permite alavancar os seus efeitos, devendo assegurar-se a inexistência de intervenções contraproducentes, sobrepostas e assegurando a inexistência do duplo financiamento”.

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 minimamente consistente da estratégia seguida e das opções que estão presentes no PRR.**

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.

Este é, também, um Plano em que se aposta pouco no crescimento da economia pelas exportações. Ao longo das suas quase 150 páginas, que refletem a estratégia de recuperação e resiliência do País, o conceito de exportações surge por 6 vezes (referindo por 2 vezes a internacionalização da economia e exclusivamente na vertente da transformação digital). Nesta vertente, os objetivos traçados são o aumento das exportações para 50% do PIB em meados da década e para 60% até 2030, não se vislumbrando como poderão ser alcançados no atual enquadramento macroeconómico e com uma ausência de orientação do PRR para as exportações e a internacionalização da economia, como a alocação de verbas indica.

A dimensão dos valores envolvidos e o papel que as instituições públicas vão desempenhar na realização e utilização dos fundos impõe que os mecanismos de utilização e execução sejam da máxima transparência e que esteja garantida a possibilidade de todas as empresas qualificadas acederem às oportunidades que se abram em função das medidas lançadas no quadro do PRR.

O elevado montante de fundos associados a iniciativas de modernização da administração pública e de melhoria da qualidade de serviço deve envolver ativamente os polos e clusters setoriais que serão certamente fatores agregadores e competências tecnológicas e científicas associadas ao sistema científico e tecnológico nacional, ao tecido empresarial e aos centros tecnológicos. O Estado deve, por isso, desenvolver e privilegiar oportunidades de atuação em consórcio empresarial e em cluster para a satisfação das necessidades de despesa e investimento.

2. Quanto à forma de utilização e acesso e mecanismos de aprovação

Contrariamente aos mecanismos atualmente existentes na gestão dos fundos comunitários, é nosso entendimento que a gestão dos fundos do PRR deve estar baseada em formas expeditas, eficientes e rápidas de aprovação e canalização para os beneficiários.

Julgamos, por isso, que o modelo de governo e gestão destes fundos deveria assentar, por excelência, na unidade de missão que o Governo irá criar e não os atuais organismos intermédios. Será mais expedito e eficaz a atribuição à estrutura de missão de todo o papel de gestão e atribuição dos apoios, sem prejuízo do recurso subsidiário a entidades públicas já existentes. Garantir-se-ia assim a existência de uma entidade totalmente focada num objetivo: rapidez de disponibilização dos apoios, eficácia na sua atribuição e subsequente monitorização da execução.

A associação da unidade de missão a uma forma descentralizada de aplicação dos fundos será a forma mais eficaz de gerir este tema com celeridade, eficácia e transparência, e que evita a criação de burocracias no processo de decisão nada compatíveis com a celeridade da atribuição destes apoios financeiros.

O acesso aos apoios deve, de forma geral, ser em fluxo contínuo de forma aberta e permanente.

Deverá privilegiar-se um processo digital de acesso permanente aos apoios disponibilizados com uma grelha de elegibilidade previamente definida, sendo o acesso automaticamente garantido pelo próprio sistema digital.

Para facilitar e acelerar a atribuição dos fundos deverão adotar-se alguns princípios basilares:

- a) Aceitação dos elementos declarativos das empresas de forma automática assente no princípio da boa-fé declarativa e elaboração de declaração de compromisso irrevogável no cumprimento das regras e na utilização dos fundos de acordo com as regras aceites;
- b) Orientação de critérios para resultados;
- c) Orientação dos serviços para uma forte fiscalização da execução e cumprimento dos compromissos assumidos;
- d) Adoção de mecanismos de penalização severos para todas as situações detetadas de falsidade de informação, distorção de elementos e desvio da utilização dos fundos da aplicação comprometida.

3. Quanto às prioridades nas componentes mais diretamente relacionadas com as empresas

3.1. As medidas de capitalização das empresas

Às empresas que pretendam investir e recorrer aos fundos europeus não pode continuar a ser apontado apenas o caminho de mais endividamento.

A CIP tem insistido na procura de soluções que favoreçam o reforço de capitais das empresas e que não deixarão de incluir o recurso a fundos públicos. Soluções equilibradas, criteriosas, com contrapartidas bem calibradas, mas que contribuam para que, à medida que se restabelecerem, gradualmente, condições de regresso à atividade, as empresas mantenham a sua solidez e a sua capacidade para impulsionar a recuperação.

O reforço de capitais das empresas é, no entender da CIP, a grande prioridade de qualquer estratégia de recuperação.

Essa é, aliás, uma prioridade a nível europeu que, nas primeiras propostas da Comissão Europeia, contava com um instrumento financeiro específico: o *Solvency Support Instrument*, apresentado como uma componente chave do Plano de Recuperação para a Europa.

No entender da CIP, **a principal falha do PRR consiste precisamente na escassa prioridade conferida à recapitalização das empresas**, refletida quer nas verbas que lhe são alocadas, quer na indefinição quanto às soluções que serão adotadas.

De facto, o PRR apenas refere, a este respeito, que, “com recurso à vertente de empréstimos do Instrumento de Recuperação e Resiliência, pretende-se realizar um aumento do capital do Banco Português de Fomento” e que “em acréscimo, este investimento [de 1.250 M€] compreende também a criação de um instrumento de capitalização para combater a grave depauperação de capital próprio no tecido empresarial português, em particular nas pequenas e médias empresas”.

Nada é esclarecido, em concreto, quanto a esse instrumento, a não ser uma enigmática referência a que se pretende proceder a uma “recapitalização de empresas de cariz estratégico e/ou operacional”.

Concretamente, a CIP propôs, logo em abril de 2020, a conversão parcial das garantias associadas às linhas de crédito COVID em incentivo não reembolsável, para as Empresas que mantivessem a atividade económica e garantissem a manutenção do emprego, sem redução da massa salarial.

Entre outras medidas apresentadas neste domínio, a CIP propôs, também, a criação de um Fundo de Fundos, com 3 000 M€ disponíveis para capitalização de empresas através dos fundos de capital de risco.

Em junho de 2020, o Governo anunciou, no Programa de Estabilização, a criação de um fundo de capital e de quase capital público, a ser gerido pelo Banco de Fomento, para participação em operações de capitalização de empresas viáveis com elevado potencial de crescimento.

A CIP não pode deixar de considerar lamentável que, oito meses depois, a promessa de atuação no domínio do apoio ao reforço dos capitais das empresas continue por cumprir.

