COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 23.5.2022
SWD(2022) 623 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório sobre Portugal - 2022

que acompanha o documento

Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre o programa nacional de reformas de Portugal de 2022 e que formula um parecer do Conselho sobre o programa de estabilidade de Portugal de 2022

{COM(2022) 623 final} - {SWD(2022) 640 final}

European Commission

Portugal

2022 Country Report



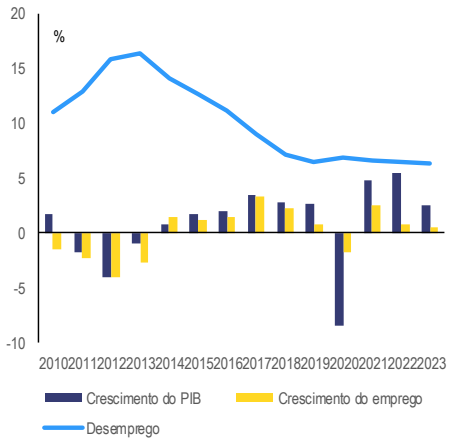
PANORÂMICA DA SITUAÇÃO DA ECONOMIA E DO EMPREGO

A economia portuguesa está bem encaminhada no processo de recuperação e expansão

A economia portuguesa continua a recuperar após ter sido duramente atingida pela pandemia. Antes da crise da COVID-19, a economia estava a crescer a bom ritmo. No entanto, a grande dependência do país em relação ao turismo (13 % do emprego em 2019) ([1]) tornou a economia particularmente vulnerável à pandemia, registando-se uma contração do PIB de 8,4 % (ver anexo 19) em 2020. A economia portuguesa cresceu 4,9 % em 2021, recuperando mais de metade do nível de produção perdido em 2020. Graças à atenuação das restrições, às elevadas taxas de vacinação em Portugal e à recuperação prevista da exportação de serviços, impulsionada pelo importante setor do turismo português, prevê-se que o crescimento continue a acelerar, para atingir 5,8 % em 2022. Estima-se que, no primeiro trimestre de 2022, o PIB tenha atingido o nível anterior à pandemia. A inflação aumentou para 0,9 % em 2021, prevendo-se que continue a aumentar até atingir 4,4 % em 2022, num contexto de volatilidade significativa nos mercados de matérias-primas, sob o efeito da invasão russa da Ucrânia.

O mercado de trabalho demonstrou resiliência, mas o desemprego dos jovens permanece elevado. Em 2021, a maioria dos principais indicadores do mercado de trabalho recuperou para os níveis anteriores à pandemia. O desemprego caiu para 6,6 % em 2021. As taxas de emprego e de atividade recuperaram, para atingir níveis historicamente elevados, sob o impulso de regimes de apoio laboral, incluindo a assistência financeira ao abrigo do instrumento europeu de apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) (ver anexo 3), que compensaram o impacto da pandemia. Com a eliminação progressiva da maioria dos regimes de apoio, prevê-se que, em 2022 e 2023, o emprego aumente a um ritmo muito mais lento do que o PIB (gráfico 1.1). Os jovens com emprego precário foram gravemente afetados pela pandemia. A taxa de desemprego dos jovens, que era já superior à média da UE antes da crise, atingiu um pico de 26,1 % no terceiro trimestre de 2020 e manteve-se acima dos 20 % em 2021, com taxas particularmente elevadas nos Açores e na Madeira.

Gráfico 1.1: **Crescimento real do PIB e indicadores selecionados do mercado de trabalho**



Fonte: Comissão Europeia

As disparidades regionais persistem. O PIB *per capita* de Portugal diminuiu, passando de 76 % da média da UE, em 2020, para 74 % em 2021, sendo Lisboa a única região portuguesa que se situa próxima da média da

([1]) «Behavioural changes in tourism in times of Covid-19» (Mudanças comportamentais no turismo em tempos de COVID-19), JRC121262

UE. Portugal continua a enfrentar desafios para alcançar um maior nível de coesão inter e intrarregional. As atividades de elevado valor acrescentado e os serviços públicos estão concentrados na região da capital, persistindo fortes disparidades entre Lisboa e o resto do país (ver anexo 15).

As finanças públicas beneficiam da recuperação, mas subsistem desequilíbrios económicos

A situação orçamental de Portugal começou a melhorar. Partindo de um excedente de 0,1 % do PIB em 2019, o saldo orçamental público converteu-se num défice de 5,8 % do PIB em 2020, que posteriormente diminuiu para 2,8 % do PIB, em 2021. Com a retoma económica, prevê-se que a eliminação progressiva das medidas de atenuação da crise e o aumento das receitas fiscais conduzam a uma nova redução do défice, em 2022 e 2023. A tendência prolongada de baixo investimento público em Portugal inverteu-se, devendo o investimento público continuar a aumentar até atingir níveis historicamente elevados nos próximos anos, estimulado pela implementação do plano de recuperação e resiliência (PRR). O rácio dívida pública/PIB retomou uma trajetória descendente em 2021, mas continuou a ser um dos mais elevados da UE (127,4 % em 2021). As tendências demográficas adversas e o aumento do número de funcionários no setor público exercem pressão sobre a despesa pública. A implementação de um quadro orçamental mais robusto e a redução das vulnerabilidades, tanto de longa data como emergentes, das empresas públicas, continuam a ser fundamentais para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas de Portugal.

Portugal enfrenta uma série de desequilíbrios macroeconómicos persistentes. Os principais desequilíbrios identificados na análise aprofundada relativa a Portugal ([2]) prendem-se com níveis elevados de dívida externa, privada e pública, num contexto de baixo crescimento da produtividade (ver anexo 17). O surto da pandemia de COVID-19 em 2020 abalou temporariamente o processo de ajustamento, em especial no que se refere aos elevados rácios dívida/PIB de Portugal. A recuperação económica em 2021 e as projeções para 2022 e 2023 sugerem que o país regressou a uma trajetória mais favorável.

Após uma melhoria em 2019, o crescimento da produtividade ([3]) deteriorou-se em 2020, em resultado do surto de COVID-19. Vários fatores explicam o fraco crescimento da produtividade observado em Portugal nos últimos anos (ver anexo 10). Trata-se nomeadamente de baixos níveis de capital por trabalhador, baixos níveis de investimento, uma capacidade de inovação modesta, um baixo nível de qualificações da população em geral e um ambiente empresarial que sofre as consequências de um sistema fiscal complexo e de um sistema judicial pouco eficiente.

Os indicadores sociais e de sustentabilidade denotam uma trajetória positiva, mas subsistem problemas

Portugal continua a fazer progressos em todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, apesar dos desafios que enfrenta. A maioria dos indicadores evoluiu favoravelmente nos últimos anos (ver anexo 1). A melhoria é mais acentuada nos domínios social e do mercado de trabalho (ODS 1 «Erradicar a pobreza» e ODS 8 «Trabalho digno e crescimento económico»). Por outro lado, registam-se progressos pouco significativos relativamente ao ODS 11 («Cidades e comunidades sustentáveis»), em virtude do fraco desempenho em termos de economia circular e de gestão dos resíduos. No que respeita ao ODS 3 («Saúde de qualidade e

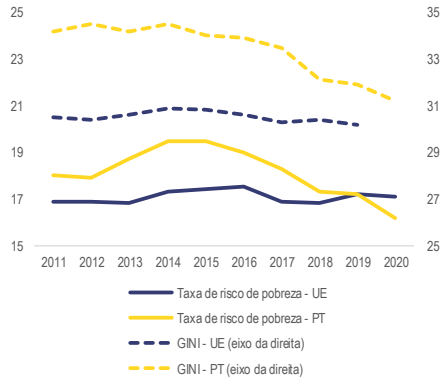
([2]) Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2022) 637.

([3]) A produtividade é medida como o rácio da produção em termos reais por hora trabalhada (ver anexo 19).

bem-estar») e ao ODS 9 («Indústria, inovação, infraestruturas»), os progressos são visíveis, mas a situação permanece muito aquém da média da UE, em resultado de alguns dos problemas que são identificados nas próximas secções, associados aos sistemas de saúde e de cuidados continuados e à inovação.

Portugal regista bons resultados na implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O número de pessoas que abandonam precocemente o ensino e a formação diminuiu. A nível do emprego, a discriminação das pessoas com deficiência e as disparidades entre homens e mulheres diminuíram, e a cobertura dos serviços de acolhimento de crianças melhorou (ver anexo 12). A desigualdade de rendimentos diminuiu nos anos anteriores à pandemia, convergindo com a média da UE, como se pode ver pelos indicadores de desigualdade como o rácio dos quintis de rendimento ou o coeficiente de GINI ([4]). A taxa de risco de pobreza também diminuiu significativamente, tendo-se situado abaixo da média da UE antes da crise da COVID-19 (ver gráfico 1.2). Persistem disparidades regionais, sendo que a taxa de pobreza na Madeira e nos Açores continua ser quase o dobro da registada em Lisboa.

Gráfico 1.2: **Pobreza (taxa de risco de pobreza) e desigualdades (GINI) 2011-2020 (%)**



Fonte: Eurostat, EU-SILC

Portugal continua a registar problemas em matéria de cobertura e adequação da proteção social. A adequação do rendimento mínimo é baixa, situando-se em 37,5 % do limiar de pobreza (58,9 % na UE) ([5]), e a cobertura das prestações sociais é fraca. Persistem igualmente lacunas na cobertura formal dos trabalhadores com contratos atípicos. A pobreza no trabalho continua também a ser relativamente elevada. A taxa de pessoas empregadas em risco de pobreza era de 9,5 % em 2020, com uma maior incidência entre os trabalhadores a tempo parcial. O nível persistentemente baixo de redução da pobreza e das desigualdades através de transferências sociais (ver anexo 12) aponta para um nível de despesas com a proteção social inferior à média da UE e para ineficiências na estrutura e conceção do sistema de proteção social. Embora tenha vindo a crescer, o parque habitacional social continua a ser insuficiente relativamente à procura. A pobreza energética constitui igualmente um problema (ver anexo 6). Embora os recentes aumentos do salário mínimo possam reduzir a pobreza no trabalho, podem também desencorajar as pessoas de investir na sua educação devido à consequente menor diferenciação salarial entre os trabalhadores pouco qualificados e os altamente qualificados. Além disso, o impacto da pandemia de COVID-19 é suscetível de travar a tendência globalmente positiva. O hiato de pobreza, que mede a intensidade da

([4]) O rácio dos quintis de rendimento, ou S20/S80, corresponde ao rácio entre o rendimento total auferido pelos 20 % mais ricos da população (quintil superior) e o rendimento auferido pelos 20 % mais pobres (quintil inferior). O coeficiente de GINI mede a amplitude do desvio da distribuição do rendimento no interior de um país relativamente uma distribuição perfeitamente equitativa.

([5]) Relatório conjunto sobre o emprego de 2022 (rendimentos de 2019)

pobreza, aumentou em 2020. Os dados nacionais ([6]) apontam para uma deterioração dos indicadores sociais em matéria de pobreza e desigualdade em 2021, sob o efeito da pandemia.

Portugal deverá atingir as suas metas de redução das emissões de gases com efeito de estufa. Portugal comprometeu-se a alcançar a neutralidade climática até 2050. A meta de redução das emissões da UE para 2020 foi ultrapassada nos setores não abrangidos pelo Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE. Com a continuação das políticas atuais, Portugal deverá atingir folgadamente a sua meta para 2030 (ver anexo 5).

Portugal tem uma elevada quota de energias renováveis, mas ainda não aproveita plenamente o seu potencial. Há margem para desenvolver a energia solar e eólica (ver anexo 5), particularmente ao largo da costa, tendo em conta o elevado potencial do país. Além disso, o reforço das interligações energéticas transfronteiras contribuiria para melhorar a segurança do aprovisionamento.

Portugal enfrentará desafios crescentes devido às alterações climáticas. Os riscos de catástrofes naturais, como as secas e os incêndios florestais, estão a intensificar-se. A adaptação às alterações climáticas, em especial através da gestão das florestas e dos recursos hídricos, constitui um grande desafio para Portugal.

Prevê-se que a invasão da Ucrânia pela Rússia tenha um impacto direto limitado na recuperação portuguesa

A invasão da Ucrânia pela Rússia deverá ter um impacto económico direto limitado em Portugal, embora os efeitos indiretos possam ser significativos. Portugal depende pouco do aprovisionamento energético russo. Em 2020, importou da Rússia 10 % do seu gás natural (apenas gás natural liquefeito, que é mais facilmente substituível), não tendo importado carvão ou petróleo russos ([7]). O volume global das trocas comerciais entre Portugal e a Rússia e a Ucrânia é baixo. Portugal depende da Ucrânia no que se refere a alguns produtos agrícolas de base, como os cereais e as oleaginosas. No entanto, a parte total das importações agrícolas provenientes da Rússia e da Ucrânia continua a ser reduzida. O impacto indireto das perturbações da cadeia de abastecimento a nível mundial pode, todavia, ser significativo. Os riscos estão relacionados com o aumento dos preços das matérias-primas, em especial da energia, mas também dos metais, dos produtos agrícolas, dos materiais de construção e das componentes para automóveis. Em termos de abastecimento alimentar, os riscos são agravados por fatores locais como as secas em Portugal, cuja frequência e intensidade estão a aumentar, afetando negativamente o rendimento das culturas e conduzindo a uma maior dependência dos produtos agrícolas importados.

Portugal está a aplicar medidas para atenuar o aumento dos preços da energia. Essas medidas incluem um subsídio temporário ao consumo de combustível, uma redução do imposto sobre os combustíveis, um reembolso do IVA adicional cobrado com o aumento dos preços dos combustíveis através do imposto sobre os combustíveis e um congelamento da taxa sobre o carbono, no âmbito do mesmo imposto. As medidas setoriais incluem uma subvenção temporária para o setor do transporte de passageiros (autocarros e táxis), benefícios alargados ao abrigo dos impostos sobre veículos e combustíveis para o setor do transporte rodoviário de mercadorias, bem como uma

([6]) Instituto Nacional de Estatística (INE), Inquérito às condições de vida e rendimento de 2021.

([7]) Eurostat (2020), parte das importações provenientes da Rússia no total das importações de gás natural, petróleo bruto e hulha. O petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados. Portugal importou da Rússia 4 % do petróleo refinado que consumiu, em 2020. Tendo em conta a dependência secundária do carvão russo através de importações intra-UE, a dependência portuguesa das importações russas de carvão é estimada em 55 %, sendo a parte do carvão no cabaz energético muito pequena (2,6 %).

dedução fiscal ao abrigo do imposto sobre o rendimento das sociedades, para o setor dos transportes no seu conjunto. Portugal afetou igualmente 150 milhões de EUR de receitas da taxa sobre o carbono para subsidiar o sistema nacional de eletricidade. Tal deverá contribuir para reduzir as tarifas de acesso à rede elétrica. Além disso, em abril de 2022, foi concedida uma prestação social fixa de 60 EUR aos agregados familiares com baixos rendimentos, que são mais vulneráveis ao aumento dos preços dos produtos alimentares. O impacto orçamental global destas medidas estima-se em cerca de 0,6 % do PIB até ao final de junho de 2022, altura em que todas essas medidas deverão cessar de se aplicar.

Portugal introduziu políticas para fazer face à crise humanitária na Ucrânia. Foi adotado um regime especial de acolhimento para conceder proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia. Este regime clarifica o estatuto jurídico das pessoas deslocadas da Ucrânia e facilita a oferta de habitação, educação e emprego.

O PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA ESTÁ A SER IMPLEMENTADO

Portugal deverá receber 16,6 mil milhões de EUR em subvenções e empréstimos. O PRR inclui um vasto conjunto de reformas estruturais e investimentos que dão resposta à maioria dos desafios identificados no Semestre Europeu (ver anexo 4). Estas medidas centram-se no reforço da competitividade da economia portuguesa, na melhoria das competências e qualificações, no reforço da coesão territorial e social e na promoção do investimento público e privado para apoiar a transição digital e ecológica (ver anexo 2).

Emprego, educação e justiça social

O PRR inclui várias medidas para aumentar a participação no mercado de trabalho e combater o elevado desemprego dos jovens, contribuindo para a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A Agenda do Trabalho Digno inclui legislação que visa regulamentar o trabalho nas plataformas digitais e assegurar a igualdade de remuneração. É complementada por subsídios à contratação com vista a criar empregos sustentáveis. Estas medidas visam reduzir a segmentação e a precariedade no mercado de trabalho português. O regime de subsídios à contratação coloca uma tónica específica nos jovens trabalhadores, a fim de ajudar a combater os elevados níveis de desemprego neste segmento da população. Espera-se igualmente que as principais medidas em matéria de educação e competências, centradas na formação profissional, apoiem o emprego dos jovens. Proporcionar mais emprego permanente e de qualidade aos jovens continua a ser um dos principais desafios em matéria de emprego para Portugal.

O PRR constitui uma resposta forte aos desafios socioeconómicos. Nele são abordados desafios sociais estruturais para as populações e as regiões necessitadas, tanto em Portugal continental como nas regiões dos Açores e da Madeira. No âmbito do PRR, Portugal adotou estratégias nacionais de combate à pobreza e de inclusão das pessoas com deficiência. O seu objetivo é melhorar as estruturas de assistência social e a cobertura dos serviços sociais, através de uma abordagem de base comunitária.

Portugal está a tomar medidas para combater o problema da acessibilidade dos preços da habitação. O aumento dos preços da habitação e do arrendamento ([8]) (ver anexo 19) está a comprometer a acessibilidade dos preços e a aumentar a pressão financeira sobre as famílias. Esta situação é acompanhada por um aumento do endividamento das famílias, devido ao crescimento do crédito às famílias e à emissão de novas hipotecas (ver anexo 16). Apesar das melhorias registadas desde 2008, a percentagem de famílias portuguesas sobrecarregadas pelos custos de habitação foi de 4,1 % em 2020, sendo mais de quatro vezes superior no caso das famílias que se encontram abaixo do limiar de pobreza. A habitação pública representa apenas 2 % do total do parque imobiliário. O PRR inclui 2,73 mil milhões de EUR de investimentos destinados a aumentar a oferta de habitação social e a preços acessíveis, tanto em Portugal continental como nas regiões dos Açores e da

([8]) Os preços da habitação em Portugal mostram sinais de uma potencial sobrevalorização. O Comité Europeu do Risco Sistémico considera que existem riscos elevados para o setor imobiliário português (aumento dos preços, aumento da concessão de empréstimos ou endividamento crescente).

Madeira, a criar uma rede pública de alojamento temporário e a aumentar a oferta de alojamento para estudantes a preços acessíveis.

Espera-se que o PRR continue a melhorar os resultados em matéria de educação para todos. Apesar dos progressos significativos na maioria dos indicadores de desempenho em matéria de educação, o nível de progresso difere entre as regiões portuguesas e o contexto socioeconómico continua a desempenhar um papel significativo no desempenho dos estudantes (ver anexo 13). Portugal tenciona expandir a sua rede pré-escolar, investir na digitalização das escolas e melhorar a atratividade do ensino superior. Várias medidas centram-se na promoção dos domínios científicos e tecnológicos nas instituições de ensino superior, mas também nas escolas, através de clubes científicos e laboratórios tecnológicos.

Portugal está a introduzir medidas ambiciosas para fazer face ao baixo nível global de competências da sua população adulta. Apesar dos progressos realizados nas últimas décadas, Portugal continua a registar um défice significativo de competências em relação à UE. Cerca de metade da população concluiu apenas o ensino secundário inferior ([9]). O PRR inclui uma reforma global do sistema de ensino e formação profissionais, juntamente com investimentos significativos na formação destinada a vários grupos sociais e etários. Estas medidas visam melhorar as competências e requalificar os trabalhadores para se adaptarem às necessidades do mercado de trabalho e alargar as oportunidades de educação, formação e aprendizagem ao longo da vida. No domínio das competências digitais, embora situando-se ligeiramente acima da média da UE, 45 % da população portuguesa ainda não dispõe de competências digitais básicas. Tal suscita importantes questões de equidade e inclusão no que diz respeito ao acesso aos serviços públicos que passaram a ser fornecidos em linha (ver anexo 11). O PRR inclui medidas específicas para colmatar o défice de competências digitais de vários grupos sociais e etários, incluindo funcionários públicos. O investimento na educação e formação digitais deverá reduzir o elevado número de trabalhadores que carecem de competências digitais básicas e requalificar os trabalhadores com competências digitais.

Estão previstas reformas abrangentes e investimentos centrados em problemas de longa data nos sistemas de saúde e de cuidados continuados portugueses. O Serviço Nacional de Saúde enfrenta há anos uma situação difícil, estando sob uma pressão considerável desde o início da pandemia de COVID-19. A emergência sanitária perturbou os cuidados planeados e a deteção de doenças ([10]), num contexto de elevados pagamentos diretos (despesas diretas das famílias com cuidados de saúde, ver anexo 14). A pandemia também expôs a fragilidade do sistema de cuidados continuados de Portugal, que deverá enfrentar uma pressão crescente nos próximos anos devido ao envelhecimento da população. O PRR introduz reformas e investimentos para reforçar as redes de serviços de cuidados de saúde primários, paliativos, integrados e mentais e para promover a desinstitucionalização (a passagem de serviços institucionais para serviços baseados na comunidade) e a vida autónoma. Estão também incluídos investimentos em infraestruturas, equipamento e digitalização dos hospitais e serviços de saúde em Portugal continental e nos Açores e Madeira, bem como medidas para incentivar a atividade física em todas as idades. O PRR inclui uma reforma crucial, que tem por objetivo reforçar a eficiência e a sustentabilidade financeira dos hospitais públicos graças a um melhor modelo de governo assente na responsabilização dos gestores e na gestão baseada no desempenho.

([9]) Em 2020, 55,5 % da população com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos tinha mais do que o ensino secundário inferior, contra 75 % na UE (fonte: Eurostat).

([10]) Cerca de 34 % dos portugueses comunicaram ter tido algumas necessidades de cuidados de saúde não satisfeitas durante os primeiros 12 meses da pandemia, uma percentagem muito superior à média da UE de 21 %. Inquérito Eurofound - «Living, working and COVID-19», inquérito em linha, maio de 2021

Resiliência e competitividade

Um quadro orçamental mais sólido poderá apoiar a recuperação. As análises da despesa orientadas para a eficiência e a aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 continuam a ser fundamentais para melhorar a qualidade das finanças públicas e torná-las mais favoráveis ao crescimento. A aplicação efetiva da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 tem sido objeto de atrasos sistemáticos e o PRR inclui medidas decisivas neste âmbito. Estas devem ser acompanhadas da prevista modernização dos sistemas de informação para a gestão das finanças públicas, bem como da plena adesão ao novo sistema integrado de contabilidade de exercício.

Estão a ser tomadas medidas para fazer face às vulnerabilidades das empresas públicas. A crise da COVID-19 lesou muitas empresas públicas portuguesas, em especial as que operam no setor dos transportes, que foram afetadas pelas medidas de confinamento. O Governo procedeu a injeções de capital e concedeu empréstimos a algumas empresas que exploram as redes rodoviárias, ferroviárias e de metropolitano. Estão a ser gradualmente aplicadas medidas para identificar e corrigir rapidamente os desvios em relação aos orçamentos aprovados, bem como para reforçar as normas de transparência e de comunicação de informações. A fim de aumentar a responsabilidade e a responsabilização, foram incorporados no PRR novos contratos de gestão baseados em incentivos orientados para o desempenho para os gestores públicos, que entraram em vigor em dezembro de 2021.

O PRR visa criar um clima empresarial mais favorável. Apesar das melhorias significativas registadas nos últimos anos, os pagamentos em atraso continuam a ser problemáticos para as pequenas e médias empresas, continuando as empresas portuguesas a estar subcapitalizadas. Em janeiro de 2022, foi criado um regime jurídico para os empréstimos participativos, com o objetivo de diversificar as suas fontes de financiamento. O PRR inclui medidas destinadas a melhorar as condições de financiamento das empresas viáveis, como a criação do Banco Português de Fomento e o reforço do respetivo capital. Embora Portugal tenha registado alguns progressos na eficiência dos processos de insolvência e dos procedimentos executórios de natureza cível, continua a ser um dos Estados-Membros em que os processos judiciais são mais morosos, nomeadamente no que se refere à justiça administrativa e fiscal (ver anexo 11), e o país que regista os maiores atrasos nos processos administrativos pendentes. No âmbito do PRR, Portugal pretende modernizar os seus tribunais administrativos e fiscais e simplificar os procedimentos jurídicos. Esperam-se melhorias estruturais adicionais decorrentes de uma maior digitalização dos procedimentos administrativos, em especial no que se refere aos atrasos de pagamento por parte dos adquirentes públicos, mas também da promoção do investimento através da eliminação dos obstáculos ao licenciamento, prevista para 2025, e do levantamento previsto das restrições às profissões regulamentadas.

O PRR tem potencial para transformar o sistema português de investigação e inovação (I & I). Apesar de uma melhoria progressiva nos últimos anos, a intensidade de I & D em Portugal é ainda pouco expressiva. Associada a uma cooperação modesta entre o meio académico e as empresas e a um acompanhamento e coordenação limitados da agenda de especialização inteligente ([11]), tal dificulta a potencial modernização do sistema de I &I. Portugal regista um desempenho moderado em termos de inovação (ver anexo 9) e um nível relativamente bom de apoio governamental à I & D das empresas, mas há margem para melhorias no que respeita ao investimento empresarial e à percentagem de pequenas e médias empresas que introduzem inovação. O PRR inclui medidas de apoio à I & I com base em consórcios empresariais e académicos e em laboratórios colaborativos, na expansão de

([11]) «Implementation of Smart Specialisation Strategies in Portugal: An assessment» (Implementação de estratégias de especialização inteligente em Portugal: uma avaliação), JRC121189

centros tecnológicos, no desenvolvimento de produtos e processos digitais inovadores e na prestação de serviços por entidades de interface. Foi concluída uma revisão da Estratégia de Inovação 2018-2030, com o objetivo de melhorar as parcerias público-privadas e aumentar o financiamento e a previsibilidade da I & D. Além disso, o PRR inclui reformas e investimentos nos sistemas de I & I em setores como a agricultura, a bioeconomia e a economia azul (economia baseada nos oceanos).

Transição ecológica

O PRR contribuirá para a transição ecológica de Portugal. O PRR contribui para os objetivos em matéria de alterações climáticas através de várias medidas, que representam 6,29 mil milhões de euros (38 % da dotação total). O plano inclui investimentos e reformas destinados a promover transportes públicos sustentáveis, nomeadamente em Lisboa e no Porto. Inclui igualmente reformas e investimentos que visam apoiar a I & D em matéria de descarbonização e a impulsionar a utilização e a produção de hidrogénio e de gases renováveis, o que deverá contribuir para diversificar e descarbonizar o cabaz energético. Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, outras medidas visam investir em energias renováveis e soluções de armazenamento, bem como renovar a rede elétrica. Além disso, foram afetados 715 milhões de EUR à descarbonização dos processos industriais. As medidas endereçadas ao desenvolvimento de uma economia azul sustentável contribuirão igualmente para a transição ecológica. Estão igualmente previstas medidas de adaptação no domínio da eficiência hídrica e da gestão da paisagem, a fim de ajudar Portugal a melhor fazer face aos impactos atuais e futuros das alterações climáticas.

As medidas de eficiência energética do PRR contribuirão para reduzir as

Caixa 1: **Principais resultados esperados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência para 2022-23**

- Nova lei sobre as profissões regulamentadas
- Modernização do sistema de informação cadastral (registo cadastral)
- Criação de secções especializadas nos tribunais administrativos e fiscais superiores
- Pacote legislativo para a reorganização da administração pública
- Criação de, pelo menos, 30 000 postos de trabalho permanentes (programa de subsídios à contratação)
- Reforma dos cuidados de saúde (cuidados de saúde primários, cuidados de saúde mental, serviços de cuidados continuados)
- 14 100 postos de formação profissional novos ou renovados
- Novo sistema de faixas especiais para os autocarros com emissões zero no Porto e 145 autocarros de emissões zero
- Reforço do quadro jurídico para desenvolver o mercado de capitais
- Apoio à capitalização para as empresas portuguesas (1,3 mil milhões de EUR)
- 12 000 pequenas e médias empresas apoiadas por aceleradores do comércio digital
- 3 000 habitações adicionais para habitação social e 7 000 lugares de alojamento para estudantes
- Digitalização das escolas
- 179 veículos, máquinas e equipamento de combate a incêndios e de prevenção de incêndios

emissões e combater a pobreza energética. O PRR prevê investimentos consideráveis na renovação de edifícios, incluindo escolas, e deverá representar uma parte significativo do contributo de Portugal para a meta da UE em matéria de eficiência energética ([12]). Por outro lado, o aumento dos preços da energia afeta de forma desproporcionada as famílias com rendimentos baixos e médios-baixos. Embora a pobreza energética em Portugal tenha diminuído nos últimos anos, continua a ser uma das mais elevadas da UE (ver anexo 6). O PRR inclui medidas de eficiência energética em edifícios residenciais e não residenciais e na habitação social, complementadas pela concessão de 100 000 vales de eficiência energética a famílias com baixos rendimentos.

