



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

O Impacto do PRR e o Plano Nacional de Reformas

Paulo Trigo Pereira | ISEG – IPP
Steffen Hoernig | Nova SBE – IPP
João Cortes | Investigador IPP



THINK
TANK

RISCO DE FRAUDE
RECURSOS FINANCEIROS
DA UNIÃO EUROPEIA



Índice:

1. Enquadramento geral do PRR

- O PRR, o Semestre Europeu e o Plano Nacional de Reformas
- Indicadores: recursos, atividades, resultados e impacto
- Da não consideração de objetivos e indicadores no processo orçamental português

2. O PRR na Área Digital

- Pontes fortes e fracos na área digital, e o PRR
- Estudo IPP de 2022 sobre Indicadores do PRR

3. O Impacto e a Informação sobre o PRR

- Desafios Estruturais, informação e indicadores
- Critérios para medir os resultados e impacto do PRR
- Proposta de visualização de indicadores

4. Principais Recomendações





1. Enquadramento geral do PRR



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

Relevância dos Fundos Europeus e contexto de financiamento



A execução financeira e não financeira do **PRR** não pode ser desligada da execução do **Portugal 2030** visto que abordam reformas semelhantes (ver PNR).

	2021	2022	2023
Transferências da UE para Portugal			
PT2020	5 038	3 311	4 396
Next Generation EU (PRR)	2 851	2 791	3 673
PT2030	0	101	2 361

Tabela 1. Transferências da UE para Portugal. Fonte: OE 2023.

O PRR introduz, de forma precária e limitada é certo, uma nova filosofia de aplicação dos fundos europeus, associada a metas e marcos, que deveria ser utilizada no PT2030.



O PRR e o Semestre Europeu



Há muitas instituições, vários documentos e indicadores no semestre europeu, onde entrou agora o PRR. Falta integração e coerência.

Ano t-1 Documentos apresentados no âmbito do **semestre europeu** apresentados por Portugal (PT), a Comissão Europeia (ComE) e o Conselho Europeu (CoE):

- **Março** – Recomendação sobre a política económica da área do euro (CoE)
- **Abril** – Apresentação do **Programa de Estabilidade** (PT) e do **Plano Nacional de Reformas** (PT) junto da Assembleia da República e da Comissão Europeia.
- **Maior** – ComE recomenda ao CoE que “responda” com as **Recomendações específicas por país** (CSR)
- **Outubro** – Proposta de **Orçamento de Estado** para o ano t.
- **Novembro** – ComE analisa o “draft budgetary plan” (Aprovação do Orçamento de Estado na AR)