Dada a maior flexibilidade que permite, o PRR poderia proporcionar a fonte de financiamento mais adequada a esta prioridade. Desperdiçar esta oportunidade terá graves consequências em todo o processo de recuperação económica que queremos acelerar e potenciar.

A CIP reitera, assim, a **urgência na implementação de um instrumento de apoio à capitalização das empresas**, no âmbito de uma estratégia que tem vindo a ser anunciada, mas tarda em concretizar-se.

As dotações para a capitalização das empresas são originárias da componente de empréstimos do PRR.

Tratando-se de uma verba ainda assim modesta para as necessidades de que padecem as empresas, não se compreende como ainda se admita que uma parte deste valor seja destinado a projetos de infraestruturas, projetos de I&D e projetos do setor social ou a ser desenvolvidos pelo setor público ao nível central, regional ou municipal. As iniciativas abrangidas por esta medida devem ter por destinatário as empresas.

A canalização destes fundos para as empresas deverá ser efetuada por via de operações de “equity” ou “quasi-equity” por forma a assegurar que a estrutura de capital saia reforçada destes apoios.

De forma a evitar um reforço desaconselhável da participação do Estado no capital das empresas, a injeção de capital deverá assegurar o reembolso de operações de crédito bancário sempre que as empresas se encontrem em situações de excessivo endividamento, excluindo linhas já utilizadas com cobertura de garantias públicas e também ser meio de sustentação de projetos de crescimento. Estas últimas deverão ser objeto de reescalamento na maturidade se, a essa data, tal ainda se justificar.

O formato de injeção de capital deverá ser titularizado em ações preferenciais reembolsáveis ou obrigações convertíveis em capital. A opção de conversão em capital ordinário quer das ações, quer das obrigações só deverá ser considerada em última instância e se a empresa não atingir níveis mínimos de performance contratualmente estipulados no momento da concessão do apoio. A opção de conversão em capital deverá apenas estar disponível a partir de no mínimo 7 a 10 anos e apenas em situações tendencialmente

excepcionais, esperando-se que até lá as empresas sejam capazes de ganhar competitividade e capacidade de geração de fundos.

O mecanismo de atribuição destes valores deve ser rápido – idealmente via BPF ou fundo criado por este para a capitalização empresarial – e deverá ser o máximo possível multiplicado na sua capacidade. O BPF deverá mobilizar capacidades financeiras europeias adicionais, públicas e privadas, que permitam multiplicar o pacote financeiro de capitalização de empresas.

Finalmente importa que os apoios financeiros de capitalização sejam associados a medidas completares ao nível da política fiscal que promovam processos de consolidação empresarial tão necessários em Portugal, nomeadamente:

- a) Regimes de tributação (IRC) favoráveis, estimulando o emprego e a competitividade;
- b) Aprofundamento e alargamento do regime de Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos;
- c) Discriminação fiscal positiva em operações de fusão e concentração, por via da simplificação dos regimes fiscais das fusões e da aceitação dos benefícios fiscais resultantes dessas operações nomeadamente ao nível dos prejuízos transitados;
- d) Aceitação fiscal da amortização do *goodwill*, resultante de operações de fusão e aquisição.

3.2. Investimento e Inovação

Pela sua importância no quadro deste Plano, merecem particular atenção as “Agendas/Alianças Mobilizadoras para a Reindustrialização” e as “Agendas/Alianças Verdes para a Reindustrialização”, para as quais está prevista uma verba de 930 M€, na dimensão estruturante “Resiliência”.

No primeiro caso, prevê-se a definição, apoio e promoção de um conjunto restrito de Agendas em áreas estratégicas inovadoras, através da formação de consórcios sólidos e estruturantes que garantam o desenvolvimento, a diversificação e a especialização de cadeias de valor nacionais.

O Plano insiste no carácter muito limitado de áreas de desenvolvimento estratégico com forte potencial de crescimento que poderão beneficiar desta medida, antecipando “a título ilustrativo e de acordo com informação que resultou de algumas interações informais já desenvolvidas”, as seguintes áreas:

- Ciências da vida, medicamentos e dispositivos médicos;
- Novos sistemas e serviços espaciais para a segurança e observação Terra/Mar/Clima;
- Aeronáutica ligeira de nova geração;

- Automação industrial, robótica e integração de sistemas industriais;
- Plataforma para a produção cultural e indústrias criativas.

No caso das Agendas/ Alianças Verdes para a Reindustrialização, é também enfatizado o seu número limitado, a natureza colaborativa dos projetos a apoiar, e são igualmente avançados alguns exemplos potenciais de Agendas verdes.

A CIP alerta para o **risco destas medidas, de perfil ainda pouco definido, se tornarem num instrumento de uma política com contornos excessivamente discricionários**, de “escolha de vencedores” ao nível nacional, direcionando verbas consideráveis para o apoio a um número limitado de projetos de grande dimensão, em áreas ou setores definidos *a priori* como estratégicos. Questionamos quais os fundamentos para a definição desses setores e áreas, processo que parece ter já avançado, de forma aparentemente pouco aberta.

A título de exemplo, estranhámos não estar prevista qualquer agenda para o Cluster Automóvel, no quadro da mobilidade elétrica, que além da estratégia para o Lítio e Fabricação de Baterias, incluía a produção de carregadores de baterias, as estações de carregamento ao longo do país, a indústria de componentes para o setor automóvel, incluindo os moldes, as fabricantes de equipamento de origem (OEM) existentes em Portugal, etc.

Portugal dispõe de condições para capturar as oportunidades industriais associadas às baterias, fazendo uso dos seus recursos minerais e do seu posicionamento geográfico, alavancado pelos portos de águas profundas de que dispõe e criando as condições necessárias para o desenvolvimento das demais partes da cadeia de valor que incluem a transformação do lítio, a fabricação de componentes (ânodos, cátodos e outros), a produção e montagem de baterias, a produção de módulos, a montagem e integração na estrutura de veículo, e bem assim a reciclagem de baterias.

O estabelecimento desta cadeia de valor é também central para que a capacidade de produção de veículos automóveis de combustão interna, designadamente a situada em Portugal e em Espanha, possa realizar a desejável transição para a produção de VE.

A Política Industrial que a CIP defende não é a de selecionar vencedores, mas uma política pública que corrige os efeitos adversos das falhas de mercado e das falhas do sistema, no que toca à inovação, mudança tecnológica e sistemas de financiamento, ajudando a criar um ambiente de negócios mais favorável ao relançamento industrial e à competitividade das empresas.

Neste quadro, importa assegurar que a escolha dos projetos a financiar resultará de um processo de seleção aberto e transparente, não limitado nem condicionado pelas áreas já identificadas, com critérios de escolha adequados e conhecidos à partida, conduzido por um júri independente e credível, e sujeito a escrutínio público dos respetivos resultados.

