COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 16.6.2021
SWD(2021) 146 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Análise do plano de recuperação e resiliência de Portugal

que acompanha o documento

Proposta de decisão de execução do Conselho

relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal

{COM(2021) 321 final}

Índice

1. RESUMO 1

2. DESAFIOS EM MATÉRIA DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA: CONTEXTO 1

2.1. Perspetivas macroeconómicas e desenvolvimentos desde o relatório por país de 2020 1

2.2. Desafios relacionados com o crescimento sustentável, a coesão, a resiliência e políticas para a próxima geração 1

2.3. Desafios relacionados com as transições ecológica e digital 1

3. OBJETIVOS, ESTRUTURA E GOVERNAÇÃO DO PLANO 1

3.1. Estratégia global do plano 1

3.2. Aspetos de execução do plano 1

4. RESUMO DA AVALIAÇÃO DO PLANO 1

4.1. Resposta abrangente e adequadamente equilibrada à situação económica e social 1

4.2. Ligação com as recomendações específicas por país e o Semestre Europeu 1

4.3. Potencial de crescimento, criação de emprego, resiliência económica, institucional e social, Pilar Europeu dos Direitos Sociais, atenuação do impacto da crise e coesão social e territorial e convergência 1

4.4. Princípio de «não prejudicar significativamente» 1

4.5. Transição ecológica 1

4.6. Transição digital 1

4.7. Impacto duradouro do plano 1

4.8. Marcos, metas, acompanhamento e execução 1

4.9. Custos 1

4.10. Controlos e auditorias 1

4.11. Coerência 1

5. ANEXO 1

1. RESUMO

Após vários anos de crescimento acima da média e de melhoria do mercado laboral, a pandemia de COVID-19 afetou gravemente a economia portuguesa, tendo atingido todos os aspetos da atividade social e empresarial, em especial no vasto setor da hotelaria e restauração do país. O PIB real, que estava a crescer mais depressa do que a média da UE antes da crise, caiu 7,6 % em 2020. Na sequência do ressurgimento das infeções no início de 2021, que deu origem a novas medidas de confinamento, prevê-se que o PIB real tenha começado a recuperar a partir do segundo trimestre. O apoio substancial concedido pelo Governo protegeu o mercado de trabalho durante a crise, limitando o aumento da taxa de desemprego, que ainda assim subiu 0,4 % face ao ano anterior, para 6,9 % em 2020. O emprego dos jovens, em particular, continua a ser motivo de preocupação, na medida em que, em 2020, um quinto da população com idade compreendida entre os 15 e os 24 anos se encontrava no desemprego, para além de que existe o risco de destruição de emprego. A resposta da política orçamental à pandemia de COVID-19 manteve, na medida do possível, a economia estável, tendo, todavia, causado um agravamento das perspetivas orçamentais. O rácio da dívida das administrações públicas relativamente ao PIB, que se encontrava em trajetória descendente regular desde o pico de 131,5 % registado em 2016, atingiu um máximo histórico de 133,6 % em 2020.

Portugal solicitou 13 907 294 284 EUR sob a forma de apoio não reembolsável e 2 699 000 000 EUR em empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência[1]. Os desafios que se colocam a Portugal a longo prazo prendem-se sobretudo com necessidades sociais e educativas, a resiliência institucional, nomeadamente a eficácia do sistema judicial, e a necessidade de reforçar o potencial de produção da economia através do investimento em competências, na investigação e no desenvolvimento, bem como da melhoria do contexto empresarial e das condições-quadro para a sustentabilidade das finanças públicas. O plano de recuperação e resiliência deverá contribuir significativamente para dinamizar a retoma da economia e promover um futuro ecológico, digital, inclusivo e resiliente. Articulado em torno da resiliência e das transições ecológica e digital, o plano foi concebido para dar uma resposta focalizada aos principais desafios estruturais do país, em conformidade com o projeto de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro[2] e um subconjunto significativo das recentes recomendações específicas por país dirigidas a Portugal pelo Conselho[3].

---

1 Portugal publicou o seu plano de recuperação e resiliência em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=recuperar-portugal-construindo-o-futuro-plano-de-recuperacao-e-resiliencia

2 Aguarda-se a adoção final pelo Conselho, após aprovação pelo Conselho Europeu. O texto acordado pelo Eurogrupo em 16 de dezembro de 2020 está disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/pt/pdf

3 Portugal apresentou o seu programa nacional de reformas em 30 de abril de 2021. A informação que consta do programa nacional de reformas é conjuntamente analisada e avaliada no presente documento de trabalho dos serviços da Comissão, juntamente com o plano de recuperação e resiliência.

O plano prossegue o objetivo geral do Mecanismo de promover a coesão económica, social e territorial da União, sendo equilibrado na resposta dada aos seis pilares a que se refere o artigo 3.º do regulamento[4]. Cerca de três quartos das 20 componentes do plano dizem diretamente respeito à transição ecológica e aproximadamente metade visa diretamente a transição digital (pilares 1 e 2). Os restantes quatro pilares são devidamente abordados através de medidas destinadas a: i) reforçar a capacidade, a resiliência e a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde; ii) disponibilizar habitação social e a preços acessíveis; iii) prestar serviços sociais integrados, especialmente nas áreas metropolitanas desfavorecidas; iv) reforçar os sistemas de ensino e de educação e formação profissionais; v) assegurar a digitalização do ensino primário e secundário; vi) incentivar a inovação e apoiar o empreendedorismo; vii) digitalizar os serviços públicos, tornar a administração pública mais eficiente e melhorar a qualidade e a sustentabilidade das finanças públicas; e viii) melhorar o contexto empresarial, nomeadamente através da modernização dos tribunais administrativos e tributários e da racionalização dos procedimentos judiciais.

O plano deverá contribuir para dar resposta a um subconjunto significativo das recomendações específicas por país recentemente dirigidas a Portugal pelo Conselho[5]. O plano promove o investimento nas transições climática e ecológica. A melhoria da qualidade das finanças públicas e da sustentabilidade financeira das empresas públicas constitui um elemento fundamental do plano, constituindo uma pré-condição para se reforçar a resiliência económica do país. O plano é ambicioso quanto ao reforço da resiliência do sistema de saúde e à melhoria do acesso a cuidados de saúde e cuidados continuados de qualidade. Visa melhorar o nível geral de competências da população, incluindo as competências digitais, reforçando a ligação entre as necessidades de competências regionais e setoriais e o ensino profissional e a oferta de formação. Prevê uma resposta significativa para melhorar a eficácia e a adequação da segurança social. Introduz medidas pertinentes para reduzir a segmentação do mercado de trabalho e apoiar empregos de qualidade e a preservação dos postos de trabalho. Tem por objetivo apoiar significativamente a utilização das tecnologias digitais e promover a aquisição de competências digitais por vários grupos da população, nomeadamente os estudantes, os professores, os trabalhadores, as empresas e os funcionários públicos. Prevê medidas significativas para promover o acesso ao financiamento, em particular para as PME, bem como investimento privado e público com vista à recuperação económica do país. Prevê reformas e investimentos significativos com vista a promover o investimento na investigação e na inovação, tornando-as mais eficazes e eficientes. É ambicioso na sua abordagem aos desafios relativos ao contexto empresarial e na melhoria da eficiência do sistema judicial.

---

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

[5] Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020 relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020, JO C 282/22 de 26 de agosto de 2020; e Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2019.

As medidas previstas no plano visam contribuir para a transição ecológica, a promoção da biodiversidade e a proteção do ambiente. Podem apoiar os objetivos em matéria de descarbonização e energia de Portugal, em conformidade com o plano nacional em matéria de energia e clima para 2030 (PNEC 2030) e o roteiro para a neutralidade carbónica até 2050 (RNC 2050), constituindo, assim, um passo no sentido da consecução da neutralidade carbónica até 2050. A transição ecológica é apresentada como uma oportunidade para potenciar a economia portuguesa rumo à sustentabilidade, através da promoção do progresso tecnológico, da criação de emprego e da preservação dos recursos naturais. Tal implica medidas com vista à descarbonização da indústria, à redução da dependência energética, à promoção da mobilidade sustentável e à melhoria da eficiência energética dos edifícios, à implantação de novas tecnologias para o hidrogénio renovável e as outras fontes de energia renováveis, bem como o investimento na investigação e inovação. No seu conjunto, as medidas de apoio aos objetivos em matéria de alterações climáticas representam 37,9 % da dotação global do plano.

Todas as medidas previstas no plano passaram na avaliação *ex ante* relativa ao princípio de «não prejudicar significativamente». No que diz respeito às medidas estabelecidas na componente relativa à gestão hídrica (Componente 9), que são sensíveis numa perspetiva ambiental e de atenuação das alterações climáticas, Portugal assegura o respeito pelo princípio de «não prejudicar significativamente» aplicando todas as conclusões e condições das avaliações de impacto ambiental pertinentes.

No que respeita à transição digital, as principais medidas prendem-se com a digitalização das empresas e da educação, incluindo a aquisição de equipamento digital, e a formação profissional. Contemplam, além disso, atualizações importantes dos sistemas de informação para a gestão das finanças públicas e para a prestação de cuidados de saúde, bem como a modernização da administração pública, a fim de melhorar a sua acessibilidade e simplificar as interações das empresas e dos cidadãos com os serviços públicos. As medidas no âmbito da transformação digital poderão permitir uma redução significativa da complexidade dos processos e procedimentos, tornando a administração pública, no seu conjunto, mais eficiente no longo prazo. As medidas com impacto digital representam 22,1 % da dotação global do plano de Portugal.

Quando executado na íntegra, o plano de Portugal poderá induzir mudança estruturais com impacto duradouro na administração pública, nas instituições e em várias políticas nacionais. As medidas mais relevantes neste domínio dizem respeito à criação de um ambiente mais favorável às empresas, nomeadamente introduzindo alterações no sistema judicial. Incluem igualmente a criação e a capitalização do banco nacional de fomento (*Banco Português de Fomento*), a fim de facilitar o acesso ao financiamento, melhorar as condições de financiamento das empresas viáveis e resolver o problema estrutural da subcapitalização das empresas portuguesas. Outras mudanças estruturais poderão resultar das medidas de redução dos encargos administrativos para as empresas, eliminar os obstáculos ao investimento ligados a requisitos de licenciamento complexos e do levantamento das restrições relativas às profissões regulamentadas. Ademais, são propostas mudanças estruturais relacionadas com as transições ecológica e digital em todas as partes do plano. A abordagem do plano relativamente à igualdade

de género e, em menor medida, à igualdade de oportunidades poderá também produzir efeitos ao ir para além da resposta às consequências imediatas da pandemia de COVID-19 e ao abordar os fatores estruturais que conduzem às desigualdades.

Portugal criou uma estrutura administrativa específica, a estrutura de missão «Recuperar Portugal», com uma organização adequada e que detém a responsabilidade por executar o plano, bem como por acompanhar e apresentar relatórios sobre os progressos registados. Os marcos e metas do plano de Portugal constituem um sistema adequado para acompanhar a execução do plano.

Portugal forneceu estimativas de custos individuais para todos os investimentos e reformas com custos associados previstos no plano. A discriminação dos custos está, de um modo geral, descrita em pormenor e bem fundamentada. As estimativas de custos, os documentos comprovativos e as justificações dos custos mostram que a maioria dos custos é razoável, plausível, proporcionada e congruente com o princípio da eficiência em termos de custos. No entanto, subsistem algumas lacunas que impedem a notação mais elevada deste critério de avaliação. As componentes individuais não fornecem, de um modo geral, informações claras sobre investimentos adicionais e complementares provenientes de outros fundos da UE, uma vez que a negociação do acordo de parceria e dos programas para o período de programação 2021-2027 ainda não teve início. Não obstante, tal é compensado por sistemas rigorosos de controlo e governação, que asseguram que o montante total dos custos não é coberto por fundos, existentes ou planeados, da União.

(1) Resposta equilibrada	(2) REP	(3) Crescimento, emprego...	(4) Princípio de «não prejudicar significativamente»	(5) Objetivos ecológicos	(6) Objetivos digitais	(7) Impacto duradouro	(8) Movimentos e Transportes (M&T)	(9) Custos	(10) Sistemas de controlo	(11) Coerência
A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A

2. DESAFIOS EM MATÉRIA DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA: CONTEXTO

2.1. Perspetivas macroeconómicas e desenvolvimentos desde o relatório por país de 2020

O desempenho económico de Portugal foi bruscamente invertido em 2020 quando a pandemia de COVID-19 atingiu o país. O PIB nacional caiu 7,6 % em 2020, sobretudo devido à contração significativa registada no segundo trimestre do ano. Seguiu-se uma recuperação parcial que durou pouco tempo, no segundo semestre de 2020, uma vez que o aumento do número de infeções por COVID-19 registado no final do ano provocou um reforço gradual das medidas de distanciamento social. Por seu turno, as restrições mais rigorosas impostas a partir de meados de janeiro de 2021 fragilizaram a atividade económica no primeiro trimestre de 2021. Segundo as previsões da Comissão da primavera de 2021, as projeções apontam agora para uma prossecução dos progressos em matéria de recuperação da economia no segundo trimestre de 2021, que deverá ganhar dinamismo este verão, quando forem retomadas as viagens

internacionais. Em termos anuais, o PIB deverá crescer 3,9 % em 2021 e 5,1 % em 2022. Espera-se que o PIB nacional regresse aos níveis pré-pandemia em meados de 2022.

O vasto setor da hotelaria e restauração do país, designadamente as atividades relacionadas com o turismo estrangeiro, foi o mais afetado, uma vez que o número de passageiros dos transportes aéreos caiu mais de 90 % no segundo trimestre em 2020 (em relação ao período homólogo do ano anterior). De entre os principais setores económicos, apenas o da construção manteve uma taxa de crescimento positiva em 2020. Do lado da procura, a exportação de serviços e os investimentos em equipamentos registaram uma das maiores quedas, sendo que o consumo privado também registou uma quebra considerável, enquanto que os níveis de poupança registaram um forte aumento. Os preços no consumidor (IHPC) registaram uma diminuição marginal de 0,1 % em 2020, devido sobretudo à procura limitada de energia e serviços. Os preços deverão aumentar de forma gradual em 2021 e 2022.

Os indicadores-chave do mercado de trabalho permaneceram bastante resilientes face ao ambiente económico desfavorável, tendo beneficiado de um apoio substancial por parte do Governo. A taxa de desemprego aumentou, passando de uma média anual de 6,5 % em 2019 para 6,9 % em 2020. A população ativa e o número de pessoas empregadas diminuiu, respetivamente, 1,4 % e 1,7 % em 2020. No entanto, o mercado de trabalho registou uma queda muito mais acentuada: 23,6 % menos horas trabalhadas devido às medidas de confinamento obrigatório impostas no segundo trimestre de 2020. Além disso, o número de desempregados registados aumentou significativamente durante o confinamento, o que revela discrepâncias estatísticas, que se devem à complexidade da situação, na medida em que muitas pessoas foram forçadas a aceitar, temporariamente, licenças com ou sem vencimento.