Transição digital

O PRR tem como objetivo reforçar e apoiar a transição digital. Portugal tem um desempenho médio no domínio digital (ver anexo 8). Nos domínios das competências digitais básicas e avançadas (especialistas em TIC) e dos serviços públicos digitais, o seu desempenho é ligeiramente superior à média da UE. Em termos de conectividade fixa e de utilização da IA pelas empresas, o desempenho de Portugal é bem superior à média da UE. No entanto, o país regista atrasos na cobertura 5G. Além disso, a percentagem de empresas portuguesas com, pelo menos, uma intensidade digital básica e que utilizam aplicações de computação em nuvem e de megadados continua a ser inferior à média da UE. O PRR inclui várias medidas para impulsionar a transição digital (22 % da dotação total). As medidas mais proeminentes dizem respeito à educação e à formação no domínio das competências digitais, à transformação digital das empresas e à digitalização dos serviços públicos.

([12]) Aumento de 35 % da eficiência até 2030 em termos de intensidade de energia primária, em comparação com 2005.

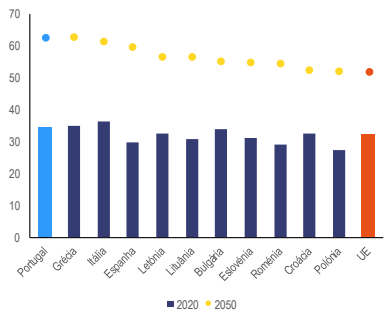
NOVAS PRIORIDADES PARA O FUTURO

Para além dos desafios abordados no PRR, acima referidos, Portugal enfrenta desafios adicionais. As finanças públicas de Portugal continuam a ser vulneráveis a choques, com o envelhecimento da população a representar um desafio importante a médio prazo. É necessário prosseguir a modernização da administração pública a fim de obter uma economia mais competitiva e uma sociedade mais justa. Os efeitos das alterações climáticas constituem um desafio estrutural fundamental. Do mesmo modo, o aumento dos preços da energia, agravado pela invasão russa da Ucrânia, coloca desafios a Portugal, que continua a ser bastante dependente dos combustíveis fósseis. Além disso, Portugal continua a registar um atraso em matéria de economia circular, um aspeto fundamental para o crescimento sustentável. A resposta a estes desafios contribuirá para realizar novos progressos na consecução dos ODS relacionados com domínios em que o desempenho de Portugal continua aquém do seu potencial, como as cidades sustentáveis (ODS 11), a inovação (ODS 9), a saúde (ODS 3) e o consumo e produção sustentáveis (ODS 12).

O envelhecimento da população exerce pressão sobre as finanças públicas de Portugal, num contexto de elevada dívida

O elevado rácio dívida pública/PIB de Portugal torna-o vulnerável a choques. Após o pico provocado pela pandemia de COVID-19 em 2020, o rácio dívida pública/PIB começou novamente a diminuir em 2021. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022, o rácio continuará a diminuir em 2022 e 2023. No entanto, uma eventual deterioração das condições económicas e de financiamento de Portugal poderá conduzir a rácios dívida pública/PIB mais elevados, em comparação com os projetados pelos serviços da Comissão (ver anexo 20). Tal sublinha a importância de fazer acompanhar o crescimento económico de políticas orçamentais prudentes, para apoiar uma redução sustentável da dívida. Paralelamente, vários fatores atenuam já os desafios decorrentes da elevada dívida pública. É o caso da confortável reserva de tesouraria de Portugal, do alargamento gradual do prazo de vencimento da dívida e da relativa estabilidade das suas fontes de financiamento, bem como das condições de financiamento favoráveis, apoiadas por intervenções do Eurosistema nos últimos anos.

Gráfico 3.1: **Rácio de dependência dos idosos 2020-2050 (Estados-Membros acima da média da UE em 2050)**



Fonte: Comissão Europeia

As finanças públicas estão sujeitas a pressão em resultado das tendências demográficas adversas. O rácio de dependência dos idosos ([13]) situava-se em 34,5 % em 2020, acima da média da UE (32 %). Num contexto de aumento da esperança de vida e de uma taxa de fertilidade muito baixa, prevê-se que o rácio aumente significativamente, para atingir 62,8 % até 2050 (gráfico 3.1). Tal significa

([13]) Proporção de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos relativamente às pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos.

que o número de pessoas em idade ativa por cada pessoa com mais de 65 anos de idade em Portugal diminuirá, de cerca de 3 para menos de 2. Em consequência direta desta tendência demográfica, prevê-se que as despesas com pensões atinjam um pico em 2035 ([14]). Esta situação é agravada pelo previsto aumento das despesas, nomeadamente no domínio da saúde e dos cuidados continuados, que deverão continuar a aumentar a médio e longo prazo. Além disso, enquanto as reformas anteriores melhoraram a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, os aumentos especiais recorrentes das pensões e as alterações dos regimes de reforma antecipada agravaram a tendência ascendente impulsionada pelo envelhecimento. Prevê-se que a combinação de todos estes elementos tenha um impacto duradouro nas despesas correntes.

A função pública portuguesa regista problemas em termos de desempenho e atratividade

O número de trabalhadores do setor público tem vindo a crescer de forma constante nos últimos anos, exercendo pressão sobre a despesa pública. No quarto trimestre de 2021, o número de funcionários públicos atingiu o seu pico da última década, conduzindo a um aumento permanente da despesa pública. Consequentemente, as despesas de Portugal com os salários do setor público excederam a média da UE em mais de 1,3 pontos percentuais do PIB em 2021 (11,8 % do PIB em Portugal contra 10,5 % na UE). A racionalização da massa salarial e dos níveis de emprego do setor público, assegurando simultaneamente a prestação eficiente de serviços públicos eficazes, é importante para salvaguardar a capacidade de ajustamento da despesa pública à evolução das prioridades políticas ou à necessidade de atenuar as flutuações económicas.

Um dos principais desafios consiste em adaptar o número de trabalhadores do setor público à evolução da procura de serviços. Prevê-se que o envelhecimento conduza a uma maior procura de serviços de saúde e de cuidados continuados, ao passo que a diminuição do número de crianças em idade escolar pode traduzir-se numa menor procura em termos de serviços educativos. Os trabalhadores do setor público estão também a envelhecer, especialmente em setores específicos. A título de exemplo, Portugal tem uma das mais elevadas percentagens de professores com idade igual ou superior a 50 anos, na UE. Além disso, a retenção do pessoal em setores estratégicos (nomeadamente nos cuidados de saúde e cuidados continuados), caracterizados pela concorrência entre o Estado e os empregadores e privados, coloca desafios. Embora algumas medidas, nomeadamente incluídas no PRR, visem melhorar as competências dos trabalhadores do setor público e desenvolver as suas competências digitais e de gestão, podem não ser suficientes para operar uma transformação transversal e abrangente da força laboral do setor público em Portugal.

A simplificação dos sistemas fiscais e de proteção social apoiaria o crescimento sustentável e inclusivo

O sistema fiscal continua a ser muito complexo. O relatório de 2019 elaborado pelo grupo de trabalho para o estudo dos benefícios fiscais, encomendado pelo Ministério das Finanças, concluiu que o sistema de benefícios fiscais de Portugal é bastante complexo e pouco transparente (foram identificados mais de 500 benefícios fiscais, espalhados por mais de 60 diplomas legais) e que a eficiência económica das despesas fiscais beneficiaria de um acompanhamento e avaliação coerentes ([15]).

([14]) «The 2021 Ageing Report» (Relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2021), Comissão Europeia, Documento Institucional 148, maio de 2021.

([15]) «Os benefícios fiscais em Portugal - Conceitos, metodologia e prática», Grupo de trabalho para o estudo dos benefícios fiscais, maio de 2019.

Além disso, a estrutura das taxas do imposto sobre o rendimento das sociedades é agravada por sobretaxas estatais e municipais, o que gera complexidade para os contribuintes e um encargo adicional para a administração fiscal ([16]). As retenções fiscais diretas são, muitas vezes, demasiado elevadas ([17]), resultando em pedidos de reembolso consideráveis no ano seguinte (estruturalmente superiores a 2 % ([18]) do PIB no passado recente), o que implica custos adicionais tanto para os contribuintes como para a administração fiscal.

Há margem para tornar a gestão dos impostos e das contribuições sociais mais eficiente e simples para os contribuintes. Tal melhoraria o ambiente empresarial e reduziria os custos administrativos tanto para os contribuintes como para a administração fiscal. O pagamento do IVA e das contribuições sociais é particularmente moroso para as empresas em Portugal. A dimensão das dívidas fiscais e o custo recorrente da cobrança de impostos são ambos elevados em comparação com a média da UE (ver anexo 18). Especificamente, no que se refere ao imposto sobre o rendimento das sociedades, os serviços da Comissão estimam que uma redução dos custos de conformidade para um nível próximo da média da UE poderia aumentar o PIB em cerca de 0,5 % ([19]). Por outro lado, embora as administrações fiscal e aduaneira portuguesas invistam comparativamente menos do que a maioria dos Estados-Membros da UE em tecnologias de informação e de comunicação, a declaração eletrónica dos impostos é uma prática generalizada. De um modo geral, o sistema continua a não ser suficientemente racionalizado e bem coordenado — abrangendo tanto os impostos como as contribuições sociais — o que conduz à duplicação dos requisitos de comunicação de informações, havendo margem para tornar as inspeções mais específicas e eficazes.

A complexidade do sistema de proteção social prejudica a sua eficácia e adequação. O impacto das prestações sociais na redução da pobreza é inferior à média da UE. Existe uma multiplicidade de prestações sociais destinadas a grupos vulneráveis, que servem frequentemente objetivos semelhantes e resultam em taxas de adesão relativamente baixas. Esta situação conduz a uma fragmentação do sistema de proteção social, dificulta o seu enfoque nas pessoas mais necessitadas e gera complexidade indevida. O processo de verificação da elegibilidade dos pedidos de prestações sociais, como o rendimento mínimo, também é moroso, não existindo capacidade administrativa suficiente para realizar os controlos necessários em tempo útil. A complexidade administrativa gera custos e longos tempos de espera, o que pode prejudicar a cobertura do sistema de proteção social, existindo o risco de que pessoas elegíveis não recebam as prestações sociais a que têm direito. É fundamental enfrentar estes desafios para que Portugal possa contribuir para a grande meta da UE em matéria de redução da pobreza até 2030 (ver anexo 12).

Portugal é particularmente vulnerável aos efeitos das alterações climáticas

O país enfrenta riscos crescentes de catástrofes naturais. As secas, as inundações, a erosão costeira e os incêndios

([16]) Braz, C., Cabral, S., e Campos, M. M. (2022), «A micro level analysis of corporate income tax in Portugal» (Uma análise ao micronível do imposto sobre o rendimento das sociedades em Portugal), Economic Studies, Volume VIII, n.º 1, Banco de Portugal.

([17]) «Análise do projeto de orçamento de Estado para 2022», Conselho das Finanças Públicas, abril de 2022.

([18]) Relatórios de execução orçamental, Direção-Geral do Orçamento, Ministério das Finanças.

([19]) A análise utilizou o modelo de equilíbrio geral CORTAX e o quadro descrito em Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M. (2019), «Reducing tax compliance costs through corporate tax harmonisation in the European Union» (Reduzir os custos de cumprimento das obrigações fiscais através da harmonização da matéria coletável do imposto sobre as sociedades na União Europeia), Documentos de trabalho do JRC sobre fiscalidade e reformas estruturais n.º 2/2019. Os custos de cumprimento das obrigações fiscais foram expressos em termos relativos aos custos da mão-de-obra. A simulação incluiu uma redução de 40 % dos custos de cumprimento das obrigações fiscais para todas as empresas que operam em Portugal, aproximando-os da média da UE.

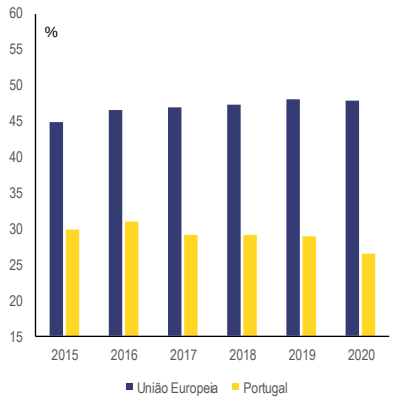
florestais estão a aumentar em frequência e intensidade. Uma gestão eficaz dos recursos hídricos e das florestas é crucial para dar resposta à diminuição dos níveis de água e à elevada exposição aos incêndios florestais. Por sua vez, as consequências das alterações climáticas, incluindo fenómenos meteorológicos extremos, como secas e incêndios florestais, acarretam o risco iminente de afetar negativamente as finanças públicas. O apoio de emergência diretamente ligado à prestação de assistência às famílias ou os regimes de investimento para assegurar a substituição de infraestruturas danificadas implicam naturalmente despesas públicas adicionais ([20]). O PRR inclui medidas relacionadas com a transformação da paisagem de zonas florestais vulneráveis e a prevenção e combate aos incêndios rurais. Inclui igualmente medidas de gestão da água, como a redução das perdas de água e a resiliência hídrica, centrando-se nas três regiões portuguesas mais afetadas pela escassez de água: Alentejo, Algarve e Madeira. Está a ser elaborado um novo plano estratégico para a água e as águas residuais. Seriam necessários mais investimentos em todo o país em domínios como a gestão das águas, a reabilitação de massas de água e a eficiência hídrica (ver anexo 5). Portugal beneficiaria igualmente da implantação de alternativas à energia hidroelétrica como fontes de energia renováveis.

A gestão de resíduos continua a ser um obstáculo importante à sustentabilidade ambiental

Portugal está muito abaixo da média da UE no que toca aos indicadores relativos à economia circular e à gestão de resíduos. A quantidade de resíduos urbanos produzidos em Portugal está próxima da média da UE. No entanto, a taxa média de reciclagem de resíduos urbanos é baixa e decrescente (gráfico 3.2). Portugal tem um desempenho muito inferior à média da UE, não tendo atingido a meta da UE de reciclar 50 % dos resíduos urbanos até 2020. A este respeito, a UE estabeleceu metas ainda mais ambiciosas para a próxima década. Existem também grandes disparidades regionais, com muitas regiões do Centro e a região de Beja a registar atrasos na valorização dos resíduos (que inclui a reciclagem, a compostagem e a reutilização de materiais residuais). A percentagem de resíduos urbanos que ainda são depositados em aterro (48 %) é de mais do dobro da média da UE. Além disso, e apesar de alguns desenvolvimentos positivos a nível da reciclagem e valorização de embalagens, a taxa de utilização de materiais circulares (percentagem de materiais reciclados e reintroduzidos na economia) foi de 2,2 % em 2020, uma das mais baixas da UE, e não registou melhorias significativas desde 2015. Tudo isto prejudica as oportunidades da economia circular (ver anexo 7). O PRR aborda alguns aspetos da economia circular e inclui um novo regime de gestão de resíduos, que transpõe as normas da UE. As medidas de apoio específico dizem respeito a um fluxo de resíduos específico (utilização de bioprodutos na indústria). Seria necessário um maior apoio à melhoria da gestão dos resíduos e da economia circular em Portugal.

([20]) Estes riscos orçamentais manifestaram-se recentemente no contexto dos incêndios florestais de 2017, que assumiram proporções sem precedentes, no contexto dos quais Portugal beneficiou da aplicação da cláusula relativa a «ocorrências excecionais» do Pacto de Estabilidade e Crescimento em relação às despesas excecionais com medidas preventivas para proteger o território nacional contra incêndios florestais.

Gráfico 3.2: **Taxa de reciclagem de resíduos urbanos (2015-2020)**



Fonte: Eurostat

É necessário tornar o aprovisionamento energético mais diversificado e resiliente

Portugal tem uma elevada quota de energias renováveis, mas continua dependente da importação de combustíveis fósseis. Portugal excedeu a sua meta em matéria de energias renováveis em 2020, tendo estas representado 34 % do consumo final bruto de energia ([21]) e 60 % da produção de eletricidade em 2021, principalmente graças à produção de energia hidroelétrica e eólica. No entanto, os combustíveis fósseis ainda representavam 69 % do seu consumo interno bruto de energia em 2020, não obstante uma tendência decrescente. A dependência do petróleo é particularmente elevada no setor dos transportes. O transporte rodoviário continua a representar uma grande parte do consumo de energia e das emissões de gases com efeito de estufa em Portugal. Portugal importa todos os seus combustíveis fósseis, mas não é altamente dependente da Rússia, sendo que 10 % das suas importações de gás natural (apenas liquefeito) em 2020 provieram deste país. No entanto, o cabaz energético atual de Portugal baseia-se principalmente no petróleo. Embora o carvão destinado à produção de eletricidade tenha sido progressivamente eliminado, com o encerramento das últimas centrais a carvão, a percentagem de gás ([22]) utilizada para a produção de eletricidade foi de 33 % em 2020, em parte devido à menor disponibilidade de energia hidroelétrica em resultado de secas frequentes. Portugal está a tomar medidas para acelerar a implantação das energias renováveis, nomeadamente através de investimentos neste domínio, nomeadamente na Madeira e nos Açores. Portugal pretende atingir cerca de 2 GW de capacidade instalada para produzir hidrogénio renovável até 2030 (atingindo 5 GW em 2050), conduzindo a menos importações de gás. No entanto, Portugal detém ainda um potencial subexplorado, em especial no que se refere à energia produzida ao largo da costa ([23]), à produção local e em pequena escala de energia solar e ao biogás sustentável. Apesar das melhorias alcançadas com a introdução do recente quadro jurídico para as energias renováveis, subsistem obstáculos no sistema português de emissão de licenças de produção e na instalação e ligação de instalações à rede elétrica.

As redes de transporte e as interconexões energéticas transfronteiras são fatores limitadores da rede elétrica. O nível de interligação elétrica entre Portugal e Espanha progrediu, situando-se atualmente em cerca de 10 % ([24]). O baixo nível de interligação energética, em especial com a França, afeta toda a Península Ibérica. Tal como referido na Comunicação REPowerEU ([25]), é fundamental aumentar o nível de interligação entre estes países. O estado atual das redes de transporte e distribuição de eletricidade, incluindo o carregamento de veículos elétricos e os contadores inteligentes, a agregação da utilização de energia e os mercados de armazenamento a longo prazo/flexibilidade das energias renováveis, continuam a

([21]) Portugal fixou metas de 31 % em 2020 e de 47 % em 2030.

([22]) A grande maioria das importações portuguesas de gás é constituída por gás natural liquefeito (GNL), o que facilita a diversificação da sua origem.

([23]) Atualmente, Portugal dispõe de uma potência eólica marítima de 25 MW, sendo que a UE dispõe de 16 GW e visa atingir pelo menos 60 GW até 2030.

([24]) A meta nacional para 2030 é de 15 %.

([25]) COM(2022) 108 final, de 8 de março de 2022.

representar desafios para a resiliência do sistema elétrico português e limitam o desenvolvimento das energias renováveis. O PRR português inclui investimentos nas redes de transporte e distribuição na Madeira, mas não em Portugal continental.

Novas medidas de eficiência energética reduziriam também a necessidade de combustíveis fósseis. A taxa de renovação energética dos edifícios, tanto públicos como privados, continua a ser baixa. Embora o PRR inclua importantes medidas em matéria de renovação, Portugal teria de investir 4,95 mil milhões de EUR por ano, até 2050, para transformar completamente o seu parque imobiliário ([26]). Os edifícios escolares, em particular, exigem grandes renovações (ver anexo 13). Serão necessárias reformas e incentivos eficazes para transformar o parque imobiliário antigo e ineficiente, o que também poderá ajudar a atenuar a pobreza energética.

([26]) Estratégia Nacional de Renovação a Longo Prazo (ELPRE)

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal inclui medidas que têm por objetivo resolver uma série de problemas estruturais, visando:

- Aumentar o emprego, combater o desemprego dos jovens e reduzir a segmentação do mercado de trabalho;
- Melhorar as competências da população adulta, incluindo as relacionadas com a transição digital;
- Assegurar a resiliência e a inclusividade dos sistemas de proteção social, de saúde e de cuidados continuados, tendo em conta as alterações demográficas;
- Reforçar o quadro orçamental e a sustentabilidade financeira das empresas públicas;
- Melhorar o ambiente empresarial, incluindo a digitalização, a produtividade das empresas, o sistema de I & I e o acesso das empresas ao financiamento.

Para além das reformas e dos investimentos previstos no PRR, Portugal poderia obter benefícios com:

- A simplificação dos sistemas fiscais e de proteção social mais, para reduzir os encargos administrativos associados, melhorar o ambiente empresarial e reforçar a eficácia e a adequação do rendimento mínimo e de outras prestações sociais;
- O reforço do potencial económico de todas as regiões portuguesas, para promover a coesão social e territorial e desenvolver novas fontes de crescimento;
- A melhoria da atratividade do setor público para trabalhadores qualificados e competentes, a fim de melhorar a eficiência e o desempenho da força laboral do setor público;
- A melhoria da gestão das águas, a fim de reforçar a resiliência contra os efeitos das alterações climáticas;
- A melhoria da gestão dos resíduos a fim de apoiar a transição para uma economia circular e ajudar a cumprir as metas da UE em matéria de reciclagem e deposição em aterro numa base sustentável;
- O reforço da implantação da energia eólica e solar, incluindo ao largo da costa, e o reforço das interconexões energéticas e das infraestruturas de transporte;
- Uma maior sustentabilidade dos transportes e uma melhoria do quadro de eficiência energética.

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

Indicadores de progresso transversais 25

Anexo 1: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 25

Anexo 2: Plano de Recuperação e Resiliência - Implementação 27

Anexo 3: Outros instrumentos da UE para a recuperação e o crescimento 30

Anexo 4: Progressos realizados na implementação das recomendações dirigidas a Portugal 33

Sustentabilidade ambiental 36

Anexo 5: Pacto Ecológico 36

Anexo 6: Impacto da transição ecológica a nível social e do emprego 41

Produtividade 43

Anexo 7: Eficiência dos recursos e produtividade 43

Anexo 8: Transição digital 45

Anexo 9: Inovação 47

Anexo 10: Indústria e mercado único 49

Anexo 11: Administração pública 53

Equidade 56

Anexo 12: Desafios em matéria de emprego, competências e política social face ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais 56

Anexo 13: Educação e competências 58

Anexo 14: Saúde e sistemas de saúde 61

Anexo 15: Desempenho económico e social a nível regional 63

Estabilidade macroeconómica 66

Anexo 16: Principais desenvolvimentos no setor financeiro 66

Anexo 17: Matriz de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos 68

Anexo 18: Tributação 71

Anexo 19: Principais indicadores económicos e financeiros 74

Anexo 20: Análise da sustentabilidade da dívida 75

LISTA DE QUADROS

Quadro A2.1: **Principais elementos do PRR português** 27

Quadro A4.1: **Quadro de síntese das REP de 2019, 2020 e 2021** 34

Quadro A5.1: **Indicadores subjacentes aos progressos realizados no âmbito do Pacto Ecológico da UE do ponto de vista macroeconómico** 39

Quadro A7.1: **Indicadores selecionados de eficiência na utilização dos recursos** 43
Quadro A8.1: **Principais indicadores do índice de digitalidade da economia e da sociedade** 46
Quadro A9.1: **Principais indicadores em matéria de investigação, desenvolvimento e inovação** 48
Quadro A10.1: **Principais indicadores do mercado único e da indústria** 51
Quadro A11.1: **Indicadores relativos à administração pública** 55
Quadro A12.1: **Painel de indicadores sociais para Portugal** 57
Quadro A13.1: **Metas a nível da UE e outros indicadores contextuais no âmbito do quadro estratégico do Espaço Europeu da Educação** 59
Quadro A14.1: **Principais indicadores, saúde** 62
Quadro A15.1: **Portugal, indicadores selecionados a nível regional** 63
Quadro A16.1: **Indicadores de solidez financeira** 66
Quadro A18.1: **Indicadores em matéria de fiscalidade** 71
Quadro A19.1: **Principais indicadores económicos e financeiros** 74
Quadro A20.1: **Análise da sustentabilidade da dívida para Portugal** 75
Quadro A20.2: **Mapa cromático dos riscos de sustentabilidade orçamental para Portugal** 76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico A1.1: **Progressos na consecução dos ODS em Portugal nos últimos cinco anos** 26
Gráfico A2.1: **Percentagem de fundos do MRR que contribuem para cada pilar de intervenção** 28
Gráfico A2.2: **Total das subvenções desembolsadas ao abrigo do MRR** 29
Gráfico A2.3: **Total dos empréstimos desembolsados ao abrigo do MRR** 29
Gráfico A2.4: **Estado de cumprimento dos marcos e metas** 29
Gráfico A3.1: **Orçamento total dos FEEI para 2014-2020 por fundo** 31
Gráfico A3.2: **Contributo da política de coesão para os ODS** 31
Gráfico A4.1: **Progressos realizados por Portugal quanto às recomendações específicas por país para 2019-2020 (ciclo do Semestre Europeu de 2022)** 33
Gráfico A5.1: **Aspetos orçamentais da transição ecológica Fiscalidade e despesas públicas com a proteção do ambiente** 37
Gráfico A5.2: **Temática – Energia Percentagem no cabaz energético (sólidos, petróleo, gás, energia nuclear, energias renováveis)** 37
Gráfico A5.3: **Temática – Biodiversidade Zonas terrestres protegidas e agricultura biológica** 38
Gráfico A5.4: **Temática – Mobilidade Percentagem de veículos com emissões nulas (% de novas matrículas)** 38
Gráfico A6.1: **Desafios da transição ecológica justa** 42
Gráfico A6.2: **Pobreza energética por decil de rendimento** 42
Gráfico A7.1: **Tratamento de resíduos urbanos** 44
Gráfico A11.1: **Desempenho nos indicadores de elaboração de políticas com base em dados concretos** 54
Gráfico A11.2: **Desempenho no indicador de contratação pública do mercado único** 54
Gráfico A14.1: **Esperança de vida à nascença (em anos)** 61
Gráfico A14.2: **Aumento previsto das despesas públicas com cuidados de saúde no período 2019-2070 (cenário de referência do Grupo de trabalho sobre o envelhecimento da população)** 61
Gráfico A15.1: **Portugal, indicadores selecionados a nível regional** 63
Gráfico A15.2: **Territórios mais afetados pela transição climática em Portugal** 64
Gráfico A15.3: **Desemprego em Portugal** 65
Gráfico A18.1: **Indicadores sobre a cunha fiscal** 72

O presente anexo avalia os progressos de Portugal na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de acordo com as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Os 17 ODS e os respetivos indicadores constituem um quadro estratégico no âmbito da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. O objetivo é acabar com todas as formas de pobreza, combater as desigualdades e combater as alterações climáticas, sem esquecer ninguém. A UE e os seus Estados-Membros estão empenhados neste acordo-quadro mundial histórico e em desempenhar um papel ativo na maximização dos progressos na consecução dos ODS. O gráfico seguinte baseia-se no conjunto de indicadores da UE para os ODS elaborado para acompanhar os progressos na consecução dos ODS no contexto da UE.

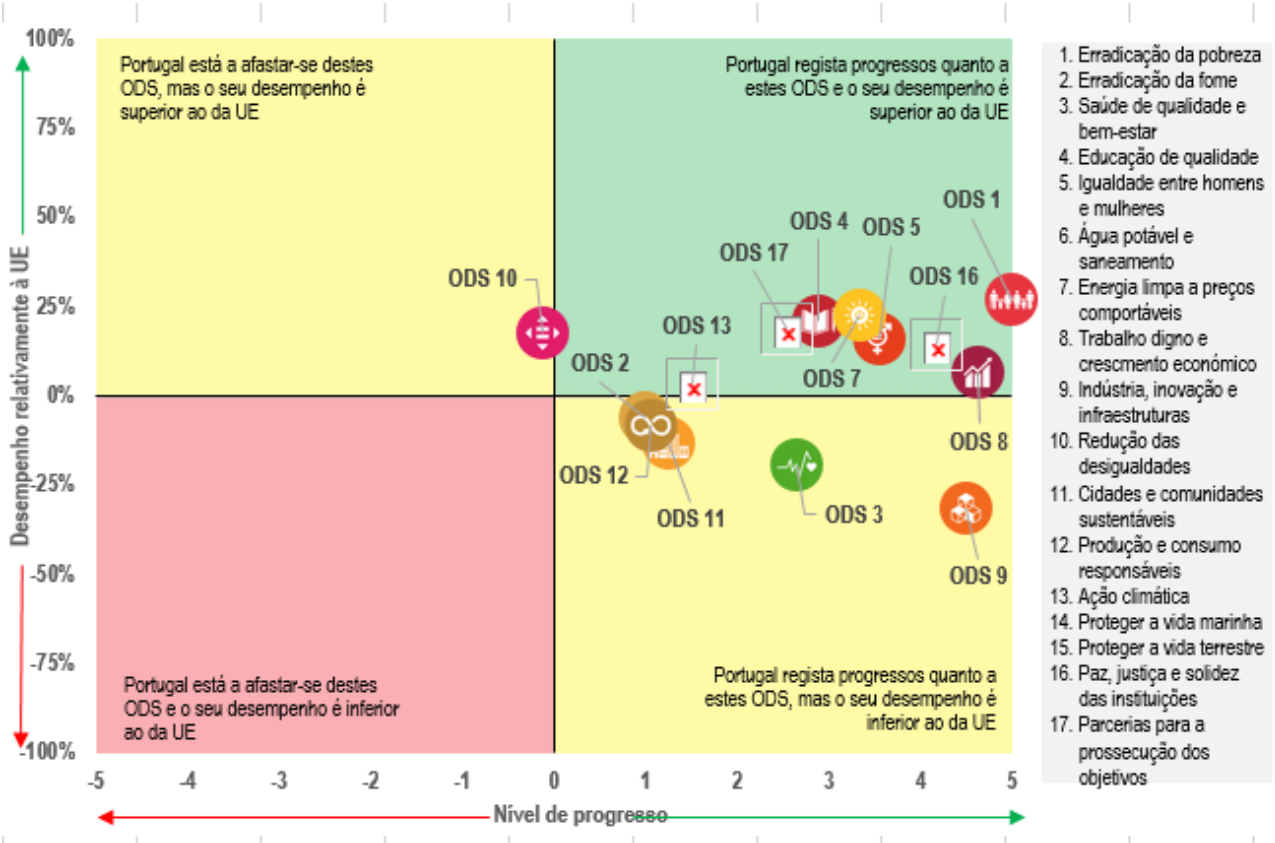
Portugal regista um bom desempenho ou progressos nos indicadores dos ODS relacionados com a *sustentabilidade ambiental* (ODS 2, 7, 9, 11, 12, 13). Portugal aumentou a quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia, passando de 30,5 % em 2015 para 34 % em 2020, uma percentagem elevada em comparação com a média da UE (22,1 % em 2020). Os indicadores da economia circular, por outro lado, continuam a representar um problema: a taxa de reciclagem de resíduos urbanos diminuiu para 26,5 % em 2020 (contra uma média da UE de 47,8 %) e a taxa de utilização de materiais circulares representa apenas um quinto da média da UE. Várias medidas do plano de recuperação e resiliência (PRR) de Portugal, tais como as renovações de eficiência energética, a extensão das linhas de metropolitano, o aumento da utilização de bioprodutos na indústria e a descarbonização da indústria, visam reforçar o contributo para a redução geral das emissões de gases com efeito de estufa.