Ainda neste domínio, o PRR contempla uma medida de apoio à renovação da rede de suporte científico e tecnológico e orientação para o tecido produtivo – Missão Interface.

A CIP reconhece o papel das instituições de intermediação tecnológica na dinamização da inovação e da qualificação das empresas portuguesas, particularmente das PME's, a exemplo do que acontece a nível internacional, e também a importância de assegurar um financiamento adequado e estável. Por outro lado, é também necessário assegurar que estas entidades estão efetivamente ao serviço do desenvolvimento e modernização das empresas e dos setores da economia nacional, dedicando-lhes uma parte significativa da sua atividade e gerando resultados concretos e mensuráveis.

Neste contexto, o novo modelo de financiamento deverá indexar os apoios públicos à efetiva capacidade destas entidades de cumprirem a sua missão de interface, ou seja, de dinamizarem a valorização e a transferência do conhecimento científico e tecnológico para o tecido empresarial e de apoiarem as empresas e setores nos seus processos de inovação e qualificação.

Complementarmente, é também muito importante que as empresas conheçam este conjunto de entidades e compreendam o respetivo posicionamento e âmbito de atuação. As alterações introduzidas nos últimos anos trouxeram mais densidade e maior diversidade (com o aumento do número e do tipo de entidades), mas também mais complexidade e até alguma confusão. Recomenda-se, por isso, que este processo seja também utilizado para efetuar uma redefinição deste sistema de interface, clarificando o papel dos diversos tipos de entidades e ajustando os respetivos modelos de financiamento. Atendendo ao elevado número de entidades já existentes, a criação de novas entidades só deveria acontecer depois de efetuada esta redefinição e de solidamente justificada a sua necessidade.

Neste quadro, importará destacar os Centros Tecnológicos e Institutos de Transferência de Tecnologia que funcionam há muitos anos, estão no terreno e têm apoiado as empresas industriais de forma relevante na Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, Ambiente e Economia Circular, bem como na formação de quadros técnicos especializados.

3.3. Ações de apoio ao ensino e à formação profissional

No que respeita à formação profissional, o PRR incide sobre áreas em relação às quais a CIP se encontra na generalidade alinhada, sendo de destacar a reforma do ensino e da formação profissional (pág. 69) orientada ao reforço da competitividade do tecido produtivo e à criação de uma indústria forte, baseada no conhecimento. Tudo isto através do incremento das competências dos trabalhadores.

Não obstante, a referência a esta reforma carece de uma afirmação de coerência, na sua génese, entre os princípios de "resiliência" e "recuperação" e a necessidade de garantir, de forma expressa, uma muito maior agilidade, flexibilidade, desburocratização e proximidade com o tecido empresarial. É uma questão de princípio e fundamento de base da reforma a desenvolver.

Componente 6. Qualificações e Competências | Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional

Esta componente considera investimentos na criação, modernização ou reequipamento de escolas e infraestruturas de educação e formação (o que abrange, também, as escolas profissionais setoriais). Inclui também a formação de jovens e adultos, mas prestada por entidades de ensino superior (universidades, politécnicos), embora num dos casos possa ser feita em cooperação/articulação com entidades setoriais/empresas. **No entanto, não inclui nada sobre formação profissional de iniciativa das entidades associativas empresariais, nacionais, regionais e setoriais.**

Ainda no que respeita à "Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional", (pág. 71) não se consegue perceber a capacidade de concretização dos objetivos definidos e dos projetos a desenvolver, tendo em conta a dimensão orçamental de 710M€ (fortemente limitador).

Uma referência à necessidade de, na alínea d) desta linha de ação "Criar, instalar e requalificar centros e polos da rede de formação sectorial", (pág. 71), integrar igualmente, além dos polos de formação setorial, os centros de formação empresarial nacional e regional.

Uma nota de preocupação para o facto de a responsabilidade por este investimento ser atribuída à ANQEP com todas as implicações no que respeita ao "deslizamento" das verbas para o preenchimento das necessidades de orçamentação do Ministério da Educação, bem distantes das necessidades específicas do tecido empresarial.

Ponto 3.3 Dimensão da Transição Digital

É manifesta a concentração na transição digital (uma das três dimensões estruturantes do PRR). No entanto deve-se realçar que há um mundo de outras áreas em que a qualificação e requalificação são incontornáveis e que vão muito além do digital. Referimo-nos a todas as componentes ligadas à gestão de empresas, aos processos produtivos e às *softskills*. Ainda deveremos ter em conta as profissões de cariz mais tradicional, pese embora neste último caso possamos encontrar níveis de integração digital crescentes que poderão de ser contemplados na dimensão da Transição Digital.

Dada a dimensão deste desígnio, não se entende o objetivo de requalificar 36.000 trabalhadores, número manifestamente reduzido tendo em conta a dimensão da população ativa, bem como o apoio a apenas 30.000 empresas. (Pág. 15 e 114).

Por outro lado, a população alvo aqui referenciada integrará, em princípio, o indicador de 800.000 formandos a formar em competências digitais, pelo que não se percebe a criação daquele outro indicador específico e, sobretudo, a disparidade entre ambos, que prenuncia uma pouca prioridade à formação de ativos nas empresas.

Na Componente 16 – Empresas 4.0 – está previsto um programa de capacitação em tecnologias digitais – Emprego + Digital 2025 – a ser desenvolvido no âmbito da Academia Portugal Digital, em articulação com as associações empresariais, o que destacamos pela positiva.

No entanto, mais uma vez, nada é referido sobre **formação profissional de iniciativa das entidades associativas empresariais, nacionais, regionais e setoriais.**

É nosso entendimento que não faz sentido que o Estado chame a si a coordenação de toda a formação (na prática), não deixando espaço para a iniciativa de entidades associativas de cariz nacional, regional e setorial. Mais uma vez se refere que a preparação das empresas para a dupla transição, digital e climática, não passa apenas pela formação na área digital. Os programas de formação deveriam ser abrangentes e cobrir todas as áreas que são importantes para preparar as empresas para esta dupla transição.

Nas vertentes da transição digital e climática, é tão ou mais necessário formar os dirigentes e os quadros superiores quanto os trabalhadores. As regras deverão permitir a realização de cursos para dirigentes, para quadros superiores, para quadros intermédios e para os trabalhadores de fábrica. Neste contexto, as formações compactas, de curta/média duração, para pessoas que estão nas empresas, são fundamentais.