Ano t – Execução do Orçamento do Estado

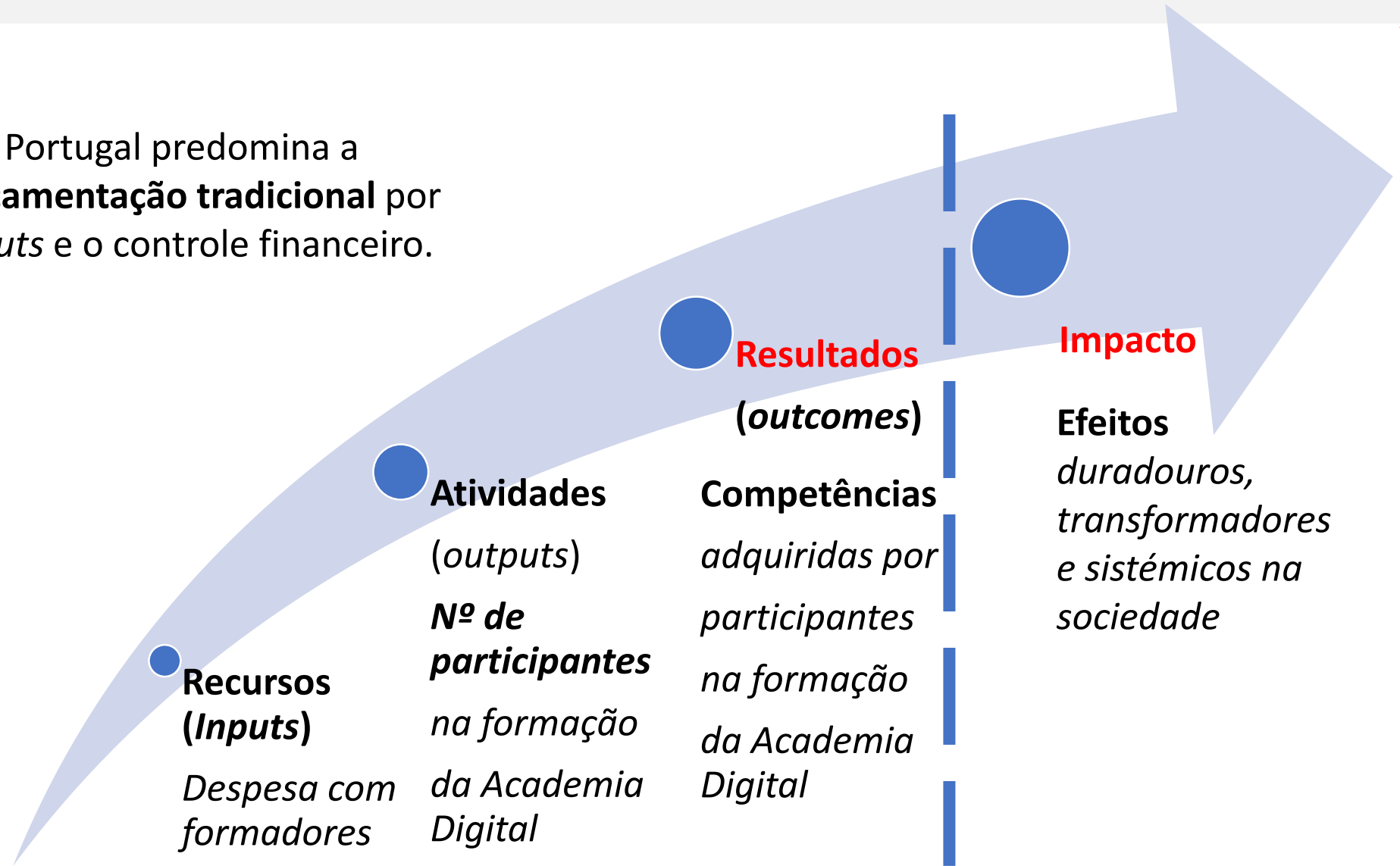
Ano t+1 – Conta Geral do Estado



Recursos, Atividades, Resultados e Impacto



Em Portugal predomina a **Orçamentação tradicional** por *inputs* e o controle financeiro.



Programas de Orçamento das Contas Gerais do Estado



A Conta Geral do Estado apresenta dados financeiros sobre os programas orçamentais.

Porém, carece de medidas orientadas para **resultados**. Objetivos, indicadores e metas em geral, e em particular a nível digital, estão praticamente ausentes.

Nome do Programa Orçamental	Métrica de Output	Métrica de Impacto Digital
Órgãos de Soberania	Red	Light Blue
Governança	Yellow	Green
Economia	Red	Light Blue
Representação Externa	Red	Light Blue
Finanças	Red	Light Blue
Gestão da Dívida Pública	Red	Light Blue
Defesa	Red	Light Blue
Segurança Interna	Red	Light Blue
Justiça	Red	Light Blue
Cultura	Yellow	Red
Ciência Tecnologia e Ensino Superior	Yellow	Yellow
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	Red	Light Blue
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Red	Light Blue
Saúde	Yellow	Red
Ambiente e Ação Climática	Red	Light Blue
Infraestrutura e Habitação	Yellow	Red
Agricultura	Red	Light Blue
Mar	Red	Light Blue



2. O PRR na Área Digital



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

O Papel da Transição Digital na Convergência Económica



Transição digital muito relevante na transformação da economia e sociedade

22% do PPR está alocado à Transição Digital, o equivalente a 3.678M€, para vencer **desafios estruturais maiores**:

- **Competências digitais** baixas prejudicam a produtividade:
 - Uso de ferramentas digitais para melhorar a educação
 - Educação nas próprias competências digitais
- **Desenvolvimento das empresas**
 - Gestão e processos
 - Inovação de produtos e serviços
 - Superar barreiras à adopção especialmente altas para PMEs
- **Instituições públicas** (três quartos do investimento na área digital) incluindo administrações, tribunais e escolas
 - Acelerar e agilizar o sistema da justiça e administração pública
 - Eliminar obstáculos aos cidadãos e empresas



DESI: Pontos Fortes e Fraços Digitais em Portugal



DESI, Índice Europeu de Economia e Sociedade Digital

- Indica os pontos fortes e fracos
- Portugal é mais fraco em **Integração Digital e Capital Humano**

Dimensão do DESI	Na ou abaixo da media	Acima da média
Conectividade	<ul style="list-style-type: none">- Acessibilidade da banda larga, adesão à banda larga móvel- Uso da internet: números abaixo da média de domicílios com internet e várias medidas de uso da internet- Elevado número de indivíduos que nunca utilizaram internet	<ul style="list-style-type: none">- Adesão, velocidades e cobertura de banda larga- Cobertura 4G
Serviços Públicos Digitais	<ul style="list-style-type: none">- Uso ligeiramente abaixo da média de serviços de eGoverno	
Integração de Tecnologia Digital	<ul style="list-style-type: none">- Baixo uso de ferramentas digitais pelas empresas- Baixo número de compras e vendas online por parte dos cidadãos, devido à falta de confiança e preocupações com a segurança- Baixo uso de serviços de internet relacionados ao trabalho	<ul style="list-style-type: none">- Consumo de entretenimento digital e notícias- Redes sociais- Informação de saúde
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none">- Competências digitais: embora os utilizadores da Internet tenham competências básicos na média da EU, a sua proporção na força de trabalho e do uso de computadores no trabalho é baixa	<ul style="list-style-type: none">- Presença online de empresas- Número de especialistas em TI treinados



PRR de Portugal: Reformas e Investimentos na Transição Digital



As sete reformas na transição digital:

- Transição digital das empresas
- Modernização e simplificação da administração financeira pública
- Sistema jurídico-económico e ambiente de negócios
- Serviços públicos digitais simples, inclusivos e seguros para cidadãos e empresas
- Reforma funcional e orgânica da administração pública
- Administração pública com poderes para criar valor público
- Educação digital