Portugal regista um bom desempenho ou progressos globais nos indicadores económicos e de *justiça* social (ODS 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10) ([27]). Entre 2015 e 2020, quase todos os indicadores de pobreza registaram uma melhoria acentuada em Portugal, sendo que os níveis são agora claramente melhores do que a média da UE. As desigualdades também diminuíram, mas subsistem alguns problemas. A diferença entre as cidades e as zonas rurais («hiato urbano-rural») continua a ser elevada e a disparidade ligada à cidadania (diferença entre os cidadãos da UE e os cidadãos de países terceiros) aumenta em matéria de emprego e de integração dos jovens. Apesar de algumas melhorias, a maioria dos indicadores de saúde e bem-estar regista níveis aquém da média da UE, em especial no que se refere à poluição sonora, à mortalidade rodoviária, à taxa de obesidade e à esperança de vida saudável à nascença (59,2 anos em 2019, contra 64,6 anos na UE). No que diz respeito ao ensino, a taxa de conclusão do ensino superior (população entre os 25 e os 34 anos) em Portugal aumentou, passando de 35,0 % em 2016 para 47,5 % em 2021, situando-se agora ligeiramente acima da média da UE em termos de participação de adultos na aprendizagem (12,9 %). O PRR português inclui medidas de grande alcance para avançar no sentido de uma sociedade mais equitativa e saudável, entre as quais uma reforma dos serviços de cuidados primários e investimentos em serviços sociais de base comunitária.

Portugal regista progressos nos indicadores dos ODS relacionados com a *produtividade* (ODS 4, 8, 9). As competências digitais básicas da população adulta estão a progredir (55 % em 2021) e estão em sintonia com a média da UE. O desempenho do mercado de trabalho português é relativamente bom em comparação com a média da UE, com uma elevada taxa de emprego (75,9 %) e uma diminuição acentuada do desemprego de longa duração, de 2,9 % em 2021 para 2,3 % em 2020. A I & D e a inovação, embora tenham melhorado, continuam a ser motivo de preocupação. Apenas 1,62 % do PIB foram afetados à I & D em 2020 (UE: 2,32 %). Embora tenha aumentado nos últimos anos, o número de pedidos de patente no Instituto Europeu de Patentes (IEP) por milhão de habitantes continua a ser muito baixo (24 em 2020, contra uma média da UE de 147). As ambiciosas medidas previstas no PRR para melhorar a ligação entre empresas e universidades, aumentar a I & D ou reformar o ensino e a formação profissionais têm potencial para transformar o setor empresarial português e o sistema de I & I. O PRR prevê igualmente o

([27]) Ver o anexo 12.

Gráfico A1.1: **Progressos na consecução dos ODS em Portugal nos últimos cinco anos**



Para obter dados pormenorizados sobre os vários ODS, ver o relatório anual do ESTAT intitulado «Sustainable development in the European Union» (Desenvolvimento sustentável na União Europeia), https://ec.europa.eu/eurostat/product?code=KS-09-22-019; Dados exaustivos por país sobre os progressos a curto prazo registados nos Estados-Membros podem ser consultados em: Principais conclusões — Indicadores de desenvolvimento sustentável — Eurostat (europa.eu).

Fonte: Eurostat, última atualização de 28 de abril de 2022. Os dados referem-se principalmente a 2015-2020 e 2016-2021.

levantamento de algumas restrições às profissões regulamentadas.

Portugal regista um bom desempenho ou progressos nos indicadores dos ODS relacionados com a *estabilidade macroeconómica* (8, 16). Portugal está a recuperar o seu atraso em relação à UE no que respeita ao investimento em percentagem do PIB (19,1 % em 2020, contra 22,33 % na UE). As despesas da administração pública com os tribunais judiciais progridem em consonância com o resto da UE. A percentagem da população que denuncia um crime, violência ou vandalismo diminuiu para 6,6 % em 2020 (UE: 10,9 %). O PRR inclui medidas para modernizar os tribunais administrativos e fiscais.

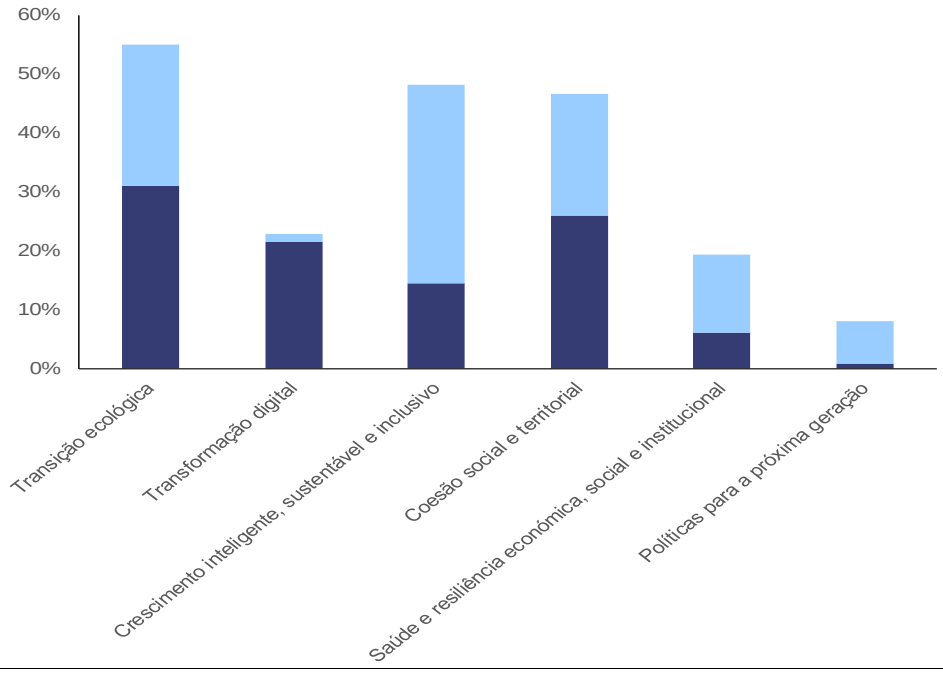
O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) é o elemento central dos esforços da UE para apoiar a sua recuperação da pandemia de COVID-19, avançar rapidamente com a dupla transição e reforçar a resiliência contra choques futuros. Portugal apresentou o seu plano de recuperação e resiliência (PRR) em 22 de abril de 2021. A Comissão adotou uma avaliação positiva do PRR de Portugal em 16 de junho de 2021, que foi aprovada pelo Conselho em 13 de julho de 2021 ([28]). Tal abriu caminho ao desembolso de 13,9 mil milhões de EUR em subvenções e 2,7 mil milhões de EUR em empréstimos ao abrigo do MRR no período 2021-2026. O acordo de financiamento, o contrato de empréstimo e o acordo operacional foram assinados, respetivamente, em 27 de julho de 2021, 29 de julho de 2021 e 18 de janeiro de 2022. Os principais elementos do PRR português são apresentados no quadro A2.1.

Quadro A2.1: **Principais elementos do PRR português**

Dotação total	13,9 mil milhões de EUR em subvenções (6,5% do PIB em 2019) e 2,7 mil milhões de EUR em empréstimos
Investimentos e reformas	83 investmentos e 32 reformas
Número total de marcos e metas	341
Impacto macroeconómico estimado (1)	Aumentar o PIB em 2,4 % até 2026 (0,4 % em efeitos indiretos)
Pré-financiamento desembolsado	2,2 mil milhões de EUR (agosto de 2021)
Primeira parcela	1,16 mil milhões de EUR (maio de 2022)

1) Pfeiffer P., Varga J., in 't Veld, J., «Quantifying Spillovers of NGEU investment», European Economy Discussion Papers, N.º 144, 2021; e Afman, et al., «An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility», Quarterly Report on the Euro Area (QREA), vol. 20, n.º 3, p. 7-16, 2021 [não traduzidos para português].
Fonte: Comissão Europeia

Gráfico A2.1: **Percentagem de fundos do MRR que contribuem para cada pilar de intervenção**



1) Cada medida contribui para dois domínios de intervenção dos seis pilares, pelo que a contribuição total para todos os pilares apresentada neste gráfico ascende a 200 % do custo estimado do PRR português. A parte inferior representa o montante correspondente ao pilar primário e a parte superior representa o montante correspondente ao pilar secundário.
Fonte: Grelha de avaliação prevista no MRR

O PRR português inclui uma resposta equilibrada aos seis pilares de intervenção

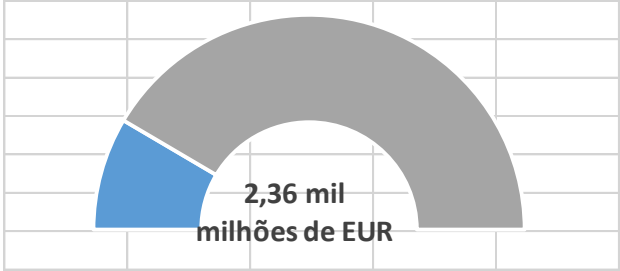
([28]) Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal.

do MRR ([29]). A maioria das componentes do plano está diretamente relacionada com as transições ecológica e digital. Os restantes domínios de intervenção, como a coesão social e territorial ou a saúde e a resiliência económica, social e institucional, nomeadamente com vista a aumentar a capacidade de reação a situações de crise e a preparação para situações de crise, foram devidamente abordados através das diferentes medidas incluídas no PRR. O gráfico A2.1 mostra a percentagem dos fundos que contribuem para cada um dos seis pilares de intervenção do MRR.

O plano português está em curso de implementação. Em agosto de 2021, a Comissão desembolsou 2,2 mil milhões de EUR a Portugal em pré-financiamento, o que equivale a 13 % da dotação financeira total, para apoiar a implementação das medidas cruciais de investimento e de reforma incluídas no PRR português. O primeiro pedido de pagamento português foi avaliado positivamente pela Comissão, tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro (CEF), conduzindo a um desembolso de 1,16 mil milhões de EUR de apoio financeiro (líquido de pré-financiamento) em 9 de maio de 2022. Os 38 marcos e metas conexos abrangem reformas e investimentos nos domínios da saúde, da habitação, das políticas sociais, da inovação, das infraestruturas, das competências e educação, da silvicultura, da «economia azul», da bioeconomia, da descarbonização da indústria, do hidrogénio, das finanças públicas e da administração pública. O seu cumprimento satisfatório contribui para dar resposta às recomendações específicas por país dirigidas a Portugal em 2019 e 2020 (ver anexo 4). Em termos gerais, Portugal está a cumprir atempadamente os marcos e metas estabelecidos para o final do 1.º trimestre de 2022, o que, no entanto, não prejudica o calendário de apresentação dos pedidos de pagamento subsequentes, nem a avaliação formal do cumprimento dos marcos e metas relevantes. Os gráficos A2.2 e A2.3 apresentam o montante das subvenções e dos empréstimos desembolsados a Portugal ao abrigo do MRR, até à data.

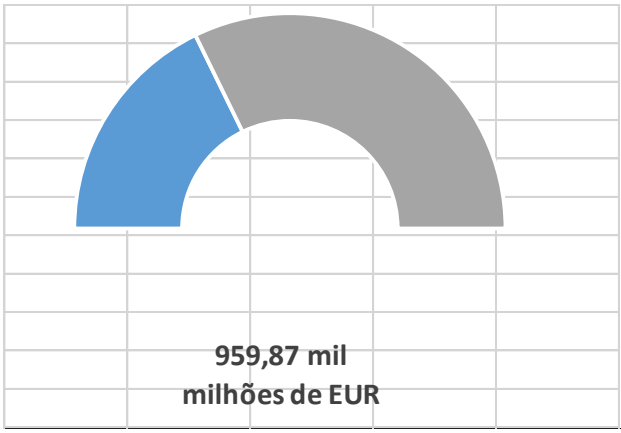
Os progressos realizados por Portugal na implementação do seu plano são publicados na grelha de avaliação da recuperação e resiliência. Esta grelha apresenta também, de forma transparente, os progressos realizados na implementação do MRR no seu conjunto. O gráfico A2.4 apresenta a situação atual em termos de cumprimento dos marcos e metas, como concluídos por Portugal e subsequentemente avaliados como satisfatoriamente cumpridos pela Comissão.

Gráfico A2.2: **Total das subvenções desembolsadas ao abrigo do MRR**



1) Este gráfico mostra o montante das subvenções desembolsadas até à data ao abrigo do MRR. As subvenções são contribuições financeiras não reembolsáveis. O montante total das subvenções concedidas a cada Estado-Membro é determinado por uma chave de repartição e pelo custo total estimado do respetivo plano de recuperação e resiliência.
Fonte: Grelha de avaliação prevista no MRR https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=pt

Gráfico A2.3: **Total dos empréstimos desembolsados ao abrigo do MRR**



1) Este gráfico mostra o montante dos empréstimos desembolsados até à data ao abrigo do MRR. Os empréstimos são contribuições financeiras reembolsáveis. O montante total dos empréstimos concedidos a cada Estado-Membro é determinado pela avaliação do seu pedido de empréstimo e não pode exceder 6,8 % do respetivo RNB de 2019.
Fonte: Grelha de avaliação prevista no MRR. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=en

([29]) Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Gráfico A2.4: **Estado de cumprimento dos marcos e metas**



1) Este gráfico apresenta a percentagem de marcos e metas satisfatoriamente cumpridos. Os marcos e as metas são considerados cumpridos assim que um Estado-Membro fornece à Comissão provas da sua conclusão, e que a Comissão o avalia positivamente através de uma decisão de execução

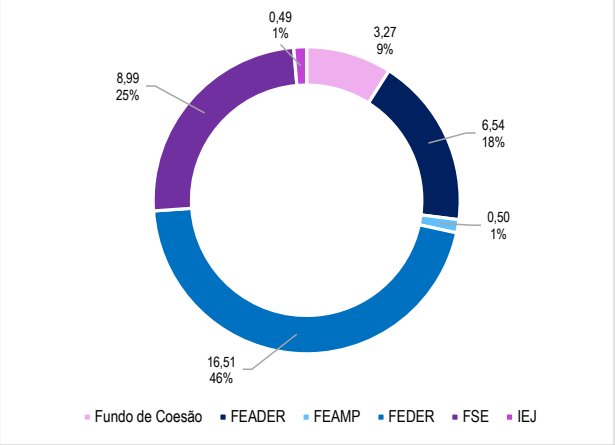
Fonte: Grelha de avaliação prevista no MRR. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=en

O orçamento da UE, que ascende a mais de 1,2 biliões de euros para 2021-2027, é a alavanca de investimento que contribui para implementar as prioridades da UE. Apoiado por um montante adicional de cerca de 800 mil milhões de EUR através do NextGenerationEU e do seu maior instrumento, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, representa uma capacidade de ação significativa ao serviço da recuperação e do crescimento sustentável.

No período de 2021 a 2027, os fundos da política de coesão da UE ([30]) apoiarão os objetivos de desenvolvimento a longo prazo em Portugal através de investimentos no valor de 23,8 mil milhões de EUR ([31]), incluindo 223,8 milhões de EUR provenientes do Fundo para uma Transição Justa destinados a atenuar os impactos socioeconómicos da transição ecológica nas regiões mais vulneráveis. Os acordos de parceria e os programas dos fundos da política de coesão para 2021-2027 têm em conta as recomendações específicas por país para 2019-2020, bem como a evolução recente e as orientações em matéria de investimento fornecidas no âmbito do Semestre Europeu, assegurando uma definição adequada das prioridades, tendo em conta as sinergias e complementaridades com outros financiamentos da UE. Além disso, Portugal beneficiará de um montante de 6,1 mil milhões de euros de apoio para o período de 2023-27, proveniente da Política Agrícola Comum, destinado a apoiar a sustentabilidade social, ambiental e económica e a inovação na agricultura e nas zonas rurais, contribuindo para o Pacto Ecológico Europeu e garantindo a segurança alimentar a longo prazo.

No período de 2014-2020, o investimento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) em Portugal deverá representar 28,84 mil milhões de EUR ([32]) provenientes do orçamento da UE. O investimento total, incluindo o financiamento nacional, ascende a 36,31 mil milhões de EUR (gráfico A3.1), representando cerca de 2,67 % do PIB em 2014-2020 e 110,18 % do investimento público ([33]). Até 31 de dezembro de 2021, 122 % do total foram afetados a projetos específicos, tendo 73 % sido declarados despendidos e devendo os restantes 9,74 mil milhões de EUR ser utilizados até ao final de 2023 ([34]). Entre os 11 objetivos, os mais relevantes para o financiamento da política de coesão em Portugal são a I & I, a competitividade das pequenas e médias empresas, a educação, a formação profissional, a proteção do ambiente e a eficiência dos recursos (17,7 mil milhões de EUR). Até ao final de 2020, os investimentos da política de coesão (implementados) apoiaram 13 870 empresas (mais de 1 200 introduziram novos produtos e cerca de 385 cooperaram com instituições de investigação), 30 573 novos postos de trabalho diretos e quase 253 000 desempregados de longa duração, e contribuíram para reduzir o consumo de energia dos edifícios públicos em 9,5 milhões de kWh/ano.

Gráfico A3.1: **Orçamento total dos FEEI para 2014-2020 por fundo**



1) Em milhares de milhões de EUR, %
2) Os dados relativos ao FEADER e à REACT-EU referem-se ao período 2014-2022.
Fonte: Comissão Europeia, Dados abertos em matéria de coesão

Os fundos da política de coesão já contribuem substancialmente para os objetivos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em Portugal, estes fundos apoiam 11 dos 17 ODS, sendo que até 93 % das despesas no seu âmbito contribuem para a consecução destes objetivos. (ver gráfico A3.2)

([30]) Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu+ (FSE+), Fundo de Coesão (FC), Fundo para uma Transição Justa (FTJ) e Interreg.

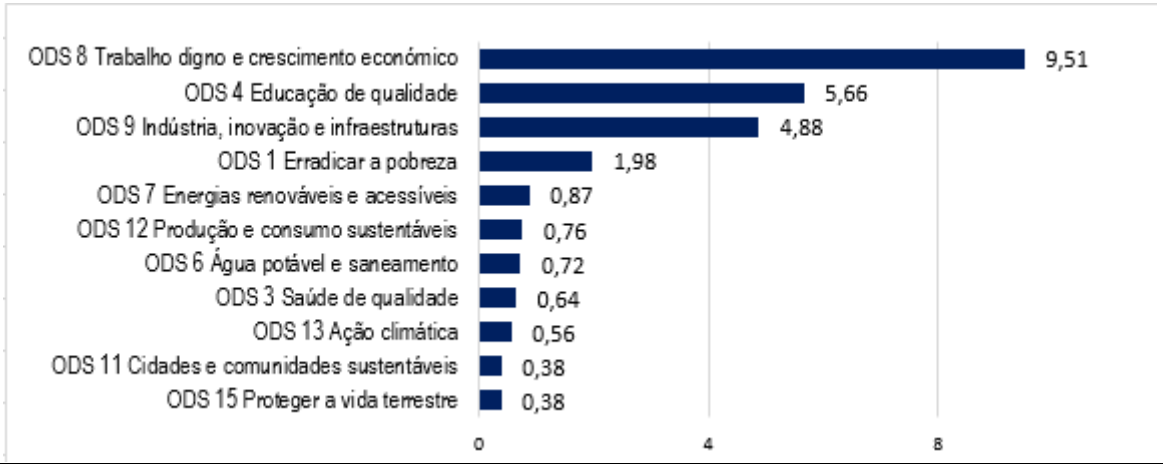
([31]) Preços correntes, fonte: Dados abertos em matéria de coesão

([32]) Os FEEI incluem os fundos da política de coesão (FEDER, FSE, FC, Interreg), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). De acordo com a «regra N +3», os fundos autorizados para os anos 2014-2020 devem ser gastos até 2023, o mais tardar (até 2025 no caso do FEADER). Fonte dos dados: Dados abertos em matéria de coesão, data de referência de 31.12.2021 no caso do FEDER, do FSE+, do FC e do Interreg; data de referência de 31.12.2020 no caso do FEADER e do FEAMP.

([33]) O investimento público corresponde à soma da formação bruta de capital fixo mais as transferências de capital das administrações públicas.

([34]) Incluindo a REACT-EU. Dados dos FEEI disponíveis em https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PT

Gráfico A3.2: **Contributo da política de coesão para os ODS**



1) Em milhares de milhões de EUR
Fonte: Comissão Europeia, DG REGIO

A iniciativa REACT-EU (Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa), no âmbito do NextGenerationEU, já disponibilizou 1 596,3 milhões de EUR de financiamento adicional para os programas da política de coesão de 2014-2020 em Portugal, a fim de assegurar uma recuperação equilibrada, impulsionar a convergência e prestar apoio vital às regiões na sequência do surto de coronavírus. Em Portugal, o apoio da REACT-EU foi orientado para as PME que operam nos setores mais afetados pela crise do coronavírus, bem como para a transformação digital das empresas, as medidas de ativação do emprego, a formação e o desenvolvimento de competências, a aquisição de vacinas, o reforço dos cuidados de saúde primários, a melhoria da educação e a promoção dos investimentos na transição climática.

A Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus ([35]) prestou o primeiro apoio de emergência da UE a Portugal ligado à pandemia de COVID-19. A iniciativa introduziu uma flexibilidade extraordinária que permitiu a Portugal transferir recursos para adquirir equipamento de proteção e material de saúde, apoiar a estabilização económica, conceder subvenções para I & D ligada à COVID-19 e apoiar a transformação digital das escolas. Tal incluiu recursos para necessidades imediatas em termos de saúde pública (97 milhões de EUR) e apoio às empresas (55 milhões de EUR). Portugal também beneficiou de um financiamento temporário da UE equivalente a 100 % das medidas tomadas em matéria de política de coesão, que representaram cerca de 1 046 milhões de EUR em 2021 através de cofinanciamento a 100 %.

Portugal recebeu apoio ao abrigo do instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) para financiar regimes de tempo de trabalho reduzido, medidas análogas e, a título acessório, medidas relacionadas com a saúde. Em setembro de 2020, o Conselho concedeu a Portugal assistência financeira ao abrigo do SURE, num montante máximo de 5,934 mil milhões de EUR, que foi desembolsado até 29 de março de 2022. Estima-se que o SURE tenha apoiado cerca de 25 % dos trabalhadores e empresas durante, pelo menos, um mês em 2020 e 15 % dos trabalhadores e 20 % das empresas em 2021, principalmente nos setores do alojamento e da restauração, do comércio grossista e retalhista e de outros serviços. Estima-se que Portugal tenha poupado um total de 0,38 mil milhões de EUR em pagamentos de juros graças às taxas de juro mais baixas praticadas pelo SURE.

A Comissão disponibiliza conhecimentos especializados através do Instrumento de Assistência Técnica para ajudar Portugal a conceber e implementar reformas favoráveis ao crescimento, nomeadamente para a implementação do seu plano de recuperação e resiliência. Desde 2017, Portugal recebeu

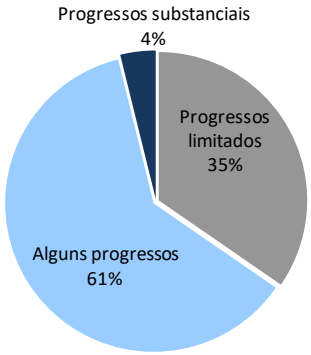
([35]) Reafetação dos recursos dos FEEI em conformidade com o Regulamento (UE) 2020/460 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, e o Regulamento (UE) 2020/558 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2020.

assistência através de 49 projetos de apoio técnico. Os projetos concluídos em 2021 visavam, por exemplo, melhorar a capacidade de Portugal para recolher e utilizar dados estatísticos para apoiar a avaliação do impacto regulamentar, contribuindo assim para a aplicação do princípio «entra um, sai um» aplicado pela Comissão para a simplificação regulamentar. A Comissão também apoiou Portugal na execução de reformas e investimentos específicos previstos no PRR, por exemplo, na transição digital do setor da justiça. Em 2022, serão iniciados novos projetos para apoiar, nomeadamente, a integração da perspetiva da igualdade entre homens e mulheres nos processos políticos e orçamentais.

Portugal beneficia igualmente de outros programas da UE. É o caso do Mecanismo Interligar a Europa, que afetou 719,5 milhões de EUR de financiamento da UE a projetos específicos no domínio das redes de transportes estratégicas no período 2014-2020, e do Horizonte 2020, que afetou 1 150 milhões de EUR de financiamento da UE.

A Comissão avaliou as recomendações específicas por país (REP) ([36]) de 2019-2021 dirigidas a Portugal no contexto do Semestre Europeu. A avaliação tem em conta as medidas tomadas por Portugal até à data ([37]), bem como os compromissos assumidos no Plano de Recuperação e Resiliência ([38]). Nesta fase inicial da implementação do PRR, 65 % das REP centradas em questões estruturais em 2019 e 2020 registaram pelo menos «alguns progressos», enquanto 35 % registaram «progressos limitados» (ver gráfico A4.1). Com a prossecução da implementação do PRR espera-se conseguir progressos adicionais consideráveis na resposta às REP de caráter estrutural.

Gráfico A4.1: **Progressos realizados por Portugal quanto às recomendações específicas por país para 2019-2020 (ciclo do Semestre Europeu de 2022)**



Fonte: Comissão Europeia

([36]) REP de 2021: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021H0729%2822%29&qid=1627675454457
REP de 2020: https://eur-lex.europa.eu/search.html?textScope0=ti&lang=en&scope=EURLEX&qid=1526385017799&type=quick&AU_CODED=CONSIL&DD_YEAR=2020&andText0=recommendation&DD_MONTH=07
REP de 2019: https://eur-lex.europa.eu/search.html?textScope0=ti&lang=en&scope=EURLEX&qid=1526385017799&type=quick&AU_CODED=CONSIL&DD_YEAR=2019&andText0=recommendation&DD_MONTH=07

([37]) Incluindo as medidas comunicadas no Programa Nacional de Reformas, bem como nos relatórios do MRR (relatórios semestrais sobre os progressos realizados no cumprimento dos marcos e das metas e resultantes da avaliação do pedido de pagamento).

([38]) Os Estados-Membros foram convidados a dar uma resposta eficaz à totalidade, ou a um subconjunto significativo, das recomendações específicas por país pertinentes formuladas pelo Conselho em 2019 e 2020 nos seus planos de recuperação e resiliência. A avaliação das REP aqui apresentada tem em conta o grau de implementação das medidas incluídas no PRR e das medidas realizadas fora do âmbito do PRR no momento da avaliação. As medidas previstas no anexo da decisão de execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do PRR que ainda não foram adotadas nem aplicadas, mas consideradas como anunciadas de forma credível, em conformidade com a metodologia de avaliação das REP, são consideradas como registando «progressos limitados». Uma vez implementadas, estas medidas podem conduzir a uma classificação de «alguns progressos/progressos substanciais» ou de «plena aplicação», em função da sua relevância.