A vertente cooperativa é muito importante, e as associações empresariais nacionais, regionais e setoriais podem/devem desempenhar um papel muito relevante, na definição dos programas, na mobilização dos atores, na coordenação da implementação e na avaliação dos resultados e impacto.

3.4. Florestas

Parece-nos ser evidente a ausência de uma visão estratégica para as Florestas. Sendo esmagadora a propriedade privada no total dos espaços florestais e muito significativa a área de floresta de produção, com desafios de valorização evidentes, cremos ser aqui que deverá ser reforçado o esforço, desenvolvendo-se estratégias de requalificação de povoamentos, ordenamento e aumentos de escala de áreas produtivas e crescente profissionalização na gestão florestal.

Sem reduzir a importância que atribuímos às iniciativas apresentadas nesta componente (funções do Estado e iniciativas públicas anteriormente apresentadas e por esta via financiadas), julgamos ser fundamental juntar programas e iniciativas que apoiem a produção florestal, que envolvam o sector num esforço de requalificação e renovação, preparando-o para os desafios de uma economia baseada em bio-produtos, cuja origem terá de ser os espaços rurais onde assenta.

3.5. Descarbonização da indústria e economia circular

Relativamente à trajetória a prever para a Indústria no que respeita à transição energética, um recente trabalho feito na CIP aponta para a necessidade de se atuar prioritariamente nas seguintes áreas:

- Na área dos transportes internos nas empresas, com substancial redução dos consumos de GPL e de gasóleo;
- Na remoção do que resta de consumos de fuelóleo nos vários setores industriais;
- No apoio ao setor cimenteiro para que se encontrem alternativas para o coque de petróleo;
- No apoio ao setor da cerâmica para que se encontrem alternativas para o coque de petróleo;

- Nas ações de eficiência energética nos processos térmicos dos vários setores industriais;
- Na redução no teor carbónico do gás natural através do seu enriquecimento com hidrogénio.

Apesar da inegável necessidade de apoio à Indústria neste domínio, a CIP nota, no que se refere à sustentabilidade ambiental, um foco quase exclusivo na vertente relativa à transição energética / descarbonização, por contrapartida da pouca importância concedida a outras vertentes que devem estar presentes na transição climática. Salientamos, pela sua importância, a economia circular, que mereceria ser enquadrada de forma mais explícita e adequada neste Plano, onde é apenas referida de forma muito pouco aprofundada.

Tanto quanto a transição climática, a circularidade deverá ser vista como um desígnio estratégico nacional. Há que não esquecer, neste domínio, que existem metas europeias que os Estados-Membros têm de cumprir. E para o cumprimento destas metas, há que mobilizar apoios.

Acresce que, na Estratégia Portugal 2030, “Tornar a Economia Circular” é um dos domínios estratégicos da agenda da “Transição Climática e Economia dos Recursos”. Também é um dos seis pilares relevantes da política da UE bem como do PNEC 2030.

Assim, propomos que, na dimensão Transição Climática, seja autonomizada uma componente específica identificada como “Economia Circular”, com dotação financeira adequada, em que possam ser integrados todos os projetos de desenvolvimento desta área.

Importa, ainda, neste domínio, implementar uma política de desclassificação de resíduos, há muito solicitada pelos agentes económicos, que será um fortíssimo contributo não só para promover a descarbonização da indústria, como também para promover maior eficiência energética e de recursos, fomentar aecoinovação e os processos de produção mais limpos, promover uma indústria mais digital e com maior incorporação de inovação, e promover naturalmente uma economia mais circular na indústria.

3.6. Bioeconomia sustentável

Nesta componente verificamos existir uma visão muito estreita do papel que poderá ter a bioeconomia como desígnio estratégico nacional.

Portugal, um país onde a agricultura, as florestas, o mar (pilares da bioeconomia) e a indústria associada, que utiliza maioritariamente estes recursos endógenos, representam um peso significativo na economia, é provavelmente um dos últimos países na Europa ainda sem Plano Estratégico para Bioeconomia.

Propomos assim, por um lado, alargar o espectro dos sectores / áreas abrangidas, em particular dando à valorização dos recursos marinhos e florestais o merecido relevo, e integrando setores relevantes, que parecem ter sido esquecidos, como o setor dos curtumes e do couro e as indústrias florestais.

Por outro lado, propomos a inclusão de medidas que promovam e organizem as cadeias de abastecimento de biomassa florestal, tendo em consideração que esta é uma matéria-prima de base para a bioeconomia e, por outro lado, um problema de fundo na perspectiva dos incêndios em espaço rural.

3.7. Dimensão digital - Empresas 4.0

A CIP saúda a prioridade dada à dimensão digital, apesar do seu baixo peso relativo. Entendendo a transição digital como substrato para a modernização da economia e resiliência da sociedade justificar-se-ia um maior peso desta dimensão no Plano e, sobretudo, que, ao considerar as empresas, em particular as PME, motor da recuperação económica nacional, o refletisse por via do incremento do envelope financeiro destinado ao instrumento «Empresas 4.0».

Cerca de 52% do envelope financeiro da transição digital está alocado a reformas do setor público, enquanto apenas 26% será canalizado para as empresas. Importa ter presente que estimular a iniciativa privada e revitalizar o tecido empresarial tem importantes externalidades positivas, sustentáveis e indutoras de resiliência, na recuperação social e económica da crise.

Num processo de gestão da mudança como o da transição digital, é a aposta na capacitação das pessoas e a reengenharia de processos que dita o sucesso da evolução. Nesta medida, existindo ao longo do PRR uma preocupação com a capacitação, não é evidente que esforço foi ou será feito na reengenharia dos processos sobre os quais assentará a evolução tecnológica apresentada. A CIP recomenda, assim, uma maior aposta em investimentos estruturais e estratégicos de reestruturação das empresas por forma a preparar e acelerar a transformação digital da economia portuguesa a médio prazo. Acompanha-se a ideia, expressa no documento, da relevância da requalificação e reforço de competências digitais dos trabalhadores, da desmaterialização do trabalho, da presença digital e canais de comercialização e do empreendedorismo digital. Mas a transformação digital implica uma visão holística e abrangente e adaptada a cada caso e contexto.

Na abordagem aos desafios da transição digital que se colocam às empresas parece não se ter tido conta os diferentes níveis de maturidade digital do tecido empresarial nacional, nivelando todos pelo “*entry level*”. A diversidade em termos de dimensão, área de negócio, perfil de competências dos trabalhadores, grau de incorporação da tecnologia na cadeia de valor e processo produtivo das PME portuguesas é muito elevada.