A recessão económica em 2020 também afetou a situação social em Portugal, embora as prestações sociais e as medidas do Governo tenham desempenhado um papel importante na estabilização dos rendimentos. Antes da crise, os indicadores nacionais de pobreza e desigualdade estavam a melhorar, embora num quadro de fragilidade do sistema de proteção social e da subida dos preços da habitação. Segundo as últimas estimativas disponíveis, a percentagem da população em risco de pobreza e de exclusão social em 2019 era de 21,6 %. A forte contração do setor da hotelaria e restauração verificada em 2020, altura em que se registaram níveis de rendimento inferiores à média, deverá ter um impacto negativo nos indicadores de pobreza e desigualdade do país, não obstante a resiliência do mercado de trabalho e as transferências sociais por parte do Governo. O sistema de benefícios fiscais existente e as medidas adotadas pelo Governo para responder à situação socioeconómica excecional amorteceram uma parte do choque no rendimento das famílias, limitando o aumento da desigualdade de rendimentos e o risco de pobreza. Os regimes de compensação monetária absorveram a maior parte do choque sobre os rendimentos[6].

[6] Vide «*Households´ income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown*», https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc121598.pdf. Aguarda-se a publicação de resultados atualizados num documento de trabalho do CCI.

A política orçamental foi utilizada para sustentar a economia durante a crise da COVID-19, o que colocou pressão sobre as finanças públicas. O saldo das administrações públicas foi afetado, passando de um ligeiro excedente de 0,1 % do PIB em 2019 para um défice de 5,7 % do PIB em 2020. O pacote de medidas para combater a crise, que teve um custo orçamental direto global estimado em cerca de 3 % do PIB, foi o principal motivo desta deterioração. Embora o aumento das despesas tenha sido generalizado, as transferências e os subsídios às empresas e às famílias, nomeadamente através dos regimes de redução do tempo de trabalho e de *lay-off* foram o fator que mais contribuiu para esse aumento. A diminuição das receitas fiscais em cerca de 1¾ % do PIB também agravou défice, refletindo o funcionamento dos estabilizadores automáticos em resultado da queda acentuada do produto. Embora a dívida pública se encontrasse numa trajetória descendente antes da crise da COVID-19, o rácio dívida/PIB atingiu um máximo histórico em 2020, tendo registado um aumento acentuado de cerca de 17 pontos percentuais, para 133,6 %. Com a esperada retoma económica, o rácio da dívida pública em relação ao PIB deverá regressar a uma trajetória descendente, embora sejam necessários vários anos até se atingir o nível anterior à pandemia. Além disso, a projetada redução gradual do rácio dívida pública/PIB dependerá sobretudo de Portugal conseguir alcançar, a médio prazo, excedentes primários estruturais e diferenciais nominais favoráveis entre taxas de crescimento do PIB e taxas de juro.

No curto prazo, estima-se que Portugal esteja exposto a elevados riscos de sustentabilidade orçamental, de acordo com o indicador S0.[7] Isto reflete a deterioração abrupta e significativa das finanças públicas em 2020, no contexto do surto de COVID-19 e do custo orçamental direto das medidas para fazer face à crise. Simultaneamente, os dados dos mercados financeiros mostram diferenciais de *swaps* de risco de incumprimento e notações de risco historicamente baixos e estáveis. Os custos historicamente baixos dos empréstimos contraídos, apoiados pelas intervenções do Eurosistema e pelas iniciativas da UE, contribuíram para atenuar os riscos de curto prazo. Além disso, o tesouro público comunicou uma acumulação de divisas e depósitos no valor de 4,7 % do PIB em 2020, enquanto as necessidades brutas de financiamento deverão diminuir ao longo do período abrangido pelas previsões.

No médio prazo, afigura-se que Portugal enfrenta elevados riscos de sustentabilidade orçamental, segundo uma conclusão geral baseada no indicador S1[8] **e na análise da sustentabilidade da dívida efetuada pela Comissão**[9]**.** Enquanto o indicador S1 identifica riscos

[7] O indicador S0 avalia os riscos de sustentabilidade orçamental no curto prazo – ou seja, no ano seguinte – decorrentes da vertente orçamental, macrofinanceira ou de competitividade da economia.

[8] O indicador S1 avalia os riscos para a sustentabilidade orçamental relacionados com a capacidade do Governo para reduzir o rácio da dívida para 60 % do PIB no médio prazo. A definição utilizada no Monitor da Sustentabilidade da Dívida de 2020 (Comissão Europeia, documento institucional 143, fevereiro de 2021) correspondia ao ajustamento orçamental exigido, medido em ajustamento cumulado do saldo primário estrutural ao longo de cinco anos a partir do ano em que o saldo primário estrutural do cenário de base regressaria ao seu valor anterior à crise da COVID-19 (2029 no caso de Portugal), a fim de reduzir o rácio dívida/PIB para 60 % 15 anos após o ano em causa.

[9] Pressupõe-se uma redução progressiva do impacto negativo da crise da COVID-19 nas finanças públicas — o que significa que o saldo primário estrutural deverá ajustar-se progressivamente ao longo do período de projeção,

médios em matéria de sustentabilidade orçamental no médio prazo, a análise da sustentabilidade da dívida efetuada pela Comissão aponta para riscos elevados de sustentabilidade com base no cenário de base e em cenários alternativos plausíveis, que preveem rácios dívida pública/PIB superiores a 90 % até 2031, justificando a conclusão geral de riscos elevados de sustentabilidade orçamental no médio prazo. Segundo o cenário de base da Comissão, assente nas previsões da primavera de 2021, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir progressivamente, a um ritmo gradual de aproximadamente 2,5 pontos percentuais por ano, em média, para um nível relativamente elevado de 105 % até 2031. Só em 2027 o rácio dívida pública/PIB deverá atingir o nível anterior à crise (final de 2019). Nos cenários plausíveis alternativos ao cenário de base da Comissão – que contemplam possíveis taxas de crescimento nominal do PIB aquém das previsões, aumentos das taxas de juro ou um ajustamento orçamental mais lento – o rácio dívida pública/PIB continuaria a seguir uma trajetória descendente ao longo do período de projeção de 10 anos, mas o ritmo de redução da dívida seria fortemente prejudicado. A análise da sustentabilidade da dívida efetuada pela Comissão revela ainda que existem probabilidades significativas de o rácio da dívida pública ser mais elevado em 2025 do que em 2020, segundo um prolongamento estocástico do cenário de base. No longo prazo, Portugal deverá enfrentar riscos médios de sustentabilidade orçamental segundo uma conclusão geral baseada no indicador S2[10] e na análise da sustentabilidade da dívida efetuada pela Comissão.

Simultaneamente, existem fatores atenuantes para os riscos associados à situação da dívida pública de Portugal, relacionados nomeadamente com o perfil da dívida pública. O alargamento dos prazos de vencimento da dívida nos últimos anos, a existência de fontes de financiamento relativamente estáveis (com uma base de investidores diversificada e ampla), a suavização gradual do perfil de amortização da dívida pública, a almofada financeira considerável e os custos de contração de empréstimos historicamente baixos, apoiados pelas intervenções do Eurosistema, contribuem conjuntamente para atenuar os riscos no médio e longo prazos. Além disso, a execução de reformas e investimentos no âmbito do instrumento NextGenerationEU, nomeadamente do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, deverá ter um impacto positivo, duradouro e substancial no crescimento do PIB nos próximos anos, o que deverá reforçar a sustentabilidade da dívida. Existe, contudo, um certo grau de incerteza não negligenciável causado pela acumulação de passivos contingentes públicos, para além dos níveis já não negligenciáveis anteriores à pandemia, com origem em certas empresas públicas e no setor privado, nomeadamente através da possível mobilização das garantias estatais concedidas a empresas durante a crise da COVID-19.

convergindo de volta para o nível das previsões anteriores à crise (ou seja, o nível projetado para 2021 nas previsões da Comissão do outono de 2019). Para mais informações sobre o quadro de avaliação da sustentabilidade orçamental da Comissão e os outros pressupostos nele contidos, vide Monitor da Sustentabilidade da Dívida de 2020 (Comissão Europeia, documento institucional n.º 143, fevereiro de 2021).

[10] O indicador S2 avalia os riscos para a sustentabilidade orçamental no longo prazo relacionados com a capacidade do país para cumprir as suas obrigações em matéria de dívida , num horizonte infinito, com um fluxo de excedentes primários futuros. Esta condição requer que a dívida pública estabilize no longo prazo (ou seja, até 2070).

No que diz respeito aos desequilíbrios macroeconómicos, o surto da pandemia de COVID-19 exerceu uma grande pressão no sentido do agravamento do endividamento de Portugal em 2020. Os rácios da dívida pública e privada relativamente ao PIB aumentaram na sequência do agravamento da situação externa e no quadro de uma percentagem relativamente elevada de empréstimos não produtivos. Contudo, a recuperação económica prevista deverá voltar a colocar estes indicadores numa trajetória favorável, tal como especificado na apreciação aprofundada da Comissão de 2021 relativa a Portugal, publicada em 2 de junho de 2021.

O cenário macroeconómico subjacente ao programa de estabilidade de Portugal para 2021, que reflete o impacto favorável ao crescimento de uma execução bem sucedida do plano, prevê um crescimento do PIB real de 4 % em 2021. A procura interna deverá ser o principal motor da recuperação económica, mas espera-se que a procura externa também contribua. O crescimento económico deverá continuar a melhorar, passando para 4,9 % em 2022, devendo desacelerar gradualmente até 2,2 % em 2025. O MRR deverá ter um impacto no crescimento de 0,7 % (média anual) durante o período de execução de cinco anos do programa. O programa de estabilidade de Portugal para 2021, incluindo o impacto do plano de recuperação e resiliência, prevê uma taxa de desemprego de 7,3 % em 2021 e de 6,7 % em 2022, bem como uma nova melhoria, passando para 5,8 %, em 2025. Espera-se que a inflação aumente apenas moderadamente para 1,5 % em 2025.

A Comissão prevê um cenário macroeconómico para 2021 e 2022 semelhante ao previsto no programa de estabilidade para 2021. No que diz respeito à procura interna, e de acordo com as previsões da primavera de 2021, a Comissão projeta um crescimento mais forte tanto do consumo privado como do investimento em 2021, comparativamente com o programa de estabilidade de 2021. A Comissão prevê que, em 2022, o consumo privado cresça a um ritmo semelhante ao do cenário do programa, ao passo que o crescimento previsto do investimento deverá ser ligeiramente inferior. No que se refere ao ambiente externo, a Comissão prevê um contributo significativamente inferior das exportações líquidas para o crescimento em 2021, sendo as suas projeções mais conformes com o cenário do programa no que se refere a 2022. No que respeita ao mercado laboral, as projeções da Comissão apontam para desenvolvimentos mais favoráveis, sobretudo em 2021. As projeções em matéria de inflação são ligeiramente mais elevadas nas previsões da Comissão em ambos os anos.

O programa de estabilidade de 2021 prevê a melhoria da situação orçamental de Portugal no período 2021-2025. Para 2021, o Governo prevê uma melhoria do défice das administrações públicas, para 4,5 % do PIB, face a 5,7 % do PIB em 2020, enquanto o rácio da dívida deverá diminuir para 128 % do PIB. Segundo o programa, a deterioração do saldo orçamental primário em 2021, face ao nível anterior à crise (2019), deverá elevar-se a 5 % do PIB, refletindo medidas orçamentais discricionárias de cerca de 3 % do PIB em apoio à economia e o funcionamento dos estabilizadores automáticos. Para 2022, o Governo prevê uma nova redução do défice das administrações públicas, para 3,2 % do PIB, principalmente devido à supressão gradual do apoio orçamental e à esperada retoma económica, enquanto o rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir para 123 % do PIB. Os planos orçamentais do programa para 2021 e 2022 estão em conformidade com as previsões da primavera de 2021 da Comissão. Segundo os

planos orçamentais de médio prazo do programa, o défice das administrações públicas deverá diminuir de 2,2 % do PIB em 2023 para 1,1 % do PIB em 2025. Prevê-se, por conseguinte, que o défice das administrações públicas deixe de ser superior a 3 % do PIB em 2023. O rácio da dívida das administrações públicas deverá diminuir, passando de 120,7 % do PIB em 2023 para 114,3 % do PIB em 2025.

Quadro 1: Comparação entre as perspetivas e a evolução macroeconómica e orçamental

	2019		2020		2021		2022		2023	2024	2025
	COM	**PRR/PE**	**COM**	**PRR/PE**	**COM**	**PRR/PE**	**COM**	**PRR/PE**	**PRR/PE**	**PRR/PE**	**PRR/PE**
PIB real (% alteração)	2,2	2,2	-7,6	-7,6	3,9	4,0	5,1	4,9	2,8	2,4	2,2
Inflação IHPC (%)	1,2	1,2	-0,1	-0,1	0,9	0,8	1,1	0,9	1,1	1,3	1,5
Emprego (% alteração)	0,8	0,8	-1,7	-1,7	1,0	0,2	1,2	1,1	0,8	0,8	0,8
Taxa de desemprego (%)	6,5	6,5	6,9	6,8	6,8	7,3	6,5	6,7	6,4	6,0	5,8
Capacidade líquida de financiamento da administração pública (% do PIB)	0,1	0,1	-5,7	-5,7	-4,7	-4,5	-3,4	-3,2	-2,2	-1,6	-1,1
Dívida pública (% do PIB)	116,8	116,8	133,6	133,6	127,2	128,0	122,3	123,0	120,7	117,1	114,3
Nota: As previsões da primavera de 2021 da Comissão e o programa de estabilidade (PE) de 2021 de Portugal incluem o impacto previsto do MRR											

As perspetivas macroeconómicas e orçamentais continuam a ser afetadas pela elevada incerteza relacionada com a pandemia de COVID-19 e as suas consequências económicas. De um modo geral, o cenário macroeconómico apresentado no plano e que subjaz às projeções orçamentais para 2021 e 2022 do programa de estabilidade de 2021 é realista e assenta em pressupostos macroeconómicos plausíveis comparativamente com as previsões da Comissão da primavera de 2021.