Quadro A4.1: **Quadro de síntese das REP de 2019, 2020 e 2021**

Portugal	Avaliação em maio de 2022*	Abrangência das REP pelo PRR até 2026**
REP n.º 1 de 2019	**Alguns progressos**	
Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas.	Já não é pertinente	Não aplicável
Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022
Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
REP n.º 2 de 2019	**Alguns progressos**	
Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
Aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
REP n.º 3 de 2019	**Progressos limitados**	
Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação,	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
transportes ferroviários e infraestruturas portuárias,	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022
na transição energética e para uma economia hipocarbónica, e no alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
REP n.º 4 de 2019	**Alguns progressos**	
Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a empréstimos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022
Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022
Aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

REP n.º 1 de 2020	**Progressos limitados**	
Tomar todas as medidas necessárias, em consonância com a cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, para combater eficazmente a pandemia COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento.	Já não é pertinente	Não aplicável
Reforçar a resiliência do sistema de saúde	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022
e assegurar a igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados de longa duração.	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022
>< >< >< ><	>< >< >< ><	>< >< >< ><
REP n.º 2 de 2020	**Alguns progressos**	
Apoiar o emprego e atribuir prioridade às medidas que visam preservar os postos de trabalho.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022
Garantir uma proteção social suficiente e eficaz, bem como o apoio aos rendimentos.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
Apoiar a utilização das tecnologias digitais, a fim de assegurar a igualdade de acesso a uma educação e formação de qualidade	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
e reforçar a competitividade das empresas.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
REP n.º 3 de 2020	**Alguns progressos**	
Aplicar medidas temporárias destinadas a garantir o acesso à liquidez por parte das empresas, em especial das PME.	Progressos substanciais	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
Antecipar a realização de projetos de investimento público robustos e	Progressos limitados	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
promover o investimento privado para estimular a recuperação económica.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
Focalizar o investimento na transição ecológica e digital, em especial na produção e utilização eficientes e não poluentes de energia,	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
bem como nas infraestruturas ferroviárias	Progressos limitados	
e na inovação.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR em aplicação desde 2021
REP n.º 4 de 2020	**Alguns progressos**	
Aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.	Alguns progressos	Medidas pertinentes do PRR previstas a partir de 2022
REP n.º 1 de 2021	**Progressos substanciais**	
Em 2022, utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente; preservar o investimento financiado a nível nacional; limitar o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.	Plena aplicação	Não aplicável
Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental a médio prazo;	Progressos substanciais	Não aplicável
aumentar, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento. Prestar especial atenção à composição das finanças públicas, tanto do lado das receitas como das despesas do orçamento nacional, bem como à qualidade das medidas orçamentais, com o objetivo de assegurar uma recuperação sustentável e inclusiva; dar prioridade ao investimento sustentável e favorável ao crescimento, em especial ao investimento que apoia a transição ecológica e digital;	Plena aplicação	Não aplicável
dar prioridade às reformas orçamentais estruturais que ajudam a disponibilizar financiamento para as prioridades estratégicas do Estado e contribuem para a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, aumentando nomeadamente, se necessário, a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social para todos os cidadãos.	Alguns progressos	Não aplicável

* Ver nota de rodapé 38

** As medidas indicadas como «em curso de aplicação a partir de 2021» são apenas as incluídas no primeiro pedido de pagamento do MRR apresentado por Portugal e avaliado positivamente pela Comissão Europeia.

Fonte: Comissão Europeia

ANEXO 5: PACTO ECOLÓGICO

O Pacto Ecológico Europeu visa transformar a UE numa sociedade justa e próspera, dotada de uma economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, com zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa a partir de 2050, e em que o crescimento económico é dissociado da utilização dos recursos. O presente anexo apresenta uma panorâmica dos desenvolvimentos mais significativos e economicamente relevantes em Portugal, nos respetivos elementos basilares do Pacto Ecológico Europeu. É complementado pelo anexo 6 relativo ao impacto da transição ecológica a nível social e no emprego, bem como pelo anexo 7 relativo aos aspetos ligados à economia circular no Pacto Ecológico.

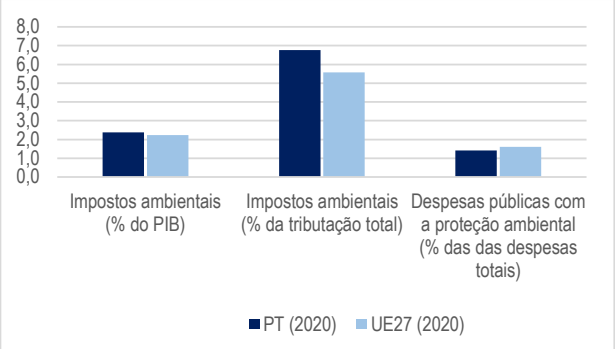
Portugal está no bom caminho para atingir as suas metas nacionais em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e para exceder o seu contributo para a meta da UE. No seu Roteiro para a neutralidade carbónica 2050, o Governo português comprometeu-se a alcançar a neutralidade climática até 2050, fixando metas intermédias de redução das emissões de 45-55 % até 2030 (em comparação com 2005) e de 65-75 % até 2040. Em 2020, as emissões totais de gases com efeito de estufa do país eram ligeiramente inferiores aos níveis de 1990. Por outro lado, Portugal superou a sua meta de redução das emissões da UE para 2020 nos setores não abrangidos pelo Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (edifícios, transportes rodoviários e transportes marítimos internos, agricultura, resíduos e pequenas indústrias). Com a continuação das políticas atuais, Portugal deverá superar amplamente a sua meta acrescida de redução das emissões de gases com efeito de estufa até 2030, em sintonia com a legislação climática europeia. Os transportes, principalmente os transportes rodoviários, continuam a ser responsáveis por uma grande parte do consumo de energia de Portugal, que, em 2019, representou 28 % do total das emissões de gases com efeito de estufa. O plano nacional em matéria de energia e clima (PNEC) apresenta uma panorâmica geral das medidas previstas para alcançar as metas climáticas e energéticas de Portugal ([39]). No entanto, estas nem sempre estão bem definidas e há margem para reforçar as políticas e medidas, em especial abordando a redução das emissões nos setores da construção e dos transportes. No seu plano de recuperação e resiliência, Portugal afeta 38 % da dotação a objetivos climáticos e descreve reformas e investimentos cruciais para promover a transição para uma economia mais sustentável, hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas ([40]).

Embora as receitas da cobrança de impostos ambientais em Portugal sejam superiores à média da UE, o investimento na proteção do ambiente e a diminuição dos subsídios aos combustíveis fósseis constituem desafios importantes. Em Portugal, as receitas dos impostos ambientais, tanto em percentagem das receitas fiscais totais como em percentagem do PIB, são superiores à média da UE, sendo que os impostos ambientais são maioritariamente constituídos por impostos sobre a energia. Uma percentagem considerável é constituída por impostos sobre os transportes e, em menor medida, por impostos sobre a poluição. Paralelamente, a proporção das despesas do Governo português com a proteção do ambiente é inferior à da UE em geral, ao passo que os subsídios aos combustíveis fósseis têm vindo a aumentar constantemente desde 2016. Por seu lado, o risco climático para as finanças públicas devido a ativos não segurados é considerado baixo/médio, com uma percentagem significativa de perdas relacionadas com o clima não seguradas. Para mais indicadores em matéria de fiscalidade, ver o anexo 18.

([39]) O PNEC de Portugal deverá ser atualizado tendo em conta as propostas mais ambiciosas em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa, energias renováveis e eficiência energética, mas também para ter em conta as alterações do cabaz energético com vista a reduzir a dependência das importações.

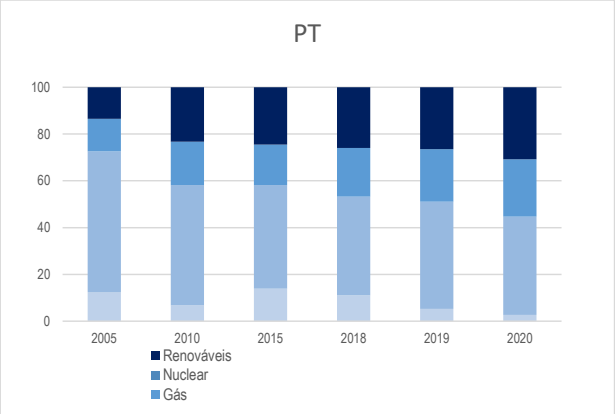
([40]) A percentagem da dotação financeira que contribui para os objetivos climáticos foi calculada utilizando o anexo VI do Regulamento MRR.

Gráfico A5.1: **Aspetos orçamentais da transição ecológica**
Fiscalidade e despesas públicas com a proteção do ambiente



Fonte: Eurostat

Gráfico A5.2: **Temática – Energia**
Percentagem no cabaz energético (sólidos, petróleo, gás, energia nuclear, energias renováveis)



1) O cabaz energético baseia-se no consumo interno bruto e exclui o aquecimento e a eletricidade. A quota de energias renováveis inclui os biocombustíveis e os resíduos não renováveis.
Fonte: Eurostat

Portugal continua a depender de combustíveis fósseis importados, que representaram 69 % do consumo interno bruto de energia em 2020 (42 % petróleo, 24 % gás natural e 3 % carvão). Todo o petróleo, gás natural e carvão são importados. O PNEC inclui o objetivo de reduzir a dependência das importações de energia para 65 % até 2030, prevê uma quota de 47 % de energias renováveis no consumo final bruto de energia em 2030 e visa atingir 80 % de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis até 2030. Portugal está a tomar medidas para acelerar a implantação das energias renováveis, especialmente no que diz respeito à energia solar fotovoltaica, e está a finalizar novos projetos hidroelétricos. Em 2020, Portugal ultrapassou a meta, fixada em 31 %, de energias renováveis no consumo final bruto de energia, atingindo uma quota de 34 % de energias renováveis. Graças principalmente à produção de energia hidroelétrica e eólica, as energias renováveis cobriram 60 % da produção de eletricidade em 2020 (a energia eólica e a energia solar foram responsáveis por 23,2 % e 3,2 %, respetivamente, do total da produção de eletricidade). No entanto, o consumo de gás tem aumentado rapidamente desde 2014 devido a um aumento da procura por parte das centrais elétricas, motivado parcialmente pela menor disponibilidade de energia hidroelétrica em resultado das secas frequentes. A percentagem de gás utilizado para a produção de eletricidade representa 62 % do consumo total de gás em 2020, enquanto a indústria representa 24 % e os edifícios 11 %. A bioenergia é muito utilizada na indústria e nos edifícios. Em resposta às pressões políticas e do mercado, os operadores privados das duas centrais elétricas a carvão de Portugal encerraram ambas as centrais em 2021. O Governo português indica que a produção de eletricidade a partir de gás natural será mantida até, pelo menos, 2040.

Portugal mostra uma biodiversidade rica. A rede Natura 2000 da UE abrange 20,6 % do território português (média da UE: 18,5 %). No entanto, uma avaliação científica da Natura 2000 em Portugal concluiu que algumas espécies e habitats, particularmente no meio marinho, não se encontram suficientemente protegidos. Por conseguinte, seriam necessárias designações adicionais para alargar a rede Natura 2000, em especial para os sítios marinhos. Os planos de gestão dos sítios já designados devem identificar os objetivos e as medidas de conservação e fornecer os recursos necessários. São ainda necessárias medidas complementares para assegurar a correta aplicação do Regulamento da UE relativo às espécies exóticas invasoras.

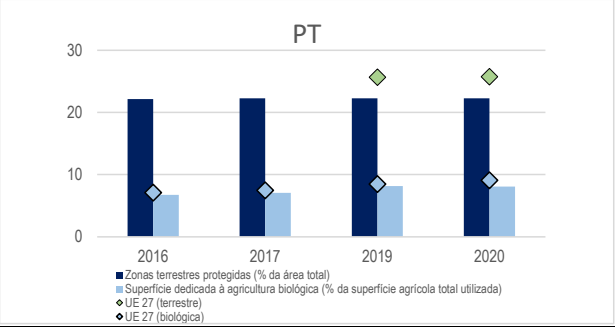
Em termos de poluição atmosférica, o cenário português é heterogéneo. Embora as emissões de vários poluentes atmosféricos tenham diminuído em Portugal nas últimas décadas, a qualidade do ar no país continua a ser motivo de preocupação, principalmente devido ao dióxido de azoto. O transporte pessoal, em particular, agrava os problemas de qualidade do ar e do congestionamento do tráfego nas principais áreas metropolitanas portuguesas, designadamente Lisboa, Porto e Braga, induzindo

custos económicos e em termos de saúde. Além disso, considera-se que Portugal corre um risco elevado de não cumprir os seus compromissos de redução das emissões de vários poluentes atmosféricos ao abrigo da Diretiva 2016/2284 (Diretiva Compromissos Nacionais de Redução das Emissões).

Apesar dos progressos realizados por Portugal nos últimos anos e das medidas incluídas no plano de recuperação e resiliência, subsistem problemas em matéria de gestão das águas, especialmente nos domínios da governação da água, da reabilitação de massas de água e da eficiência hídrica. São necessárias mais ações para melhorar a gestão das águas, como a recolha e o tratamento de águas residuais, a redução das fugas nas redes e o abastecimento geral de água, a promoção da reutilização das águas residuais tratadas para fins adequados, a melhoria da monitorização (qualidade e quantidade), bem como soluções baseadas na natureza para a recuperação dos rios. A nível municipal, o setor da água permanece altamente fragmentado e a reorganização dos serviços hídricos e de tratamento de águas residuais ainda não mostrou todo o seu potencial. São igualmente necessárias medidas adicionais para fazer face à escassez de água e às secas. As políticas no domínio da água devem assegurar que todos os setores relevantes estão preparados para futuros impactos climáticos, o que exige melhorias na monitorização da disponibilidade prevista de água e a integração da política da água nas políticas setoriais pertinentes.

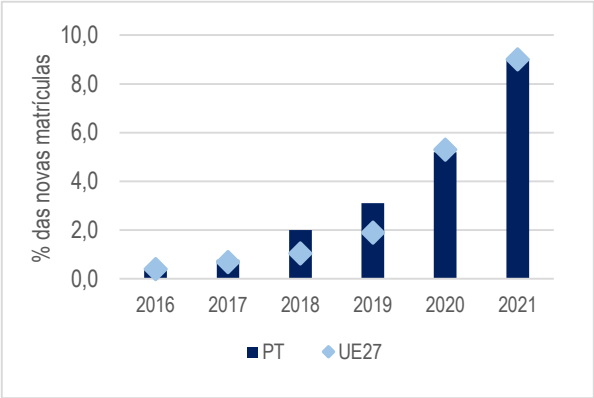
Em termos de mobilidade, Portugal assiste a um crescimento muito dinâmico da percentagem de veículos com emissões nulas nas matrículas de veículos novos, nos últimos anos. A eletrificação da rede ferroviária está mais avançada do que em média na UE.

Gráfico A5.3: **Temática – Biodiversidade**
Zonas terrestres protegidas e agricultura biológica



1) Faltam dados relativos às zonas terrestres protegidas em 2018 e à média da UE (2016, 2017).
Fonte: AEA (zonas terrestres protegidas) e Eurostat (agricultura biológica).

Gráfico A5.4: **Temática – Mobilidade**
Percentagem de veículos com emissões nulas (% de novas matrículas)



1) Os veículos com emissões nulas (automóveis de passageiros) incluem veículos elétricos a bateria e a pilha de combustível (BEV, FCEV).
Fonte: Observatório Europeu dos Combustíveis Alternativos.

Quadro A5.1: **Indicadores subjacentes aos progressos realizados no âmbito do Pacto Ecológico da UE do ponto de vista macroeconómico**

			2005	2019	2020	Meta 2030	Desvio CME	Desvio CMA	Objetivo 55 Meta 2030	Objetivo 55 Desvio CME	Objetivo 55 Desvio CMA
Progressos quanto às metas estratégicas	Meta de redução de emissões de GEE não abrangidas pelo RCLE [1]	Milhões de toneladas eq. CO2; %; pp [2]	48,6	-15%	-19%	-17%	21	24	-29%	9	12

		2005	2016	2017	2018	2019	2020	Contributo nacional para a meta da UE para 2030
Percentagem de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia [1]	%	20%	31%	31%	30%	31%	34%	47%
Eficiência energética: consumo de energia primária [1]	Mtep	24,9	21,8	22,8	22,6	22,1	19,5	21,5
Eficiência energética: consumo final de energia [1]	Mtep	19,0	16,2	16,6	16,9	17,1	15,0	14,9

			PORTUGAL						UE		
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Indicadores orçamentais e financeiros	Impostos ambientais (% do PIB)	% do PIB	2,4	2,6	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,2
	Impostos ambientais (% da tributação total)	% da tributação [3]	7,0	7,6	7,6	7,4	7,3	6,8	6,0	5,9	5,6
	Despesas públicas com a proteção ambiental	% das despesas totais	1,25	1,25	1,33	1,39	1,48	1,41	1,66	1,70	1,61
	Investimento na proteção ambiental	% do PIB [4]	0,38	0,27	0,30	0,31	-	-	0,42	0,38	0,41
	Subvenção aos combustíveis fósseis	EUR 2020bn	0,65	0,60	0,72	0,78	0,94	-	56,87	55,70	-
	Défice de proteção do clima [5]	escala 1-4	2 em 4 (subida relativamente ao nível histórico de 1,5). Trata-se de uma categoria de risco baixo/médio (4 corresponde a um risco elevado).								
Clima	Emissões líquidas de GEE	1990 = 100	116	113	124	118	113	99	79	76	69
	Intensidade em emissões de GEE da economia	kg/EUR '10	0,41	0,39	0,40	0,37	0,34	0,35	0,32	0,31	0,30
	Intensidade energética da economia	kgep/EUR '10	0,13	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11
Energia	Consumo de energia final (CEF)	2015=100	100,0	101,2	103,5	105,5	107,1	93,9	103,5	102,9	94,6
	CEF no setor dos edifícios residenciais	2015=100	100,0	102,5	101,8	104,6	105,1	109,5	101,9	101,3	101,3
	CEF no setor dos edifícios comerciais	2015=100	100,0	97,2	97,7	101,0	100,1	91,6	102,4	100,1	94,4
Poluição	Intensidade de emissões precursoras de *smog* (relativamente ao PIB) [4]	tonelada/EUR '10 [6]	1,48	1,43	1,41	1,32	1,26	-	0,99	0,93	-
	Anos de vida perdidos devido à poluição atmosférica com PM2.5	por 100 000 habitantes	570	469	583	541	523	-	863	762	-
	Anos de vida perdidos devido à poluição atmosférica com NO2	por 100 000 habitantes	92	58	85	84	57	-	120	99	-
	Nitratos nas águas subterrâneas	mg NO3/litro	16,8	19,3	18,5	18,3	18,0	-	21,7	20,7	-
Biodiversidade	Zonas terrestres protegidas	% do total	-	22,2	22,3	-	22,3	22,3	-	25,7	25,7
	Zonas marinhas protegidas	% do total	-	3,8	-	-	4,5	-	-	10,7	-
	Agricultura biológica	% da superfície agrícola total utilizada	6,5	6,7	7,0	5,9	8,2	8,1	8,0	8,5	9,1

		2000-2006	2006-2012	2012-2018	00-06	06-12	12-18
Ocupação líquida de terras	por 10 000 km2	31,0	11,0	4,1	13,0	11,0	5,0

			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Mobilidade	Intensidade das emissões de GEE dos transportes (relativamente ao VAB) [7]	kg/EUR '10	1,20	1,20	1,17	1,16	1,20	0,95	0,89	0,87	0,83
	Percentagem de veículos com emissões n	% de novas matrículas	0,4	0,4	0,8	2,0	3,1	5,4	1,0	1,9	5,4
	Número de veículos elétricos recarregáveis por ponto de carregamento		3	5	11	21	30	28	8	8	12
	Percentagem de linhas ferroviárias eletrificadas	%	64,4	64,9	64,4	64,4	67,1	-	55,6	56,0	-
	Congestionamento rodoviário (número média de horas passadas no trânsito por ano por um condutor representativo)		27,7	29,0	28,7	28,4	27,3	-	28,9	28,8	-

			Ano	PT	UE
Digital	Percentagem de contadores inteligentes no total de pontos de contagem [9] - eletricidade	% do total	2018	25,0	35,8
	Percentagem de contadores inteligentes no total de pontos de contagem [9] - gás	% do total	2018	0,0	13,1
	TIC utilizadas para a sustentabilidade ambiental [10]	%	2021	85,5	65,9

1) A meta de redução de GEE não abrangidas pelo RCLE para 2030 baseia-se no Regulamento Partilha de Esforços. As metas do Objetivo 55 baseiam-se na proposta da Comissão de aumentar a ambição climática da UE até 2030. Metas em matéria de energias renováveis e eficiência energética e contribuições nacionais ao abrigo do Regulamento Governação (Regulamento (UE) 2018/1999).

2) O desvio em relação à meta é o diferencial entre a meta dos Estados-Membros para 2030 ao abrigo do Regulamento Partilha de Esforços e as emissões projetadas, com as medidas existentes (CME) e com medidas adicionais (CMA), respetivamente, em percentagem das emissões do ano de referência de 2005.

3) Percentagem das receitas totais proveniente de impostos e contribuições sociais (excluindo as contribuições sociais imputadas). As receitas do RCLE estão incluídas nas receitas fiscais ambientais (em 2017, ascenderam a 1,5 % do total das receitas fiscais ambientais a nível da UE).

4) Cobre as despesas com a formação bruta de capital fixo a utilizar na produção de serviços de proteção do ambiente (ou seja, redução e prevenção da poluição), abrangendo todos os setores, ou seja, as administrações públicas, a indústria e os prestadores especializados.

5) O indicador do défice de proteção do clima faz parte da estratégia europeia de adaptação (fevereiro de 2021) e é definido

A transição ecológica inclui não só melhorias na sustentabilidade ambiental mas também uma dimensão social significativa. Embora as medidas a este respeito incluam oportunidades de crescimento sustentável e de criação de emprego, importa também assegurar que ninguém seja excluído e que todos os grupos sociais beneficiem da transição. Portugal enfrenta desafios no caminho para uma transição ecológica justa, tendo um nível relativamente elevado de pobreza energética e carecendo de investimentos significativos.

O plano de recuperação e resiliência de Portugal inclui alguns investimentos sociais e em competências que contribuem para uma transição ecológica justa. No âmbito da componente «Competências e Qualificações», pelo menos dois investimentos são adaptados à necessidade de especialização económica resultante da transição ecológica, enquanto a componente «Respostas Sociais» prevê três investimentos orientados para este aspeto. Mais especificamente, a modernização dos conteúdos curriculares oferecidos pelos estabelecimentos de ensino e formação profissionais e os investimentos na qualificação de adultos e na aprendizagem ao longo da vida (nos Açores) contribuem para uma transição justa. Os projetos destinados a melhorar a rede e as instalações de serviços sociais em Portugal continental e nas regiões ultraperiféricas contêm elementos de eficiência energética e transportes urbanos limpos para apoiar a consecução da meta climática. Em sinergia com o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Fundo Social Europeu Mais contribuirá para investimentos sociais, no emprego e nas competências, que apoiarão uma transição ecológica justa. O Fundo para uma Transição Justa (224 milhões de EUR a preços correntes) contribuirá para atenuar o impacto da transição em três regiões portuguesas NUTS II (Norte, Centro e Alentejo). O plano nacional português em matéria de energia e clima não integra adequadamente os aspetos da transição justa e equitativa nos impactos sociais, no emprego e nas competências. Também não desenvolve suficientemente uma abordagem para identificar e abordar os aspetos da pobreza energética.

Portugal reduziu ligeiramente a sua pegada de carbono, embora continue a ser necessário um investimento significativo para cumprir o objetivo de neutralidade carbónica. A intensidade das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) de Portugal em termos de valor acrescentado bruto diminuiu ligeiramente entre 2015 e 2020, permanecendo cerca de 30 % acima da média da UE, sendo os setores da energia e dos transportes os principais emissores de GEE ([41]). A pegada por trabalhador é de 10,68 toneladas de emissões de GEE (ver figura 1), situando-se abaixo da média da UE (13,61). As refinarias de petróleo e a produção de energia a partir de combustíveis fósseis constituem setores económicos em declínio, ao passo que se esperam transformações na indústria do papel ([42]). Os setores com utilização intensiva de energia empregam 2,5 % do total da mão-de-obra empregada, para a qual a melhoria de competências e a requalificação, a assistência na procura de emprego e o apoio são particularmente importantes (ver anexo 15). Os postos de trabalho no setor dos bens e serviços ambientais correspondem à percentagem média de emprego na UE (2,2 %) ([43]), enquanto o potencial da energia eólica e solar, bem como a eficiência energética, oferecem mais oportunidades para empregos verdes ([44]). Foi identificada uma escassez de mão-de-obra em setores ligados à transição para uma economia com impacto neutro no clima, nomeadamente os setores da construção, da energia e dos transportes ([45]).

Quanto à dimensão social da transição ecológica, o acesso a serviços energéticos essenciais continua a constituir um problema, sendo os níveis de pobreza energética significativamente superiores à média da UE. Uma percentagem relativamente elevada da população em risco de pobreza vive em zonas rurais (21,1 %, contra 18,7 % na UE)

([41]) SWD(2020) 521 final, anexo D.

([42]) Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2021) 275 final.

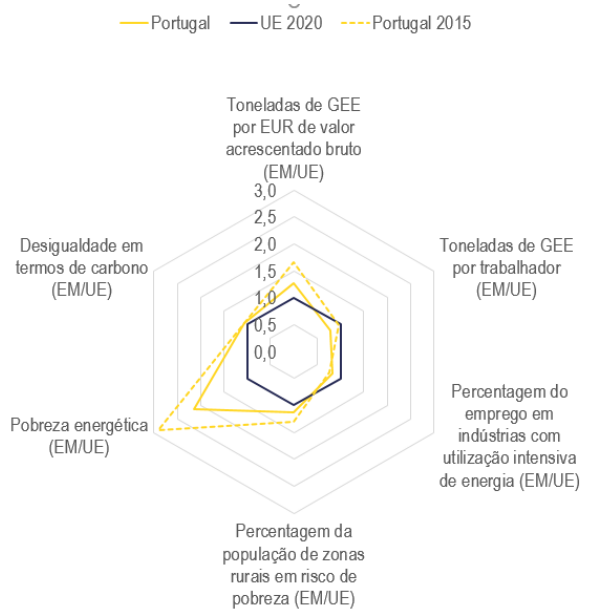
([43]) Atualmente, não existe uma definição comum de empregos verdes a nível da UE. As contas do setor dos bens e serviços ambientais (EGSS) só dizem respeito a setores económicos que geram produtos ambientais, ou seja, bens e serviços produzidos para a proteção do ambiente ou a gestão de recursos.

([44]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126047

([45]) Eurofound (2021), «Tackling labour shortages in EU Member States» (Dar resposta à escassez de mão de obra nos Estados-Membros da UE), Serviço de Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

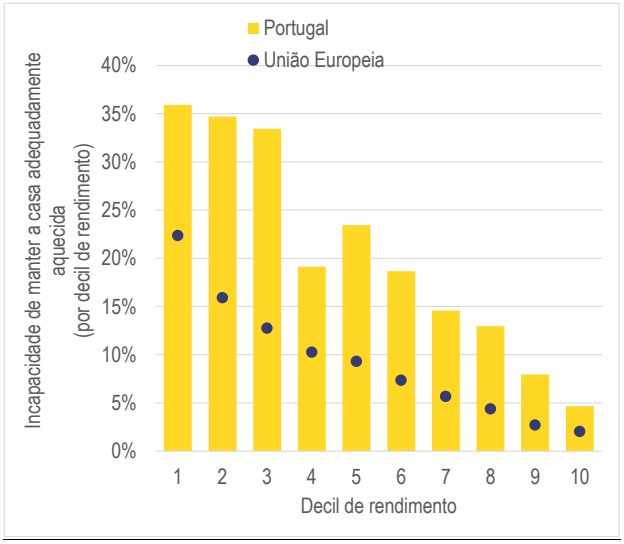
([46]). A percentagem da população que não tem capacidade para manter as suas casas adequadamente aquecidas continua a ser relativamente elevada (quase o dobro da média da UE, que é de 8,2 %), não obstante uma diminuição de 23,8 %, em 2015, para 17,5 % em 2020. Os grupos de rendimentos mais baixos são os mais afetados (ver figura 2). Os padrões de consumo variam consoante a população: os 10 % da população responsáveis por maiores volumes de emissões têm uma pegada de carbono média 5,6 vezes superior à dos 50 % da população com menores volumes de emissões (contra 5,3 vezes na UE).

Gráfico A6.1: **Desafios da transição ecológica justa**



1) Os números correspondem ao desempenho do indicador normalizado, o que significa fatores em relação à média da UE-27.
Fonte: Eurostat, Base de dados mundial sobre as desigualdades

Gráfico A6.2: **Pobreza energética por decil de rendimento**



Fonte: Eurostat — inquérito EU-SILC (2020)

Os sistemas fiscais são fundamentais para assegurar uma transição justa para a neutralidade climática ([47]). As receitas de Portugal provenientes do total dos impostos ambientais aumentaram ligeiramente, passando de 2,42 % do PIB em 2015 para 2,53 % em 2019, mas diminuíram ligeiramente, para 2,38 %, em 2020 (2,24 % na UE). A cunha fiscal sobre o trabalho para os trabalhadores com baixos rendimentos ([48]) manteve-se constante, em 28,1 %, pelo menos desde 2010, mas aumentou para 35,1 % em 2021, contra 31,9 % na UE (ver anexo 18). As medidas redistributivas que acompanham a tributação ambiental têm potencial para promover a progressividade e ter um impacto positivo no rendimento disponível das famílias que se encontram nos segmentos mais baixos da distribuição do rendimento ([49]).

([46]) Com base no COM(2021) 568 final (anexo I) como indicador dos potenciais desafios em matéria de transportes no contexto da transição ecológica (por exemplo, devido à vulnerabilidade aos preços dos combustíveis).