O Plano deve considerar as empresas que querem iniciar e consolidar os seus processos de transformação digital, assim como, promover a transição daquelas que pretendam dar o salto do “*doing digital*” para o “*being digital*”.

Também nesta dimensão, é visível a ausência de orientação do PRR para as exportações e a internacionalização da economia. Seria desejável que o PRR aprofundasse a capacitação das empresas mais digitalizadas para a internacionalização e exportação. A busca de novos mercados e a integração em cadeias de valor globais é crucial para a desejável transformação estrutural da economia portuguesa.

Os apoios ao empreendedorismo deverão ser reforçados, nomeadamente com programas que incluam todo o ciclo de vida das *startups* (desde a conceção até ao *market roll out*) e com reforço do capital de risco.

A cooperação entre Academia e Empresas deverá ser mais incentivada, refletindo a preocupação com a rápida recuperação económica na maior afetação do envelope financeiro à inovação e áreas produtivas, em particular às empresas. A este respeito, a medida apresentada prevê o alargamento das instituições de interface, mas não contempla qualquer reforço de benefícios para as empresas.

As infraestruturas tecnológicas deverão ser encaradas como um pilar fundamental da ação do Estado, com investimentos assentes numa visão de médio longo prazo por forma a preparar Portugal para um futuro digital, priorizando áreas críticas como a conectividade (nomeadamente as redes 5G e os territórios de pouca densidade, que não têm ainda uma rede de cobertura aceitável), o armazenamento de dados, o *cloud computing* ou a inteligência artificial. Encara-se, com alguma preocupação, o que parece ser a sobreposição de iniciativas com características aparentemente equivalente. Referimos, nomeadamente, o apoio à “Rede Nacional de Test Beds” que não se encontram descritas na sua natureza e objetivos e o apoio aos “Digital Innovation Hubs”, que parecem convergir para os mesmos objetivos.

A iniciativa de desmaterialização da faturação é meritória, mas deverá também considerar o apoio direto às empresas para que estas – particularmente micro e PME – possam investir na adoção de sistemas desmaterializados de gestão da informação.

Finalmente, a CIP alerta para o risco da aposta na qualificação e capacitação digital das pessoas vir a justificar investimentos em equipamentos e materiais de duvidoso retorno. O projeto Escola Digital é um ponto de enorme preocupação, onde tudo aponta para a repetição de erros graves anteriormente cometidos. A prioridade deve ser dada à formação de professores e alunos e à transformação de conteúdos e modelos pedagógicos.

4. A Saúde no PRR

O PRR assume como uma das suas componentes o Serviço Nacional de Saúde, ao qual afeta 1.383 M€, do total de 13.944 M€ previstos para o programa.

A inclusão do SNS como uma das componentes do PRR é positiva e de saudar, tendo em conta, por um lado, a necessidade de investimento que decorre das atuais condições do edificado e tecnologia das instituições públicas de saúde e, por outro lado, dos desafios específicos colocados pela pandemia. Afigura-se, assim, que estão presentes os objetivos da sustentabilidade (parcialmente, tendo em conta que não se reflete sobre as condições plurianuais de financiamento) e da resiliência.

A componente SNS do PRR assume três reformas e oito investimentos.

As três reformas previstas são a dos cuidados de saúde primários, a da saúde mental e a do modelo de governação dos hospitais públicos, sendo de salientar que, enquanto as duas primeiras têm correspondência com investimentos previstos, supostamente o modelo de governação dos hospitais não necessitará de verbas adicionais.

No que concerne aos cuidados de saúde primários, as respostas de proximidade podem ser potenciadas, através de um quadro regulamentar e de financiamento adequado, pela intervenção das farmácias em áreas como o diagnóstico precoce, acompanhamento e monitorização de doentes crónicos, realização de rastreios, programas nacionais de vacinação, referenciação de doentes para cuidados primários ou hospitalares, dispensa de medicamentos hospitalares, reconciliação da terapêutica ou programas no âmbito do envelhecimento (preparação individualizada da medicação, apoio a lares de idosos e ao domicílio).

Sobre o modelo de governação dos hospitais seria importante conhecer o resultado do trabalho da Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde, criada em março de 2018.

Apresenta-se uma reforma sem investimento (governação dos hospitais SNS), mas também se apresenta um investimento dos mais significativos (300M€ + 45M€ para as RA) a que não corresponde nenhuma reforma, a transição digital, o que não se afigura correto tendo em conta o potencial da digitalização na Saúde e as prioridades apontadas pela Comissão Europeia.

De facto, a transição digital aparece (corretamente) como uma ferramenta para o reforço dos sistemas, para a simplificação de procedimentos, para a mobilidade dos profissionais e para a uniformização dos registos nacionais, mas fica muito aquém do potencial que tem em termos da melhoria da prestação de cuidados, na transformação das instituições e da sua inter-relação. Nota-se, aliás, a este propósito, que o projeto

específico do Hospital Digital da Região Autónoma dos Açores se afigura muito mais ambicioso, nomeadamente avançando para um “registro de saúde eletrónico de cada cidadão”.

Revisitando o PRR por outra ótica, também se estranha que o SNS não seja incluído na Componente C17. Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas, onde só se contempla o Ministério das Finanças e o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Ora todos os relatórios de instituições internacionais, mas também de empresas de *rating*, apontam para o aumento da despesa em saúde (e cuidados de longa duração) como a maior ameaça à sustentabilidade das finanças públicas portuguesas nas próximas décadas, pelo que a sua monitorização e controlo deveriam ser assumidos como prioritários.

Também na dimensão Transição Climática do PRR seria suposto prever investimentos para o setor da Saúde. Registe-se que, por um lado, as instituições de saúde têm forte consumo energético e em muitos casos em infraestruturas que não estão minimamente alinhadas com a eficiência energética e, por outro lado, a questão dos resíduos hospitalares é importante e deve ser acautelada. Há um Plano Estratégico do Baixo Carbono e da Eficiência no SNS há 10 anos.

Os investimentos mais significativos previstos para o SNS até 2026 são os que se prendem com os cuidados de saúde primários (463 M€), com a Transição Digital da Saúde (300 M€) e com as Redes de Cuidados Continuados Integrados e de Cuidados Paliativos (205 M€).

Apesar do SNS ser uma das componentes autónomas, nota-se que o Ministério da Saúde não integra a Comissão Interministerial que existe na cúpula da *governance* do PRR, o que se afigura uma lacuna, em prejuízo da necessária liderança política para as reformas necessárias.

4.1. O PRR e a sustentabilidade do sistema de Saúde

Os desafios do sistema de saúde português estão genericamente bem sintetizados na página 37 do documento, mas não está identificada, e muito menos justificada, a relação entre essas questões e as três reformas previstas para o SNS.