2.2. Desafios relacionados com o crescimento sustentável, a coesão, a resiliência e políticas para a próxima geração

Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo

A pandemia de COVID-19 afetou profundamente a economia portuguesa e agravou os problemas e vulnerabilidades com que esta se deparava, invertendo grande parte das tendências socioeconómicas positivas observadas ao longo dos últimos anos. Antes da pandemia de COVID-19, a economia estava a crescer a um ritmo superior ao da média da UE, recuperando dos mínimos atingidos no início da última década. No entanto, desde o início do surto de COVID-19, o desemprego aumentou, afetando particularmente os jovens e invertendo a evolução favorável do período pré-pandemia. A produtividade foi igualmente afetada, assim como o nível de investimento, que no período pré-pandémico já era relativamente baixo em Portugal, comparativamente com a média da UE.

A pandemia de COVID-19 afetou fortemente o mercado de trabalho em Portugal, tendo os jovens sido mais diretamente atingidos pela destruição de emprego, mas o apoio rapidamente disponibilizado pelo Governo impediu maiores perturbações. A taxa de emprego diminuiu de 76,1 % em 2019 para 74,7 % em 2020. As autoridades aplicaram rapidamente regimes de tempo de trabalho reduzido e medidas acessórias, o mais importante dos quais um regime específico que permitia a interrupção temporária do trabalho ou a redução do

tempo de trabalho normal, combinado com uma isenção das contribuições dos empregadores para a segurança social, comummente designado por «*lay-off* simplificado». Isto impediu que a taxa de desemprego aumentasse mais acentuadamente (6,5 % no final de 2019, face a 6,9 % no final de 2020). O emprego dos jovens (15 a 24 anos) registou a maior queda, tendo passado de 28 % em 2019 para 23,4 % em 2020, ao passo que a taxa de desemprego entre os jovens aumentou substancialmente, tendo passado de 18,3 % em 2019 para 22,6 % em 2020. A percentagem de contratos temporários caiu para 17,4 % em 2020 (era de 20,3 % em 2019), o que representou uma redução de cerca de 126 000 postos de trabalho (na sua maioria relacionados com o setor do turismo e afetando sobretudo os jovens), o que não foi compensado pela criação de postos de trabalho permanentes.

O crescimento da produtividade, que havia recuperado ligeiramente em 2019, deteriorou-se significativamente em 2020. Embora tenha partido de uma base tradicionalmente baixa, o crescimento da produtividade em 2020 passou de uma ligeira tendência positiva para uma tendência significativamente negativa em resultado da pandemia de COVID-19 (a produtividade laboral por pessoa contraiu, relativamente ao período homólogo ano anterior, 13,2 % no segundo trimestre de 2020, 3 % no terceiro trimestre e 5,7 % no quarto trimestre). O crescimento da produtividade em Portugal tem sido lento, entravado, nomeadamente, pelos baixos níveis de capital por trabalhador, pelos níveis relativamente baixos de investimento (em especial, em ativos intangíveis), pela capacidade de inovação moderada e pelo baixo nível global de competências da população. Outros fatores relacionados com o contexto empresarial podem também ter entravado a produtividade, como a grande percentagem de microempresas e de empresas subcapitalizadas[11], o subdesenvolvimento do mercado de capitais, as ineficiências do sistema judicial e as restrições regulamentares que pesam sobre a concorrência (designadamente no caso dos serviços profissionais prestados às empresas). O número de registos de novas empresas diminuiu 11 % em 2020, comparativamente com 2019, tendo-se mantido modesto no primeiro trimestre de 2021, o que poderá ter novos efeitos desfavoráveis em termos de investimento e produtividade. Os estrangulamentos nos transportes, principalmente nos portos e caminhos-de-ferro, onde a interoperabilidade com Espanha permanece reduzida, são igualmente um obstáculo importante ao crescimento da produtividade em Portugal.

Embora o investimento total líquido se tenha tornado positivo em 2019, pela primeira vez desde 2011, durante o período anterior à pandemia formou-se um défice de investimento considerável. Após ter assegurado níveis de investimento acima da média da UE ao longo da década 2001-2010, a década seguinte (2011-2020) caracterizou-se por um investimento estruturalmente baixo em Portugal (16,7 % do PIB, em média, face à média da UE de 20,7 % do PIB durante o mesmo período). Neste contexto, o investimento total observado em Portugal foi inferior ao consumo de capital fixo no período 2012-2018, tendo o investimento total líquido passado a ser ligeiramente positivo apenas em 2019. Mais pormenorizadamente, o rácio

[11] Bauer, P., Fedotenkov, I., Genty, A., Hallak, I., Harasztosi, P., Martinez Turegano, D., Nguyen, D., Preziosi, N., Rincon-Aznar, A. e Sanchez Martinez, M., «*Productivity in Europe: Trends and drivers in a service-based economy*» , EUR 30076 EN, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2020, ISBN 978-92-76-10610-4, doi:10.2760/469079, JRC119785.

investimento privado/PIB registava uma trajetória ascendente desde o seu nível mínimo em 2013, tendo o investimento privado líquido passado a ser positivo a partir de 2017. No entanto, o rácio do investimento público em relação ao PIB foi consideravelmente reduzido durante a crise económica e financeira, mantendo-se particularmente fraco ao longo do período subsequente ao termo do programa (1,9 % do PIB, em média, no período 2015-2020, face a 3 % do PIB, em média, na UE). Embora esta correção do investimento público em relação aos elevados níveis registados anteriormente possa refletir uma maior ênfase em projetos de elevada qualidade, um período tão prolongado com níveis de investimento público persistentemente fracos criou um défice de investimento considerável face aos valores de referência da UE. Mais grave ainda, o investimento público líquido negativo ao longo da década pode ter contribuído para uma progressiva erosão das reservas de capital público. Em 2020, o crescimento do investimento privado foi travado pela crise da COVID-19 e, apesar de o crescimento do investimento público ter acelerado para uma taxa de dois dígitos, não foi suficiente para compensar na íntegra a queda do primeiro. Consequentemente, existe margem para o investimento público bem focalizado que estimule o crescimento da produtividade mediante a melhoria do capital humano e da inovação tecnológica, gerando um efeito de atração ao proporcionar infraestruturas relevantes para novos investimentos privados.

Não obstante o ligeiro aumento dos últimos anos, a intensidade de I&D permanece reduzida. A intensidade de I&D, ou seja, a parte da despesa consagrada à investigação e desenvolvimento, é tradicionalmente baixa em Portugal. O processo de convergência com a média da UE no período 2003-2009 terminou com a crise financeira, após a qual a intensidade de I&D atingiu o nível mínimo de 1,24 % do PIB em 2015. Desde então, a intensidade de I&D recuperou ligeiramente para 1,4 % do PIB em 2019 (0,74 % do PIB no setor empresarial, 0,57 % do PIB no setor do ensino superior e 0,07 % do PIB na administração pública). Os níveis relativamente baixos da intensidade de I&D, juntamente com a reduzida cooperação entre o meio académico e as empresas (Portugal ocupava o 25.º lugar na UE em termos de «co-publicações científicas público-privadas» em 2019 e o 20.º em termos de «despesas públicas em I&D financiadas pelas empresas (nacionais) em percentagem do PIB em 2018), assim como o acompanhamento e coordenação limitados da agenda de especialização inteligente[12], prejudicam a potencial modernização do sistema nacional de I&I.

Coesão social e territorial

As consequências socioeconómicas da pandemia encontram-se desigualmente distribuídas pelas regiões portuguesas e as suas diferentes especializações económicas. As regiões cuja atividade económica está orientada para os setores comercial e da hotelaria e restauração foram as mais afetadas, em grande medida devido ao choque profundo que assolou o setor da hotelaria e restauração, que em 2019 representava 8,7 % do PIB. As regiões mais afetadas incluem o Algarve, os grandes centros urbanos e as regiões ultraperiféricas da Madeira e dos Açores. As regiões com maior concentração de atividades industriais, nomeadamente o Norte de Portugal,

[12] Laranja, M., Edwards, J., Pinto, H. e Foray, D., «*Implementation of Smart Specialisation Strategies in Portugal: An assessment*», EUR 30287 EN, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2020, ISBN 978-92-76-20400-8, doi:10.2760/363370, JRC121189.

sofreram as consequências das restrições impostas aos setores exportadores, tendo, contudo, mostrado maior resiliência em termos de atividade económica com a reabertura do setor durante o terceiro trimestre de 2020. A distribuição de oportunidades concentra-se nas regiões urbanas e costeiras, que são mais ricas do que as suas congéneres rurais e interiores. Outra dificuldade prende-se com o despovoamento das zonas rurais, algumas das quais deverão perder população a uma taxa superior a 1 % por ano entre 2015 e 2025. As regiões ultraperiféricas da Madeira e dos Açores enfrentam desafios específicos, nomeadamente os elevados custos dos transportes e das comunicações, assim como a sua dependência de um número limitado de atividades económicas.

Os efeitos da crise da COVID-19 e a tendência para o aumento dos preços da habitação que se fazia sentir já antes da pandemia, conjugados com a baixa oferta de habitação social e a preços acessíveis, podem reverter as recentes tendências positivas na redução da pobreza e da exclusão social. A capacidade das transferências sociais para reduzir a pobreza manteve-se reduzida nos últimos dez anos, sendo que, em 2019, representava 24,2 %, enquanto a média da UE era de 32,4 %. A pobreza monetária, ou seja, a percentagem de pessoas em risco de pobreza após transferências sociais, era também ligeiramente superior à média da UE em 2019 (17,2 %, face a 16,5 %, em média, na UE), enquanto a pobreza no trabalho aumentou de 9,7 % em 2018 para 10,8 % em 2019 (face a 9 %, em média, na UE em 2019), tal como ocorreu com a percentagem de pessoas membros de agregados familiares com más condições de habitação. Em 2019 o risco de pobreza era mais elevado nas regiões autónomas, com 36,7 % da população em risco de pobreza nos Açores e 32,2 % na Madeira, face a 17,8 % na região de Lisboa. Embora os encargos com os custos da habitação em geral tenham diminuído entre 2013 e 2019, para os agregados familiares mais pobres esse encargos aumentaram. Durante esse período, a taxa de privação habitacional grave manteve-se acima da média da UE (afetando cerca de 26 000 famílias, principalmente nas áreas metropolitanas e nas regiões ultraperiféricas). Em 2019, a percentagem de agregados familiares pobres e sobrecarregados pelos custos de habitação aumentou para 22,8 %, o que representa um valor cerca de dez vezes superior à percentagem correspondente para os outros agregados familiares (2,2 %). É provável que a situação se agrave ainda mais com o aumento do índice do preço da habitação em 2020, que em Portugal (153,4) foi bastante superior à média da UE (126,7). Portugal regista um investimento público relativamente reduzido em habitação social e a preços acessíveis, sendo a oferta pública de habitação de apenas cerca de 2 % do total (abaixo da média da UE de 5 %).

Resiliência sanitária, económica, social e institucional

No início da pandemia de COVID-19, o Serviço Nacional de Saúde já se encontrava numa situação complicada há alguns anos. Em 2018, o número de camas hospitalares em Portugal (3,4 por 1 000 habitantes) era inferior à média da UE (5 por 1 000 habitantes). A repartição dos recursos de saúde (instalações e profissionais de saúde) era desigual e aquém do desejado, havendo escassez em certas áreas (falta de enfermeiros em geral e de especialistas em certas regiões rurais). O acesso aos cuidados de saúde já registava problemas antes do início da pandemia. Em 2018, a percentagem de despesas de saúde não reembolsadas nas despesas globais de saúde em Portugal (29,5 %) eram das mais elevadas da UE (média de 21,7 %). As despesas do Serviço Nacional de Saúde têm vindo a aumentar desde 2015 (aumento dos custos salariais, medicamentos e dispositivos médicos), exercendo pressão sobre os orçamentos iniciais dos

hospitais. Esses orçamentos revelam-se sistematicamente insuficientes, devido, em parte, às carências em termos de planeamento, cálculo dos custos e controlo da gestão. Consequentemente, os hospitais públicos acumularam um volume considerável de pagamentos em atraso, tendo atingido um pico de 0,5 % do PIB em novembro de 2017, altura em que estes começaram a ser contidos graças a medidas de regularização *ad hoc* adotadas pelo Governo. O consequente historial de resgates sucessivos pelo Governo que, contudo, não conseguiu impedir um ciclo vicioso sistemático de endividamento dos hospitais, teve igualmente efeitos de arrastamento nas cadeias de abastecimento.

As reformas previstas para reforçar a eficiência e a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde foram suspensas temporariamente em virtude da pandemia de COVID-19. Em 2019, foi elaborado um plano global para melhorar a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde e eliminar as causas profundas dos pagamentos em atraso nos hospitais públicos, na sequência das recomendações formuladas por um grupo de trabalho temporário. A crise da COVID-19 veio interromper, contudo, a execução desse plano. O referido plano deveria ter introduzido um modelo de governação melhorado para os hospitais públicos, conferindo-lhes maior autonomia em termos de decisões de investimento e de recrutamento, juntamente com um acompanhamento reforçado e uma maior responsabilização. Essa estratégia dependia sobretudo de se fazer a melhor utilização possível dos instrumentos de planeamento e gestão previstos no atual enquadramento jurídico. Tal inclui a reformulação dos contratos de gestão a fim de reforçar as práticas baseadas no desempenho e a garantia da aprovação dos orçamento e planos de atividades dos hospitais com base no cumprimento de objetivos quantitativos e qualitativos que promovam a sustentabilidade.

O surto de COVID-19 coincidiu com uma diminuição do número de procedimentos hospitalares, agravando os desafios anteriores à pandemia. Em 2020, registou-se uma forte redução dos tratamentos hospitalares, devido à necessidade de canalizar recursos para combater a pandemia de COVID-19 e ao receio dos doentes de poder contrair o vírus nos hospitais. O facto de terem sido adiados muitos tratamentos hospitalares não relacionados com a pandemia, veio agravar as pressões já existentes sobre os procedimentos médicos em atraso e as listas de espera. Mais concretamente, dada a forte redução das consultas médicas e dos exames de diagnóstico nos hospitais públicos durante os períodos de confinamento, existe o risco de aumento do número de doenças graves não detetadas, com possíveis implicações a mais longo prazo. Além disso, a evolução demográfica adversa do país, nomeadamente o envelhecimento acelerado da população e as consequentes necessidades em termos de cuidados de saúde, coincide com uma alteração nos padrões de doença, um peso crescente das doenças crónicas e degenerativas e uma multimorbidade cada vez mais relevante. As necessidades atuais e futuras dos cuidados de saúde e os custos crescentes a elas associados suscitam dificuldades à capacidade de resposta, sustentabilidade e resiliência do Serviço Nacional de Saúde.