As cinco componentes de investimentos do PRR na transição digital:

- **C16: Empresas 4.0**
- **C17: Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas**
- **C18: Sistema de Justiça Económica e Ambiente de Negócios**
- **C19: Administração Pública Digital**
- **C20: Escola Digital**



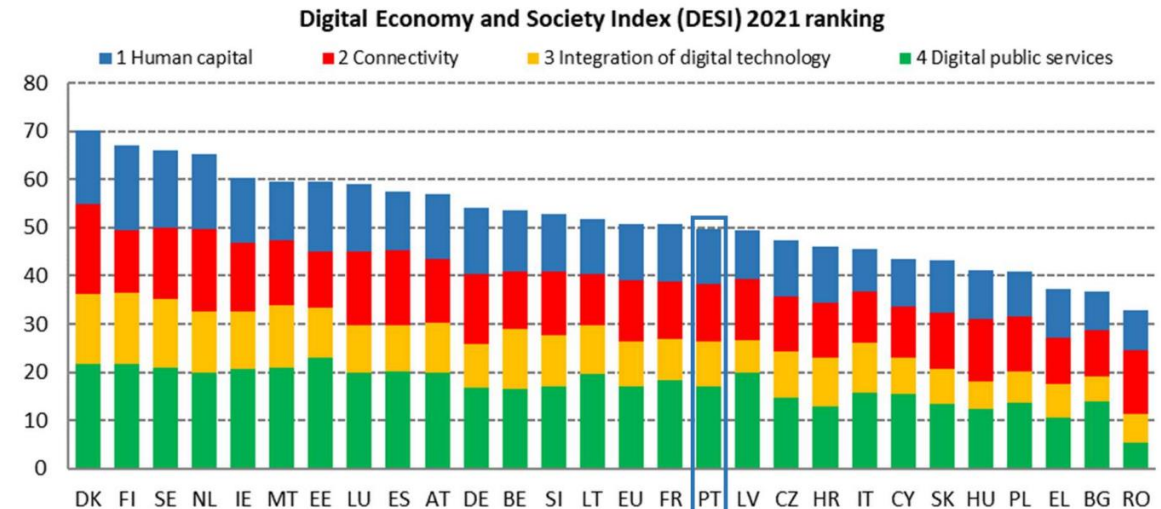
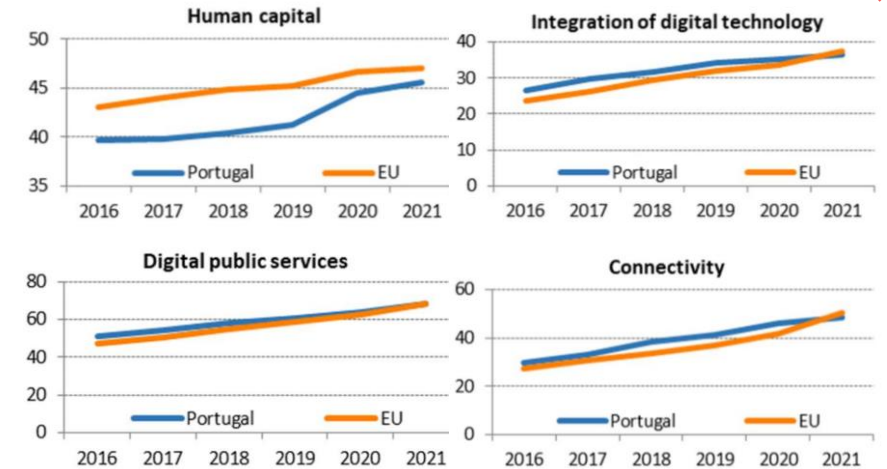
PRR é consistente com Problemas identificados no DESI, mas tem mais Vertentes

Na área digital, o PRR Português está completamente em linha com os problemas identificados no DESI

- **Competências** e uso de ferramentas digitais
- **Capital humano** tanto de trabalhadores como gestores

Por outro lado, o PRR também ataca problemas que não são captados pelo DESI:

- Travão à sociedade e economia pela ineficiência e lentidão de **justiça** e **administração pública**
- **Modelo de criação de valor** ultrapassado



Source: Digital Economy and Society Index (DESI), 2021

Estudo IPP sobre Indicadores do PRR (2022)



O controlo do PRR Português é baseado num grande número de “marcos” e “metas”, definidos nos *Operational Arrangements*

- Além de muitas vezes serem **burocráticos** (e.g. “entrega de relatório”), ou são de **atividades** (“lista de participantes”) medem exclusivamente a **execução** do PRR – fundos investidos, reformas adaptadas

- *Falta dar atenção ao **sucesso** das medidas*

Necessidade de indicadores de resultados e impacto das medidas do PRR sobre problemas estruturais sociais e económicos

- para complementar as existentes medidas da (mera) execução

Escolha de indicadores de resultados e impacto:

- Devem corresponder a **objectivos** de desenvolvimento tecnológico e socioeconómico **que respondem a problemas estruturais**
- Devem ser objectivamente **quantificáveis** – para a formulação de **metas** e controlo do sucesso em relação às metas definidas