A questão da transição demográfica, por exemplo, não parece totalmente assumida. A este propósito note-se que as Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) constam na Componente “Respostas Sociais” do PRR (página 50), mas apenas no sentido de “qualificar os cuidados prestados”, quando a evidência da pandemia COVID prova que tem de haver uma componente de saúde muito mais forte nas instituições de apoio aos mais idosos. Em rigor, deveria ser pensado no âmbito da Saúde a resposta que é dada aos idosos (para a qual a tipologia das ERPI não foi concebida) e esta também deveria ser uma reforma a implementar.

O PRR não tem qualquer abrangência em relação ao sistema de saúde. Tem explicitamente como objeto e objetivo o SNS.

Esta visão redutora do sistema de saúde é tanto mais sensível quanto se sabe que os investimentos públicos têm especiais requisitos formais e administrativos que condicionam a sua execução num período de tempo limitado, como se tem constatado em projetos na saúde.

O investimento proposto no PRR centra-se no reforço da prestação pública de cuidados de saúde, não dando resposta aos atuais problemas do SNS. Um plano de investimento para reforçar o Serviço Nacional de Saúde deve ser equacionado num âmbito mais alargado e sustentável, integrando um conjunto de prestadores de cuidados de saúde, públicos e privados, em estreita articulação e complementaridade.

Relativamente à sustentabilidade do SNS, e em particular a questão do modelo de governação dos hospitais públicos, seria essencial evoluir para uma contratualização adequada e transparente e respetiva monitorização. Em relação à contratualização no SNS, há que ter em conta a evidência e as recomendações efetuadas, nomeadamente pelo Conselho de Finanças Públicas “Contratualização com as Empresas Públicas Prestadoras de Cuidados de Saúde”, de 2019.

O reforço dos cuidados de saúde primários deve equacionar a sustentabilidade dos serviços de saúde de proximidade e do acesso ao medicamento. É assim, necessário, criar condições que assegurem a sustentabilidade da cadeia do medicamento.

Tendo em conta que a sustentabilidade é cada vez mais uma questão de criação de valor para o cidadão, uma das reformas a implementar deveria ser o foco no cidadão, o que deveria passar desde logo, pela realização sistemática de estudos de satisfação dos utentes por parte de todos os hospitais e ACES e pela sua publicitação.

Em termos de sustentabilidade financeira do SNS, o PRR deve ter uma implicação direta no orçamento anual do SNS e nas dotações orçamentais a efetuar. De facto, é sabido que na Saúde o investimento é uma parte relativamente reduzida face às necessidades de financiamento da atividade operacional.

Como exemplo óbvio, está previsto o investimento de 205M€ para aumentar em 5.500 camas na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), alargar até 1.000 lugares as respostas de cuidados continuados integrados em saúde mental, construir ou alargar 20 unidades de internamento de cuidados paliativos, etc, mas, em paralelo, tem que se orçamentar e financiar a despesa operacional, porque caso contrário não haverá condições de manter a rede em funcionamento.

Em relação à monitorização no SNS, há que ter em conta as recomendações do Tribunal de Contas, nomeadamente para a aplicação dos indicadores de desempenho de resultados previstos nos contratos PPP a todos os hospitais do SNS, ainda que com as devidas adaptações.

A transição digital deveria ser assumida como uma alavanca de transformação do sistema de saúde, em prol do acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde. O enfoque na Saúde digital tem capacidade para mobilizar as nossas melhores competências e recursos e assim afirmar uma reputação internacional num sector cada vez mais estratégico na nova era da economia digital.

O já anunciado reforço de competências da Comissão Europeia relativamente à área da saúde recomenda que se priorize a digitalização do sector em termos de resiliência, infraestrutura tecnológica, designadamente o acesso à tecnologia 5G, bem como à capacidade de armazenamento em *cloud*, assegurando a interoperabilidade dos sistemas. É previsível que se acelere a exigência do registo de saúde eletrónico partilhável a nível nacional e europeu, a teleconsulta articulada entre redes de referência no espaço europeu bem como a gestão europeia de reservas estratégicas o que implica competências digitais exigentes. Cada país terá que estar apetrechado por forma a poder usufruir de todas as vantagens da execução do Plano Estratégico Digital da União no que respeita à criação de um espaço de dados de saúde que suporte a investigação, o diagnóstico e o tratamento.

No contexto da transição digital da saúde, afigura-se necessária uma maior articulação de cuidados, a qual poderá ser conseguida, por exemplo, por implementação de um plano terapêutico digital único, mediante sistemas de informação partilhados entre farmácias e prescritores.

Neste domínio, poderá ainda ser considerada a visão das farmácias como hub de saúde, possibilitando a sua integração na rede de referência nacional, marcação de consultas e acesso ao registo de saúde eletrónico dos utentes, promovendo a cooperação interprofissional e a centralidade na pessoa e gerando mais conhecimento em saúde na avaliação de tecnologias em saúde, recolha de *real world data* e resultados reportados pelos doentes, que permitam uma monitorização e avaliação efetiva das decisões em saúde.

Decorre da assunção de que “Este não é um plano do Estado para o Estado”, e do foco exclusivo desta versão do PRR no SNS, que há uma lacuna relativamente ao sistema de saúde português. Se as reformas previstas para o SNS são justificadas, o envolvimento de todo o sistema de saúde permitirá ter mais resiliência, potenciar o crescimento, aumentar o acesso e eficiência da prestação de cuidados de saúde e contribuir para as transições digital e climática.

O incremento do investimento privado na saúde passa por medidas que não têm impacto orçamental, como seja a alteração das regras de Licenciamento de unidades privadas de saúde (Decreto-Lei n.º 127/2014, de 22 de agosto), na linha do previsto no Pacto de Competitividade e Internacionalização, assinado em março de 2019 entre o Governo e o Health Cluster Portugal, ou a alteração do Decreto-Lei n.º 95/95, de 9 de maio, atualmente em vigor, que estabelece as regras a que deve obedecer a instalação do equipamento médico pesado nos estabelecimentos de saúde, e a sua regulamentação pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 61/95, de 28 de junho.

O setor da saúde exige investimentos muito avultados e, cada vez mais, meios tecnológicos mais sofisticados, pelo que as medidas de apoio ao investimento na capacidade produtiva do país também devem contemplar as empresas do setor da saúde.

Também na componente da transição climática seria importante que os investimentos relacionados com a redução de consumos energéticos e a redução e tratamento eficiente de resíduos realizados pelas empresas que atuam no setor da saúde pudessem ser elegíveis para estes fundos. Para além dos objetivos internacionais propostos, é óbvio que a correta gestão dos resíduos hospitalares é uma questão que a todos interessa.