A crise da COVID-19 veio expor a fragilidade do sistema de cuidados continuados em Portugal. Apesar das melhorias registadas na última década em termos de cuidados continuados institucionais, as taxas de acesso aos mesmos são baixas em todas as regiões do país. Prevê-se que o sistema de cuidados continuados de Portugal venha a enfrentar uma pressão

crescente nos próximos anos, nomeadamente devido ao envelhecimento demográfico, o que provavelmente se traduzirá num aumento da procura deste tipo serviços. A percentagem de pessoas potencialmente dependentes na população total deverá passar de 8,3 % em 2016 para 9,7 % em 2030 e 11,3 % em 2050. Portugal foi identificado como um dos Estados-Membros da UE com maior percentagem de despesas não reembolsadas no que se refere ao pagamento de cuidados continuados. Portugal tem um elevado défice de prestadores de cuidados continuados, com apenas 0,8 trabalhadores, em média, por cada 100 pessoas com mais de 65 anos, comparativamente com 3,8, em média, em 25 Estados-Membros. Em 2016, 95,8 % dos prestadores formais de cuidados continuados em Portugal eram mulheres, comparativamente com uma média de 90,8 % na UE-27. Segundo os dados da OCDE, cerca de dois em cada três prestadores de cuidados continuados em Portugal (64 %) têm baixos níveis de instrução, comparativamente com uma média de 15 % em 20 outros países da OCDE. Uma reforma recente que aprovou o estatuto do cuidador informal tem ajudado a reduzir a taxa muito elevada de cuidadores informais em Portugal e a formalizar os níveis de emprego e de competências. Os serviços sociais também deverão ser reforçados graças à recém-aprovada Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência, a fim de acompanhar a transição para um modo de vida independente e a desinstitucionalização.

Um quadro orçamental mais sólido permitiria melhorar as condições para a recuperação económica. As análises das despesas baseadas na eficiência e a aplicação efetiva da Lei de Enquadramento Orçamental continuam a ser de capital importância para melhorar a qualidade das finanças públicas, tornando-as mais favoráveis ao crescimento. Em primeiro lugar, isto ajudaria a reforçar a perspetiva de médio prazo do planeamento orçamental, aumentando a eficiência na atribuição de recursos a novas prioridades políticas, privilegiando as despesas favoráveis ao crescimento em apoio da recuperação económica. Em segundo lugar, a Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 introduziria o princípio da «orçamentação de programas», tornando as unidades orçamentais mais responsáveis e o planeamento e o controlo orçamentais globais mais orientados para o desempenho. Em terceiro lugar, uma orientação plurianual permitiria reforçar globalmente a transparência e o rigor, tornando o planeamento orçamental mais estável e previsível e apoiando assim os níveis de confiança entre os agentes económicos. A aplicação efetiva da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 tem, contudo, sofrido atrasos sistemáticos. A sua aplicação deverá ser acompanhada de uma melhoria significativa dos sistemas informáticos de gestão das finanças públicas e da plena adesão ao novo sistema de contabilidade de exercício, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP). Prevê-se que estas medidas produzam efeitos gradualmente em todos os setores e organismos públicos. Além disso, as vulnerabilidades anteriores à pandemia relacionadas com a sustentabilidade financeira das empresas públicas suscitam riscos de revisão em baixa das perspetivas orçamentais de Portugal, restringindo ainda mais a margem de manobra disponível da política orçamental, dado o elevado rácio da dívida pública em relação ao PIB do país. Estas vulnerabilidades agravaram-se na sequência da crise da COVID-19, nomeadamente para as empresas públicas mais vulneráveis às consequências diretas do confinamento, como as empresas do setor dos transportes.

A eficiência do sistema judicial continua a representar um dos maiores problemas da economia portuguesa. Apesar de ter registado alguns progressos, Portugal continua a ser o Estado-Membro com os processos judiciais mais morosos (designadamente nos processos de direito administrativo e fiscal, cujos prazos de tramitação chegam a ser superiores a 800 dias na primeira instância[13]) e com maior acumulação de processos pendentes[14]. As reformas do quadro jurídico e institucional em matéria de insolvência e execução de dívidas, assim como a estabilização do número de novos processos, trouxeram algumas melhorias no que diz respeito à eficiência dos processos de insolvência e de execução. Contudo, o potencial aumento do número de falências provocadas pela pandemia de COVID-19 pode levar a um aumento do número de processos judiciais, o que poderá agravar os estrangulamentos existentes, nomeadamente a acumulação de processos mais antigos. Ainda que Portugal tenha adotado medidas para assegurar o funcionamento do sistema judicial à distância, a suspensão dos prazos nos processos não urgentes e o adiamento dos atos não urgentes pode afetar ainda mais a eficiência futura do sistema.

Políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, incluindo educação e habilitações.

A crise da COVID-19 veio evidenciar ainda mais a necessidade de investir em sistemas e políticas de educação e formação para melhorar a qualidade de vida de uma população com baixos níveis de escolaridade. Apesar de algumas melhorias registadas nos últimos anos, a percentagem de indivíduos com baixos níveis de escolaridade (44,5 % em 2020) e uma população sem as competências digitais de base (48 % em 2019) continuam acima da média da UE (25 % e 44 %, respetivamente). O investimento nas qualificações, efetuados com base numa análise exaustiva das necessidades e levados a cabo com as partes interessadas (parceiros sociais, estabelecimentos de ensino superior e de formação), ajudaria a melhorar os níveis de qualificação da população ativa e a reduzir as desigualdades socioeconómicas. As disparidades existentes entre homens e mulheres nos domínios da ciência, tecnologia, engenharia e matemática continuam a ser motivo de preocupação e, apesar do aumento das taxas de inscrição neste domínios e em TIC, o número de licenciados nestas áreas continua a ser baixo. Em termos de infraestruturas, existe uma persistente falta de lugares disponíveis nos estabelecimentos de ensino pré-primário, particularmente nas grandes metrópoles, e uma escassez de alojamento a preços acessíveis para os estudantes universitários. O Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior, lançado em 2019, visa duplicar a oferta atual nos próximos anos. O ensino à distância durante a pandemia de COVID-19 colocou desafios consideráveis aos estudantes menos favorecidos e levou Portugal a investir significativamente num programa nacional de digitalização com vista à aquisição de equipamentos digitais para todos os estudantes do ensino primário e secundário, tendo investido na formação digital dos professores. Os fundos estruturais e de investimento nacionais e europeus também foram mobilizados para este fim, nomeadamente a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII+).

[13] Figuras 9 e 10, Painel de Avaliação da Justiça na UE 2021 (a publicar).
[14] Figura 16, Painel de Avaliação da Justiça na UE 2021 (a publicar).

2.3. Desafios relacionados com as transições ecológica e digital

Dimensão ecológica

O plano de recuperação e resiliência deve contribuir para a transição ecológica e pelo menos 37 % da dotação financeira deve contribuir para os objetivos climáticos. As medidas do plano deverão contribuir para alcançar o objetivo da neutralidade climática até 2050, bem como as metas em matéria de energia e de clima para 2030, tendo em conta os planos nacionais em matéria de energia e clima dos Estados-Membros. Devem também contribuir para a consecução dos objetivos ambientais em matéria de resíduos, água, controlo da poluição, mobilidade sustentável, proteção e restauração da biodiversidade e recursos marinhos e hídricos, bem como apoiar a transição para sistemas alimentares sustentáveis e para uma economia circular, conforme apropriado, assegurando ao mesmo tempo que ninguém é deixado para trás.

Apesar dos progressos alcançados por Portugal nos últimos anos, persistem alguns problemas no domínio da gestão hídrica. É o caso em particular da governação dos recursos hídricos e da reabilitação das massas de água. São necessários mais investimentos em infraestruturas, nomeadamente em matéria de recolha e tratamento de águas residuais, redução de fugas nas redes e abastecimento geral de água, a fim de melhorar a gestão hídrica, assim como soluções baseadas na natureza e a recuperação dos rios. Além disso, Portugal deve tirar partido do potencial de reutilização da água.

A par da gestão hídrica, a prevenção dos incêndios florestais constitui o segundo aspeto fundamental num contexto de risco acrescido de desertificação e vulnerabilidade às alterações climáticas. As florestas cobrem mais de metade do território português, sendo que 92 % pertencem a proprietários privados, 6 % às autarquias locais e apenas 2 % ao Estado. A desertificação, o despovoamento das zonas rurais, bem como a fragmentação da propriedade, constituem um entrave à gestão sustentável do espaço rural, afetando a preservação da biodiversidade e a prevenção de incêndios florestais.

Portugal está muito abaixo da média da UE nos indicadores relativos à economia circular e à gestão de resíduos. Com uma taxa de 29 % em 2019, Portugal está atrasado em relação ao objetivo da UE de reciclar metade dos resíduos urbanos até 2020. A UE estabeleceu objetivos ainda mais ambiciosos para a próxima década. Existem também grandes disparidades entre regiões. É, por conseguinte, necessário envidar maiores esforços neste domínio.

A emissão de vários poluentes atmosféricos tem vindo a diminuir nas últimas décadas em Portugal. Não obstante, a qualidade do ar continua a ser uma preocupação, especialmente no que respeita ao dióxido de azoto (NO_2). O transporte pessoal, em particular, agrava os problemas associados à qualidade do ar e ao congestionamento do tráfego nas principais áreas metropolitanas, designadamente Lisboa, Porto e Braga, induzindo custos económicos e em termos de saúde.

Portugal é rico em biodiversidade. Cerca de 20 % do território português é abrangido pela rede Natura 2000 da UE (a média da UE é de 18 %). 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, Portugal deve incluir designações

suplementares na sua rede Natura 2000 e prever as medidas e recursos de gestão necessários para os sítios já designados.

A antecipação dos efeitos adversos das alterações climáticas, como inundações, erosão costeira, secas, vagas de calor e incêndios florestais, continua a constituir um desafio fundamental em Portugal. De acordo com as previsões, estes fenómenos deverão ser cada vez mais frequentes e extremos devido às alterações climáticas e à diminuição da resiliência ecológica causada pela perda de biodiversidade, a exploração dos recursos naturais e a poluição. Por conseguinte, é necessário tomar medidas e investir na prevenção e preparação para os riscos, na adaptação às alterações climáticas e em soluções baseadas na natureza, com vista ao crescimento sustentável. O acesso à inovação, incluindo soluções tecnológicas, é fundamental para uma transição positiva para um desempenho ambiental ótimo das empresas nas zonas rurais, que, em 2016, representavam 79 % dos terrenos em Portugal (média da UE-27: 45 %).

Portugal não utiliza práticas de orçamentação ecológica, que poderiam ajudar a cumprir os compromissos nacionais e internacionais em matéria de alterações climáticas e proteção ambiental. A avaliação do impacto ambiental das políticas orçamentais, bem como a sua coerência com os objetivos fundamentais, poderia ajudar a tornar o Governo mais responsável e, assim, melhorar o cumprimento dos objetivos ambientais e climáticos. A reformulação do processo de análise das despesas permitiria a Portugal fiscalizar as dotações para as despesas relativas a estas prioridades, a fim de gerar mais ganhos de eficiência, que poderiam ser canalizados para as mesmas.

Emissões de gases com efeito de estufa

Os objetivos de Portugal no âmbito do Regulamento Partilha de Esforços (RPE) consistem em reduzir as emissões em 17 % até 2030, em relação a 2005. Segundo o roteiro para a neutralidade carbónica até 2050, Portugal prevê ainda reduções de 85-90 % até 2050, em relação a 2005. Com a continuação das políticas atuais, Portugal deverá cumprir as suas metas com uma margem larga de 23 %. No âmbito do seu objetivo de alcançar a neutralidade carbónica até 2050, Portugal planeia uma redução total das emissões de gases com efeito de estufa em relação a 2005 de 45 % a 55 % até 2030 e de 65 % a 75 % até 2040. No entanto, estes objetivos nacionais excluem o setor do uso do solo, alteração do uso do solo e florestas (LULUCF).

O plano nacional em matéria de energia e clima (PNEC) apresenta uma panorâmica geral das medidas. Contudo, as medidas nem sempre estão bem definidas, havendo potencial para reforçar tanto as políticas como as medidas de redução das emissões nos setores da construção e dos transportes, com vista a alcançar reduções significativas das emissões de gases com efeito de estufa. O PNEC descreve a estratégia nacional de adaptação aprovada em 2019 para o período 2020-2030. Contempla objetivos de adaptação às alterações climáticas, o enquadramento estratégico em vigor e um programa de ação. Entre os objetivos constam uma melhor gestão hídrica e a prevenção e preparação para os riscos, a fim de antecipar os efeitos adversos das

alterações climáticas. A dimensão regional da avaliação dos riscos e da governação pode ser reforçada[15].

Quota de energia de fontes renováveis

Portugal tem a sétima maior quota de energias renováveis no consumo de energia na UE. A percentagem de recursos renováveis no consumo final de energia aumentou de 19,5 % em 2005 para 30,6 % em 2019. Portugal ambiciona contribuir com uma quota de 47 % de energia proveniente de fontes renováveis para a meta de fontes de energia renováveis da UE para 2030. Este contributo é superior à quota de 42 % calculada segundo a fórmula estabelecida no anexo II do Regulamento (UE) 2018/1999, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática («Regulamento Governação»), que estabelece os contributos nacionais para a quota de energia de fontes renováveis. Porém, para alcançar este contributo, Portugal terá de acrescentar políticas e medidas suplementares, designadamente para responder à grande ambição de utilização do hidrogénio renovável. Ao mesmo tempo que aumenta a quota de fontes de energia renováveis, Portugal precisa de ter plenamente em conta o impacto dos combustíveis renováveis na qualidade do ar.

Deve ser diversificado o aprovisionamento energético e reforçadas as redes de transporte e distribuição. Por exemplo, é necessário explorar todo o potencial da energia eólica marítima e da energia oceânica, bem como da energia fotovoltaica solar descentralizada nas cidades. O reforço de potência dos parques eólicos existentes deve igualmente constituir uma prioridade. Do mesmo modo, a utilização sustentável da biomassa florestal poderia contribuir para criar mais valor no setor florestal. A integração da produção de energia renovável exige o alargamento, o reforço e a digitalização das redes de transporte e de distribuição no território nacional e as ligações a Espanha e França. A existência de interligações adequadas é essencial para garantir a segurança do aprovisionamento, a manutenção da procura de produção interna de energias renováveis durante os períodos de excedentes de oferta e a criação de condições para se dispor de preços competitivos e estáveis da eletricidade.

Portugal apresenta condições únicas para desenvolver uma economia baseada no hidrogénio renovável. O país dispõe de uma infraestrutura de gás natural moderna, de preços de produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis muito competitivos e de uma localização geográfica estratégica que facilita as exportações, nomeadamente o porto de águas profundas de Sines. Estima-se que as necessidades de investimento em projetos relacionados com o hidrogénio ascendam a 7 mil milhões de EUR e que permitam reduzir as importações de gás natural até 2030.