POLICY PAPER 23

Digital Transition in the Recovery and Resilience Plan: Challenges for Portugal

João Cortes jcortes@ipp-ips.org
Steffen Hoernig steffen.hoernig@novasbe.pt
Paulo Trigo Pereira ppereira@iseg.ulisboa.pt

Policy Papers
Policy Papers by Institute of Public Policy aim to support the public debate with concise contributions, featuring an accurate analysis of public policy, from which clear recommendations are derived.
The authors
João Cortes is Deloitte consultant and a researcher at Institute of Public Policy, Steffen Hoernig is Professor at Nova School of Business & Economics, Lisbon, Portugal. Paulo Trigo Pereira is Professor of Public and Welfare Economics at ISG/University of Lisbon and chairman of Institute of Public Policy.
About Institute of Public Policy
The Institute of Public Policy is a Portuguese, academic and independent think tank. Its mission is to contribute to the continuous improvement of the analysis and public debate of institutions and public policies, with emphasis on Portugal and Europe, through the creation and dissemination of relevant research.
www.ipp-ips.org
© Institute of Public Policy, Lisbon, 1 October 2022 – All rights reserved.



3. O Impacto e a Informação sobre o PRR



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

O PRR e os Desafios Estruturais



- O **governo** elabora e atualiza, anualmente, um **Programa Nacional de Reformas (PNR)** que define as *principais reformas* destinadas a enfrentar os **desafios estruturais**
- A **Comissão Europeia** fornece *recomendações para enfrentar os desafios estruturais* (Recomendações Específicas por País – **REPs**, CSR em Inglês)

Recomendações estruturais abordadas no PRR

Fonte	REPs 2019	REPs 2020	Relatório CE 2020
Categoria			
Mencionado explicitamente no PRR	9	13	5
Parcialmente mencionado no PRR	2	1	1
Não mencionado	5	3	2

Não é claro, nomeadamente no caso da **Justiça**, *como* as reformas e investimentos de digitalização da mesma se *relacionarão* com a necessidade de “aumentar **eficiência dos tribunais** administrativos e fiscais” (2020.REP4.subparte1).

Informação relativa ao PRR encontra-se dispersa



Não existe um portal com **informação centralizada dos indicadores financeiros** que relacione com os principais indicadores de desempenho do PRR.

Identificámos pelo menos *6 fontes diferentes* respectivas à Transição Digital:

1. O Painel de Avaliação da Recuperação e Resiliência da **Comissão Europeia**
2. Síntese do acompanhamento do **Recuperar Portugal**
3. Decisão de implementação da **Comissão Europeia**
4. Portal **Mais Transparência**
5. Portal **Portugal Digital**
6. Portal **Recuperar Portugal**

Muitas vezes, a informação está em falta ou é *incoerente*.



Principais fontes relativas à transição digital



Nome da Componente \ Fonte	Portugal Digital	IDES	InCoDe.2030	DGO	Network Readiness Index	EC Scoreboard	INE	
C16 - Empresas 4.0	32	20	10	0	4	2	202	270
C17 - Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas	0	1	1	0	0	0	0	2
C18 - Justiça Económica e Ambiente de Negócios	10	0	1	0	0	2	0	13
C19 - Administração Pública Mais Eficiente	26	5	1	8	0	0	104	144
C20 - Escola Digital	43	7	12	0	0	1	142	205
Nr total de Indicadores	111	33	25	8	4	5	448	634
								Total

Consultámos **mais de 600 indicadores** relativos à transição digital nas seguintes fontes :

- Portugal Digital; IDES; InCoDe.2030; Conta geral do Estado – 2021 – Tomo I (DGO); INE
- Network Readiness Index (Indicadores de Impacto Económico);
- Painel de Avaliação da Comissão Europeia;

Para acompanhar o PRR, existem alguns indicadores de impacto que podem ser usados e outros necessitam ser criados

Faltam indicadores do impacto da transição digital no Sistema Judiciário e nas Finanças Públicas, em particular relativo ao processo orçamental, Autoridade Tributária, Conselho de Finanças Públicas, e Segurança Social.

Critérios para Medir o Impacto do PRR



Os indicadores devem ser (a) *relevantes*; (b) *completos*; (c) *mensuráveis*; (d) *comparáveis*; (e) *fiáveis*; (f) *compreensíveis*.

Esta informação deve ser desenvolvida com o apoio de uma **autoridade independente**.

Fonte única de informação. Uma fonte com toda a informação relevante de maneira clara.

Estrutura hierárquica das áreas *gerais* de política pública para acções *concretas* no PRR.

Cada área de política pública **classificada** da pior para a melhor, com base na média da UE.