O reforço do apoio à resiliência do sistema de saúde exige também reforço dos recursos humanos, que deve passar pela atração e retenção de quadros diferenciados pelo que os apoios à contratação e à formação e requalificação devem contemplar a globalidade das instituições de saúde.

Aliás, a implementação de modelos inovadores no âmbito dos cuidados de saúde primários, com reforço das competências de outros profissionais de saúde, tais como os enfermeiros e os farmacêuticos, tem sido identificado como um dos fatores chave para a resiliência nos sistemas de saúde, resposta adequada a emergências de saúde pública, mas também para responder aos desafios do envelhecimento e prevalência de doenças crónicas.³

4.2. O PRR e as Indústrias da Saúde

No que respeita à Indústria da Saúde, o PRR reconhece corretamente que, em termos estratégicos, uma “indústria forte e baseada no conhecimento é fundamental para a recuperação económica e para uma resposta eficaz aos novos desafios sociais” e que a “necessidade de aposta na industrialização e inovação” se tornou ainda mais relevante no contexto da atual pandemia da Covid-19, “sendo uma peça-chave para reforçar a autonomia estratégica dos Estados Membros e da União, aumentando a resiliência económica e reduzindo a dependência de componentes ou de matérias primas críticas e a exposição a riscos de novas disrupções de cadeias de valor muito extensas”.

Contudo, não se entende a omissão, a este propósito, de qualquer referência explícita à biotecnologia, aos produtos farmacêuticos e aos dispositivos médicos, onde Portugal e a própria Europa dependem criticamente do exterior.

Embora se reconheça como altamente positivo que se assuma no PRR a reindustrialização como uma aposta estratégica, no caso particular das indústrias nacionais da saúde (Pharma e MedTech), seria necessário definir

³ OECD, 2021, Strengthening the frontline: How primary health care helps health systems adapt during the COVID-19 pandemic

uma proposta de valor clara e inequívoca, alinhada com os objetivos, capacidades e vantagens competitivas identificadas, de forma semelhante ao que é estabelecido para outros setores.

Para potenciar o trabalho destas indústrias altamente intensivas em I&D, conhecimento, capital humano, tecnologia e valor acrescentado, é fundamental integrá-las numa agenda de médio / longo prazo, com os devidos objetivos e ambições.

Para apoiar uma agenda suficientemente ambiciosa e estimulante do investimento nacional e internacional nas indústrias da saúde em Portugal, capaz de as colocar em 10 anos no radar europeu, seria necessário, no mínimo, todo o investimento previsto no PRR para o conjunto das Agendas/ Alianças Mobilizadoras de Reindustrialização. As exigências de investimento em Pharma e MedTech são colossais, mas os resultados disso em países de dimensão semelhante à nossa (e.g. Suíça, Irlanda, Bélgica, Israel) são igualmente colossais em termos de PIB e PIB per capita.

Na indústria do medicamento e na indústria do dispositivo médico, será muito importante apoiar o investimento individual e fomentar a criação de consórcios formados pelas principais empresas farmacêuticas portuguesas, ganhando escala relevante e abrangência industrial, potenciando o valor acrescentado nacional, aumentando a capacidade de produção para necessidades nacionais e aumentando também a capacidade exportadora em atividades com elevado valor acrescentado.

A inovação incremental em medicamentos e dispositivos médicos essenciais (e.g. novas formas de administração, injetáveis, seringas pré-cheias, produtos para oncologia, vacinas) deve continuar a ser uma prioridade, dadas as margens de progressão existentes a nível mundial neste tipo de produtos, mas Portugal deve ambicionar para 2030 uma posição relevante na Europa em matéria de produtos inovadores, incluindo fármacos de nova-geração, fármacos biotecnológicos, tecnologias ómicas e moleculares, terapias celulares, medicina regenerativa, vacinas inovadoras, *electroceuticals*, ensaios clínicos de nova geração e terapêuticas digitais, envolvendo no processo também indústrias adjacentes com forte implantação em Portugal como as TIC, os têxteis técnicos, os moldes e os plásticos. A criação de um *data lake* de escala nacional, devidamente integrado em iniciativas europeias em curso, também não deveria ser negligenciada.

O apoio a esse investimento deverá materializar-se em incentivos reembolsáveis e não reembolsáveis, mas também em capital de risco especializado estimulado pelo novo Banco Português de Fomento que apoie todo um espetro de ensaios, startups tecnológicas e midcaps inovadoras.

Por forma a garantir uma correta execução destes investimentos, é imperativo rever o enquadramento regulatório e administrativo das indústrias da saúde e estimular um verdadeiro compromisso estratégico nacional entre os reguladores e as empresas com presença em Portugal com o objetivo de simplificar, fomentar a I&D e a inovação e promover a competitividade das empresas sediadas em Portugal, gerando maior valor para a economia nacional. Em termos específicos, é necessária uma reforma estruturante dos reguladores nacionais, capitalizando a experiência dos países mais avançados na Pharma e MedTech. Ainda neste ponto, é também fundamental rever a metodologia de apoios ao investimento produtivo, assim como adaptar as metodologias dos fundos de apoios à I&D para fazer face a especificidades das indústrias da saúde.

5. Principais lacunas identificadas

5.1. Reformas

Para obter os resultados desejados, temos de criar condições de enquadramento empresarial, designadamente ao nível regulatório, burocrático e fiscal, tudo parâmetros essenciais para o aumento da produtividade da nossa economia. Isto passa por reformas que não implicam grandes gastos públicos, antes determinação e vontade políticas.

São efetivamente escassas as referências às reformas a empreender para que a estrutura empresarial privada, motor da economia e geradora de emprego e valor acrescentado, possa ter melhores condições para a criação de riqueza.

No que respeita à área da fiscalidade, nada está aparentemente previsto em termos de reforma da tributação, quer das pessoas singulares, quer das pessoas coletivas

O governo também é omissos sobre a estratégia de transformação digital da Administração Pública e Sistema Judiciário que é muito mais do que investimento público nas tecnologias digitais e nas ferramentas informáticas. Face aos expressivos investimentos de quase 2 mil M€ que o Estado estima realizar, não é sequer avaliada a contrapartida na qualidade e no alcance dos serviços públicos.