([47]) COM(2021) 801 final.

([48]) Cunha fiscal para um trabalhador solteiro que se situa em 50 % do salário médio nacional (base de dados sobre impostos e prestações sociais, Comissão Europeia/OCDE).

([49]) SWD(2021) 641 final, parte 3/3, sobre os efeitos distributivos da revisão da tributação da energia, com base nos modelos GEM-E3 e Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia.

A utilização eficiente dos recursos é fundamental para garantir a competitividade e a autonomia estratégica aberta, minimizando simultaneamente o impacto ambiental. A transição ecológica representa uma grande oportunidade para a indústria europeia, pois criará mercados para tecnologias e produtos não poluentes. Terá impacto em toda a cadeia de valor de setores como a energia e os transportes, a construção e a renovação, a alimentação e a eletrónica, ajudando a criar empregos sustentáveis, locais e bem remunerados em toda a Europa.

Portugal está muito abaixo da média da UE nos indicadores relativos à economia circular e à gestão de resíduos. A utilização circular (secundária) de materiais tem permanecido praticamente estável desde 2015, variando entre 2,1 % e 2,2 % em 2020, o que relega Portugal para o 25.º lugar em termos de percentagem de materiais reciclados e reintroduzidos na economia na utilização global de materiais, muito abaixo da média da UE (12,8 %).

A produtividade dos recursos exprime o grau de eficiência da economia na utilização dos recursos materiais para produzir riqueza. A melhoria da produtividade dos recursos pode ajudar a minimizar os impactos negativos no ambiente e a reduzir a dependência de mercados de matérias-primas voláteis. Com um poder de compra padrão (PCP) de 1,4 gerados por kg de material consumido em 2020, Portugal não registou melhorias significativas na produtividade dos recursos desde 2015 e mantém-se muito abaixo da média da UE (2,2 PCP).

Portugal é um dos países que não atingiu a meta da UE de reciclar 50 % dos resíduos urbanos até 2020. A taxa global de reciclagem foi de 28,9 % em 2019 e de 26,5 % em 2020 (dados provisórios), contra uma média da UE de 47,8 %. A UE estabeleceu metas ainda mais ambiciosas para a próxima década, incluindo uma taxa de reciclagem de 55 % dos resíduos urbanos até 2025. Existem também grandes disparidades entre regiões. Por conseguinte, são necessários esforços significativos para aumentar a prevenção, a minimização, a triagem, a reutilização e a reciclagem dos resíduos, evitando assim que os resíduos sejam encaminhados para aterros ou incineradores, e para modernizar as instalações de reciclagem e tratamento de resíduos. O apoio às inovações e aos modelos empresariais de economia circular poderá promover a economia circular em Portugal.

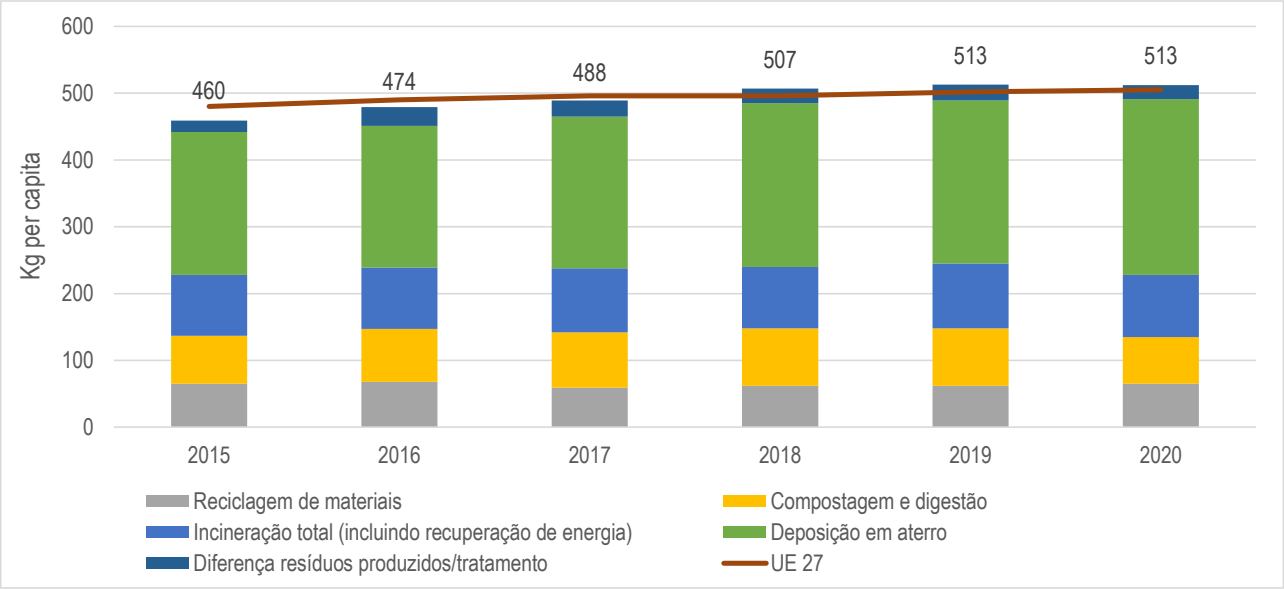
Uma transição bem-sucedida para uma

Quadro A7.1: **Indicadores selecionados de eficiência na utilização dos recursos**

SUBDOMÍNIO ESPECÍFICO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	UE 27	recente UE 27
Circularidade								
Produtividade dos recursos (poder de compra padrão (PCP) por quilograma)	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	2,2	2020
Intensidade de utilização dos materiais (kg/EUR)	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,4	2020
Taxa de utilização de materiais circulares (%)	2,1	2,1	2,0	2,2	2,3	2,2	12,8	2020
Pegada em termos de materiais (toneladas/capita)	15,9	15,0	17,0	16,8	17,1	-	14,6	2019
Resíduos								
Produção de resíduos (kg/capita, resíduos totais)	-	1427	-	1546	-	-	5234	2018
Aterros (% dos resíduos totais tratados)	-	34,7	-	34,3	-	-	38,5	2018
Taxa de reciclagem (% dos resíduos urbanos)	29,8	30,9	29,1	29,1	28,9	26,5	47,8	2020
Resíduos perigosos (% dos resíduos urbanos)	-	5,7	-	7,0	-	-	4,3	2018
Competitividade								
Valor bruto acrescentado no setor dos bens e serviços ambientais (% do PIB)	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	-	2,3	2019
Investimento privado na economia circular (% do PIB)	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	0,1	2018

Fonte: Eurostat

Gráfico A7.1: **Tratamento de resíduos urbanos**



Fonte: Eurostat

economia circular exige inovação social e tecnológica, uma vez que o pleno potencial de uma economia circular só pode ser alcançado quando esta é aplicada em todas as cadeias de valor. Por conseguinte, a ecoinovação é um fator importante para a economia circular. As abordagens de conceção de produtos e os novos modelos empresariais podem ajudar a produzir inovações sistémicas em matéria de circularidade, criando novas oportunidades de negócio.

Portugal obteve uma pontuação total de 115 no Painel de Avaliação da Ecoinovação de 2021, ligeiramente abaixo da média da UE (121). Portugal regista um desempenho abaixo da média da UE em três componentes do índice de ecoinovação de 2021 (fatores de ecoinovação, resultados da ecoinovação e resultados em termos de eficiência na utilização dos recursos) e um desempenho acima da média da UE em dois outros (atividades de ecoinovação e resultados socioeconómicos).

O índice de digitalidade da economia e da sociedade (IDES) controla o progresso digital dos Estados-Membros da UE. Os domínios do capital humano, da conectividade digital, da integração das tecnologias digitais pelas empresas e dos serviços públicos digitais refletem os quatro pontos fundamentais da Década Digital ([50]). O presente anexo descreve o desempenho de Portugal no que se refere ao IDES.

O contributo de Portugal para os objetivos digitais representa 22 % da dotação do seu plano de recuperação e resiliência ([51]). As reformas e investimentos digitais mais proeminentes dizem respeito à educação e à formação no domínio das competências digitais; à transformação digital das empresas; e à digitalização do Estado como alavanca para se chegar a: finanças públicas sustentáveis, um ambiente empresarial favorável ao investimento e uma administração pública eficiente.

No que diz respeito ao capital humano, Portugal tem um desempenho médio. Em termos de competências digitais básicas e de percentagem de especialistas em TIC, o país obtém uma pontuação ligeiramente acima da média da UE. A percentagem de mulheres especializadas em TIC é também superior à média da UE. Ainda assim, Portugal dispõe de uma margem significativa para recuperar o seu atraso em relação aos Estados-Membros com melhor desempenho. A melhoria das competências digitais é uma prioridade nacional tida em conta no PRR através de iniciativas destinadas a vários grupos da população.

No que diz respeito à conectividade, Portugal apresenta resultados heterogéneos. Tem um bom desempenho em matéria de cobertura de redes fixas de capacidade muito elevada (VHCN), ultrapassando significativamente a média da UE. No entanto, o país regista atrasos na cobertura 5G. Embora Portugal já disponha de alguma cobertura 5G em 2022, a implantação está atrasada em comparação com outros países da UE. Continua a ser necessário um esforço suplementar para assegurar que a cobertura de VHCN, e especialmente a cobertura da rede móvel 5G, sejam uma realidade para todos os agregados familiares, incluindo as zonas rurais.

No que diz respeito à integração da tecnologia digital, Portugal tem margem para melhorias. A percentagem de empresas portuguesas com, pelo menos, uma intensidade digital básica está a aproximar-se da média da UE. O mesmo se aplica à percentagem de empresas que utilizam aplicações de computação em nuvem ou de megadados. A percentagem de empresas que utilizam inteligência artificial é muito superior à média da UE.

Portugal tem um bom desempenho a nível dos serviços públicos digitais. O desempenho do país em matéria de prestação de serviços públicos digitais às empresas corresponde à média da UE, superando-a no que diz respeito aos serviços públicos digitais oferecidos aos cidadãos.

([50]) Comunicação intitulada «Orientações para a digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital», COM(2021) 118 final.

([51]) A percentagem da dotação financeira que contribui para os objetivos digitais foi calculada utilizando o anexo VII do Regulamento MRR.

Quadro A8.1: **Principais indicadores do índice de digitalidade da economia e da sociedade**

	Portugal			UE	Melhor desempenho UE
Capital humano	**IDES 2020**	**IDES 2021**	**IDES 2022**	**IDES 2022**	**IDES 2022**
Pelo menos competências digitais básicas	**NA**	**NA**	**55%**	**54%**	**79%**
% de pessoas			2021	2021	2021
Especialização em TIC	**3,5%**	**4,0%**	**4,7%**	**4,5%**	**8,0%**
% das pessoas empregadas com idades entre os 15 e os 74	2019	2020	2021	2021	2021
Mulheres especializadas em TIC	**18%**	**21%**	**21%**	**19%**	**28%**
% das pessoas especializadas em TIC	2019	2020	2021	2021	2021
Conectividade					
Cobertura da rede fixa de capacidade muito elevada (VHCN)	**83%**	**87%**	**91%**	**70%**	**100%**
% dos agregados familiares	2019	2020	2021	2021	2021
Cobertura 5G (*)	**NA**	**0%**	**0%**	**66%**	**99,7%**
% das zonas povoadas		2020	2021	2021	2021
Integração da tecnologia digital					
PME com, pelo menos, um nível básico de intensidade digital	**NA**	**NA**	**52%**	**55%**	**86%**
% das PME			2021	2021	2021
Megadados	**13%**	**11%**	**11%**	**14%**	**31%**
% das empresas	2018	2020	2020	2020	2020
Nuvem	**NA**	**NA**	**29%**	**34%**	**69%**
% das empresas			2021	2021	2021
Inteligência artificial	**NA**	**NA**	**17%**	**8%**	**24%**
% das empresas			2021	2021	2021
Serviços públicos digitais					
Serviços públicos digitais para cidadãos	**NA**	**NA**	**79**	**75**	**100**
Pontuação (0 a 100)			2021	2021	2021
Serviços públicos digitais para empresas	**NA**	**NA**	**82**	**82**	**100**
Pontuação (0 a 100)			2021	2021	2021

(*) O indicador de cobertura 5G não mede a experiência dos utilizadores, que pode ser afetada por uma série de fatores, como o tipo de dispositivo utilizado, as condições ambientais, o número de utilizadores concomitantes e a capacidade da rede. A cobertura 5G refere-se à percentagem de zonas povoadas comunicada pelos operadores e pelas autoridades reguladoras nacionais (1).

Fonte: Índice de digitalidade da economia e da sociedade

ANEXO 9: INOVAÇÃO

O presente anexo apresenta uma panorâmica geral do desempenho do sistema português de investigação e inovação.

Portugal é um inovador moderado, de acordo com o Painel Europeu da Inovação de 2021 ([52]). A intensidade total de I & D mantém-se relativamente baixa, situando-se em 1,62 % do PIB em 2020, contra uma média da UE de 2,32 % do PIB.

Portugal beneficia de um bom sistema de investigação pública, mas tem dificuldade em reforçar a cooperação entre o meio académico e as empresas. O país dispõe de uma boa base científica pública, capaz de atrair talentos, como demonstrado pelo número crescente de novos licenciados em ciências e engenharia (18,6 em 2019, contra 13 em 2010), superior à média da UE. No entanto, Portugal obtém um resultado inferior à média da UE no que respeita às copublicações científicas público-privadas em percentagem do total de publicações (5,5 em 2020). Além disso, poderiam ser investidos recursos públicos adicionais para reforçar o sistema de investigação. Embora se tenha registado uma ligeira subida nos últimos anos, a despesa pública com I & D manteve-se estagnada na última década, e aquém da média da UE (0,66 % do PIB em 2020). Para fazer face a este problema, o plano de recuperação e resiliência português, e em especial a componente 5, inclui um conjunto de medidas destinadas a melhorar e simplificar as parcerias entre as universidades e as empresas. Além disso, o plano prevê um quadro plurianual para aumentar o investimento em I & D e atingir o objetivo total de 3 % do PIB até 2030.

O crescente apoio à inovação empresarial ao longo da última década não se traduziu ainda numa melhoria significativa do desempenho de Portugal em matéria de inovação. O apoio público total às despesas das empresas com I & D mais do que duplicou na última década, passando de 0,128 % em 2010 para 0,264 % em 2019, em parte impulsionado por um regime cada vez mais generoso de incentivos fiscais à I & D. As despesas das empresas com I & D também aumentaram, passando de 0,71 % do PIB em 2010 para 0,92 % do PIB em 2020, mas permanecem bastante aquém da média da UE. Consequentemente, há margem para melhorar a capacidade de inovação das empresas. Não obstante um aumento constante entre 2010 e 2018, a atividade de registo de patentes continua a ser limitada (1,1 em 2018, muito abaixo da média da UE (3,5)).

([52]) Painel Europeu da Inovação de 2021, perfil por país: Portugal https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45931/attachments/1/translations/en/renditions/native

Quadro A9.1: **Principais indicadores em matéria de investigação, desenvolvimento e inovação**

Portugal	2010	2015	2018	2019	2020	Crescimento anual acumulado 2010-20	Média da UE
Principais indicadores							
Intensidade de I & D (Despesa com I & D em % do PIB)	1,54	1,24	1,35	1,40	1,62	0,52	*2,32*
Despesa pública com I & D em % do PIB	0.68	0,65	0,63	0,64	0,66	-1,99	0,78
Despesa das empresas com I & D (BERD) em % do PIB	0,71	0,58	0,69	0,73	0,92	2,71	1,53
Qualidade do sistema de I & D							
Publicações científicas do país entre as 10% mais citadas a nível mundial, em % das publicações totais do país	9,6	8,8	9	:	:	-0,9	9,9
Pedidos de patentes (PCT) por mil milhões do PIB (em PPC)	0,6	0,8	1,1	:	:	8,3	3,5
Cooperação meio académico – empresas							
Co-publicações científicas público-privadas em % das publicações totais	5	5,3	5,6	5,5	5,5	1	9,05
Capital humano e disponibilidade de competências							
Novos licenciados em ciências e engenharia por mil habitantes entre os 25 e os 34 anos	13	16,2	18	18,6	:	2.7	16,3
Apoio público às despesas das empresas com I & D (BERD)							
Total do apoio do setor público às BERD em % do PIB	0,128	0,155	0,228	0,264	:	8,4	0,196
Incentivos fiscais à I & D: receitas não recebidas em % do PIB	0,09	0,11	0,17	0,201	:	9,3	0,1
Inovação ecológica							
Percentagem de patentes relacionadas com o ambiente relativamente ao total dos pedidos de patentes (%)	21,6	14,1	8,1	:	:	-11,5	12,8
Financiamento da inovação e revitalização económica							
Capital de risco (estatísticas do mercado) em % do PIB	0,028	0,029	0,014	0,018	0,019	-3,5	0,054
Emprego em empresas de crescimento rápido nos setores que fazem parte dos 50% mais inovadores	3,1	5	6,2	6,9	:	9,3	5,5

Fonte: DG Investigação e Inovação - Serviço Comum de Estratégia e Prospetiva de I & I - Unidade do economista principal; Dados: Eurostat, OCDE, DG JRC, Science-Metrix (base de dados Scopus e base de dados estatísticos sobre patentes do IEP), Invest Europe

O crescimento da produtividade é um motor essencial da prosperidade económica, do bem-estar e da convergência a longo prazo. Uma importante fonte de produtividade para a economia da UE é o bom funcionamento do mercado único, assegurando uma concorrência leal e efetiva e um ambiente favorável às empresas, em que as pequenas e médias empresas (PME) podem operar e inovar sem dificuldades. As empresas e a indústria dependem fortemente de cadeias de abastecimento sólidas e estão a enfrentar estrangulamentos com impacto negativo nos seus níveis de produtividade, no emprego, no volume de negócios e nas taxas de entrada e saída dos mercados. Esta situação pode afetar a capacidade dos Estados-Membros para concretizar a transformação ecológica e digital da Europa.

O crescimento da produtividade ([53]) em Portugal manteve-se fraco. O crescimento da produtividade é entravado, em especial, pelos baixos níveis de capital por trabalhador, pelos relativamente baixos níveis de investimento, pela debiliade da capacidade de inovação, por um nível global de competências inferior à média da UE e por outros fatores relacionados com o ambiente empresarial, em especial a grande percentagem de microempresas e empresas subcapitalizadas, o subdesenvolvimento do mercado de capitais, ineficiências no sistema judicial e restrições regulamentares que prejudicam a concorrência ([54]).

Portugal apresenta um panorama heterogéneo em termos de ambiente empresarial. Em matéria de empreendedorismo, o país regista um dos melhores desempenhos ([55]). Tem igualmente um desempenho superior à média da UE em matéria de falências, equiparando-se à média da UE no que respeita à criação de empresas. Embora o acesso ao crédito seja superior à média da UE, o acesso ao financiamento continua a ser limitado no que diz respeito a capital próprio. O plano de recuperação e resiliência inclui duas medidas destinadas a apoiar as empresas através de capital próprio e equiparado a capital próprio, num montante total de 1 425 milhões de EUR. Os atrasos de pagamento continuam a ser uma questão crítica, apesar das melhorias registadas, sendo que 38,1 % das PME declararam ter enfrentado atrasos de pagamento nos últimos 6 meses. Os atrasos de pagamento em Portugal estão principalmente associados a entidades públicas, pelo que as reformas previstas no PRR relativamente ao modelo de governo dos hospitais públicos e à modernização e simplificação da gestão das finanças públicas deverão contribuir para melhorar a situação. Portugal regista um desempenho insatisfatório em matéria de contratos públicos, em especial nas questões fundamentais da concorrência e da transparência, mas também na participação das PME nos contratos públicos e na qualidade dos dados.

A economia portuguesa está bem integrada no mercado único, situando-se a proporção de valor acrescentado importado do resto da UE dentro da média da UE. No entanto, há obstáculos estruturais que limitam a concorrência na prestação de serviços às empresas, nomeadamente restrições em profissões altamente regulamentadas. O PRR inclui uma reforma destina a reduzir estas restrições, que deverá entrar em vigor até ao final de 2022. No que diz respeito aos onerosos requisitos de licenciamento que constituem obstáculos ao investimento, o PRR prevê um pacote legislativo sobre a eliminação dos obstáculos ao licenciamento para 2025.

Portugal tem sido relativamente menos afetado pelas recentes perturbações da cadeia de abastecimento mundial ligadas à pandemia, com a assinalável exceção da indústria automóvel e de componentes. No entanto, Portugal é atualmente confrontado com um aumento de preços e uma escassez que são exacerbados pela invasão russa da Ucrânia. A nível mundial, 5 % e 7 % das empresas portuguesas declararam enfrentar uma escassez, respetivamente, de materiais e de mão-de-obra em 2021, contra uma média da UE de, respetivamente, 26 % e 14 %. O grau de abertura da economia portuguesa ao comércio extra-UE é inferior à média da UE, como evidenciado pelo rácio relativamente elevado entre o comércio intra-UE e o comércio extra-UE. Por outro lado, a pandemia salientou a elevada dependência de Portugal face ao turismo, em particular no Algarve, na Madeira e nos Açores. Em termos gerais, o grau de confiança das empresas portuguesas na

([53]) A produtividade é medida como o rácio da produção em termos reais por hora trabalhada (ver anexo 19).

([54]) Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Análise do plano de recuperação e resiliência de Portugal, SWD/2021/146.

([55]) Ficha por país relativa às PME, 2021.

proteção do investimento é inferior à média da UE.

Quadro A10.1: **Principais indicadores do mercado único e da indústria**

SUBDOMÍNIO	NOME DO INDICADOR	DESCRIÇÃO	2021	2020	2019	2018	2017	Taxas de crescimento	Média da UE27*
PRINCIPAIS INDICADORES									
Estrutura económica	Valor acrescentado por fonte (nacional)	VA que depende de fatores de produção intermédios nacionais, % [fonte: OCDE (TiVA), 2018]				68,41			**62,6%**
	Valor acrescentado por fonte (UE)	VA importado do resto da UE, % [fonte: OCDE (TiVA), 2018]				19,74			**19,7%**
	Valor acrescentado por fonte (fora da UE)	% do VA importado do resto do mundo, % [fonte: OCDE (TiVA), 2018]				11,9			**17,6%**
Competitividade em termos de custos	Preço da energia do produtor (indústria)	Índice (2015=100) [fonte: Eurostat, sts_inppd_a]	122,1	92,5	106,1	110,9	103,6	**17,9%**	**127,3**
RESILIÊNCIA									
Escassez/perturbações da cadeia de abastecimento	Escassez de materiais com base em dados de inquéritos	Média (entre setores) de empresas que enfrentam perturbações, % [fonte: ECFIN CBS]	5	2	3	3	3	**67%**	**26%**
	Escassez de mão de obra com base em dados de inquéritos	Média (entre setores) de empresas que enfrentam perturbações, % [fonte: ECFIN CBS]	7	6	9	8	5	**40%**	**14%**
	Preços do produtor sectoriais	Média (entre setores), 2021 em comparação com 2020 e 2019, índice [fonte:Eurostat]						**4,5%**	**5,4%**
Dependências estratégicas	Concentração em matérias-primas selecionadas	Concentração de importações de um cabaz de matérias-primas críticas, índice [fonte: COMEXT]	0,18	0,18	0,18	0,17	0,17	**6%**	**17%**
	Capacidade instalada de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis	Percentagem de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis na capacidade total, % [fonte:Eurostat, nrg_inf_epc]		67,20	67,20	67,20	67,10	**0%**	
Dinâmicas de investimento	Investimentos privados líquidos	Variação do capital privado, líquido de depreciações, % do PIB [fonte: Ameco]		0,1	1,2	0,8	0,4	**-75,0%**	**2,6%**
	Investimentos públicos líquidos	Variação do capital público, líquido de depreciações, % do PIB [fonte: Ameco]		-0,6	-0,8	-0,8	-0,9	**-33%**	**0,4%**

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

MERCADO ÚNICO									
Integração do Mercado Único	Comércio intra-UE	Rácio entre o comércio intra-UE e o comércio extra-UE, índice [fonte: Ameco]	2,93	2,73	2,63	2,55	2,44	**20%**	**1,59**
Restrição dos serviços profissionais	Indicador de restrição regulamentar	Restrição ao acesso e exercício de profissões regulamentadas (profissões com restrições acima da média, das 7 profissões analisadas no SWD (2021)185 [fonte: SWD (2021)185; SWD(2016)436 final])	5				5	**0%**	**3,37**
Reconhecimento das qualificações profissionais	Decisões de reconhecimento sem compensação	Profissionais qualificados noutro EM da UE que apresentam pedidos no EM de acolhimento, % das decisões totais tomadas pelo EM de acolhimento [fonte: base de dados sobre profissões regulamentadas]	87,9						**45%**
Conformidade - cooperação CE e EM	Transposição - global	5 subindicadores, soma das pontuações [fonte: Painel de Avaliação do Mercado Único]		Acima da média	Acima da média	Acima da média	Acima da média		
	Infrações - global	4 subindicadores, soma das pontuações [fonte: Painel de Avaliação do Mercado Único]		Abaixo da média	Abaixo da média	Na média	Abaixo da média		
Proteção do investimento	Confiança na proteção do investimento	Empresas que contam que o seu investimento é protegido pela legislação e pelos tribunais do EM em caso de problema, % de todas as empresas que responderam ao inquérito [fonte: inquérito Eurobarómetro Flash n.º 504]	43						**56%**
AMBIENTE EMPRESARIAL - PME									
Demografia das empresas	Falências	Índice (2015=100) [fonte: Eurostat, sts_rb_a]		38,8	37,8	49,6	48,4	**-19.8%**	**70.1 (2020)**
	Novas empresas	Índice (2015=100) [fonte: Eurostat, sts_rb_a]		104,4	137,2	125,6	110	**-5.1%**	**105,6**
Acesso ao financiamento	Pagamentos em atraso	Percentagem de PME que enfrentaram pagamentos em atraso nos últimos 6 meses, % [fonte: SAFE]	38,1	41,6	40,3	n.a.	n.a.	**-5%**	**45%**
	Índice de acesso ao financiamento do FEI - Empréstimos	Composto: Financiamento externo das PME nos últimos 6 meses, índice de 0 a 1 (quanto mais elevado, melhor) [fonte: índice de acesso das PME ao financiamento do FEI]		0,74	0,62	0,56	0,58	**27,6%**	**0.56 (2020)**
	Índice de acesso ao financiamento do FEI - Capital próprio	Composto: Capital de risco/PIB, Oferta pública inicial/PIB, PME que utilizam capital próprio, índice de 0 a 1 (quanto mais elevado, melhor) [fonte: índice de acesso das PME ao financiamento do FEI]		0,07	0,07	0,07	0,07	**0,9%**	**0.18 (2020)**
Contratos públicos	% de empréstimos rejeitados ou recusados	PME cujos pedidos de empréstimos bancários foram recusados ou rejeitados, % [fonte: SAFE]	6	5,7	9,6	10	5,7	**4,5%**	**12,4%**
	PME contratantes	Contratantes que são PME, % do total [fonte: Painel de Avaliação do Mercado Único]		42	33	41	34	**23,5%**	**63%**
	Propostas de PME	Propostas apresentadas por PME, % do total [fonte: Painel de Avaliação do Mercado Único]		44	53	79	42	**5%**	**70,8%**

(*) mais recente disponível

Fonte: Ver no quadro acima a respetiva fonte para cada indicador na coluna «Descrição».

Uma boa capacidade administrativa cria condições para a prosperidade económica, o progresso social e a justiça. As administrações públicas a todos os níveis de governo dão resposta a situações de crise, asseguram a prestação de serviços públicos e contribuem para reforçar a resiliência com vista ao desenvolvimento sustentável da economia da UE.

A administração pública portuguesa tem um desempenho próximo da média da UE, mas a sua eficácia pode ser melhorada ([56]). De destacar que existe uma margem significativa para reforçar a elaboração de políticas baseadas em dados concretos em Portugal, especialmente em termos de avaliações de impacto regulamentar, participação das partes interessadas e avaliação *ex post* da legislação (gráfico A11.1). Por outro lado, o parlamento nacional tem vindo a tomar iniciativas para melhorar a transparência do processo legislativo do governo. As propostas legislativas do governo devem ser acompanhadas de estudos e documentos que os justifiquem e apoiem, bem como de pareceres consultivos das partes interessadas. O Governo português garante a possibilidade de consulta pública relativamente a propostas legislativas ou regulamentares através de uma plataforma em linha (ConsultaLEX), lançada em 2019.

Apesar de a qualidade dos serviços públicos digitais em Portugal ser superior à média, a percentagem de utilizadores da administração pública em linha é globalmente baixa. Neste contexto, o plano de recuperação e resiliência de Portugal visa, nomeadamente, modernizar a administração pública do país através do investimento em tecnologias informáticas, da melhoria da motivação e das qualificações dos funcionários públicos (nomeadamente para efeitos de retenção) e da descentralização de poderes às administrações locais.

Em matéria de fornecimento de dados públicos abertos, Portugal está aquém da média da UE. Esta situação reduz a capacidade dos cidadãos para responsabilizarem as suas instituições através de verificações de informação. No entanto, o portal «Mais transparência», lançado em abril de 2021, permite que os cidadãos consultem informações sobre os prestadores estatais.