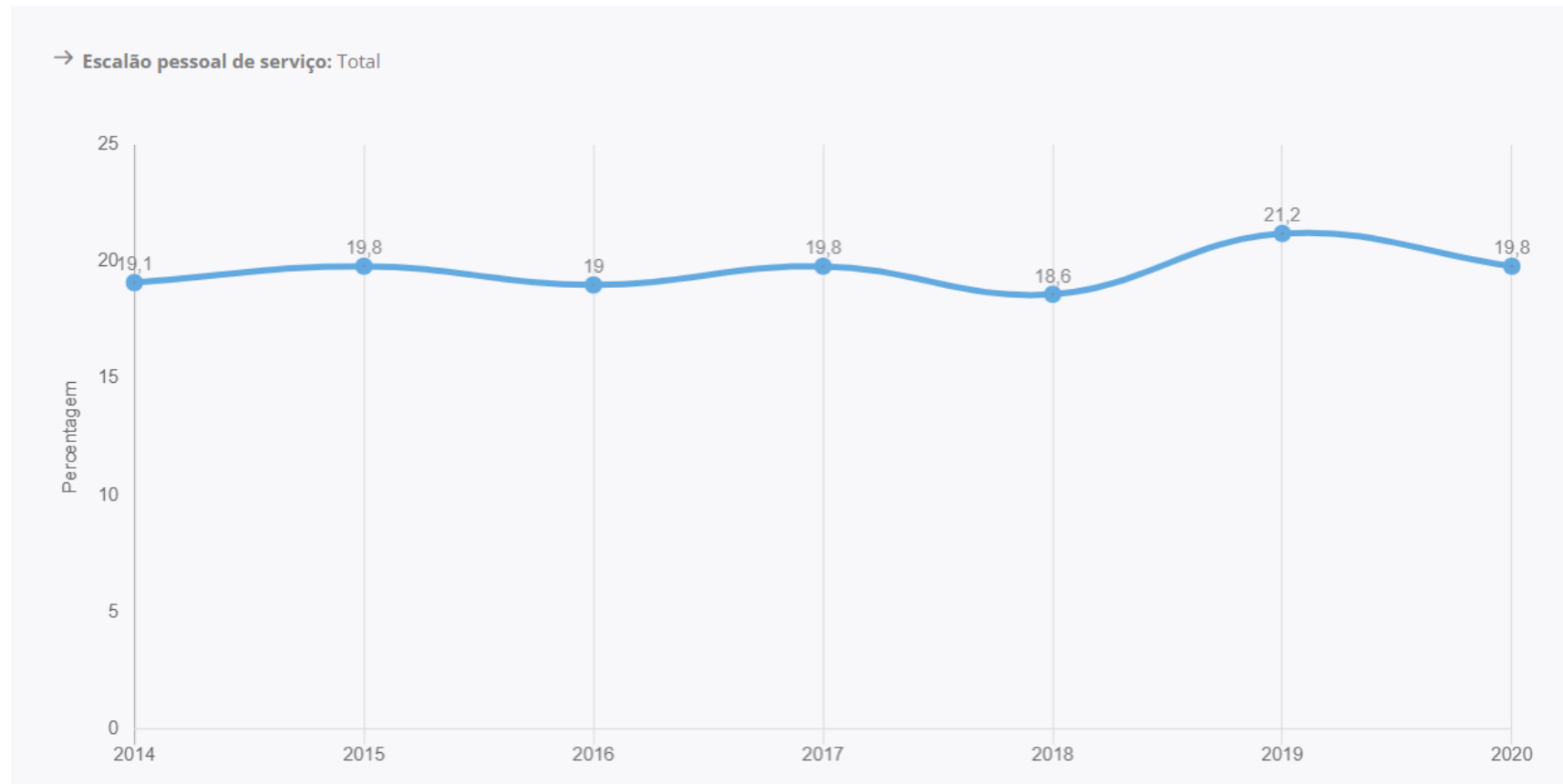
Ligação clara entre os **desafios** estruturais estado actual; *objectivos* definidos; *medidas* e **resultados**.



Exemplos de indicadores que nos permitem medir o impacto da transição digital



Percentagem de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço que têm pessoal com competências profissionais em tecnologias da informação e da comunicação (TIC) por escalão de pessoal ao serviço