No que se refere à habitação e à construção, há diversas questões que condicionam a montante o contexto e o enquadramento favorável para se cumprirem os objetivos do PRR e que importa analisar e reformar:

- A organização do Governo e da Administração Pública, com uma crescente dispersão das áreas de decisão sobre a produção de habitação, conduzindo a descoordenação e ausência de visão estratégica e de medidas pragmáticas;
- A autonomia dos Municípios, através da produção de regulamentos e de exigências que transformam o país em 308 domínios com regras próprias;
- A produção de legislação e de outras disposições avulso, dominadas pelos interesses sectoriais que presidem à produção legislativa, sem ter em conta o seu contributo para o acréscimo dos custos.
- O regime fiscal, separando a construção nova da reabilitação urbana e mesmo no que se refere a esta, a pouca clareza sobre o regime de IVA.

5.2 Estímulo a fusões e concentrações

No quadro da dimensão Resiliência, o PRR esquece por completo um dos 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.

Será essencial ativar mecanismos financeiros e fiscais que favoreçam um movimento de fusões e aquisições de empresas, já que o processo de crescimento orgânico exige demasiado tempo de que não dispomos se quisermos aproveitar oportunidades que a reorganização das cadeias de valor globais nos proporciona. O

PRR devia contemplar incentivos financeiros para estimular esses movimentos, a complementar por incentivos fiscais, aproveitando a lógica do SIFIDE.

5.3. A Economia do Mar

Não é compreensível a quase ausência de referências à Economia do Mar (com a exceção do Desenvolvimento do "Cluster do Mar dos Açores"), quando o documento refere várias atividades específicas, para além das apostas transversais. Não se compreende que o PRR não referencie sequer a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030, principal instrumento político que norteia transversalmente a Política do Mar de Portugal.

A CIP entende que a Economia do Mar é um vetor estratégico determinante para alavancar as potencialidades do País e para colaborar no esforço coletivo de recuperação da economia nacional, pelo que o país perde, caso o mar seja negligenciado neste Plano.

A título indicativo, referimos concretamente algumas medidas que urgem serem implementadas:

- Investimentos que considerem a renovação da frota de pesca, marinha de comércio e defesa e que levem à necessária transição energética, de uma forma gradual, sem provocar uma disrupção abrupta na frota que atualmente serve o País. As oportunidades geradas pelo GreenShipping podem ser incluídas no PRR, gerando impactos muito positivos na construção naval, nos portos e no transporte marítimo.
- Alavancar as potencialidades da fileira alimentar do mar, por via da formação profissional, da inovação e do desenvolvimento e por via da promoção dos seus produtos e serviços;
- Dinamizar os investimentos necessários nas estações de tratamento de esgotos que ainda libertam para o mar muitos poluentes;
- Aumentar o emprego e promover o *upskilling* e *reskilling* do capital humano do mar, particularmente na indústria mais afetada pela pandemia, o turismo;
- Reabilitação e renovação dos portos dedicados à náutica de recreio e turismo;
- As novas tecnologias, especialmente as relacionadas com o digital, a automação, a robótica aplicada ao recurso mar e a indústria dos cabos submarinos, deveriam merecer toda a atenção para promover o crescimento económico de forma sustentável. Também a aposta na indústria 4.0 no setor do mar é vital para as empresas, quer ao nível da automação, quer ao nível da transição digital dos processos.
- Considerar a relevância fundamental da I&D desenvolvida internamente nas empresas da economia do mar, bem como a reconversão industrial no sentido de tornar os processos ainda mais sustentáveis ambientalmente, permitindo a renovação de equipamentos obsoletos;
- A descarbonização progressiva dos combustíveis utilizados nos navios e a eletrificação dos portos tornando-os aptos a abastecer os navios que neles aporrem.

5.4 Habitação

Apesar do peso significativo que a Habitação assume no PRR, em termos do montante de verbas que lhe são alocadas, as medidas previstas não têm em conta, nem no domínio das reformas (como foi já referido), nem no dos investimentos, os constrangimentos que, a montante, condicionarão a sua execução, e que importa identificar e ultrapassar.

No domínio dos investimentos, a CIP considera que o PRR deveria incluir medidas que permitissem contribuir para os seguintes objetivos prioritários:

- Fomentar o investimento privado na promoção de edifícios, que é essencial para o aumento da oferta de habitação e de áreas de serviços e comércio;
- Programa de construção de habitação para arrendamento com um regime específico aplicado aos investidores, para que as rendas tenham um valor máximo definido e regras e normas com condições mais favoráveis para a elaboração de projetos e de regime fiscal;
- Fomentar a inovação dos sistemas construtivos e a utilização de materiais mais alinhados com as políticas amigas do ambiente, com medidas que permitam reduzir custos.

5.5. Ligações ferroviárias internacionais e portos

No que concerne ao sector dos transportes, o que se apresenta é um plano de descarbonização dos transportes públicos, sem que se enquadre um maior esforço na descarbonização de meios de transporte de mercadorias, nomeadamente pelo reforço dos portos e da ferrovia, em linha com o plano nacional para a ferrovia que o país desenvolveu. As medidas são pontuais, muito assentes em material circulante para transporte de passageiros, não se aproveitando esta oportunidade para solucionar alguns dos problemas com que a ferrovia nacional, particularmente no transporte de mercadorias, se debate há décadas.

Há no PRR uma ausência de referências às ligações ferroviárias internacionais e ao cumprimento dos compromissos internacionais de Portugal neste domínio, nomeadamente da conclusão das linhas da Rede Core da UE até 2030.

Tendo em consideração que o modo de transporte rodoviário para levarmos as nossas exportações para o centro da Europa estará condenado a prazo por razões energéticas e ambientais e por saturação das autoestradas europeias, importa, também por razões de descarbonização nos transportes, proceder à mudança do modo rodoviário para o ferroviário.

Propomos então um conjunto de soluções construtivas para os próximos anos:

- Negociar um acordo tri-partido Portugal-Espanha-UE, para as ligações ferroviárias internacionais em bitola europeia;
- Construir o primeiro troço da nova linha de Alta Velocidade Porto-Lisboa preparada para a bitola europeia e para tráfego misto (passageiros e mercadorias);
- Iniciar o projeto da Linha Aveiro-Salamanca, com passagem na fronteira ao norte de Vilar Formoso em via dupla, bitola europeia e tráfego misto;

- Prolongar a linha de Alta Velocidade de Badajoz a Évora e Vendas Novas, assegurando daí a ligação ao Poceirão e aos portos de Setúbal e Sines em bitola europeia, incluindo uma linha direta pela costa entre Sines e a ponte de Alcácer.

Importa também integrar na estratégia de recuperação da economia a operacionalização de projetos e melhoria da competitividade dos nossos portos, críticos para dinamizar as exportações e enquanto fatores de desenvolvimento e coesão regional.

1 de março de 2021