[15] Para uma avaliação completa, vide Economidou, M., Ringel, M., Valentova, M., Zancanella, P., Tsemekidi-Tzeiranaki, S., Zangheri, P., Paci, D., Serrenho, T., Palermo, V., Bertoldi, P., 2020, «*National Energy and Climate Plans for 2021-2030 under the EU Energy Union: Assessment of the Energy Efficiency Dimension*», EUR 30487 EN, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2020, 978-92-76-27013-3, doi:10.2760/678371, JRC122862

Eficiência energética

O contributo de Portugal em termos de eficiência energética para o objetivo da UE consiste em ser 35 % mais eficiente até 2030 em termos de intensidade energética primária, em relação a 2005. Isto traduz-se num contributo de 25,5 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) para o consumo de energia primária e 14,9 Mtep para o consumo final de energia. Os subsequentes contributos em matéria de eficiência energética são considerados modestamente ambiciosos, tanto em termos de consumo de energia primária como de consumo final de energia.

A renovação urbana não tem crescido em Portugal. No que diz respeito aos edifícios públicos, continua a ser dificultada por regras restritivas de adjudicação dos contratos públicos. No caso dos edifícios particulares, há pouca procura para projetos de renovação. São necessários programas de renovação de edifícios mais pró-ativos e bem concebidos para promover a eficiência energética, reduzir a pobreza energética e melhorar o conforto térmico, assim como a qualidade e acessibilidade económica das habitações[16]. Mais concretamente, no setor da habitação, estima-se que, para uma taxa média anual de renovação de 2,6 % durante o período 2021-2050, o potencial de poupança de energia primária seja de 17.5 TWh até 2050. O impacto no emprego associado a este cenário de renovação aponta para a criação de mais de 2,5 milhões de empregos equivalentes a tempo completo durante o período considerado[17]. A Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios quantifica o investimento necessário para a reabilitação da totalidade do parque nacional de edifícios em 143 mil milhões de EUR até 2050 (4,95 mil milhões de EUR por ano).

A fim de alcançar os objetivos em matéria de eficiência energética e energias renováveis, é igualmente importante que Portugal promova outros investimentos e reformas no domínio da energia. Tal inclui o reforço das interconexões de energia transfronteiriças, a melhoria da cobertura da rede de transportes, a modernização das redes de distribuição de eletricidade/criação de redes inteligentes, a eletrificação dos transportes e reformas regulamentares com vista à completa integração no mercado interno da energia.

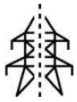
O quadro seguinte fornece uma perspetiva geral dos objetivos, metas e contributos de Portugal ao abrigo do Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática.

---

[16] Para as avaliações das estratégias portuguesas de renovação urbana anteriores, vide: Castellazzi L, Zangheri P e Paci D. «*Synthesis Report on the assessment of Member States` building renovation strategies*». EUR 27722. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia; 2016. JRC97754; e Castellazzi L. et al., «*Assessment of second long-term renovation strategies under the Energy Efficiency Directive*», EUR 29605 EN, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2019, ISBN 978-92-79-98727-4, doi:10.2760/973672, JRC114200.

[17] Zangheri, P., Armani, R., Kakoulaki, G., Bavetta, M., Martirano, G., Pignatelli, F., Baranzelli, C. «*Building energy renovation for decarbonisation and Covid-19 recovery. A snapshot at regional level*», EUR 30433 EN, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2020, ISBN 978-92-76-24766-1, doi:10.2760/08629, JRC122143.

Quadro2: Panorâmica dos objetivos, metas e contributos de Portugal em matéria de energia e clima

	Metas e contributos nacionais	Últimos dados disponíveis	2020	2030	Avaliação do nível de ambição para 2030
	Meta vinculativa para as emissões de gases com efeito de estufa, em comparação com 2005, no âmbito do Regulamento Partilha de Esforços (%)	-16 %	1 %	-17 %	Tal como no RPE, a meta total para os GEE exige reduções mais substanciais
	Objetivo nacional/contributo para asenergias renováveis: Quota de energia de fontes renováveis no consumo final bruto de energia (%)	30,3 %	31 %	47 %	Suficientemente ambicioso *(42 % é o resultado obtido pela fórmula das fontes de energia renováveis)*
	Contributo nacional para a eficiência energética:				
	Consumo de energia primária (Mtep)	22,6 (2018)	22,5	21,5	Modesto
	Consumo de energia final (Mtep)	16,9 (2018)	17,4	14,9	Modesto
	Nível de interconectividade elétrica (%)	8 %	10 %	15 %	n.d.

Fonte: Avaliação do plano nacional final em matéria de energia e clima de Portugal, SWD (2020) 921 final.

Dimensão digital

O plano de recuperação e resiliência deve contribuir para a transformação digital com pelo menos 20 % da dotação financeira consagrada ao objetivo digital. As medidas do plano devem, entre outros objetivos, apoiar a transformação digital dos setores económico e social (incluindo a administração pública, os serviços públicos e os sistemas judicial e de saúde). O objetivo das medidas do plano deve consistir em melhorar, acima de tudo, a resiliência, a agilidade e a segurança das empresas e dos intervenientes do setor público, a par da competitividade e da inclusividade.

Portugal ficou na 19.ª posição entre os países da UE no índice de digitalidade da economia e da sociedade (IDES) de 2020 da Comissão[18]. Em março de 2020, Portugal aprovou o plano de ação Portugal Digital, com vista a acelerar a sua transformação digital em torno de três pilares: i) formação e inclusão digital; ii) transformação digital das empresas; e iii) digitalização da administração pública.

Portugal enfrenta vários desafios no domínio digital: investir na transição digital, particularmente no desenvolvimento de competências digitais, tanto básicas como avançadas, e na utilização de tecnologias digitais a fim de assegurar a igualdade de acesso à educação e formação de qualidade e de impulsionar a competitividade das empresas. Este aspeto é particularmente importante em Portugal, cuja economia é caracterizada por microempresas concentradas em setores tradicionais.

Outros desafios no domínio da conectividade prendem-se com a redução das disparidades entre zonas urbanas e rurais, a atribuição do espetro 5G, a substituição dos cabos submarinos para as regiões ultraperiféricas e a digitalização do processo de licenciamento das empresas. A prioridade de Portugal consiste em substituir o anel de cabos submarinos do Atlântico que liga o continente à Madeira e aos Açores (cabos submarinos CAM), uma vez que está a chegar ao fim da sua vida útil. Portugal está também interessado em ligar Lisboa a Marselha através de um novo cabo submarino. A instalação de novos cabos submarinos ligando Portugal a outros Estados-Membros aumentaria a resiliência da rede de conectividade da UE, juntamente com os cabos submarinos que ligam o país a outros continentes (por exemplo, América do Sul e África), tirando partido da localização geográfica de Portugal na Europa. O cabo transatlântico recentemente inaugurado, apoiado pela UE através do programa BELLA, que liga Sines, em Portugal, a Fortaleza, no Brasil, permitirá estabelecer a primeira ligação de dados direta e de grande capacidade entre os dois continentes e fomentar o intercâmbio de dados no domínio da investigação e da educação, representando um passo significativo na consecução deste objetivo[19]. Um desafio que se coloca à implantação de novas redes em Portugal é a fragmentação das normas sobre as autorizações necessárias para aceder às infraestruturas ao nível dos municípios e a falta de coordenação entre estes. Relativamente aos projetos europeus de interesse comum que complementam e ligam as infraestruturas dos Estados-Membros, Portugal propõe dois projetos importantes tanto para Portugal como para a UE: Lisboa-Madeira-Açores-Lisboa e Lisboa-Barcelona-Marselha.

Em matéria de conectividade, os resultados de Portugal estão acima da média no que respeita ao desenvolvimento de redes de capacidade muito elevada e à implantação de ligações de banda larga de pelo menos 100 Mbps. Ainda é necessário um esforço suplementar para assegurar que a cobertura das redes de capacidade muito elevada e a adesão à banda larga móvel chegam a todos os agregados familiares, incluindo nas zonas rurais. Os preços em

[18] A classificação do IDES 2020 diz respeito a valores de 2019 e inclui o Reino Unido. Excluindo o Reino Unido, Portugal ficaria em 18.º lugar entre os 27 Estados-Membros.

[19] https://ec.europa.eu/international-partnerships/projects/bella-building-europe-link-latin-america_en

Portugal são mais elevados do que a média da UE. A implantação da tecnologia 5G dependerá da aplicação da estratégia 5G, bem como da rápida conclusão do processo de atribuição da banda dos 700 MHz em condições favoráveis ao investimento. Para enfrentar os desafios suscitados pela crise da COVID-19, as infraestruturas de serviços digitais foram reforçadas a fim de responder ao aumento da procura. Contudo, os leilões de espetro nas faixas de frequências pioneiras de 700 MHz e 3,6 GHz previstos para o segundo trimestre de 2020 foram adiados para ter início em janeiro de 2021 (várias rondas de licitação). As necessidades de investimento de Portugal para atingir os objetivos de conectividade da UE para 2020 e 2025 foram estimadas em 2,8 mil milhões de EUR.

O investimento público de Portugal em I&D relacionado com o digital encontra-se abaixo da média da UE, com níveis modestos de despesas em I&D no setor empresarial. Têm sido limitados os progressos realizados na melhoria da estrutura económica do país no sentido de aumentar as percentagens de valor acrescentado dos setores da indústria transformadora e dos serviços de alta tecnologia. Por outro lado, Portugal juntou-se ao grupo dos Inovadores Fortes (Painel Europeu da Inovação de 2020), ficando particularmente bem posicionado no que respeita às pequenas e médias empresas (PME) que promovem a inovação a nível interno e às PME envolvidas na inovação de produtos ou processos. No entanto, a articulação deficiente entre a ciência e as empresas está a entravar o avanço do sistema de investigação e inovação. O aumento dos fluxos de conhecimento entre o meio académico e o setor privado, nomeadamente através de programas conjuntos de apoio à melhoria das competências dos trabalhadores, pode acelerar a dupla transição. Portugal deverá reforçar a cooperação público-privada no domínio da I&I em setores fundamentais para a dupla transição, uma vez que se trata de um importante ponto de estrangulamento para o ecossistema inovador de Portugal. Tal inclui o desenvolvimento de capacidades de absorção, a aceleração da transferência de tecnologia e a difusão da inovação. Neste domínio, Portugal adotou recentemente a Estratégia Portugal 2030 que, entre os seus objetivos, visa aumentar a despesa total em I&D para 3 % do PIB em 2030 (1,25 % do setor público e 1,75 % do setor privado), em consonância com o objetivo estabelecido na Comunicação da Comissão «Um novo EEI para a Investigação e a Inovação» (COM 2020/628).

Portugal apresenta um fraco desempenho em termos de competências digitais e de utilização de serviços através da Internet. Em 2019, 48 % da população não possuía competências digitais básicas e cerca de 26 % não possuía quaisquer competências digitais[20]. A insuficiência de competências digitais entrava o desenvolvimento de uma economia e sociedade digitais. Embora o país tenha envidado esforços consideráveis, a abordagem deve ser mais exaustiva e ambiciosa. Outro fator é a baixa percentagem de licenciados no domínio das TIC (2,2 % em 2018), inferior à média da UE (3,8 %)[21]. Aumentar a percentagem de licenciados no domínio das ciências e tecnologias digitais e proporcionar oportunidades de aquisição ou atualização de competências pode ajudar a satisfazer a procura crescente das competências

[20] IDES 2020:

[21] IDES 2020:

necessárias para a dupla transição. A melhoria do acesso às competências digitais, juntamente com uma melhor conectividade, pode também contribuir para o desenvolvimento geral das zonas rurais e mais despovoadas.

Portugal está na vanguarda no que se refere à digitalização dos serviços públicos. Portugal encontra-se entre os 14 Estados-Membros da UE com dois sistemas nacionais de identidade eletrónica reconhecidos pelos outros Estados-Membros. O país tem continuado a investir na digitalização do setor público a fim de reduzir os encargos administrativos para as empresas. Pode afirmar a sua posição de liderança neste domínio através de uma maior participação nas iniciativas europeias transnacionais em matéria de serviços públicos digitais. Portugal poderá provocar uma mudança qualitativa se investir na utilização, pelo setor público, de tecnologias inovadoras como a computação em nuvem, a análise preditiva, e outras aplicações da inteligência artificial, a realidade aumentada e virtual, bem como a cadeia de blocos. Os Polos Europeus de Inovação Digital podem ajudar a construir ecossistemas inovadores de apoio à digitalização do setor público. Durante a crise da COVID-19, foi acelerada a digitalização da administração pública, sobretudo graças ao portal *ePortugal*.

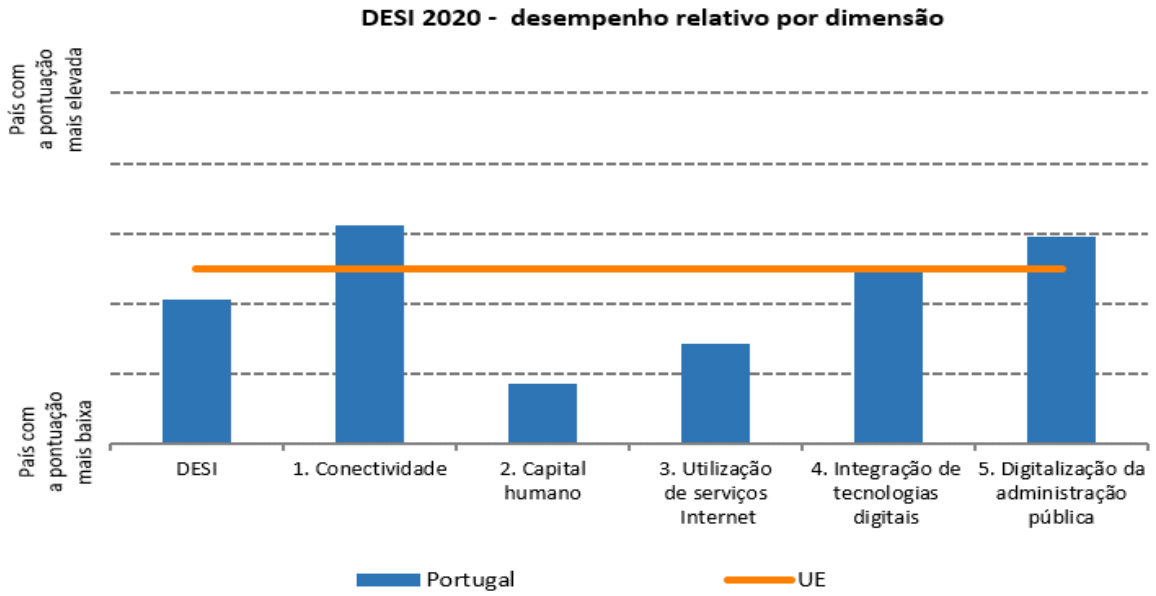
O principal risco associado à transformação digital prende-se com a cibersegurança. É imperativo alcançar um nível de segurança adequado a fim de gerir e reduzir os riscos financeiros, operacionais, de reputação e jurídicos. A Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023 visa maximizar a resiliência, promover a inovação e gerar e garantir recursos com base em seis ações: i) estrutura de segurança do ciberespaço; ii) prevenção, educação e sensibilização; iii) proteção do ciberespaço e das infraestruturas; iv) resposta a ameaças e combate à cibercriminalidade; v) I&D e inovação; e vi) cooperação nacional e internacional.