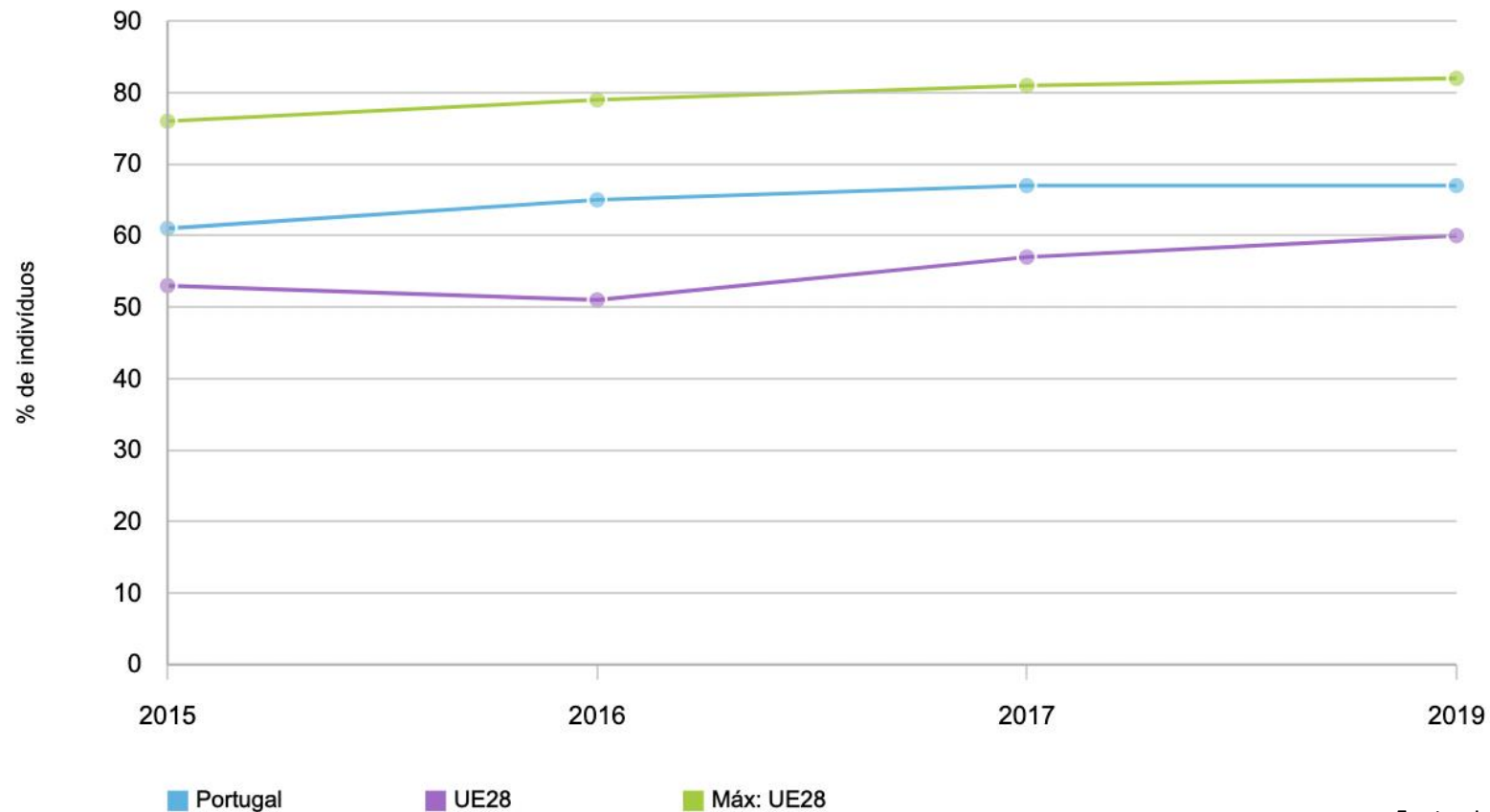


Exemplos de indicadores que nos permitem medir os resultados impacto da transição digital



Indivíduos com competências digitais mais do que básicas

COMPARAÇÃO INTERNACIONAL (2015-2019) - INDIVÍDUOS 16-19 ANOS



Proposta de Visualização de Indicadores

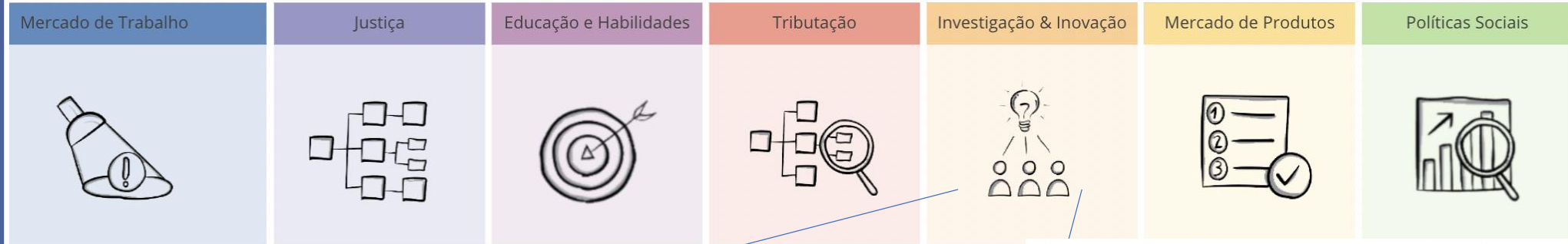


Table 22. Country-specific challenges before Covid-19 – Portugal

Policy area	Challenges
Labour market	High youth unemployment
	Gender pay gap remains above the EU average
	Low proportion of unemployed people using PES
	Low level of qualifications among the workforce
	Working poor in households with high work intensity and with children is among the highest in the EU
Education and skills	High social segregation between schools
	Digital skills deficit
	Transition to higher education more challenging for upper-secondary VET students
	Problem with ageing teaching workforce and lack of digital skills
Justice	Inefficiency in administrative and tax courts
	Lengthy and increasing duration of trials
	Low investment in intellectual property and R&D



Principais subcomponentes que integram as áreas de políticas públicas. Coloridas de acordo com:

- Posição de **Portugal vs EU**
- Está identificado **associado a desafios estruturais**

Research and innovation	Economic structure remains anchored in traditional low-tech sectors
	Railway interoperability is a major bottleneck
Public administration	High administrative burden
	Late payments
	Complex tax system and a business-friendly investment environment that falls short
Taxation	Burdensome administrative and taxation elements especially in the retail sector
	VAT policy gap remains high
Product market	Low degree of competition especially in construction and service sectors
	Restrictiveness of regulation for several professions
Social policies	High level of people AROPE among the unemployed, inactive, and elderly (especially in rural areas)
	Limited impact of social transfers on poverty reduction
	Low state investments in social housing

Source: Own creation, based on the Country Report for Portugal [2020](#).