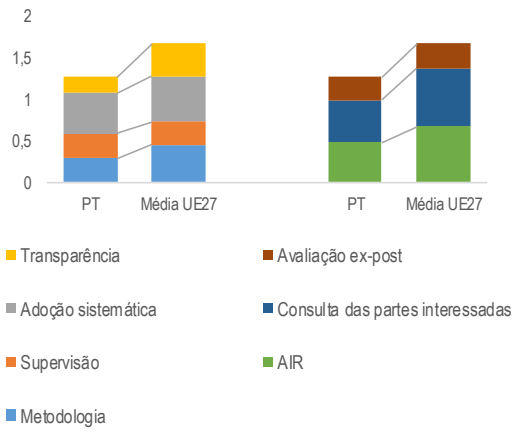
O sistema judicial regista problemas no que diz respeito à sua eficiência, especialmente nos tribunais administrativos e fiscais. Nos tribunais administrativos, o tempo de resolução (847 dias em primeira instância e 877 dias em segunda instância) e o número de processos administrativos pendentes continuam a ser comparativamente elevados. No entanto, a qualidade do sistema judicial é globalmente boa e as ferramentas digitais são utilizadas nos tribunais em certa medida. No que diz respeito à independência judicial, não foram comunicadas deficiências sistémicas ([57]).

O envelhecimento da força laboral do setor público e a sua insuficiente formação podem comprometer a capacidade da administração. A percentagem de trabalhadores do setor público com ensino superior em Portugal é inferior à média da UE-27. A participação comparativamente baixa na educação de adultos pode prejudicar a melhoria das competências. Os riscos para a manutenção da capacidade da administração podem também advir da percentagem relativamente elevada de trabalhadores do setor público que têm entre 55 e 74 anos, especialmente em setores estratégicos. Portugal tem, por exemplo, uma das percentagens mais elevadas de professores com idade igual ou superior a 50 anos na UE. Portugal implementa programas centrados no capital humano e nas competências.

([56]) Indicadores mundiais de governação, 2020

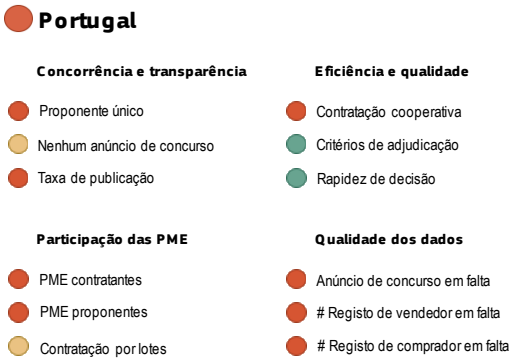
([57]) Para uma análise mais pormenorizada do desempenho do sistema judicial em Portugal, ver o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022 (a publicar) e o capítulo relativo a Portugal no relatório de 2022 da Comissão sobre o Estado de direito (a publicar).

Gráfico A11.1: **Desempenho nos indicadores de elaboração de políticas com base em dados concretos**



1) AIR: Avaliação do impacto regulamentar
Fonte: OCDE (indicadores iREG)

Gráfico A11.2: **Desempenho no indicador de contratação pública do mercado único**



1) Os indicadores de concorrência e transparência têm uma ponderação tripla, ao passo que os indicadores de eficiência e qualidade têm ponderações unitárias. Todos os outros recebem uma ponderação de 1/3 no indicador composto SMS.
Fonte: Dados do Painel de Avaliação do Mercado Único de 2020

Alguns elementos da gestão das finanças públicas de Portugal merecem atenção. Portugal não tem um desempenho satisfatório em matéria de contratos públicos, em especial nas questões fundamentais da concorrência e da transparência. Além disso, poderiam ser introduzidas melhorias a nível da participação das pequenas e médias empresas nos contratos públicos e da qualidade dos dados (gráfico A11.2). Portugal tem uma das piores classificações no índice do quadro orçamental nacional de médio prazo da Comissão, devido a uma menor cobertura dos objetivos/limites máximos incluídos nos planos orçamentais nacionais de médio prazo, à ligação entre os objetivos/limites máximos desses planos e os orçamentos anuais e a um menor nível de pormenor. Paralelamente, uma recente alteração da Lei de Enquadramento Orçamental, que já entrou em vigor e, por conseguinte, não se encontra refletida nesse índice, deverá dar resposta a alguns destes problemas ([58]).

([58]) Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril, que altera a Lei de Enquadramento Orçamental.

Quadro A11.1: **Indicadores relativos à administração pública**

PT	Indicador (1)	2017	2018	2019	2020	2021	UE27
Administração pública em linha							
1	Percentagem de pessoas que utilizaram a internet no último ano para interagir com autoridades públicas (%)	61,0	55,0	54,0	57,0	59,0	70,8
2	Pontuação global 2021 na análise comparativa de 2021 relativamente à administração pública em linha (2)	na	na	na	na	79,1	70,9
Governo aberto e instituições orçamentais independentes							
3	Índice de maturidade dos dados abertos de 2021	na	na	na	na	65,8	81,1
4	Índice relativo ao âmbito das instituições orçamentais	66,4	71,4	71,4	60,0	na	56,8
Nível de habilitações literárias, educação de adultos, paridade entre homens e mulheres e envelhecimento							
5	Percentagem de trabalhadores da administração pública com o ensino superior, níveis 5-8 (3)	32,8	32,0	32,8	34,8	37,4	55,3
6	Taxa de participação dos trabalhadores da administração pública na educação de adultos (3)	13,1	13,6	13,5	13,7	17,5	18,6
7	Paridade entre homens e mulheres nos altos cargos da função pública (4)	15,6	5,0	7,8	1,0	1,6	21,8
8	Percentagem de trabalhadores do setor público entre os 55 e os 74 anos (3)	24,6	25,0	26,9	26,6	26,5	21,3
Gestão das finanças públicas							
9	Índice do quadro orçamental a médio prazo	0,62	0,62	0,62	0,62	na	0,72
10	Índice da robustez das regras orçamentais	2,1	2,1	2,1	2,1	na	1,5
11	Indicador composto de contratação pública	-4,0	-5,3	-3,7	-6,7	na	-0,7
Elaboração de políticas com base em dados concretos							
12	índice de política regulamentar e práticas de governação nos domínios da participação das partes interessadas, da avaliação do impacto regulamentar (AIR) e da avaliação ex-post da legislação	1,03	na	na	1,27	na	1,7

1) Os valores elevados denotam um bom desempenho, com exceção dos indicadores 7 e 8.
2) Mede o enfoque no utilizador (incluindo para os serviços transfronteiras) e a transparência dos serviços públicos digitais, bem como a existência de fatores que facilitam a prestação desses serviços.
3) Interrupção na série em 2021.
4) Definido como o valor absoluto da diferença entre a percentagem de homens e de mulheres em cargos superiores da função pública.
Fonte: Inquérito sobre a utilização de TIC, Eurostat (#1); Relatório comparativo da administração pública em linha (#2); Relatório sobre a maturidade dos dados abertos (#3); Base de dados sobre governação orçamental (#4, 9, 10); Inquérito às forças de trabalho, Eurostat (#5, 6, 8), Instituto Europeu para a Igualdade de Género (#7), indicador compósito do Painel de Avaliação do Mercado Único relativo aos contratos públicos (#11); Indicadores da OCDE em matéria de política regulamentar e governação (#12).

ANEXO 12: DESAFIOS EM MATÉRIA DE EMPREGO, COMPETÊNCIAS E POLÍTICA SOCIAL FACE AO PILAR EUROPEU DOS DIREITOS SOCIAIS

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais serve de orientação para uma convergência ascendente em torno de melhores condições de vida e de trabalho na União Europeia. A aplicação dos seus 20 princípios em matéria de igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas, proteção social e inclusão social, apoiada pelas grandes metas da UE para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, reforçará os esforços da UE no sentido de uma transição digital, ecológica e justa. O presente anexo apresenta uma panorâmica dos progressos realizados por Portugal na consecução dos objetivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

O mercado de trabalho português revelou-se resiliente durante a crise da COVID-19. A taxa de emprego diminuiu ligeiramente em resultado da pandemia e o agravamento da taxa de desemprego foi menos acentuado do que o esperado (de 6,7 % em 2019 para 7 % em 2020), tendo diminuído para 6,6 % em 2021. Os jovens foram os mais negativamente afetados pela crise, como o testemunha o aumento da taxa de desemprego dos jovens, que passou de 18,3 %, em 2019, para 23,4 % em 2021. A percentagem de jovens (dos 15 aos 29 anos) que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação aumentou em 2020, mas melhorou para 9,5 % em 2021 (UE: 13,2 %). Garantir que os jovens têm acesso a empregos de qualidade e a contratos mais estáveis é essencial para que Portugal possa contribuir para a consecução da grande meta da UE em matéria de emprego para 2030.

Um número crescente de estudantes optou por continuar a frequentar o ensino e a formação, mas os níveis de habilitações continuam a ser baixos entre a população adulta. A taxa de abandono escolar precoce diminuiu acentuadamente nos últimos anos, situando-se em 5,9 % em 2021, quase 4 pontos percentuais abaixo da média da UE. No entanto, subsistem disparidades regionais, sendo que a taxa varia entre 6,6 %, na região Centro, e 23,2 % nos Açores. Apesar das recentes melhorias, Portugal enfrenta um défice estrutural de competências, sendo que uma grande percentagem da população tem baixos níveis de instrução. Tal torna necessário investir na educação de adultos e melhorar as competências básicas, como a numeracia, a literacia e as competências digitais. O plano de recuperação e resiliência português inclui uma componente abrangente de competências e qualificações que visa modernizar o sistema de ensino e formação profissionais, melhorar as competências dos adultos e promover o emprego permanente e de qualidade. Para além do investimento significativo no ensino e formação profissionais previsto no âmbito do PRR, o Fundo Social Europeu Mais pode ser mobilizado para continuar a melhorar a educação de adultos (a taxa de participação na educação de adultos nas últimas quatro semanas ([59]) era de 12,9 % em 2021, acima da média da UE de 10,8 %) e proporcionar competências básicas às pessoas com baixas qualificações. A utilização do financiamento da UE disponível é essencial para que Portugal possa contribuir para alcançar a grande meta da UE em matéria de competências para 2030.

Embora os riscos de pobreza e exclusão social registem tendências positivas nos últimos anos, subsistem problemas. A percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social continuou também a diminuir, passando de 21,1 %, em 2019, para 20 % em 2020, abaixo da média da UE (21,6 %). Esta diminuição traduz uma queda em todas as subcomponentes (taxa de risco de pobreza, privação material e social grave e percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa). Em 2020, as transferências sociais (excluindo pensões) contribuíram para reduzir a taxa de risco de pobreza em 26 % (um aumento de 1,8 pontos percentuais relativamente a 2019), permanecendo significativamente aquém da média da UE (32,7 %). Subsistem lacunas na cobertura da proteção social para várias categorias de trabalhadores atípicos, em especial no que diz respeito às prestações de desemprego e de

([59]) O relatório por país utiliza o indicador relativo à participação em educação de adultos nas quatro semanas anteriores, e não o indicador sobre a aprendizagem nos 12 meses anteriores, uma vez que os dados do Inquérito à Educação de Adultos (AES) para o indicador de 12 meses só se encontram disponíveis para 2016, ao passo que o novo indicador do Inquérito às Forças de Trabalho (IFT) acordado para utilização no painel de indicadores sociais e como grande meta em matéria de competências para 2030 só estará disponível em 2023.

doença. Estas lacunas no acesso são relevantes tendo em conta a elevada percentagem de trabalhadores com contratos temporários (perto de 18 % em 2020) e a percentagem de trabalhadores por conta própria (cerca de 11 % da população empregada). A melhoria da eficiência e da capacidade do sistema de proteção social, o acesso aos serviços sociais, incluindo os cuidados continuados, e a promoção de habitação acessível e a preços comportáveis são essenciais para que Portugal contribua para alcançar a grande meta da UE em matéria de redução da pobreza para 2030.

Quadro A12.1: **Painel de indicadores sociais para Portugal**

Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho	Abandono precoce da educação ou formação (% da população com 18-24 anos)	5,9
	Nível de competências digitais (% da população com 16-74 anos) (2021)	55,0
	Jovens NEET (% da população total com 15-29 anos) (2021)	9,5
	Disparidade de emprego entre homens e mulheres (pontos	5,9
	Rácio dos quintis de rendimento (S80/S20) (2020)	5,0
Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas	Taxa de emprego (% da população com 20-64 anos)	75,9
	Taxa de desemprego (% da população com 15-74 anos)	6,6
	Taxa de desemprego de longa duração	2,9
	Crescimento do RDBF *per capita* (2008=100) (2020)	106,0
Proteção e inclusão sociais	Risco de pobreza ou exclusão social (em %) (2020)	20,0
	Crianças em risco de pobreza ou exclusão social (em %) (2020)	21,9
	Impacto das transferências sociais (com exclusão das pensões) na redução da pobreza (% de redução do risco de pobreza) (2020)	26,0
	Disparidade na taxa de emprego das pessoas com deficiência (rácio)	18,2
	Sobrecarga das despesas com habitação (% da população) (2020)	4,1
	Crianças com menos de 3 anos de idade em estruturas formais de acolhimento (% das crianças com menos de 3 anos) (2020)	53,0
	Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio (% da população com mais de 16 anos) (2020)	1,6

Situação crítica	A acompanhar	Fraco, mas a melhorar	Bom, mas a acompanhar	Na média	Acima da média	Melhor desempenho

Atualização de 29 de abril de 2022. O painel de indicadores sociais classifica os Estados-Membros de acordo com uma metodologia estatística acordada com o COEM e o Comité do CPS. Analisa conjuntamente os níveis e as alterações dos indicadores em comparação com as respetivas médias da UE e classifica os Estados-Membros em sete categorias. Para consultar os pormenores metodológicos, consultar o Relatório Conjunto sobre o Emprego 2022. Devido a alterações na definição do nível de competências digitais das pessoas em 2021, a título excecional só são utilizados níveis na avaliação deste indicador; NEET: jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação; RDBF: rendimento disponível bruto das famílias.
Fonte: Para consultar os pormenores metodológicos, ver o projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2021, COM(2020) 744 final.

O presente anexo descreve os principais desafios para o sistema de educação e formação de Portugal tendo em conta os objetivos a nível da UE estabelecidos no quadro estratégico do Espaço Europeu da Educação e outros indicadores contextuais, com base na análise do Monitor da Educação e da Formação de 2021. O sistema de educação e formação português enfrenta desafios em termos de qualidade e equidade, que poderão ser agravados em resultado da pandemia. Portugal regista um atraso significativo em relação às metas da UE em matéria de participação no ensino pré-escolar e de conclusão do ensino superior. O número de professores com mais de 50 anos e o rácio professores/alunos são consideravelmente superiores à média da UE.

Apesar dos progressos significativos na maioria dos indicadores de desempenho em matéria de educação, subsistem problemas em matéria de equidade. As reformas e as medidas aplicadas em matéria de educação parecem ter tido um efeito positivo na redução da taxa de abandono precoce do ensino e da formação, na melhoria das competências básicas e na promoção da frequência do ensino superior. No entanto, o nível de progresso varia entre as regiões portuguesas e o contexto socioeconómico continua a ter um papel importante no desempenho dos estudantes. O plano de recuperação e resiliência inclui medidas para apoiar a qualidade e a equidade de acesso à educação, em especial através da digitalização das escolas e de uma reforma do ensino e formação profissionais (EFP).

Progressos rumo à universalização da participação na educação e acolhimento na primeira infância. Com o apoio do PRR, o Governo português tenciona expandir a sua rede pré-escolar, com o objetivo de proporcionar acesso gratuito à educação e acolhimento na primeira infância para todas as crianças com 3 anos de idade.

É necessário renovar os edifícios escolares. A maior parte das escolas portuguesas foram construídas nas décadas de 1970 e 1980, e cerca de 50 % destas escolas ainda não foram renovadas. O programa de modernização do ensino secundário, lançado em 2007, foi interrompido durante o período de vigência do programa de assistência financeira (2011-2014). Apoiado pelo FEDER, o programa nacional para a remoção do amianto dos edifícios escolares (desde a educação e acolhimento na primeira infância até à escolaridade obrigatória) foi anunciado em junho de 2020. No total, 599 escolas beneficiarão do investimento previsto para remover 950 000 metros quadrados de amianto. As atuais mudanças curriculares, a nova filosofia em matéria de perfil dos alunos e a autonomia escolar exigem diferentes formas de organizar o espaço escolar e modernizar as instalações escolares.

A pandemia de COVID-19 pode ter agravado as desigualdades educacionais entre os estudantes. As medidas de equidade no domínio da educação adotadas pelo governo foram importantes para atenuar os efeitos adversos da pandemia. O Plano 21|23 Escola+ ([60]) visa compensar as perdas de aprendizagem dos alunos durante o confinamento. O Conselho Nacional da Educação (CNE) indica ([61]) que 23 % dos alunos podem não ter participado regularmente em atividades escolares durante o período de ensino à distância, principalmente crianças e jovens oriundos de meios socioeconómicos desfavorecidos. Os níveis de ansiedade nas crianças agravaram-se, traduzindo-se em perturbações de comportamento e de sono. As pessoas com idades compreendidas entre os 16 e os 24 anos declararam sentir ansiedade, sinais de depressão, irritabilidade e solidão. Um quarto dos professores inquiridos reconheceu uma falta de competências, conhecimentos ou experiência na utilização de metodologias de aprendizagem à distância. Metade deles considerou que a aprendizagem não foi perturbada, embora 70 % registem um aumento do número de alunos com dificuldades de aprendizagem, especialmente nas escolas primárias (76 %).

O envelhecimento da população docente e a escassez de professores em determinados domínios estão a tornar-se um grande problema a nível da educação. O CNE destaca ([62]) o aumento gradual do número de professores que se reformam em cada ano. Nos próximos

([60]) https://escolamais.dge.mec.pt/

([61]) https://www.cnedu.pt/content/noticias/estudos/Estudo_AssembleiaRepublica-Efeitos_da_pandemia_COVID-19.pdf

([62]) https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estudos_e_relatorios/Estudo_Selecao_e_Recrutamento_de_Docentes_julho2019.pdf

anos, esta situação será agravada, uma vez que se verifica um declínio gradual simultâneo do número de estudantes que obtêm o mestrado em educação. Atualmente, existe já uma falta de professores qualificados para várias disciplinas. Tal como referido pelos sindicatos ([63]), esta situação é particularmente grave na área metropolitana de Lisboa e na região do Algarve. De acordo com um estudo ([64]) realizado pelas autoridades educativas portuguesas, seriam necessários cerca de 34 500 professores suplementares para evitar a escassez, até 2030/2031. O mesmo estudo indica que 20 % dos atuais professores se reformarão nos próximos cinco anos e 58 % no prazo de 10 anos. A escassez de professores é particularmente grave nos Açores, onde será apresentado um programa específico de apoio aos professores em 2022.

A atratividade do ensino superior está a aumentar. No ano letivo de 2021/2022, registou-se o segundo maior número de candidaturas ao ensino superior desde 1989. Houve um maior número de candidaturas de estudantes, nomeadamente provenientes de cursos de EFP e de cursos artísticos especializados, que têm de realizar exames de entrada especiais desde 2020. Os professores do ensino superior necessitam de modernizar os seus métodos de ensino e de receber formação suficiente sobre competências

Quadro A13.1: **Metas a nível da UE e outros indicadores contextuais no âmbito do quadro estratégico do Espaço Europeu da Educação**

				2015		2021	
Indicador			**Meta**	**Portugal**	**UE27**	**Portugal**	**UE27**
Participação na educação e acolhimento na primeira infância (+ de 3 anos)			**96%**	**88,7%** [d]	**91,9%**	**92,2%** [2019, d]	**92,8%** [2019]
Jovens de 15 anos com fraco aproveitamento em:		**Leitura**	**< 15%**	**17,2%**	**20,4%**	**20,2%** [2018]	**22,5%** [2018]
		Matemática	**< 15%**	**23,8%**	**22,2%**	**23,3%** [2018]	**22,9%** [2018]
		Ciências	**< 15%**	**17,4%**	**21,1%**	**19,6%** [2018]	**22,3%** [2018]
Jovens que abandonam precocemente a educação ou a formação (18-24 anos)	**Total**		**< 9 %**	**13,7%**	**11,0%**	**5,9%**	**9,7%**
	Por género	*Homens*		16,4%	12,5%	7,7%	11,4%
		Mulheres		11,0%	9,4%	4,1%	7,9%
	Por grau de urbanização	*Cidades*		11,8%	9,6%	5,0%	8,7%
		Zonas rurais		17,3%	12,2%	7,3%	10,0%
	Por país de nascimento	*Nativos*		13,5%	10,0%	5,9%	8,5%
		Nascidos na UE		: [u]	20,7%	: [u]	21,4%
		Nascidos fora da UE		16,1%	23,4%	: [u]	21,6%
Diplomados do ensino superior (25-34 anos)	**Total**		**45%**	**33,1%**	**36,5%**	**47,5%**	**41,2%**
	Por género	*Homens*		25,4%	31,2%	38,3%	35,7%
		Mulheres		40,6%	41,8%	56,5%	46,8%
	Por grau de urbanização	*Cidades*		40,5%	46,2%	53,5%	51,4%
		Zonas rurais		24,1%	26,9%	35,7%	29,6%
	Por país de nascimento	*Nativos*		33,4%	37,7%	47,6%	42,1%
		Nascidos na UE		40,1%	32,7%	56,3%	40,7%
		Nascidos fora da UE		26,3%	27,0%	41,1%	34,7%
Percentagem de professores (ISCED 1-3) com idade igual ou superior a 50 anos				36,0%	38,3%	45,8% [2019]	38,9% [2019]

1) No estudo PISA de 2018, a média da UE relativa ao desempenho em leitura não inclui a Espanha; d = definição diferente, u = baixa fiabilidade, : = não disponível; Ainda não estão disponíveis dados para as restantes metas a nível da UE no âmbito do quadro estratégico do Espaço Europeu da Educação, que abrangem o insucesso em competências digitais, a exposição dos diplomados do ensino profissional à aprendizagem baseada no trabalho e a participação de adultos na aprendizagem.
Fonte: Eurostat (UOE, LFS); OCDE (PISA).

([63]) https://www.spliu.pt/spliu488.pdf

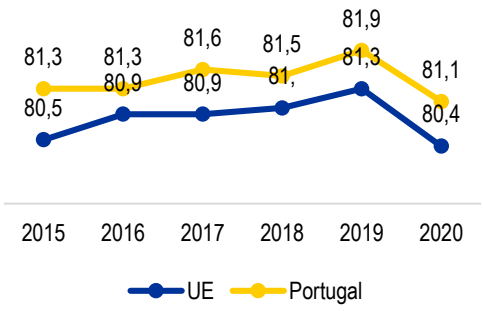
([64]) «Estudo de diagnóstico de necessidades docentes de 2021 a 2030», Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, novembro de 2021.

tecnológicas e recursos digitais. Para promover os domínios STEAM (ciência, tecnologia, engenharia, artes e matemática), o PRR inclui os programas «Impulso Adultos» e «Impulso Jovens STEAM», que ajudam as universidades a organizar, planear e conceber cursos/programas STEAM, em associação com empregadores e municípios. Outra iniciativa apoiada pelo PRR consiste em criar mais 650 clubes escolares «Ciência Viva» em todo o país, em parceria com instituições de ensino superior, centros de investigação, museus, empresas baseadas na inovação, associações e ONG.

Especialmente relevante tendo em conta a atual pandemia de COVID-19, a existência de cuidados de saúde resilientes é uma condição prévia para uma economia e uma sociedade sustentáveis. O presente anexo apresenta uma panorâmica do setor dos cuidados de saúde em Portugal.

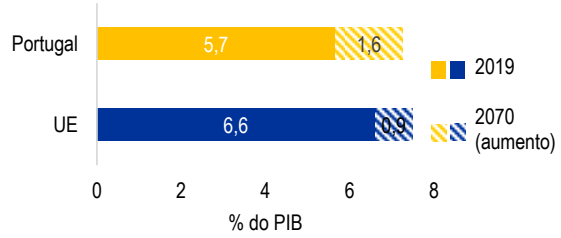
A esperança de vida em Portugal é ligeiramente superior à média da UE-27, mas diminuiu quase 10 meses em 2020 devido à COVID-19. Em 17 de abril de 2022, Portugal registava uma incidência cumulativa de 2,14 óbitos ligados à COVID-19 por 1 000 habitantes e de 364 casos confirmados de COVID-19 por 1 000 habitantes. A taxa de mortalidade em Portugal é globalmente baixa, incluindo a mortalidade por causas tratáveis. Não obstante, a obesidade é um problema crescente de saúde pública entre adultos e adolescentes. Além disso, a pandemia de COVID-19 perturbou os programas de rastreio do cancro, resultando numa redução temporária das taxas de rastreio em 2020.

Gráfico A14.1: **Esperança de vida à nascença (em anos)**



Fonte: Base de dados do Eurostat

Gráfico A14.2: **Aumento previsto das despesas públicas com cuidados de saúde no período 2019-2070 (cenário de referência do Grupo de trabalho sobre o envelhecimento da população)**



Fonte: Comissão Europeia/CPE (2021).

Em Portugal, as despesas de saúde relativamente ao PIB têm sido continuamente inferiores à média da UE-27. Em 2019, as despesas de saúde *per capita* foram cerca de 33 % inferiores à média da UE-27. A parte pública das despesas de saúde é comparativamente baixa (61 %) em Portugal. Tal traduz-se numa das percentagens mais elevadas de pagamentos diretos de cuidados de saúde na UE, correspondendo a quase o dobro da média da UE-27. Com base no perfil etário da população portuguesa, prevê-se que as despesas públicas com a saúde aumentem o correspondente a 1,6 pontos percentuais do PIB até 2070 (contra 0,9 pontos percentuais na UE), exacerbando assim possíveis problemas de sustentabilidade orçamental a longo prazo.

A pandemia de COVID-19 pôs em evidência os problemas estruturais subjacentes ao sistema de saúde de Portugal. O Serviço Nacional de Saúde do país enfrenta uma situação difícil desde há anos, devido ao aumento das despesas com salários, medicamentos e serviços médicos, juntamente com deficiências internas no planeamento orçamental e na relação custo-eficácia, que têm repercussões nos pagamentos em atraso dos hospitais e, possivelmente, também nas cadeias de abastecimento. Estas pressões associaram-se a uma escassez de pessoal de saúde e a deficiências no planeamento dos efetivos em todas as áreas geográficas e especialidades médicas. Em especial, e apesar de o número de profissionais de saúde estar a aumentar na última década, o número de enfermeiros por 1 000 habitantes ainda se situava abaixo da média da UE em 2019.

Quadro A14.1: **Principais indicadores, saúde**

	2016	2017	2018	2019	2020	Média da UE (ano mais recente)
Mortalidade tratável por 100 000 habitantes (mortalidade evitável graças a cuidados de saúde otimizados)	88,9	84,0	82,9	79,0		92.1 (2017)
Mortalidade por cancro por 100 000 habitantes	245,8	243,5	243,3	244,8		252.5 (2017)
Despesas correntes com cuidados de saúde, % do PIB	9,4	9,3	9,4	9,5		9.9 (2019)
Comparticipação pública nas despesas com cuidados de saúde, % das despesas correntes com cuidados de saúde	61,7	61,2	61,2	61,0		79.5 (2018)
Despesas com prevenção, % das despesas correntes com cuidados de saúde	1,8	1,8	1,8	1,8		2.8 (2018)
Camas em unidades de cuidados intensivos por 100 000 habitantes	325,0	324,7	329,3	332,7		387.4 (2019)
Médicos por 1 000 habitantes *	4,8	5,0	5,2	5,3		3.8 (2018)
Enfermeiros por 1 000 habitantes *	6,5	6,7	6,9	7,1		8.2 (2018)
Consumo de antibióticos para uso sistémico na comunidade, dose diária definida por 1 000 habitantes por dia **	17,5	16,9	17,7	17,9	13,7	14.5 (2020)

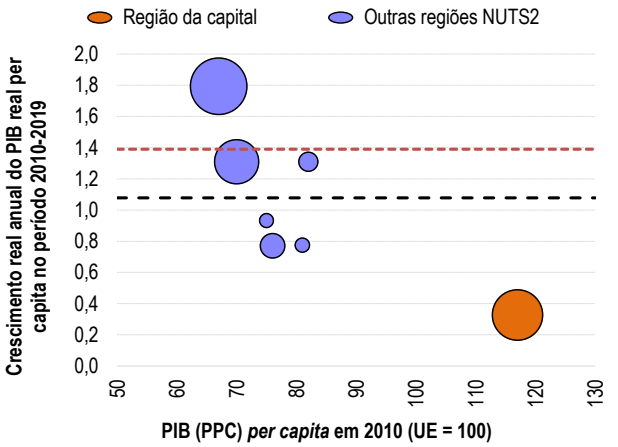
1) Os dados relativos à densidade de médicos referem-se a médicos em exercício em todos os países, exceto FI, EL, PT (autorizados a exercer) e SK (profissionalmente ativos).
1) Os dados relativos à densidade de enfermeiros referem-se a enfermeiros em exercício em todos os países (imputação a partir do ano 2014 para FI), exceto IE, FR, PT, SK (profissionalmente ativos) e EL (enfermeiros que trabalham apenas em hospitais). Para mais informações: https://ec.europa.eu/health/state-health-eu/country-health-profiles_pt
Fonte: Base de dados do Eurostat; Exceto: * Base de dados do Eurostat e OCDE, ** ECDC.