Portugal encontra-se abaixo da média da UE quanto à digitalização das empresas e à integração de tecnologias digitais nas mesmas.[22] Portugal continua a aplicar a estratégia nacional para a digitalização da economia, estando empenhado no desenvolvimento e implantação de tecnologias avançadas. No entanto, é necessário envidar maiores esforços centrados em tecnologias estratégicas fundamentais para promover o crescimento e o emprego.

[22] IDES 2020:

Um dos fatores que mais prejudica a digitalização das PME é o défice de conhecimentos digitais. Portugal ocupa a 21.ª posição no IDES (2020) no que respeita a capital humano. A adesão a tecnologias digitais e a melhoria dos níveis de competências aumentariam a produtividade e ajudariam as inúmeras microempresas do país a crescer. Paralelamente, Portugal poderia investir mais na promoção do empreendedorismo e da expansão empresarial, com vista a alterar o perfil de especialização do tecido produtivo.

Figura 1: ***Índice de digitalidade da economia e da sociedade 2020 - desempenho relativo por dimensão***



Nota: O agregado da UE corresponde à UE-28, com base no relatório IDES de 2020.

O apoio à digitalização das PME portuguesas constitui um elemento essencial deste esforço.

A promoção e, se for caso disso, o cofinanciamento dos Polos Europeus de Inovação Digital beneficiaria a digitalização das empresas portuguesas. Outro aspeto importante consiste em assegurar que as empresas possuam e controlem os dados que geram, participando no valor criado com os «seus» dados. Para tal são necessárias novas formas de governação de dados. Portugal poderia apoiar a criação de espaços de dados europeus comuns em setores e domínios económicos fundamentais (por exemplo, a saúde, a indústria transformadora e o clima).

Caixa 1: ***Progressos realizados na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável***

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as quatro dimensões subjacentes à estratégia anual para o crescimento sustentável



1. Erradicar a pobreza
2. Erradicar a fome
3. Saúde de qualidade e bem-estar
4. Educação de qualidade
5. Igualdade de género
6. Água potável e saneamento
7. Energias renováveis e acessíveis
8. Trabalho digno e crescimento económico
9. Indústria, inovação e infraestruturas
10. Reduzir as desigualdades
11. Cidades e comunidades sustentáveis
12. Produção e consumo sustentáveis
13. Ação climática
14. Proteger a vida marinha
15. Proteger a vida terrestre
16. Paz, justiça e instituições eficazes
17. Parcerias para a implementação de objetivos

As metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são integradas no Semestre Europeu desde o ciclo de 2020, o que pressupõe um forte compromisso para com a sustentabilidade na coordenação das políticas económicas e de emprego na UE. A este respeito, a presente secção descreve o desempenho de Portugal em relação aos ODS com particular relevância para as quatro dimensões subjacentes à estratégia anual para o crescimento sustentável de 2021, bem como para os planos de recuperação e resiliência (transição ecológica, equidade, transformação digital e produtividade, e estabilidade macroeconómica), indicando possíveis áreas em que os investimentos e reformas, conformes com os objetivos do Mecanismo, poderiam acelerar ainda mais os progressos em relação à consecução dos ODS.

Transição ecológica

Um domínio em que Portugal regista um desempenho significativamente melhor do que a média da UE é nas emissões médias de CO_2 resultantes dos novos automóveis de passageiros no âmbito do ODS 9 (indústria, inovação e infraestruturas). No entanto, as emissões têm vindo a aumentar

ligeiramente nos últimos anos.

Foram também obtidos progressos significativos na quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia no âmbito do ODS 7 (energias renováveis e acessíveis), que aumentou de 24,1 % em 2010 para 30,6 % em 2019 e se situa agora muito acima da média da UE. Ainda assim, o país depende fortemente das importações de outros países para satisfazer as suas necessidades energéticas: as importações de energia representaram 73,8 % do total da energia bruta disponível em 2019.

Portugal tem ainda registado alguns progressos relativamente às metas do ODS 2 (erradicar a fome) relacionadas com o apoio à agricultura sustentável e com a redução dos efeitos adversos da produção agrícola. Em 2019, a superfície de agricultura biológica em relação à superfície agrícola total aumentou significativamente e está agora próxima da média da UE. Ainda assim, o financiamento e o apoio governamental à I&D no domínio da agricultura mantém-se substancialmente inferior à média da UE.

Por último, apesar de se observar uma melhoria ligeira, os atuais níveis relativos a alguns indicadores relacionados com a transição ecológica permanecem significativamente abaixo da média da UE, designadamente a taxa de reciclagem de resíduos urbanos e a percentagem de autocarros e comboios no total do transporte de passageiros ao abrigo do ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis), bem como a taxa de utilização de material circular no âmbito do ODS 12 (produção e consumo sustentáveis), que é mais de cinco vezes inferior à média da UE (2,2 % em Portugal, em comparação com 11,9, em média, da UE).

Equidade

Portugal registou alguns progressos relativamente ao ODS 1 (erradicar a pobreza) em 2019, diminuindo a taxa de «pessoas em risco de pobreza ou exclusão social», em condições de «privação material grave» e que vivem em agregados familiares com uma muito baixa intensidade de participação no mercado de trabalho para valores próximos ou inferiores às médias da UE. Não obstante, a pobreza monetária («pessoas em risco de pobreza após transferências sociais») era ainda superior à média da UE em 2019 (17,2 % contra 16,5 % na UE), tal como a pobreza no trabalho, que aumentou para 10,8 % em 2019 (9 % na UE em 2019) e a percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com más condições de habitação.

Relativamente ao ODS 4 (educação de qualidade), Portugal registou progressos significativos na maioria das dimensões associadas a este objetivo, nomeadamente ao nível da percentagem de jovens que abandonam precocemente a educação e a formação, que desceu de cerca de 39 % em 2004 para 8,9 % em 2020. Esta percentagem está agora abaixo da média da UE (10,1 %).

Portugal obteve resultados relativamente positivos nas dimensões do ODS 5 (igualdade de género) e, sobretudo, na taxa de disparidade salarial entre homens e mulheres (10,6 % em 2019) e nas disparidades de género no emprego (5,9 % em 2020), ambas abaixo da média da UE (14,1 % e 11,7 %, respetivamente).

No que diz respeito ao ODS 8 (trabalho digno e crescimento económico), bem como aos

objetivos relacionados com a dimensão da equidade, Portugal teve um desempenho bastante positivo, tendo registado uma percentagem de «jovens nem-nem» (jovens que não trabalham, não estudam, nem estão em formação) muito abaixo da média da UE (11 % contra 13,7 %, em 2020). Além disso, a taxa de desemprego de longa duração tem vindo a diminuir desde 2013 e a taxa de emprego ultrapassou a média da UE.

Apesar das contínuas melhorias, no que respeita às desigualdades em termos de distribuição de rendimentos (ODS 10), em 2019, Portugal continuava acima da média da UE, tendo em conta que os 20 % de agregados familiares mais ricos auferiam rendimentos 5,2 vezes superiores aos dos 20 % de agregados familiares mais pobres (média da UE: 5). Do mesmo modo, os 40 % que se situavam no extremo inferior da escala de distribuição dos rendimentos auferiram 20,7 % dos rendimentos totais, ligeiramente abaixo da média da UE (21,4 %).

Transição digital e produtividade

Portugal tem apresentado resultados insatisfatórios relativamente a todos os objetivos relacionados com a transição digital e a dimensão de produtividade abrangidos pelo ODS 8 (trabalho digno e crescimento económico) e pelo ODS 9 (indústria, inovação e infraestruturas). Embora tenham sido registadas algumas melhorias nos últimos anos, a participação dos investimentos no PIB, bem como as despesas nacionais brutas em I&D, mantêm-se muito abaixo das médias da UE.

Estabilidade macroeconómica

O desempenho de Portugal no âmbito do ODS 8 (trabalho digno e crescimento económico) permanece a um nível moderado. Antes da pandemia, a taxa de desemprego registava uma trajetória descendente desde 2013. Contudo, o PIB real *per capita* e a participação dos investimentos no PIB estão ainda muito abaixo da média da UE, embora tenham sido observadas algumas melhorias nos últimos anos.

Em relação ao ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes), Portugal registou progressos significativos no sentido de garantir a paz e a segurança pessoal. Além disso, a percentagem da população que confia nas instituições europeias e, portanto, nas políticas europeias, tem vindo a aumentar de forma constante desde 2013, sendo superior à média europeia.

3. OBJETIVOS, ESTRUTURA E GOVERNAÇÃO DO PLANO

3.1. Estratégia global do plano

O plano de recuperação e resiliência de Portugal visa enfrentar os desafios identificados no contexto do Semestre Europeu. As medidas incluídas no plano visam solucionar estes problemas privilegiando o aumento da competitividade da economia portuguesa, a melhoria das competências e qualificações, o reforço da coesão territorial e social e a promoção do investimento público e privado, em consonância com a dupla transição digital e climática. A estratégia do plano articula-se em torno dos três pilares da resiliência, transição climática e transição digital e os objetivos supramencionados refletem-se nas suas 20 componentes.

As 20 componentes que constituem o plano de recuperação e resiliência de Portugal são:

COMPONENTE 1 – Serviço Nacional de Saúde

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda vários desafios para o sistema de saúde de Portugal quanto às necessidades atuais e futuras em termos de cuidados de saúde e dos custos associados. Em primeiro lugar, a evolução demográfica adversa do país, caracterizada pelo envelhecimento acelerado da população e consequentes necessidades em termos de cuidados continuados, coincide com uma alteração nos padrões de doença, um peso crescente das doenças crónicas e degenerativas e uma multimorbidade que se torna cada vez mais relevante. Segundo, ainda se verifica em Portugal uma taxa elevada de mortalidade evitável e um número relativamente reduzido de anos de vida saudável a partir dos 65 anos. Terceiro, existe margem para colocar maior ênfase na promoção da saúde e na prevenção da doença, em conjugação com a resolução da fragmentação dos serviços de saúde e as lacunas ainda existentes no acesso aos cuidados de saúde. Quarto, a percentagem de despesas não reembolsadas com cuidados de saúde é das mais elevadas da UE, sendo os encargos financeiros com cuidados médicos comparativamente elevados. Por fim, o Serviço Nacional de Saúde de Portugal enfrenta há vários anos uma situação financeira difícil. Mais concretamente, Portugal tem um historial de resgates financeiros recorrentes de hospitais públicos pelo Governo, o que não impediu um ciclo sistemático de endividamento dos hospitais, com efeitos de arrastamento nas cadeias de abastecimento.

O principal objetivo desta componente é reforçar a capacidade de resposta do Serviço Nacional de Saúde de Portugal, tendo em vista responder às alterações demográficas e epidemiológicas verificadas no país, à inovação terapêutica e tecnológica e à tendência de aumento da procura de cuidados de saúde e dos custos associados. Para o efeito, esta componente pretende reforçar o papel central dos cuidados de saúde primários na arquitetura global do Serviço Nacional de Saúde, elevar os cuidados de saúde mental e a longo prazo e aumentar a eficiência concluindo a reforma do modelo de governação dos hospitais públicos e introduzindo a digitalização nos serviços de saúde.

A componente contempla três reformas e nove investimentos, com custos totais estimados de 1 383 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 22,8 % e um contributo digital de 25,4 %.

COMPONENTE 2 – Habitação

Esta componente do plano de recuperação e resiliência enfrenta os desafios relacionados com a escassez estrutural de soluções de habitação permanente e temporária para grupos vulneráveis e contribui indiretamente para o reforço do sistema de proteção social. O parque habitacional público representa apenas 2 % do total e é considerado insuficiente para dar resposta às necessidades das pessoas mais carenciadas e em risco de exclusão social.

Os principais objetivos desta componente são: i) aumentar a oferta de habitação social e a preços acessíveis (incluindo a resposta a outras necessidades conexas, como a falta de infraestruturas básicas e de equipamento, habitações insalubres e inseguras, relações contratuais precárias ou inexistentes, sobrelotação ou inadequação da habitação às necessidades especiais dos residentes

com deficiência ou mobilidade reduzida); ii) criar uma resposta pública nacional a necessidades de alojamento urgente e temporário decorrentes de eventos inesperados ou imprevisíveis, nomeadamente catástrofes naturais, incêndios, pandemias, movimentos migratórios, pedidos de asilo ou situações de risco iminente, como violência doméstica, tráfico de seres humanos, risco de despejo, etc; e iii) aumentar a oferta de alojamento estudantil a preços acessíveis. Os investimentos no âmbito desta componente incluem a construção de novas habitações e a reabilitação das existentes.

A componente contempla uma reforma e seis investimentos, com um custo total estimado em 2 732 milhões de EUR, dos quais 1 583 milhões de EUR sob a forma de apoio não reembolsável e 1 149 milhões EUR em empréstimos. Esta componente tem um contributo climático global de 45 % e um contributo digital de 0.1 %.

COMPONENTE 3 – Respostas sociais

Há muitos anos que Portugal enfrenta sérios desafios demográficos e socioeconómicos, que foram amplificados pela pandemia de COVID-19. Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda os seguintes desafios: envelhecimento demográfico, direitos das pessoas com deficiência e outras pessoas a cargo e situações de pobreza e de exclusão social entre comunidades e grupos desfavorecidos. Neste contexto, esta componente visa responder a desafios estruturais relacionados com a política social e a lacunas no que se refere à cobertura dos serviços sociais para populações/regiões desfavorecidas, quer em Portugal continental, quer nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Os principais objetivos desta componente são: i) melhorar as estruturas de assistência social e garantir uma melhor cobertura territorial; ii) reforçar e alargar a rede de respostas sociais com soluções e projetos-piloto inovadores e com intervenções; iii) criar respostas de apoio inovadoras assentes na comunidade, contribuindo para a promoção de uma vida com autonomia, a prevenção da dependência e o desenvolvimento de respostas que evitem a institucionalização, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; iv) garantir o acesso a uma forma de vida inclusiva e a participação na sociedade e na economia a pessoas com deficiência; e v) promover a erradicação da pobreza mediante o desenvolvimento de uma estratégia nacional abrangente centrada nas comunidades mais vulneráveis e desfavorecidas.