Proposta de Visualização de Indicadores



- Acima da UE
- Ao nível da UE
- Abaixo da UE

1 Objetivo de Longo Prazo

Identificação do Desafio Estrutural e Impacto

Desafio Estrutural

Predominância de Setores de baixo teor tecnológico

Objetivo de Longo Prazo

De acordo com o Acordo de Parceria 2021.2027 para o Plano do Programa de Portugal 2030, pretende-se atingir um rácio das exportações de alta tecnologia nas exportações totais de mercadorias de 9% até 2030. É também proposto no âmbito da Década Digital 2030 de 75% das empresas terem serviços cloud computing, big data e Inteligência Artificial.

Métrica (KPI) orientada para o Impacto (Evolução do Desafio Estrutural)

3 Investimentos e Reformas PRR

Ligação das Ações a Resultados

Lista de Reformas e Investimentos, cada um com um KPI orientado para os resultados

Intensidade Tecnológica comparada com a EU

De acordo com o Eurostat, Portugal incluía das regiões a nível europeu com menor intensidade tecnológica em 2020.



KPIs (define metrics-description)

ec.europa.eu/eurostat

Source dataset: [ist_r_ifudr](#)

Reformas Identificadas

CSR 2020.2.4 Medidas de apoio utilização de tecnologias digitais para competitividade das empresas (...)

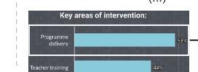
Plano Nacional de Reformas

Reformas a ser feitas no PNR e CSRs

Lista de Reformas Nacionais propostas nos últimos 5 anos abordando este tópico.
Lista de CSRs feitas neste tópico.

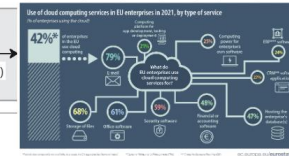
PRR Reformas e Investimentos

C16.I02: Transição Digital das Empresas (450 ME)
Promover a digitalização das PME portuguesas acelerando a automação de tomadas de decisão e da utilização de espaços de dados transatoriais em infraestruturas europeias de cloud e edge computing, IA, HPC. (...)



KPIs (define metrics-description)

Utilização de serviços cloud nas empresas portuguesas em 2021 (...)



Cada necessidade identificada deve ser seguida de um KPI orientado para os resultados.

4 Responsabilização

Identificação das Entidades envolvidas

Medidas de Acompanhamento interno (Alinhamento de Incentivos)
E.g. SIADAP:
Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

E.g. SIADAP : ###

IAPMEI
ANI - AGÊNCIA NACIONAL DE INOVAÇÃO
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Instituições Independentes

Identificação das Entidades independentes escrutinando a informação centralizada a nível
+ financeiro
+ informação pública (KPIs + divulgação)
+ auditoria

Evolução do desafio estrutural e objetivo de longo prazo



1

Desafio Estrutural

Predominância de Setores de baixo teor tecnológico

Objetivo de Longo Prazo

Objetivo-alvo e data
(p.e. década 2030)

Objetivo de Longo Prazo

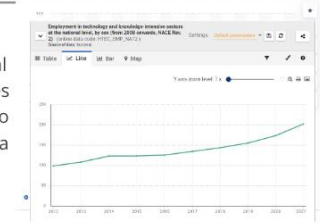
De acordo com o Acordo de Parceria 2021.2027 para o Plano do Programa de Portugal 2030, pretende-se atingir um rácio das exportações de alta tecnologia nas exportações totais de mercadorias de 9% até 2030. É também proposto no âmbito da Década Digital 2030 de 75% das empresas terem serviços cloud computing, big data e Inteligência Artificial.

Identificação do Desafio Estrutural e Impacto

Descrição de como Portugal se compara à UE no que diz respeito ao nível de intensidade tecnológica

Intensidade Tecnológica comparada com a EU

De acordo com o Eurostat, Portugal incluía das regiões a nível europeu com menor intensidade tecnológica em 2020.



Métrica (KPI) orientada para o Impacto (Evolução do Desafio Estrutural)