O plano de recuperação e resiliência de Portugal prevê várias reformas e investimentos no setor da saúde. Inclui um conjunto de iniciativas que se reforçam mutuamente para aumentar a capacidade de resposta do Serviço Nacional de Saúde nos domínios dos cuidados de saúde primários, mentais e prolongados, juntamente com medidas orientadas pela eficiência destinadas a melhorar a governação, a relação custo-eficácia, o acesso e a qualidade dos serviços hospitalares públicos. Os investimentos estão igualmente orientados para a digitalização do Serviço Nacional de Saúde no seu conjunto, com medidas específicas também dirigidas às regiões ultraperiféricas da Madeira e dos Açores. Prevê-se que os serviços de cuidados de saúde primários, mentais e prolongados passem a estar fortemente ancorados nos serviços locais e nos cuidados de proximidade. O plano contém igualmente medidas acessórias para promover uma maior adesão ao sistema de centralização das aquisições e a divulgação das melhores práticas de governação, incluindo um melhor controlo do desempenho dos hospitais públicos e uma maior responsabilização dos gestores hospitalares no que diz respeito à relação custo-eficácia e à qualidade do serviço.

A dimensão regional é um fator importante para se avaliar a evolução económica e social nos Estados-Membros. A tomada em consideração desta dimensão permite uma resposta estratégica bem calibrada e direcionada que promova a coesão e assegure um desenvolvimento económico sustentável e resiliente em todas as regiões. As disparidades regionais continuam a ser significativas em Portugal. Em 2020, Lisboa era a única região de Portugal cujo PIB *per capita* se aproximava da média da UE. Em cinco das sete regiões, o PIB *per capita* era inferior a 75 % da média da UE. Durante a última década, o PIB *per capita* de Portugal cresceu mais lentamente do que a média da UE, apesar de a maioria das regiões ter registado um crescimento sustentado desde 2011-2012 e ter seguido uma trajetória convergente com a média da UE até ao início da pandemia de COVID-19. Lisboa é a exceção, embora o seu crescimento na última década não tenha impedido que o PIB *per capita* descesse para um nível ligeiramente inferior à média da UE em 2020.

Entre 2010 e 2019, o PIB *per capita* das regiões portuguesas cresceu a um ritmo mais lento do que a média da UE. Em 2019, o PIB *per capita* de Portugal representava 79 % da média da UE. Lisboa registava o PIB *per capita* mais elevado entre as regiões portuguesas e era a única região portuguesa cujo nível de PIB superava a média da UE. O Algarve e a Madeira eram as duas regiões cujo PIB *per capita* era mais próximo da média da UE (isto é, 88 % e 76 %).

Gráfico A15.1: **Portugal, indicadores selecionados a nível regional**



1) A dimensão das bolhas corresponde à dimensão da população
Fonte: Comissão Europeia

Portugal continua a deparar-se com problemas para alcançar um maior nível de coesão inter e intrarregional. O crescimento médio mais dinâmico durante o período 2010-2019 foi registado na região Norte, seguida da região Algarve e da região Centro. Verifica-se também uma tendência ascendente nas restantes regiões. Persistem fortes disparidades entre Portugal continental e as suas regiões ultraperiféricas. A percentagem de pessoas em

Quadro A15.1: **Portugal, indicadores selecionados a nível regional**

Região NUTS 2	PIB per capita (PCP)	Produtividade (VAB (PCP) por pessoa empregada)	Crescimento do PIB per capita	Crescimento da população	Taxa de desemprego	Despesas com I & D	Despesas das empresas com I & D	Emissões de CO_2 provenientes de combustíveis fósseis per capita	Desempenho em termos de inovação
	UE 27=100, 2019	UE 27=100, 2018	Variação média em % relativamente ao ano anterior, 2010-2019	Variação total em %, 2011-2019	% da população ativa, 2020	% do PIB, 2018	% do PIB, 2018	tCO_2 equivalente, 2018	Grupo regional de desempenho do MRI
União Europeia	100	100	1,39	1,8	7,1	2,19	1,5	7,2	
Portugal	79	74	1,08	-2,6	6,8	1,36	0,7		
Norte	68	64	1,79	-3,2	6,8	1,53	0,8	3,3	Inovador moderado
Algarve	88	75	1,31	-2,9	8,3	0,34	0,1	5,3	Inovador emergente +
Centro (PT)	69	68	1,31	-4,9	5,6	1,31	0,7	6,7	Inovador moderado -
Área Metropolitana de Lisboa	103	90	0,33	1,4	7,7	1,63	0,8	2,7	Inovador moderado
Alentejo	73	72	0,77	-7,2	5,9	0,67	0,4	23,9	Inovador emergente +
Região Autónoma dos Açores	70	66	0,93	-1,6	6,1	0,32	0,0	3,6	Inovador emergente
Região Autónoma da Madeira	76	71	0,78	-5,1	7,9	0,39	0,1	3,3	Inovador emergente +

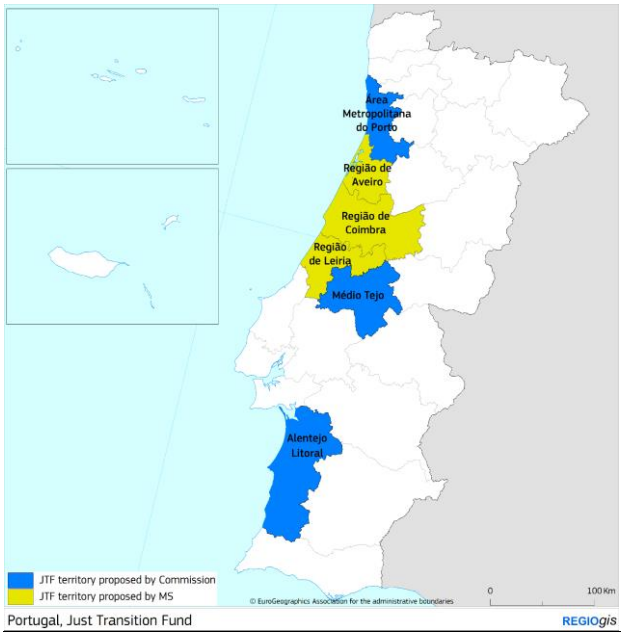
Fonte: Eurostat

risco de pobreza ou exclusão social nos Açores (32,4 %) e na Madeira (32,9 %) é particularmente elevada (média portuguesa: 19,8 %). Estas regiões enfrentam um rápido envelhecimento da população associado à migração dos jovens. As disparidades no PIB *per capita* são também causadas pelas importantes disparidades em termos de produtividade do trabalho entre as zonas costeiras e as regiões do interior, bem como entre as áreas metropolitanas e as pequenas cidades e vilas.

A produtividade do trabalho (medida pelo valor acrescentado bruto real por trabalhador) corresponde a 74 % da média da UE. Todas as regiões continuaram a crescer de forma constante nos anos que se seguiram à crise financeira, com exceção da região de Lisboa, que registou uma ligeira diminuição e continuou a ser a região de Portugal com a maior produtividade do trabalho *per capita* (90 % da média da UE em 2018).

Vários territórios portugueses enfrentam problemas na transição para a neutralidade climática, incluindo o Alentejo Litoral e o Médio Tejo, onde as duas centrais elétricas a carvão no município de Sines e em Pego, no município de Abrantes, foram encerradas em 2021. Estas centrais eram as maiores emissoras de gases com efeito de estufa em Portugal, incluindo todos os setores.

Gráfico A15.2: **Territórios mais afetados pela transição climática em Portugal**



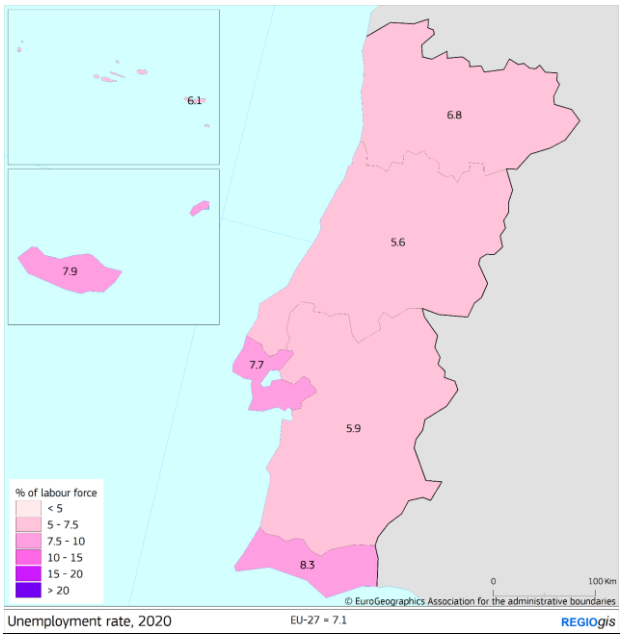
Fonte: Comissão Europeia

Existem também indústrias de fabricação de produtos petrolíferos refinados e de plásticos, altamente poluentes, em Sines e Matosinhos (na área metropolitana do Porto). Portugal propôs três territórios adicionais para apoio ao abrigo do Mecanismo para uma Transição Justa, nomeadamente **Aveiro, Coimbra e Leiria (região Centro Litoral)**, estando a proposta a ser avaliada pela Comissão. O país argumenta que estes quatro territórios são os mais afetados pela transição climática, em especial no que diz respeito às perdas de postos de trabalho esperadas e à transformação dos processos de produção.

Portugal é um inovador moderado, caracterizado por diferenças em termos de potencial de I & I a nível regional. As regiões de Lisboa, Centro e Norte concentram 92 % das unidades de I & D, quase 95 % dos investigadores e 94 % das despesas das empresas com I & D. Em 2019, as despesas totais com I & D em Portugal representaram 1,4 % do PIB (contra 0,72 % em 2000), sendo particularmente significativas no setor empresarial, que, em 2019, representou mais de 50 % das despesas totais com I & D (contra menos de 30 % em 2000). No entanto, Portugal permanece aquém da média da UE no que diz respeito à percentagem de inovadores de processos empresariais a nível interno, de despesas de inovação não I & D, de PME inovadoras que colaboram com outras empresas e

de exportações de bens de média e alta tecnologia.

Gráfico A15.3: **Desemprego em Portugal**



Fonte: Comissão Europeia

Em 2020, o nível de desemprego (15-74 anos) em Portugal atingiu 6,8 %, o que o coloca ligeiramente abaixo da média da UE (7,1 %). O desemprego é mais elevado no Algarve (8,3 %), na Madeira (7,9 %) e na região de Lisboa (7,7 %), seguidos do Norte (6,8 %) e dos Açores (6,1 %), sendo menos elevado no Centro (5,6 %) e no Alentejo (5,9 %). As últimas projeções demográficas para 2080 indicam que a população poderá diminuir de 10,3 milhões para 8,2 milhões. Em resultado das tendências demográficas, o rácio de envelhecimento em Portugal quase duplicará, passando de 159 para 300 pessoas idosas por cada 100 jovens em 2080. Se esta tendência se verificar, terá efeitos sistémicos e estruturais na capacidade de desenvolvimento do país, tanto económica como social. Os principais desafios prendem-se com a luta contra o desemprego dos jovens, a modernização das instituições e dos serviços de emprego, a sustentabilidade do modelo de segurança social, a precariedade do mercado de trabalho, a melhoria das qualificações, a promoção da inclusão social e a erradicação da pobreza.

A crise da COVID-19 afetou particularmente os setores e as regiões cujas economias dependem dos transportes e do turismo, em especial a Madeira, onde o turismo representa cerca de 25 % do PIB. Nos Açores e na Madeira, a dinâmica da retoma da atividade económica foi inferior à média nacional: em dezembro de 2020, a variação do índice de atividade económica em comparação com o mesmo mês de 2019 era de -2,5 nos Açores e -3,5 na Madeira, enquanto a média nacional era de -1,2. Dadas as características e a localização das regiões ultraperiféricas, será importante diversificar a sua economia e garantir a cooperação com outras regiões, com vista ao seu desenvolvimento económico e resiliência.

ANEXO 16: PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS NO SETOR FINANCEIRO

O presente anexo apresenta uma panorâmica dos principais desenvolvimentos no setor financeiro de Portugal. O setor bancário permaneceu estável durante a recessão económica causada pela pandemia. A pandemia interrompeu a recuperação gradual da economia portuguesa e do seu sistema bancário após a crise financeira. Dado que as indústrias vulneráveis à pandemia (turismo, hotelaria e transportes) desempenham um papel substancial na economia e representam entre 5 % e 15 % das carteiras de empréstimos dos bancos, as autoridades implementaram um conjunto eficaz de medidas de apoio — como moratórias e garantias — para ajudar as empresas e, indiretamente, preservar a estabilidade financeira. A maioria das medidas de apoio cessou no início de 2021, tendo as moratórias de crédito cessado no quarto trimestre de 2021. Os bancos portugueses mantiveram uma situação financeira sólida ao longo de 2020-2021. O setor tomou medidas prudentes para fazer face às futuras perdas com empréstimos que se esperam. O rácio de cobertura dos empréstimos não produtivos (NPL) aumentou para 55 % no terceiro trimestre de 2021, contra um nível anterior à pandemia de 51,5 %. Paralelamente, os NPL continuaram a diminuir ao longo de 2020-2021, principalmente através de vendas e abatimentos ao ativo, descendo para 4 % em setembro de 2021, contra 6,1 % no final de 2019, imediatamente antes do início da pandemia. Os indicadores de capital do setor mantiveram-se estáveis ao longo de 2021, com uma média de 17,8 % (rácio de adequação dos fundos próprios); todavia, os rácios de fundos próprios continuam a ser díspares entre os mutuantes e, em geral, inferiores aos da maioria dos Estados-Membros da UE (a média da UE era de 19,3 % em setembro de 2021). Mais recentemente, a forte recuperação económica pós-COVID está a ajudar a maioria dos bancos a gerar margens de lucro positivas. A rendibilidade dos capitais próprios atingiu 4,7 % nos três primeiros trimestres de 2021, permitindo aos mutuantes uma maior flexibilidade para o futuro. De um modo geral, os bancos apresentam balanços saudáveis, aparentemente aptos a fazer face a um eventual aumento diferido dos NPL.

Os bancos portugueses têm uma exposição significativa ao imobiliário. Os empréstimos para aquisição de habitação representam 45 % dos empréstimos dos bancos ao setor privado (T3 2021), ligeiramente acima da média da área do euro (44 %). No total, perto de um terço do balanço agregado do setor está exposto a ativos imobiliários comerciais e residenciais. Embora o endividamento das famílias em relação ao PIB se mantenha muito aquém do seu nível máximo atingido em 2009 (92 %), aumentou de 65 % (no final de 2019) para 68,7 % (no terceiro trimestre de 2021), excedendo atualmente a média da área do euro em cerca de 8 pontos percentuais. Em grande medida, o aumento do endividamento das famílias portuguesas resultou do crescimento bastante dinâmico do crédito às famílias (3,8 %) e, em particular, do número de novas hipotecas, que cresceu 4,4 % em 2021 e registou uma tendência

Quadro A16.1: **Indicadores de solidez financeira**

	2017	2018	2019	2020	2021
Total dos ativos do setor bancário (% do PIB)	200,8	190,8	181,2	206,7	207,5
Percentagem (ativos totais) dos cinco maiores bancos (%)	73,1	73,0	73,3	73,6	-
Percentagem (ativos totais) das instituições de crédito nacionais(%)[1]	69,7	68,3	68,4	68,5	69,5
Indicadores de solidez financeira:[1]					
- empréstimos não produtivos (% dos empréstimos totais)	13,3	9,4	6,1	4,9	4,0
- rácio de adequação dos fundos próprios (%)	15,2	15,2	16,7	18,1	17,8
- rendibilidade dos capitais próprios (%)	-0,8	2,7	4,3	0,0	4,7
Crescimento do crédito das ENF (variação anual homóloga, em %)	-0,3	1,8	0,9	9,5	4,5
Crescimento do crédito aos agregados familiares (variação anual homólo	-0,2	0,9	1,2	1,6	3,8
Rácio custos-receitas (%)[1]	52,9	60,2	59,2	56,0	51,1
Rácio empréstimos-depósitos (%)[1]	78,9	76,2	76,4	72,1	69,5
Liquidez do banco central em % dos passivos	6,9	5,8	5,4	9,2	10,8
Dívida do setor privado (% do PIB)	163,0	155,1	149,5	163,7	-
***Spread* da taxa de juro a longo prazo versus Bund (pontos de base)**	273,4	144,3	101,0	92,6	66,8
Rácio de financiamento do mercado (%)	42,8	43,7	45,2	45,8	-
Emissão de obrigações verdes (mil milhões de EUR)	-	-	1,1	1,5	2,1

1) Dados mais recentes: T3 2021

Fonte: BCE, Eurostat, Refinitiv

de aceleração ao longo do ano. Esta expansão do crescimento do crédito contribui também para o rápido aumento dos preços do imobiliário. No entanto, mais recentemente, há alguns sinais de uma desaceleração do crescimento das hipotecas. O imobiliário português, a par das viagens e do turismo, tem sido um dos principais motores da recuperação pós-crise financeira. Em consequência, os preços das habitações em Portugal registaram uma das taxas de crescimento mais rápidas na UE entre 2015 e 2021. A rápida acumulação de dívida das famílias, em particular da dívida a taxa variável, pode conduzir a incumprimentos nos pagamentos de empréstimos quando os níveis da dívida se revelam insustentáveis, na sequência, por exemplo, de um aumento das taxas de juro. Por conseguinte, seria difícil manter uma elevada valorização dos imóveis em caso de subida das taxas de juro, o que, por sua vez, poderia desencadear uma correção em alguns segmentos sobreavaliados do mercado imobiliário, afetando tanto a economia como o sistema financeiro através de vários canais. Neste contexto, a recente recomendação macroprudencial do Banco de Portugal, destinada a reduzir para 30 anos a maturidade média dos empréstimos hipotecários, pode melhorar os perfis de risco dos mutuários e contribuir para reduzir o ritmo de crescimento dos empréstimos hipotecários. O conjunto de medidas macroprudenciais já em vigor permitiu reduzir o rácio empréstimo/valor dos empréstimos à habitação para um nível inferior ao limiar de 80 %, contribuindo assim para limitar o papel do crédito dos bancos nacionais no aumento dos preços da habitação, reforçando simultaneamente a capacidade de resistência dos bancos a uma potencial descida dos preços do imobiliário de retalho.

ANEXO 17: MATRIZ DE AVALIAÇÃO DO PROCEDIMENTO RELATIVO AOS DESEQUILÍBRIOS MACROECONÓMICOS

A matriz de avaliação no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos apresenta os principais elementos da apreciação aprofundada relativa a Portugal realizada em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, como resumido no documento de trabalho dos serviços da Comissão [SWD(2022) 637 final] ([65]). Para os Estados-Membros selecionados no Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2022, apresenta, separadamente para cada fator de desequilíbrio e problema de ajustamento, as principais conclusões relativas à gravidade e à evolução dos problemas identificados, bem como a resposta e as lacunas estratégicas.

A economia portuguesa continua a registar um grande volume de dívida externa, pública e privada, num contexto de baixo crescimento da produtividade. Os elevados níveis de empréstimos não produtivos diminuíram consideravelmente e representam agora riscos mais limitados. Os rácios dívida pública/PIB e dívida externa/PIB retomaram uma tendência descendente a partir de 2021, mas continuam a ser consideráveis. Em 2021, o rácio PLII/PIB melhorou substancialmente, descendo abaixo do nível anterior à pandemia, mas situando-se significativamente acima do limiar prudencial estimado. O saldo da balança corrente tornou-se negativo em 2020-2021, principalmente devido ao impacto da pandemia no setor do turismo. Além disso, o crescimento da produtividade é baixo, prejudicando o processo de desalavancagem. Os rácios da dívida pública e privada em relação ao PIB retomaram a sua trajetória descendente em 2021, mas mantiveram-se acima dos níveis anteriores à pandemia.

Os rácios da dívida retomaram uma trajetória descendente em 2021, graças à recuperação económica após o surto de COVID-19. Prevê-se que os rácios dívida pública/PIB e dívida externa/PIB continuem a diminuir em 2022 e 2023. Prevê-se que o saldo da balança corrente permaneça negativo, enfrentando uma deterioração pontual em 2022 resultante da subida dos preços das importações de energia, e comece a melhorar em 2023. A posição externa (PLII) deverá continuar a beneficiar das subvenções previstas no PRR e do crescimento do PIB.

Registaram-se progressos estratégicos para corrigir os desequilíbrios, incluindo através do PRR, mas subsistem problemas. As autoridades tomaram medidas para apoiar o potencial de exportação e de investimento do país e para atenuar as deficiências estruturais no setor empresarial, nomeadamente através da criação de um fundo de capitalização de 1,3 mil milhões de EUR (0,6 % do PIB). No domínio da educação, estão a ser tomadas medidas adicionais para melhorar a educação e a formação digitais para todos. Por outro lado, foram tomadas medidas para melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, através de um novo contrato de gestão que inclui um sistema de incentivos ao desempenho para os gestores. Além disso, o PRR de Portugal ([66]) prevê uma série de medidas que podem contribuir para melhorar a qualidade e a composição das finanças públicas, reforçar a sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde e atenuar ainda mais as vulnerabilidades de algumas empresas públicas. O ambiente empresarial continua a padecer de diversas deficiências, nomeadamente relacionadas com cargas regulamentares e administrativas específicas de determinados setores, incluindo restrições regulamentares nas profissões regulamentadas. O PRR de Portugal prevê também reformas nestes domínios. Os sistemas fiscais e de proteção social continuam a ser complexos e a consequente carga administrativa poderia ser reduzida, nomeadamente através de uma simplificação dos respetivos enquadramentos e do reforço da eficiência administrativa.

Por estas razões, e, de um modo mais geral, com base nos elementos da apreciação aprofundada realizada em relação a Portugal ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 sobre prevenção

([65]) Comissão Europeia (2022), Documento de trabalho dos serviços da Comissão — «In-Depth Review for Portugal in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances» (Apreciação aprofundada relativa a Portugal, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos).

([66]) https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html#:~:text=What%20is%20it%3F,of%20the%20Covid%2D19%20pandemic.

e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, resumidos no documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD(2022) 637 final), **a Comissão considerou, na sua Comunicação «Semestre Europeu – Pacote da primavera de 2022» (COM(2022) 600 final), que Portugal continua a registar desequilíbrios macroeconómicos.**

Quadro A17.1: Avaliação da matriz de desequilíbrios macroeconómicos

	Gravidade do problema	Evolução e perspetivas	Resposta estratégica
Desequilíbrios (tendências insustentáveis, vulnerabilidades e riscos associados)			
Balança externa	A posição líquida de investimento internacional (PLII) estimava-se em -96 % do PIB no final de 2021, situando-se acima do limiar prudencial estimado de -52 %. Os instrumentos que não podem entrar em incumprimento representam cerca de 60 % da PLII. A balança corrente situou-se abaixo da norma específica para o país e do valor necessário para se atingir o valor de referência prudencial da PLII (específico para o país) ao longo de um período de 10 anos. Esta situação aponta para a necessidade de novos ajustamentos.	Após uma melhoria constante durante o período 2015-2019, a PLII sofreu uma deterioração em 2020 devido ao surto de COVID-19. Em 2021, a PLII começou novamente a melhorar, terminando o ano em -96 % do PIB, contra -105 % no ano anterior. Prevê-se que continue a melhorar em 2022-2023, beneficiando da recuperação gradual do turismo, das subvenções do PRR e do crescimento nominal do PIB. A balança corrente registou um défice de 1,1 % do PIB em 2020 e 2021, após vários anos de excedente. Prevê-se que este défice se agrave em 2022, devido ao aumento excecional dos preços das importações de energia, devendo no entanto começar a diminuir posteriormente. Projeta-se que os custos unitários do trabalho evoluam globalmente em consonância com os dos principais parceiros comerciais de Portugal. As quotas nos mercados de exportação deverão aumentar gradualmente a médio prazo.	As autoridades atualizaram a Estratégia para a Inovação Tecnológica e Empresarial 2018-2030 com vista a aumentar o potencial de exportação do país. Os investimentos em curso na poupança de energia e nas energias renováveis deverão também apoiar o saldo externo através da redução das importações de energia. Continua a ser essencial tomar novas medidas para impulsionar a competitividade, a fim de alcançar uma melhoria mais significativa do saldo externo.
Dívida privada	Em Portugal, o elevado volume de dívida privada é sobretudo um legado do passado, mas o surto da pandemia de COVID-19 agravou os riscos a ele associados. Estima-se que a dívida privada tenha representado 164 % do PIB no final de 2020 e 160 % no final de 2021, permanecendo significativamente acima dos parâmetros económicos fundamentais estimados para o país e dos valores de referência prudenciais, tanto no caso das famílias como das empresas não financeiras. O volume de empréstimos não produtivos estima-se em 3,6 % no final de 2021 e representa um risco consideravelmente inferior em comparação com períodos anteriores.	O rácio dívida privada consolidada/PIB aumentou cerca de 15 pontos percentuais em 2020, mas manteve-se bastante abaixo do pico histórico de 211 % registado no final de 2012. O rácio regressou a uma trajetória descendente, situando-se em 160 % no final de 2021. As perspetivas mantêm-se favoráveis no contexto de um volume de crédito globalmente estável. Tanto o setor das empresas como o das famílias deverão contribuir para o processo de desendividamento. Os empréstimos não produtivos continuaram a diminuir em 2021, mesmo após a cessação das moratórias de crédito em setembro de 2021, reduzindo assim os riscos relacionados com a estrutura da dívida.	Em resposta ao choque económico provocado pela pandemia de COVID-19, Portugal aplicou um regime de moratórias de dívida entre março de 2020 e setembro de 2021. Para atenuar os riscos associados à cessação das moratórias, as autoridades criaram um fundo de capitalização de 1,3 mil milhões de EUR para prestar apoio a empresas vulneráveis mas viáveis sob a forma de capital próprio e equiparado a capital próprio. A fim de fazer face aos riscos bancários relacionados com a crescente sobrevalorização dos preços do imobiliário, o banco central adotou uma recomendação macroprudencial destinada a reduzir para 30 anos a maturidade média dos empréstimos hipotecários.
Dívida pública	O rácio dívida pública/PIB atingiu um pico de 135 % no final de 2020, tendo começado a diminuir novamente em 2021 e situando-se em 127 % no final desse ano. O elevado rácio dívida pública/PIB torna Portugal sensível a choques, que se traduzem em riscos de sustentabilidade orçamental a médio prazo.	O rácio dívida pública/PIB deverá manter-se numa trajetória descendente constante ao longo do horizonte da projeção, situando-se em 115 % no final de 2023, abaixo do nível anterior à pandemia. A projetada redução do rácio dívida pública/PIB é sustentada por uma melhoria do saldo orçamental e por diferenciais favoráveis entre o crescimento e as taxas de juro.	A entrada em vigor de um novo modelo de contrato de gestão em dezembro de 2021 representou um passo crucial no sentido de reforçar a governação e a eficiência das empresas públicas. A sua aplicação deverá melhorar o desempenho e reforçar a responsabilidade e a responsabilização dos gestores públicos nomeados para os respetivos conselhos de administração. No entanto, persistem lacunas estratégicas, nomeadamente relacionadas com os longos atrasos na aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 e com a sustentabilidade

			financeira do Serviço Nacional de Saúde. O PRR de Portugal prevê reformas nestes domínios.
Produtividade	O baixo crescimento da produtividade prejudica a competitividade e o potencial de crescimento, limitando as perspetivas de retoma do desendividamento público e privado, de um crescimento mais sustentável e inclusivo e de progressos na convergência dos rendimentos.	A produtividade do trabalho diminuiu temporariamente em 2020, uma vez que o PIB registou uma contração muito mais rápida do que o emprego, tendo no entanto recuperado parcialmente em 2021. As projeções atuais apontam para uma nova recuperação da produtividade em 2022-2023, prevendo-se que o PIB cresça muito mais rapidamente do que o emprego. Além disso, os sistemas fiscais e de proteção social de Portugal continuam a ser complexos e a carga administrativa a eles associada continua a ser significativa.	A produtividade continua a ser prejudicada por baixos níveis de investimento, lacunas de competências, rigidez nos mercados de produtos e de trabalho e fragilidades no ambiente empresarial e no sistema judicial. Uma grande parte das reformas e dos investimentos previstos no PRR de Portugal destina-se a apoiar a produtividade, nomeadamente através de investimentos na educação. Em 2021, entrou em vigor um novo quadro jurídico para apoiar as ligações entre o ensino superior e as empresas. Além disso, foram assinados contratos para a digitalização das escolas. Há ainda margem para simplificar os sistemas fiscais e de proteção social, em especial simplificando ambos os quadros e reforçando a eficiência das respetivas administrações.

Fonte: Comissão Europeia

O presente anexo apresenta uma panorâmica do sistema fiscal português com base em indicadores. Inclui informações sobre a estrutura fiscal, ou seja, os tipos de impostos que geram mais receitas em Portugal, a carga fiscal sobre os trabalhadores e a progressividade e o efeito redistributivo do sistema fiscal. Fornece igualmente informações sobre a cobrança e o cumprimento das obrigações fiscais e sobre os riscos de atividades de planeamento fiscal agressivo.