A componente contempla quatro reformas e seis investimentos, com um custo total estimado em 833 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 25,3 % e um contributo digital de 1,4 %.

COMPONENTE 4 – Cultura

Esta componente do plano de recuperação e resiliência responde aos desafios relacionados quer com os efeitos da pandemia de COVID-19, quer com problemas herdados do passado, resultantes de uma situação de escassez crónica de recursos para a manutenção, a renovação e a modernização das instalações e dos equipamentos culturais.

Os principais objetivos desta componente são: i) a renovação de edifícios e monumentos nacionais; ii) a proteção de profissões e técnicas artesanais; iii) a modernização das

infraestruturas tecnológicas e das instalações culturais; iv) a digitalização de obras de arte e de património cultural; e v) a internacionalização, modernização e transição digital de livrarias e editoras de livros.

A componente contempla dois investimentos, com um custo total estimado em 243 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 24,8 % e um contributo digital de 38,1 %.

COMPONENTE 5 – Capitalização e Inovação

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda desafios relacionados com o nível relativamente modesto de investigação e inovação, nomeadamente através da promoção das ligações entre empresas e ciência, e com particular ênfase na inovação relacionada com a transição ecológica, bem como desafios relacionados com a subcapitalização crónica do setor empresarial português, que se agravou em consequência da pandemia de COVID-19.

O seu objetivo é aumentar a competitividade e a resiliência da economia portuguesa através de medidas de promoção da investigação, acelerando a transferência dos seus resultados para o setor empresarial e promovendo assim a inovação e o investimento. A componente visa melhorar a cooperação entre as universidades e as empresas, reforçar o potencial científico e tecnológico de Portugal e apoiar a implementação de agendas de investigação e inovação ambiciosas e abrangentes que abordem os grandes desafios socioeconómicos e ambientais. Tal deverá ser alcançado mediante o aumento do investimento em I&D e inovação e da eficácia do mesmo, do direcionamento do apoio para traduzir os resultados da investigação em investimento, diversificação e especialização do tecido produtivo, mediante a exploração do potencial efetivo para uma afirmação competitiva dos setores industriais estabelecidos e de domínios emergentes, bem como do contributo para a dupla transição. Esta componente visa, nomeadamente, aumentar as exportações de bens e serviços de elevado valor acrescentado, aumentar o investimento em I&D (quer através de novos empregos altamente qualificados, quer do aumento das despesas em I&D pelas empresas) e contribuir para a redução das emissões de CO2.

Em conformidade com a necessidade de apoiar a solvência do sistema produtivo e de corrigir falhas do mercado no acesso a financiamento, a componente contempla uma reforma e investimentos que contribuem para a melhoria do mercado nacional de financiamento empresarial, através da criação e do reforço de capital do Banco Português de Fomento e do desenvolvimento de novos instrumentos financeiros. A componente introduz ainda reformas no mercado de capitais que visam reforçar este mercado em Portugal no longo prazo, através da revisão do quadro jurídico existente e da adoção de novas leis, com especial ênfase para as sociedades de investimento mobiliário para fomento da economia (SIMFE), os organismos de investimento coletivo e a revisão do Código dos Valores Mobiliários.

A componente abrange cinco reformas e sete investimentos, com um custo total estimado em 2 914 milhões de EUR, dos quais 1 364 milhões de EUR sob a forma de apoio não reembolsável e 1 550 milhões de EUR em empréstimos. Esta componente tem um contributo climático global de 18 % e um contributo digital de 1,8 %.

COMPONENTE 6 – Qualificações e Competências

Em Portugal, 44,5 % da população com idade entre 25 e 64 anos apresentava baixos níveis de escolaridade em 2020, um número muito superior à média da UE, que se situa em 25,0 %. A percentagem da população com competências digitais básicas ou que nunca utilizou a Internet é também muito elevada. De igual modo, a segmentação do mercado de trabalho e os desequilíbrios entre homens e mulheres em termos de remuneração e oportunidades de carreira permanecem elevados no contexto da UE.

Esta componente aborda múltiplos desafios relacionados com os níveis relativamente baixos de habilitações e qualificações, a participação na aprendizagem ao longo da vida, a segmentação do mercado de trabalho, a eliminação dos obstáculos administrativos no acesso às profissões altamente regulamentadas, a preparação para os desafios do futuro mundo laboral, a igualdade de género e a igualdade de oportunidades.

Esta componente tem objetivos alargados, que incluem a aquisição e melhoria de competências, alguns estrangulamentos no contexto empresarial, a segmentação do mercado de trabalho, o equilíbrio entre homens e mulheres e a igualdade de oportunidades. No que diz respeito ao potencial de produção, esta componente centra-se em medidas para aumentar o baixo nível de qualificações, melhorando a aprendizagem ao longo da vida, através da reforma dos sistemas de ensino e de ensino e formação profissionais, promover a transferência de conhecimentos entre as universidades ou organismos públicos de investigação e as empresas, bem como reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas, aumentando simultaneamente a competitividade na prestação de serviços às empresas. A componente contempla ainda medidas para abordar vários princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, como as relações laborais e a proteção dos direitos dos trabalhadores com contratos de trabalho atípicos, o apoio financeiro para promover a inclusão de desempregados em postos de trabalho permanentes de qualidade e o desenvolvimento da norma portuguesa para um sistema de gestão da igualdade remuneratória.

A componente contempla cinco reformas e cinco investimentos, com um custo total estimado em 1 324 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 13,7 % e um contributo digital de 50,3 %.

COMPONENTE 7 – Infraestruturas

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda o desafio da baixa coesão territorial e da baixa competitividade das empresas nas regiões do interior devido a ligações inadequadas à rede rodoviária. Esta situação impõe custos de contexto às empresas, nomeadamente os custos de transporte provocados pela baixa conectividade rodoviária ou a dificuldade em atrair pessoal qualificado. Um outro desafio prende-se com a necessidade de reduzir emissões no setor dos transportes e nos parques empresariais.

Esta componente tem por objetivo aumentar a coesão territorial e melhorar a competitividade, a fim de promover o desenvolvimento económico das regiões do interior. Visa promover a descarbonização do transporte rodoviário mediante a implantação de postos de carregamento.

Para o efeito, a componente procura tornar os parques empresariais mais sustentáveis e mais digitais e proporcionar-lhes um melhor acesso à rede rodoviária. Além disso, procura melhorar a conectividade dos transportes rodoviários alargando a rede rodoviária, abordando, por exemplo, as ligações em falta, nomeadamente nos Açores, e disponibilizando quatro ligações transfronteiriças. A aceleração da expansão da rede de postos de carregamento de veículos elétricos acessíveis ao público deverá ajudar a reduzir a pegada de carbono do setor dos transportes rodoviários em Portugal, tornando-o mais sustentável. Este investimento é uma medida de acompanhamento para a expansão das infraestruturas rodoviárias, em consonância com as orientações da Comissão relativas ao princípio de «não prejudicar significativamente» (2021/C58/01).

A componente contempla seis investimentos, com um custo total estimado em 690 milhões de EUR. A componente tem um contributo climático global de 13 % e um contributo digital de 3,7 %.

COMPONENTE 8 – Florestas

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda os seguintes desafios: o declínio socioeconómico e demográfico nas zonas rurais, a existência de vastas áreas sem gestão ativa que previna os incêndios ou proteja a biodiversidade e a propriedade fundiária privada altamente fragmentada. O êxodo da população para os grandes centros urbanos e o progressivo envelhecimento da população rural conduziu ao abandono dos territórios rurais e das atividades económicas tradicionais do setor primário. Tal deu origem a um alargamento gradual das áreas florestais, espontâneo e não gerido, com grande concentração de cargas de combustível. Estas zonas estão fortemente expostas ao risco de incêndios florestais, que podem provocar a perda de vidas humanas, prejuízos consideráveis nos terrenos e nos imóveis e destruição das florestas e dos bens e serviços que estas produzem. Portugal é o país do sul da Europa com a maior proporção de área ardida em territórios rurais e o número médio mais elevado de incêndios. Segundo o Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais (EFFIS), entre 2015 e 2019 arderam, em média, cerca de 169 000 hectares por ano.

Os objetivos desta componente são: i) promover o ordenamento e gestão ativa dos territórios agrícolas e florestais vulneráveis e de elevado valor ambiental, ii) proteger a biodiversidade apoiando o restauro de ecossistemas agrícolas e florestais, em particular das áreas ardidas, iii) contribuir para a coesão territorial e a criação de emprego revitalizando a atividade económica de territórios rurais, e iv) aumentar a resiliência desses territórios reduzindo o risco de incêndios através de uma prevenção eficaz e eficiente e, caso os incêndios ocorram, reduzindo os prejuízos causados através de um combate eficaz e eficiente.

A componente contempla três reformas e cinco investimentos, com um custo total estimado em 615 milhões de EUR. A componente tem um contributo climático global de 100 % e um contributo digital de 14 %.

COMPONENTE 9 – Gestão Hídrica

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda os seguintes desafios: dar resposta ao aumento da pressão sobre os sistemas de armazenamento que asseguram o abastecimento de

água e melhorar a eficiência hídrica, contrariando os condicionalismos impostos pela diminuição prevista da precipitação anual, pelo aumento da frequência das secas, pela sazonalidade e pelo aumento das fugas de água. Os objetivos desta componente são atenuar a escassez hídrica e assegurar a resiliência das regiões com maior risco de ocorrência de seca e com necessidade crítica de garantir o abastecimento hídrico: Algarve, Alentejo e Madeira.

O aumento da resiliência hídrica é da maior importância para o desenvolvimento destas três regiões, representando também uma condição obrigatória para o turismo e os ecossistemas (especialmente no Algarve e na Madeira), a agricultura (Alentejo e Madeira), a reconfiguração da atividade económica (Alentejo) e a resposta às pressões combinadas dos picos de necessidades de irrigação e de consumo humano (Madeira).

A componente contempla três investimentos, com um custo total estimado em 390 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 40 % e um contributo digital de 0 %.

COMPONENTE 10 – Mar

Esta componente do plano de recuperação e resiliência responde ao desafio de preparar o caminho para uma economia do mar mais competitiva, mais coesa e mais inclusiva, mas também mais descarbonizada e sustentável, um domínio em que Portugal tem um forte potencial. Esta componente deverá ajudar a aproveitar as oportunidades decorrentes das transições climática e digital na economia do mar. Esta componente tem como objetivo apoiar o cumprimento de objetivos nacionais relacionados com o potencial produtivo da economia do mar. Em particular, visa assegurar a sustentabilidade e a competitividade do tecido empresarial ligado ao mar. Além disso, tem a ambição de combater, pelo menos parcialmente, as bolsas de pobreza nas comunidades costeiras, assegurando simultaneamente um território competitivo e coeso num contexto de adaptação às transições climática e digital, com ênfase, nomeadamente, nas competências pertinentes para os setores marítimos. A componente deverá contribuir igualmente para preservar o valor dos serviços ecossistémicos oceânicos.

A componente contempla uma reforma e quatro investimentos, com um custo total estimado em 252 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 45 % e um contributo digital de 0,6 %.

COMPONENTE 11 – Descarbonização da Indústria

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda o contributo da indústria e dos processos industriais para o cumprimento dos objetivos de neutralidade carbónica identificados no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 e no Plano Nacional Energia e Clima 2030. Tal exige uma transformação estrutural, baseada na reconfiguração da atividade industrial, bem como alterações nos processos de produção e na forma como os recursos são utilizados.

Esta componente visa promover a descarbonização, a eficiência energética e dos recursos, assim como a utilização de fontes de energia alternativas nos processos industriais. Os projetos a apoiar deverão estar ligados igualmente às novas tecnologias, à inovação e à digitalização da indústria, promovendo uma maior eficiência nos diversos processos de produção e de organização. Esta

componente deverá contribuir para a transição climática da indústria portuguesa e promover a sua competitividade.

A componente contempla um investimento, com um custo total estimado em 715 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 100 % e um contributo digital de 0 %.

COMPONENTE 12 – Bioeconomia

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda o desafio de desenvolver uma bioeconomia viável, sustentável, circular e competitiva. Tal transição poderá apoiar a modernização e a consolidação da indústria por meio da criação de novas cadeias de valor e de processos industriais mais ecológicos.

Esta componente tem como objetivo promover e acelerar o desenvolvimento de produtos de alto valor acrescentado a partir de recursos biológicos em alternativa às matérias de base fóssil.

As medidas previstas no seu âmbito visam apoiar as mudanças estruturais associadas a esta transição e deverão contribuir para enfrentar os atuais desafios globais e locais, incluindo as alterações climáticas, a redução da dependência dos recursos fósseis e o desenvolvimento sustentável. Deverão ser especificamente apoiados três setores (têxteis e vestuário, calçado e resina natural), a fim de desenvolver produtos de base biológica e assegurar uma maior eficiência na utilização dos recursos.

A componente contempla uma reforma e um investimento, com um custo total estimado em 145 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 96 % e um contributo digital de 0 %.

COMPONENTE 13 – Eficiência Energética em Edifícios

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda os seguintes desafios: O setor habitacional representa 18 % do consumo de energia e o setor dos serviços representa outros 14 %. Consequentemente, os edifícios desempenham um papel importante para Portugal alcançar os seus objetivos em matéria de neutralidade carbónica. As medidas neste domínio, e em particular no segmento habitacional, poderão ajudar a atenuar a pobreza energética, que continua a ser uma preocupação importante em Portugal, uma vez que a percentagem da população que não tinha possibilidade de aquecer adequadamente o seu alojamento se situava ainda em 19 % em 2019. Portugal comprometeu-se a alcançar a neutralidade carbónica até 2050 e tem, por conseguinte, de promover a descarbonização do seu parque imobiliário, melhorando simultaneamente as condições habitacionais (conforto e qualidade interiores) e a acessibilidade dos preços. Este objetivo deve ser alcançado privilegiando a renovação urbana e aumentando o desempenho energético dos edifícios e combinando a eficiência energética e as energias renováveis com a eletrificação, visando, em especial, os agregados familiares de baixos rendimentos a fim combater a pobreza energética.

Os objetivos desta componente são a renovação de edifícios públicos e privados, a fim de melhorar o seu desempenho energético e conforto, reduzindo simultaneamente as emissões de gases com efeito de estufa, assim como a fatura e a dependência energética do país, atenuando a pobreza energética e incorporando fontes de energia renováveis nas suas áreas construídas. Tal

deverá proporcionar inúmeras vantagens sociais, ambientais e económicas tanto às pessoas como às empresas, nomeadamente a criação de postos de trabalho locais e a redução da poluição atmosférica.