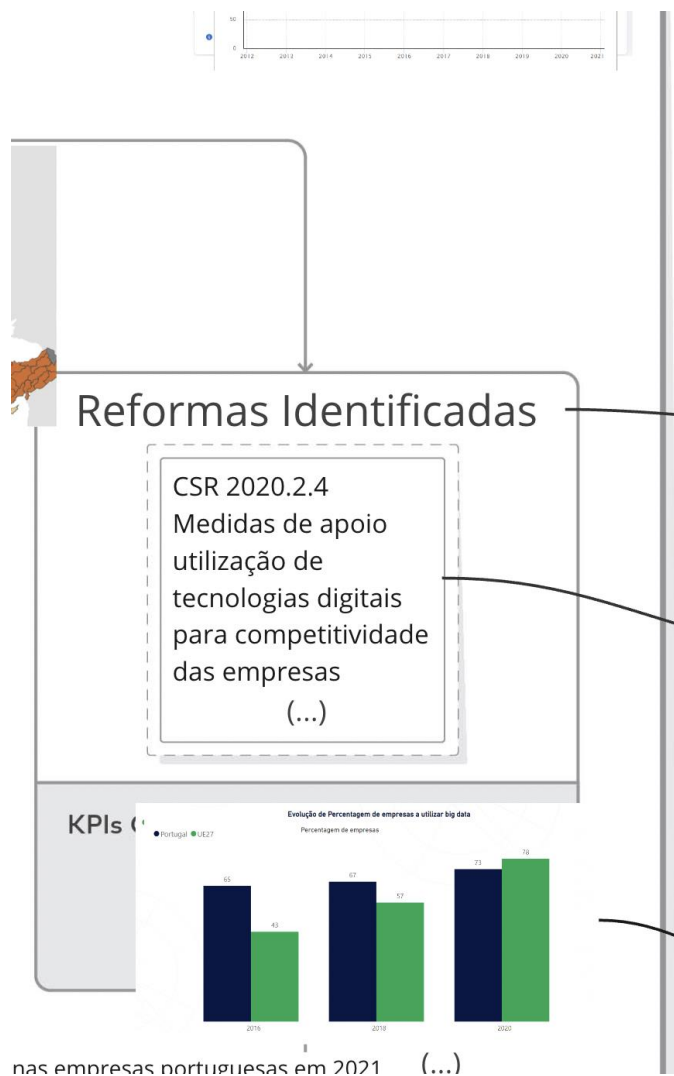
Métricas de monitorização :

- Onde Portugal se classifica face à média da UE
- Evolução temporal do impacto



2

Plano Nacional de Reformas



Reformas a ser feitas no PNR e CSRs

Lista de Reformas Nacionais propostas nos últimos 5 anos abordando este tópico.
Lista de CSRs feitas neste tópico.

Cada necessidade identificada deve ser seguida de um KPI orientado para os resultados.

Ações tomadas no PRR e Indicadores de Resultados

3

Investimentos e Reformas PRR

Ligação das Ações a Resultados

Lista de Reformas e Investimentos, cada um com um KPI orientado para os resultados

Métricas de monitorização :
- *Evolução temporal dos resultados*



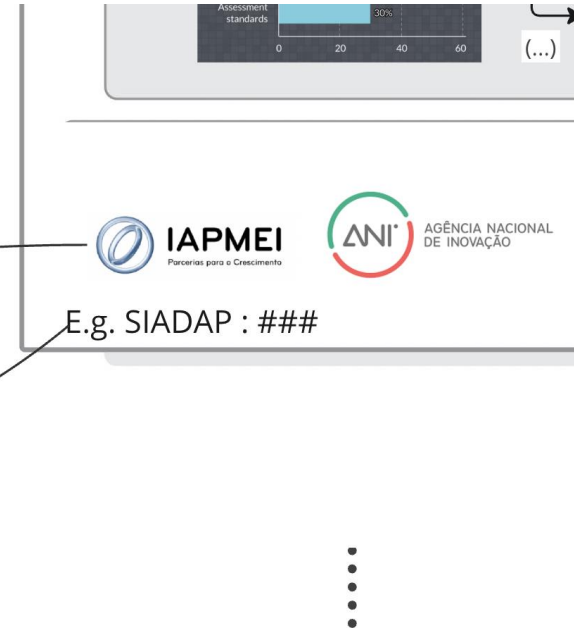


4

Responsabilização

Identificação das **Entidades envolvidas**

Medidas de Acompanhamento interno
(Alinhamento de **Incentivos**)
E.g. SIADAP:
Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do
Desempenho na Administração Pública





4. Principais Recomendações



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

Principais Recomendações



- A informação **financeira e de desempenho** desenvolvida por várias entidades deveria ser centralizada na Estrutura de Missão Recuperar Portugal. É sobre ela que se debruça, no âmbito das suas competências, a Comissão Nacional de Acompanhamento, cujos relatórios, de forma atempada deveriam ser disponibilizados publicamente.
- É importante partilhar de uma maneira fácil e intuitiva, **numa única página por desafio estrutural, um fluxograma relacionando indicadores para cada um dos aspetos referentes à evolução do desafio estrutural**; planos para abordá-lo e impacto das ações definidas no PRR para enfrentá-lo. Apresentamos uma proposta muito concreta que materializa este quadro.
- Tendo em conta o Plano Nacional de Reformas e as suas grandes áreas de intervenção, deveria haver **uma matriz de financiamento** que clarificasse os recursos que provêm do PRR e a sua complementaridade com outras fontes de financiamento (PT2020 e PT2030 em particular).



Principais Recomendações



- A Conta Geral do Estado deveria conter obrigatoriamente em todos os programas orçamentais, para além da execução financeira, objetivos e indicadores de desempenho (seja de resultados ou de impacto) mantidos de ano para ano para se poder avaliar a prossecução e implementação das políticas setoriais. A **lei de enquadramento orçamental deveria ser alterada nesse sentido para tornar essa informação obrigatória** (art. 45º Programas orçamentais e artº 66º Conta Geral do Estado)
- Existe um trabalho a fazer de **identificação de quais são os indicadores (existentes ou a criar) que melhor traduzem os problemas estruturais do país** - identificados no Plano Nacional de Reformas - em diversas áreas e que importa monitorar. Esses indicadores nalgumas áreas existem, mas não estão a ser utilizados (ex. na área da justiça).





Obrigado pela Atenção



**INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY**

L I S B O N