As receitas fiscais de Portugal são relativamente baixas em relação ao PIB do país. Os impostos sobre o trabalho são o tipo de imposto que gera mais receitas fiscais, embora as receitas dos impostos sobre o trabalho em percentagem do PIB (e também em percentagem da tributação total) tenham sido inferiores à média da UE-27 em 2020. Por outro lado, as receitas provenientes dos impostos sobre o consumo em percentagem do PIB foram relativamente elevadas e as receitas fiscais ambientais situaram-se ligeiramente acima da média da UE-27, ao passo que as receitas do imposto sobre o capital foram baixas. Embora as receitas dos impostos imobiliários estivessem em consonância com a média da UE-27, as receitas provenientes de impostos recorrentes sobre imóveis — que, em geral, são considerados menos prejudiciais para o crescimento — foram inferiores à média da UE-27.

A carga fiscal sobre o rendimento do trabalho em Portugal é relativamente baixa, em diversos níveis salariais. A cunha fiscal sobre o trabalho em Portugal foi consideravelmente inferior à média da UE-27 em

Quadro A18.1: **Indicadores em matéria de fiscalidade**

		Portugal					UE 27				
		2010	2018	2019	2020	2021	2010	2018	2019	2020	2021
Estrutura da tributação	Impostos totais (incluindo contribuições sociais efetivas obrigatórias) (% do PIB)	30,4	34,7	34,5	35,3	35,8	37,9	40,1	39,9	40,1	
	Impostos sobre o trabalho (em % do PIB)	12,6	14,6	14,8	16,2		20,0	20,7	20,7	21,5	
	Impostos sobre o consumo (em % do PIB)	11,4	12,8	12,8	12,2		10,8	11,1	11,1	10,8	
	Impostos sobre o capital (em % do PIB)	6,4	7,2	7,0	6,9		7,1	8,2	8,1	7,9	
	Total dos impostos sobre imóveis (em % do PIB)	1,7	2,2	2,2	2,3		1,9	2,2	2,2	2,3	
	Impostos recorrentes sobre imóveis (em % do PIB)	0,6	0,8	0,8	0,8		1,1	1,2	1,2	1,2	
	Impostos ambientais em % do PIB	2,4	2,6	2,5	2,4		2,4	2,4	2,4	2,2	
Progressividade e equidade	Cunha fiscal para um trabalhador que aufere 50% do salário médio (solteiro) (*)	28,1	28,1	28,1	28,1	35,1	33,9	32,4	32,0	31,5	31,9
	Cunha fiscal para um trabalhador que aufere 100% do salário médio (solteiro) (*)	37,1	40,9	41,4	41,5	41,8	41,0	40,2	40,1	39,9	39,7
	Imposto sobre o rendimento das sociedades - Taxas de imposição médias efetivas (1) (*)		25,0	25,0	25,0			19,8	19,5	19,3	
	Diferença no coeficiente de GINI antes e depois dos impostos e transferências sociais em numerário (as transferências socias não incluem as pensões)	8,3	8,8	8,3	8,5		8,4	7,9	7,4	8,3	
Administração fiscal e cumprimento das obrigações fiscais	Dívidas fiscais: Dívida fiscal total no final do ano (incluindo dívidas consideradas como não cobráveis) / receitas totais (em %) (*)		36,8	37,1				31,9	31,8		
	Hiato do IVA (% do montante total do IVA teórico devido)		9,0	7,9				11,2	10,5		
Risco da atividade financeira	Dividendos, juros e *royalties* (pagos e recebidos) em percentagem do PIB (%)		4,6	4,3	3,3			10,7	10,5		
	Fluxos de IDE através de EFE (entidades de finalidade especial), % dos fluxos de IDE totais (entrada e saída)		6,0	5,4	4,1			47,8	46,2	36,7	

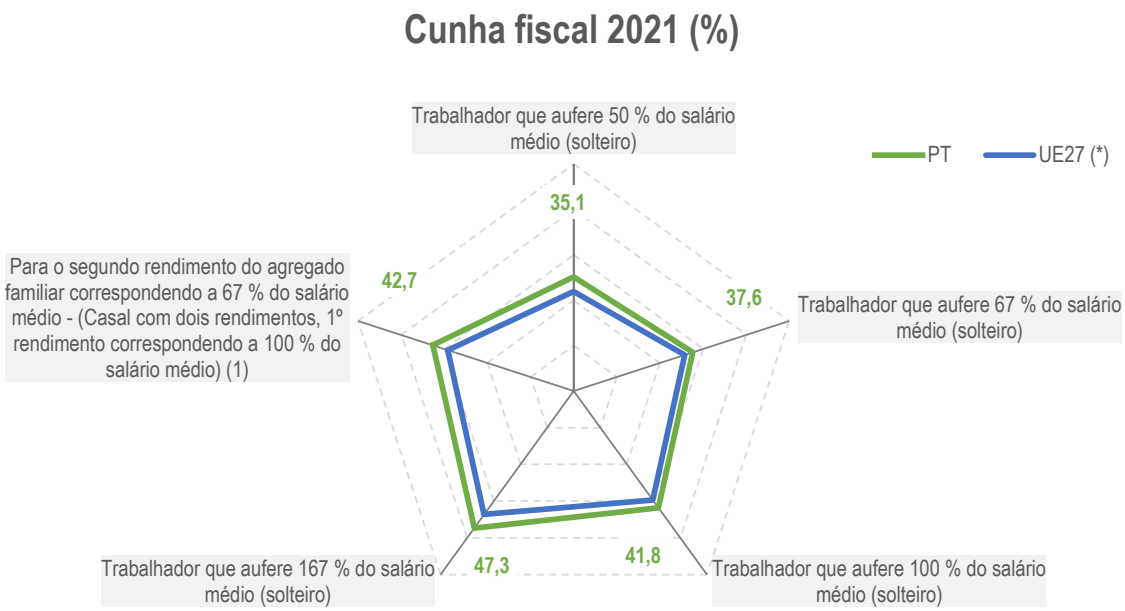
1) Taxa de imposto efetiva prospetiva (OCDE).

(*) Média simples da UE-27, uma vez que não existe um valor agregado da UE-27.

Para mais dados sobre as receitas fiscais, bem como sobre a metodologia aplicada, ver Comissão Europeia, Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira, «Taxation trends in the European Union: data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom: 2021 edition» (Tendências de fiscalidade na União Europeia: dados relativos aos Estados-Membros, à Islândia, à Noruega e ao Reino Unido: edição de 2021), Serviço das Publicações, 2021 (https://data.europa.eu/doi/10.2778/843047) e a página Web «Data on Taxation» (Dados sobre fiscalidade) (https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation_en). Para mais informações sobre o hiato do IVA, ver Comissão Europeia, Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira, «VAT gap in the EU: report 2021» (Hiato do IVA na UE: relatório de 2021), Serviço das Publicações, 2021 (https://data.europa.eu/doi/10.2778/30877).

Fonte: Comissão Europeia e OCDE

Gráfico A18.1: **Indicadores sobre a cunha fiscal**



1) A carga fiscal média sobre o segundo rendimento do agregado familiar mede o montante adicional do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) mais as contribuições para a segurança social (CSS) que a família terá de pagar em resultado da entrada no emprego da segunda fonte de rendimento, em proporção do rendimento bruto da segunda fonte de rendimento acrescido das CSS patronais devidas pelo rendimento da segunda fonte de rendimento. Para um debate mais pormenorizado, ver OCDE (2016), «Taxing Wages 2016» (Tributação dos salários 2016), Publicações OCDE, Paris (http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2016-en).
(*) Média simples da UE-27, uma vez que não existe um valor agregado da UE-27.
2) A cunha fiscal é definida como a soma dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e das contribuições para a segurança social dos empregados e empregadores, líquida de prestações familiares, expressa em percentagem dos custos totais da mão de obra (a soma do salário bruto e das contribuições para a segurança social pagas pelo empregador). É calculada para tipos específicos de contribuintes em termos de composição do agregado familiar e nível de rendimento expresso em % do salário médio. Os dados sobre as cunhas fiscais podem ser consultados na «Base de dados sobre impostos e prestações» (https://europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/).
Fonte: Comissão Europeia

2021 no que respeita a vários níveis de rendimento (isto é, para as pessoas solteiras que auferem o salário médio, bem como 50 %, 67 % e 167 % do salário médio). Em contrapartida, as segundas fontes de rendimento com um nível salarial equivalente 67 % do salário médio, cujo cônjuge aufere o salário médio, enfrentaram uma cunha fiscal ligeiramente superior à média da UE-27, e a diferença entre a sua cunha fiscal e a das pessoas solteiras ao mesmo nível salarial foi também superior à média da UE-27. O sistema português de benefícios fiscais no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares contribuiu para reduzir a desigualdade, medida pelo coeficiente de GINI, para um nível ligeiramente superior à média da UE-27 em 2020. No entanto, o sistema global de benefícios fiscais do país é complexo. No que diz respeito ao imposto sobre o rendimento das sociedades, a taxa de imposto efetiva prospetiva média foi consideravelmente superior à média da UE-27 em 2020, agravada por sobretaxas estatais e municipais que acrescem às taxas legais e resultam numa maior complexidade para os contribuintes e numa carga adicional para a administração fiscal ([67]). Além disso, as retenções fiscais diretas são, muitas vezes, demasiado elevadas, resultando em pedidos de reembolso consideráveis no ano seguinte (estruturalmente superiores a 2 % do PIB no passado recente), o que implica custos adicionais tanto para os contribuintes como para a administração fiscal.

Há margem para melhorar o desempenho da administração fiscal portuguesa. As dívidas fiscais aumentaram 0,3 pontos percentuais, passando para 37,1 % do total das receitas fiscais líquidas em 2019, significativamente acima da média da UE-27 (31,8 %). Por um lado, os custos

([67]) A taxa de imposto efetiva prospetiva reflete a contribuição fiscal média que uma empresa efetua num projeto de investimento prospetivo e hipotético com lucros económicos superiores a zero.

recorrentes de cobrança de impostos suportados pela administração fiscal aumentaram para 1,1 % do total das receitas fiscais líquidas em 2019, ultrapassando em cerca de 20 % a média da UE-27. Por outro lado, o investimento da administração fiscal em TIC representou apenas 5,7 % das suas despesas de funcionamento em 2019, o que corresponde a quase metade da média da UE-27. Por conseguinte, há margem para tornar a administração fiscal portuguesa ainda mais eficiente. No entanto, não há qualquer indicação de problemas importantes em matéria de aplicação e controlo do cumprimento do IVA em Portugal, sendo que o hiato do IVA (isto é, o indicador utilizado para os avaliar) diminuiu 1,1 pontos percentuais, para se situar em 7,9 %, abaixo do hiato médio da UE-27 em 2019 (10,5 %). Igualmente positivo é o facto de a apresentação eletrónica das declarações de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares ter registado uma melhoria acentuada nos últimos anos, atingindo 100 % em 2017 ([68]).

([68]) Comissão Europeia, Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira, «Annual Report on Taxation 2021: review of taxation policies in the EU Member States» (Relatório Anual sobre Fiscalidade 2021: análise das políticas fiscais nos Estados-Membros da UE), Serviço das Publicações, 2021 (https://data.europa.eu/doi/10.2778/294944). Para mais informações, ver secção 2.1.4 «Melhorar a administração fiscal».

ANEXO 19: PRINCIPAIS INDICADORES ECONÓMICOS E FINANCEIROS

Quadro A19.1: **Principais indicadores económicos e financeiros**

	2004-07	2008-12	2013-18	2019	2020	2021	previsão 2022	previsão 2023
PIB real (variação anual homóloga)	1,7	-1,4	1,7	2,7	-8,4	4,9	5,8	2,7
Crescimento potencial (variação anual homóloga)	0,9	-0,4	0,6	1,6	1,1	1,6	2,0	2,0
Consumo privado (variação anual homóloga)	2,0	-1,6	1,8	3,3	-7,1	4,5	4,6	2,3
Consumo público (variação anual homóloga)	1,4	-1,1	0,0	2,1	0,4	4,1	1,2	1,3
Formação bruta de capital fixo (variação anual homóloga)	0,6	-7,7	3,8	5,4	-2,7	6,4	6,5	5,2
Exportações de bens e serviços (variação anual homóloga)	5,6	1,5	5,8	4,1	-18,6	13,1	12,3	4,1
Importações de bens e serviços (variação anual homóloga)	5,7	-2,6	6,4	4,9	-12,1	12,9	8,6	4,1
Contribuição para o crescimento do PIB:								
Procura interna (variação anual homóloga)	1,8	-2,8	1,7	3,4	-5,0	4,9	4,5	2,8
Existências (variação anual homóloga)	0,3	-0,1	0,1	-0,3	-0,6	0,2	0,0	0,0
Exportações líquidas (variação anual homóloga)	-0,4	1,5	-0,2	-0,4	-2,9	-0,2	1,3	-0,1
Contribuição para o crescimento do PIB potencial:								
Trabalho total (horas) (variação anual homóloga)	-0,3	-1,1	0,3	0,5	0,4	0,6	0,8	0,7
Acumulação de capital (variação anual homóloga)	0,8	0,3	-0,2	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,3
Produtividade total dos fatores (variação anual homóloga)	0,4	0,5	0,5	1,0	0,8	1,0	1,0	1,0
Hiato do produto	-0,3	-1,1	-1,0	3,5	-6,3	-3,3	0,3	0,9
Taxa de desemprego	8,9	12,6	12,1	6,7	7,0	6,6	5,7	5,5
Deflator do PIB (variação anual homóloga)	3,0	0,6	1,7	1,7	1,9	0,7	2,9	3,1
Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC, variação anual homóloga)	2,5	1,9	0,7	0,3	-0,1	0,9	4,4	1,9
Remuneração nominal por trabalhador (variação anual homóloga)	3,3	0,4	1,5	4,8	2,0	3,8	4,2	2,6
Produtividade do trabalho (real, horas trabalhadas, variação anual homóloga)	1,7	1,1	0,2	1,5	1,0	0,4	1,0	0,5
Custos unitários do trabalho (CUT, conjunto da economia, variação anual homóloga)	1,4	-0,2	1,1	2,8	9,3	1,0	-0,6	0,8
Custos unitários reais do trabalho (variação anual homóloga)	-1,5	-0,8	-0,6	1,1	7,2	0,3	-3,3	-2,2
Taxa de câmbio efetiva real (CUT, variação anual homóloga)	0,0	-2,0	0,4	-0,3	.	.	.	.
Taxa de câmbio efetiva real (IHPC, variação anual homóloga)	0,4	-0,8	0,0	-1,8	0,8	-1,7	.	.
Taxa de poupança das famílias (poupança líquida em percentagem do rendimento disponível líquido)	1,8	1,5	-1,2	-2,2	3,3	1,3	.	.
Fluxo de crédito ao setor privado, consolidado (% do PIB)	13,8	4,4	-1,4	2,6	4,4	4,9	.	.
Dívida do setor privado, consolidada (% do PIB)	173,6	203,4	176,4	149,5	164,1	160,0	.	.
da qual, dívida das famílias, consolidada (% do PIB)	81,5	90,6	75,5	63,5	69,5	68,1	.	.
da qual, dívida das empresas não financeiras, consolidada (% do PIB)	92,1	112,8	100,9	86,0	94,6	91,9	.	.
Empréstimos não produtivos em termos brutos (% do total dos instrumentos de dívida e dos empréstimos e adiantamentos) (2)	1,2	4,1	11,5	4,9	3,9	.	.	.
Empresas, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)	-4,5	-1,7	2,8	-0,9	-0,5	-0,9	-0,1	0,0
Empresas, excedente operacional bruto (% do PIB)	19,8	20,9	22,0	21,1	18,9	19,2	19,6	20,5
Famílias, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)	1,3	3,0	2,5	1,8	6,2	4,4	2,3	2,6
Índice deflacionado de preços da habitação (variação anual homóloga)	-1,6	-2,9	4,2	9,0	8,0	.	.	.
Investimento residencial (% do PIB)	5,7	3,7	2,7	3,2	3,4	3,7	.	.
Saldo da balança corrente (% do PIB), balança de pagamentos	-9,4	-8,0	0,8	0,4	-1,1	-1,1	-1,7	-0,6
Balança comercial (% do PIB), balança de pagamentos	-7,8	-5,4	1,3	0,8	-1,9	-2,6	.	.
Termos de troca de bens e serviços (variação anual homóloga)	-0,1	0,0	1,0	0,8	1,1	-1,5	-2,5	2,1
Saldo da balança de capital (% do PIB)	1,4	1,5	1,2	0,9	1,1	1,8	.	.
Posição líquida de investimento internacional (PLII) (% do PIB)	-77,1	-107,8	-115,0	-100,0	-104,8	-95,9	.	.
PLII excluindo instrumentos que não podem entrar em incumprimento (% do PIB) (1)	-44,3	-71,3	-67,7	-46,7	-46,9	-36,6	.	.
Passivos da PII excluindo instrumentos que não podem entrar em incumprimento (% do PIB) (1)	175,7	213,4	192,6	170,2	183,7	172,6	.	.
Desempenho das exportações face a países avançados (variação percentual em 5 anos)	6,6	-3,5	2,8	6,6	-0,4	.	.	.
Quota de mercado das exportações de bens e serviços (variação anual homóloga)	-2,4	-3,7	2,5	0,9	-9,8	2,8	7,3	-0,2
Fluxos líquidos de IDE (% do PIB)	0,6	-2,4	-2,9	-3,6	-2,4	-3,8	.	.
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-4,8	-7,8	-3,7	0,1	-5,8	-2,8	-1,9	-1,0
Saldo orçamental estrutural (% do PIB)	.	.	-2,0	-1,2	-1,8	-1,3	-1,9	-1,5
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)	71,4	101,4	129,1	116,6	135,2	127,4	119,9	115,3

1) Posição líquida de investimento internacional, excluindo o investimento direto e carteiras de ações.
2) Grupos bancários e bancos nacionais, filiais sob controlo estrangeiro da UE e de países terceiros e sucursais sob controlo estrangeiro da UE e de países terceiros.
Fonte: Dados do Eurostat e do BCE de 2 de maio de 2022, se disponíveis; Previsões da Comissão Europeia (previsões da primavera de 2022).

O presente anexo avalia os riscos para a sustentabilidade orçamental de Portugal a curto, médio e longo prazo. Segue a mesma abordagem multidimensional que o relatório de sustentabilidade orçamental de 2021, atualizada com base nas previsões da Comissão da primavera de 2022.

O quadro 1 apresenta as projeções da dívida no cenário de base. Apresenta a dívida pública projetada e a sua repartição por saldo primário, efeito de bola de neve (o impacto combinado dos pagamentos de juros e do crescimento nominal do PIB sobre a dinâmica da dívida) e ajustamento *stock*-fluxo. Estas projeções pressupõem que não são tomadas novas medidas de política orçamental após 2023 e incluem o impacto positivo esperado dos investimentos no âmbito do Next Generation EU.

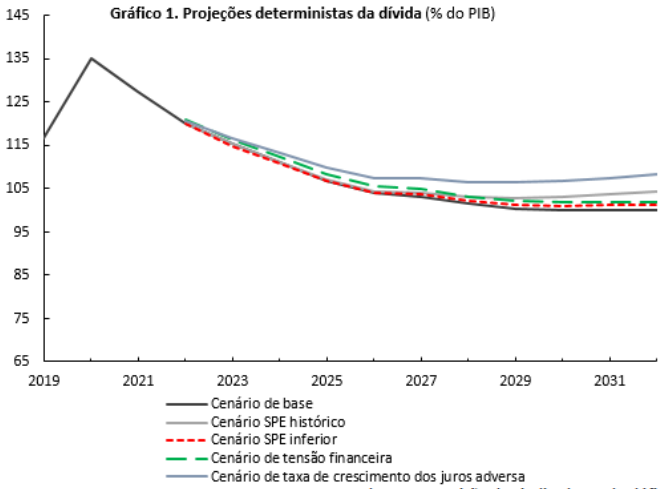
O gráfico 1 apresenta quatro cenários alternativos em torno do cenário de referência, destinados a ilustrar o impacto de alterações dos pressupostos. O cenário do «SPE histórico» parte do pressuposto de que o saldo primário estrutural (SPE) regressa gradualmente ao seu nível médio histórico. No cenário do «SPE inferior», o SPE é permanentemente inferior ao indicado no cenário de base. O cenário de «taxa de crescimento dos juros adversa» pressupõe um efeito de bola de neve menos favorável do que no cenário de base. No cenário de «tensão financeira», o país enfrenta temporariamente taxas de juro de mercado mais elevadas em 2022.

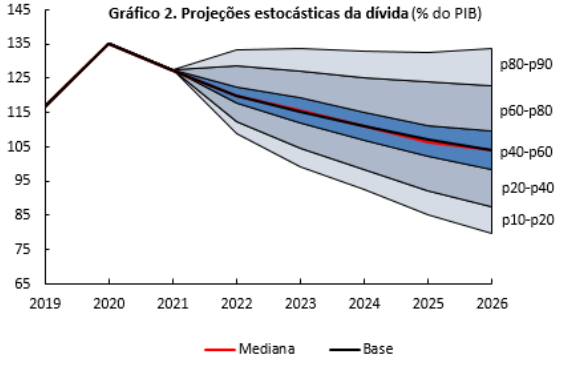
O gráfico 2 mostra o resultado das projeções estocásticas. Estas projeções mostram o impacto sobre a dívida de 2 000 choques diferentes que afetam a situação orçamental, o crescimento económico, as taxas de juro e as taxas de câmbio. O cone abrange 80 % de todas as possíveis trajetórias da dívida, excluindo, por conseguinte, acontecimentos extremos.

O quadro 2 apresenta os indicadores de

Quadro A20.1: **Análise da sustentabilidade da dívida para Portugal**

Quadro 1. Projeções da dívida no cenário de base	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Rácio da dívida bruta (% do PIB)	**116,6**	**135,2**	**127,4**	**119,9**	**115,3**	**111,1**	**106,9**	**103,9**	**103,2**	**101,4**	**100,5**	**100,0**	**99,9**	**100,0**
Variação da dívida	-4,9	18,6	-7,8	-7,5	-4,7	-4,1	-4,2	-3,0	-0,7	-1,7	-0,9	-0,5	-0,1	0,0
da qual														
Défice primário	*-3,1*	*2,9*	*0,4*	*-0,3*	*-1,2*	*-1,2*	*-1,3*	*-1,0*	*0,0*	*0,2*	*0,4*	*0,6*	*0,8*	*1,0*
Efeito bola de neve	*-2,3*	*11,2*	*-4,7*	*-8,1*	*-4,4*	*-2,9*	*-2,9*	*-2,0*	*-0,7*	*-1,9*	*-1,3*	*-1,1*	*-0,9*	*-1,0*
Ajustamento stock-fluxo	*0,4*	*4,4*	*-3,4*	*0,9*	*0,9*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Necessidade bruta de financiamento (% do PIB)	10,9	20,8	14,6	16,4	15,3	13,1	12,9	13,1	13,7	13,3	12,5	12,4	14,9	14,7





Quadro 2. Repartição dos indicadores de défice de sustentabilidade S1 e S2

		S1	S2
Índice global (pps. do PIB)		**3,7**	**-1,4**
do qual			
Situação orçamental inicial		-1,7	-0,4
Requisito em termos de dívida		4,0	
Custos do envelhecimento		1,4	-1,1
dos quais	*Pensões*	*0,9*	*-3,0*
	Cuidados de saúde	*0,5*	*1,4*
	Cuidados continuados	*0,1*	*0,4*
	Outros	*-0,1*	*0,1*

Fonte: Comissão Europeia

Quadro A20.2: **Mapa cromático dos riscos de sustentabilidade orçamental para Portugal**

Curto prazo	Médio prazo										Longo prazo	
				Análise de sustentabilidade da dívida (ASD)								
					Médio prazo							
Global (S0)	Global (S1+ASD)	S1	Global		Cenário de base	SPE histórico	SPE inferior	Taxa de crescimento de juros adversa	Tensão financeira	Projeções estocásticas	S2	Global (S2+ASD)
BAIXO	ELEVADO	ELEVADO	ELEVADO	Global	ELEVADO	ELEVADO	ELEVADO	ELEVADO	ELEVADO	MÉDIO	BAIXO	MÉDIO
				Nível da dívida (2032), % do PIB	100	104	101	108	102			
				Ano culminante da dívida	2021	2021	2021	2021	2021			
				Margem de consolidação orçamental	41%	50%	44%	41%	41%			
				Probabilidade de o rácio da dívida exceder em 2026 o seu nível de 2021						16%		
				Diferença entre o percentil 90 e o percentil 10 (pp. do PIB)						54		

1) *Nível da dívida* em 2032: verde: inferior a 60 % do PIB; amarelo: entre 60 % e 90 %; vermelho: superior a 90 %. 2) O *ano culminante da dívida* indica se se prevê um aumento global da dívida ao longo da próxima década. Verde: o pico da dívida é atingido rapidamente; amarelo: o pico é atingido perto do meio do período de projeção; vermelho: o pico é atingido tardiamente. 3) A *margem de consolidação orçamental* mede a percentagem de situações orçamentais anteriores, no país, que eram mais rigorosas do que a assumida no cenário de referência. Verde: valor elevado, ou seja, a situação orçamental pressuposta é plausível tendo em conta os padrões históricos e deixa margem para medidas corretivas, se necessário; amarelo: valor intermédio; vermelho: valor baixo. 4) *Probabilidade de o rácio da dívida exceder em 2026 o seu nível de 2021*: verde: baixa probabilidade; amarelo: probabilidade intermédia; vermelho: probabilidade elevada (atendendo também ao nível inicial da dívida). 5) A *diferença entre o percentil 90 e o percentil 10* mede a incerteza, com base na distribuição da dívida em resultado de 2 000 choques diferentes. As células verdes, amarelas e vermelhas indicam uma incerteza crescente.
Fonte: Comissão Europeia (para mais informações sobre a sua abordagem multidimensional, ver o Relatório de Sustentabilidade Orçamental de 2021).

sustentabilidade orçamental S1 e S2 e os seus principais motores. S1 mede o esforço de consolidação necessário para reduzir a dívida para 60 % do PIB em 15 anos. S2 mede o esforço de consolidação necessário para estabilizar a dívida num horizonte infinito. A *situação orçamental inicial* mede o esforço necessário para cobrir futuros pagamentos de juros, a componente *custos ligados ao envelhecimento demográfico* representa a necessidade de absorver a evolução prevista das despesas públicas resultante do envelhecimento, como as pensões, os cuidados de saúde e os cuidados continuados, e o *requisito em termos de dívida* mede o ajustamento adicional necessário para atingir o objetivo de 60 % do PIB para a dívida.

Por último, o mapa cromático apresenta a classificação global em termos de riscos de sustentabilidade orçamental (quadro A20.2)**.** A *categoria de risco a curto prazo* baseia-se no indicador S0, um indicador de deteção precoce de tensão orçamental no exercício subsequente. A *categoria de risco a médio prazo* deriva da análise da sustentabilidade da dívida (ASD) e do indicador S1. A ASD avalia os riscos para a sustentabilidade com base em vários critérios: o nível da dívida projetado no prazo de 10 anos, a trajetória da dívida («ano culminante»), a plausibilidade dos pressupostos orçamentais e a margem para posições mais restritivas, se necessário («margem de consolidação orçamental»), a probabilidade de a dívida não estabilizar nos próximos 5 anos e a amplitude da incerteza. A *categoria de risco a longo prazo* baseia-se no indicador S2 e na ASD.

Em termos gerais, os riscos a curto prazo para a sustentabilidade orçamental são baixos. O indicador de deteção precoce da Comissão (S0) não assinala grandes riscos orçamentais a curto prazo (quadro A20.2).

Os riscos a médio prazo para a sustentabilidade orçamental são elevados. Os dois elementos da análise a médio prazo da Comissão conduzem a esta conclusão. Em primeiro lugar, a análise da sustentabilidade da dívida (ASD) mostra que a dívida pública deverá diminuir, passando de cerca de 120 % do PIB em 2022 para cerca de 100 % do PIB em 2032, no cenário de referência (quadro 1). Esta trajetória da dívida é também sensível a eventuais choques das variáveis orçamentais, macroeconómicas e financeiras, como ilustrado pelos cenários alternativos e simulações estocásticas (gráficos 1 e 2). Além disso, o indicador do défice de sustentabilidade S1 aponta para a necessidade de um esforço de consolidação significativo, equivalente a 3,7 pontos percentuais do PIB, para reduzir a dívida para 60 % do PIB em 15 anos (quadro 2). De um modo geral, o risco médio resulta do elevado nível da dívida, do aumento projetado das despesas públicas com pensões e

cuidados de saúde e da vulnerabilidade a choques adversos.

Os riscos a longo prazo para a sustentabilidade orçamental são médios. O indicador do défice de sustentabilidade S2 (-1,4) aponta para riscos baixos, mas a ASD aponta para vulnerabilidades importantes, conduzindo a uma avaliação global de risco médio. O indicador S2 sugere que não seria necessário qualquer esforço de consolidação para estabilizar a dívida a longo prazo, especialmente tendo em conta a diminuição prevista das despesas públicas com pensões, não obstante a pressão orçamental associada aos cuidados de saúde (quadro 2).