A componente contempla três investimentos, com um custo total estimado em 610 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 100 % e um contributo digital de 0 %.

COMPONENTE 14 – Hidrogénio e Renováveis

Portugal assumiu o compromisso de atingir a neutralidade carbónica até 2050, posicionando o país entre aqueles que lideram o combate às alterações climáticas no âmbito do Acordo de Paris. O Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 estabelece como metas de descarbonização uma redução de emissões superior a 85 %, em relação a 2005, e uma capacidade de sequestro de carbono de 13 milhões de toneladas. Esta componente aborda os setores em que essa redução é mais difícil de conseguir, promovendo a implantação de hidrogénio renovável.

Esta componente tem por objetivos promover a transição energética do país e a descarbonização da indústria e dos transportes, com uma forte incidência na produção de hidrogénio renovável e de outros gases renováveis. No caso das regiões autónomas, a tónica é colocada na implantação de energias renováveis (geotérmica, eólica, fotovoltaica e hidroelétrica) e no seu armazenamento. Esta componente é fundamental para reduzir a dependência energética nacional, através da produção de energia a partir de fontes locais, a fim de melhorar a balança comercial e reforçar a resiliência da economia nacional.

A componente contempla uma reforma e três investimentos, com um custo total estimado em 370 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 100 % e um contributo digital de 0 %.

COMPONENTE 15 – Mobilidade Sustentável

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda vários desafios no setor dos transportes: reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e de poluentes, reduzir a dependência do automóvel particular e garantir uma maior coesão social nas zonas urbanas.

A componente tem por objetivo reduzir as emissões e melhorar os transportes públicos expandindo as redes, tornando-as mais acessíveis e reforçando as capacidades de planeamento dos transportes públicos. Tal deverá aumentar o número de utentes dos transportes públicos, incentivar uma transferência modal em detrimento do automóvel particular para os transportes públicos e um melhor planeamento e gestão dos transportes. Esta componente é constituída por reformas e investimentos que promovem os transportes públicos sustentáveis, nomeadamente a expansão do metropolitano de Lisboa e do Porto, a construção de um sistema de metro ligeiro em Lisboa, um sistema de serviço direto de autocarros no Porto e a aquisição de autocarros de emissões zero para o transporte público.

A componente contempla uma reforma e cinco investimentos, com um custo total estimado em 967 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 100 % e um contributo digital de 0 %.

COMPONENTE 16 – Empresas 4.0

Esta componente do plano de recuperação e resiliência aborda os desafios relacionados com o baixo nível de digitalização das empresas. Segundo os resultados do Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade 2020, Portugal ocupa o 19.º lugar na UE, posicionando-se abaixo da média europeia. As dimensões em que Portugal apresenta mais fragilidades são as do «Capital Humano» e da «Utilização de serviços Internet», bem como da «Integração das tecnologias digitais», fatores que se traduzem em limitações na capacidade e desempenho digital das empresas.

Esta componente procura chegar ao setor empresarial, em especial as PME e os seus trabalhadores, com investimentos para acelerar a transição digital, complementados pelo reforço das competências digitais da população ativa empregada. Os investimentos previstos contemplam as seguintes ações:

- Reforço das competências digitais dos trabalhadores do setor empresarial;
- Modernização do modelo de negócio das empresas bem como dos processos de produção, incluindo a digitalização dos fluxos de trabalho, nomeadamente a gestão de empresas, os produtos inovadores e a faturação;
- Criação de novos canais de comercialização digital para produtos e serviços;
- Inovação e incorporação de tecnologias digitais avançadas no modelo empresarial das empresas; e
- Promoção do empreendedorismo de base digital.

A componente contempla uma reforma e três investimentos, com um custo total estimado em 650 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 0 % e um contributo digital de 100 %.

COMPONENTE 17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas

Esta componente dá resposta aos desafios relacionados com o elevado rácio da dívida pública em relação ao PIB de Portugal, que se agravou devido à crise da COVID-19. A dimensão do rácio da dívida pública em relação ao PIB de Portugal limita a margem de manobra orçamental disponível e exige, quando as condições económicas o permitam, a garantia da sustentabilidade orçamental a médio prazo. Neste contexto, as condições estruturais mais sólidas para a política orçamental deverão contribuir para um rumo mais favorável ao crescimento e, por conseguinte, para uma maior sustentabilidade orçamental.

Esta componente tem como objetivo reforçar a gestão financeira pública em Portugal e colmatar as lacunas existentes nas reformas orçamentais-estruturais. Os seus objetivos incluem, entre outros:

- Concretizar a aplicação plena e efetiva da Lei de Enquadramento Orçamental, de 2015, e das mudanças estruturais conexas no que diz respeito ao processo orçamental, à contabilidade e aos sistemas de informação;
- Aumentar os ganhos de eficiência mediante uma maior adoção dos processos de contratação centralizados e das análises das despesas, que deverão ser integrados de forma regular no processo orçamental e sujeitos a avaliações *ex post* sistemáticas;
- Melhorar o desempenho financeiro das empresas públicas através de maior transparência, de uma monitorização reforçada e de uma governação mais rigorosa, com uma gestão mais responsável e orientada para o desempenho; e ainda
- Aumentar a eficiência da gestão das receitas, nomeadamente pela Autoridade Tributária e Aduaneira e pelos serviços da Segurança Social, aproveitando a margem existente para reforçar a digitalização e as condições favoráveis às empresas.

A componente contempla uma reforma e três investimentos, com um custo total estimado em 406 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 0 % e um contributo digital de 100 %.

COMPONENTE 18 – Justiça Económica e Ambiente de Negócios

Esta componente do plano de recuperação e resiliência responde ao desafio das ineficiências no sistema judicial, bem como aos estrangulamentos ainda existentes no licenciamento das empresas. Embora a duração dos processos administrativos e fiscais tenha diminuído nos últimos anos, continua a ser das mais morosas da UE, continuando o número de processos pendentes (pendência acumulada) a ser comparativamente elevado. O contexto empresarial é também prejudicado pela baixa eficácia da legislação em matéria de garantias e insolvências e pelos processos de licenciamento onerosos em alguns setores.

O objetivo da componente é reforçar e tornar mais eficientes as relações dos cidadãos e das empresas com o Estado, bem como reduzir os encargos e a complexidade que inibem a atividade empresarial com repercussões na produtividade. A componente aborda duas questões de longa data: os obstáculos à obtenção de licenças empresariais e outras ineficiências do sistema judicial, assim como a adoção do paradigma «digital por definição» no sistema judicial e a sua promoção nos procedimentos de licenciamento, quer no que respeita ao funcionamento dos tribunais, quer à interação com os interessados.

A componente contempla uma reforma e um investimento, com um custo total estimado em 267 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 0 % e um contributo digital de 100 %.

COMPONENTE 19 – Administração Pública Digital

Esta componente do plano de recuperação e resiliência centra-se na necessidade de prestar serviços públicos melhores, mais simples e mais digitais. Embora Portugal esteja bem posicionado quanto à prestação de serviços digitais, a fragmentação e a duplicação de requisitos continuam a ser um forte obstáculo a uma administração pública eficiente e orientada para os utentes. A reforma em causa visa responder a estes desafios.

Esta componente tem como objetivo um melhor serviço público, promovendo a utilização de soluções tecnológicas e reforçando a proximidade para um acesso mais simples, seguro, efetivo e eficiente de cidadãos e empresas, reduzindo os custos de contexto. Simultaneamente, pretende promover a eficiência, a modernização, a inovação e a capacitação da administração pública, aumentando a sua resiliência e reforçando o contributo do Estado e da administração pública para o crescimento e desenvolvimento económico e social.

Esta componente centra-se na aplicação do paradigma «digital por definição» e do princípio «uma só vez» na administração pública portuguesa, investindo na melhoria das competências da população ativa.

A componente contempla três reformas e sete investimentos, com um custo total estimado em 578 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático global de 2 % e um contributo digital de 86,8 %.

COMPONENTE 20 – Escola Digital

Portugal registava, em 2019, valores aquém das médias europeias, ao nível da utilização diária da Internet (65 %), da utilização de serviços públicos em linha (41 %) e de especialistas em TIC no mercado de trabalho (2,4 %) (dados Eurostat/Observatório das Competências Digitais), tendo estabelecido metas ambiciosas até 2025 para estes indicadores (80 %, 75 % e 5 %, respetivamente). Entre os especialistas em TIC no mercado de trabalho, as mulheres representavam 18,3 % e os homens 81,7 % (dados do Eurostat).

Esta componente tem como objetivo criar condições para a inovação educativa, pedagógica e em matéria de gestão no sistema de ensino básico e secundário. Este objetivo deverá ser alcançado desenvolvendo as competências digitais dos professores, estudantes e pessoal administrativo, integrando as tecnologias digitais nas diferentes áreas curriculares e disponibilizando equipamento adequado. Tal, por sua vez, deverá contribuir para a transição digital e para um crescimento inclusivo e sustentável da economia.

A componente contempla uma reforma e três investimentos, com um custo total estimado em 559 milhões de EUR. Esta componente tem um contributo climático de 0 % e um contributo digital de 100 %.

Quadro3: Componentes e respetivos custos associados

Componente	Custo (milhões de EUR)
C1 Serviço Nacional de Saúde	1 383
C2 Habitação	2 733
C3 Respostas sociais	833
C4 Cultura	243
C5 Investimento e Inovação	2 914
C6 Qualificações e Competências	1 324
C7 Infraestruturas	690
C8 Florestas	615
C9 Gestão Hídrica	390
C10 Mar	252
C11 Descarbonização da indústria	715
C12 Bioeconomia	145
C13 Eficiência energética dos edifícios	610
C14 Hidrogénio e fontes de energia renováveis	370
C15 Mobilidade sustentável	967
C16 Empresas 4.0	650
C17 Qualidade e sustentabilidade das finanças públicas	406
C18 Justiça económica e ambiente de negócios	267
C19 Administração pública digital	578
C20 Escola digital	559

3.2. Aspetos de execução do plano

O plano descreve e assegura a coerência com os outros principais programas europeus e nacionais e documentos de planeamento. Portugal concebeu uma política económica e social global para a próxima década intitulada Estratégia Portugal 2030. Esta estratégia abrangente foi atualizada por forma a ter em conta a crise da COVID-19 e aprovada em novembro de 2020. Tem por base quatro agendas temáticas:

a) um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade;
b) digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento;

c) transição climática e sustentabilidade dos recursos; e
d) um país competitivo externamente e coeso internamente.

Portugal pretende utilizar esta estratégia para enquadrar os instrumentos de apoio ao desenvolvimento durante a próxima década. A estratégia inclui não só o plano de recuperação e resiliência, que constitui um importante agente de execução, como também o Acordo de Parceria para 2021-2027 (e subsequentes programas operacionais) e outros fundos da UE (tanto em regime de gestão partilhada como em regime de gestão direta), além de financiamento nacional, para assegurar uma visão global e um planeamento integrado. O Acordo de Parceria para 2021-2027 deverá contribuir e complementar o plano de recuperação e resiliência nas quatro agendas temáticas da Estratégia 2030.

O plano de recuperação e resiliência parece ser coerente com os fundos da política de coesão, que permanecerão o principal instrumento da UE de financiamento do desenvolvimento económico. O montante total das subvenções concedidas a Portugal a partir dos fundos da política de coesão e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (durante o período de programação 2021-2027) e sob a forma de apoio não reembolsável ao abrigo do *NextGenerationEU* (2021-2026) deverá elevar-se a cerca de 44 mil milhões de EUR.

Os fundos da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência deverão beneficiar de um modelo de governação globalmente coerente. Tal deverá garantir um planeamento e uma programação integrados e interligados e, por conseguinte, prevenir o duplo financiamento. As medidas do plano de recuperação e resiliência deverão ainda contribuir para os objetivos do futuro Acordo de Parceria para 2021-2027, assegurando sinergias entre os programas. Nos próximos nove anos, Portugal terá de executar, em média, cerca de 5 mil milhões de EUR anuais de subvenções e de apoio não reembolsável da UE, o que compara com uma execução média de 3 mil milhões de EUR anuais nos anos com melhor desempenho dos períodos de programação anteriores. Isto representa uma oportunidade sem precedentes e um desafio em termos de programação, complementaridade dos instrumentos, capacidade de gestão, responsabilidade pelas auditorias e execução bem-sucedida e com impacto.

O plano de recuperação e resiliência deverá ser um instrumento fundamental para financiar a transição climática. A maioria das componentes do plano de recuperação e resiliência prevê medidas que contribuem direta ou indiretamente para os oito objetivos do plano nacional em matéria de energia e clima de Portugal, que é utilizado como quadro estratégico para todo o plano.

Portugal pretende assegurar a complementaridade do plano de recuperação e resiliência com o reforço do plano nacional de execução do instrumento Garantia para a Juventude atualmente em desenvolvimento. É possível identificar várias medidas que contribuem diretamente para os objetivos subjacentes à Garantia para a Juventude na sua vertente reforçada. Na Componente 3 – Respostas Sociais, a medida «operações integradas em comunidades desfavorecidas nas regiões de Lisboa e Porto» visa combater a exclusão social, designadamente a exclusão dos jovens desempregados. A Componente 6 – Qualificações e Competências visa aumentar as competências e as habilitações dos jovens (e adultos) através do alargamento,

melhoria e diversificação das capacidades técnicas e pedagógicas. Ainda no quadro da Componente 6, espera-se que a medida «compromisso para o emprego sustentável» apoie a criação de postos de trabalho permanentes de qualidade e por tempo indeterminado, através da concessão de subsídios à contratação temporários e específicos.

O plano de recuperação e resiliência de Portugal é globalmente coerente com os desafios e prioridades identificados no mais recente projeto de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro (RAE). O plano de recuperação e resiliência contribui para a RAE 1, assegurando uma orientação política de apoio à recuperação, uma vez que implementa medidas que contribuem para a resiliência do sistema de saúde e segurança social, nomeadamente mediante reforço da rede de resposta social (Componente 3 e Componente 1 – Serviço Nacional de Saúde). As ações centradas na qualificação da população ativa (Componente 6) ajudam a atenuar as repercussões da crise a nível social e do emprego. A qualidade da gestão das finanças públicas do país deverá ser reforçada graças à digitalização da administração pública e das reformas estruturais orçamentais (Componente 17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas).

Relativamente à RAE 2, que visa a melhoria da convergência, da resiliência e do crescimento sustentável e inclusivo, as Componentes 10 a 19 preveem, respetivamente, investimentos para promover a transição climática e a transformação digital. A Componente 20 – Escola Digital deve apoiar a inovação educativa e pedagógica através da digitalização e modernização. As medidas destinadas a reforçar o ensino e formação profissionais, bem como a aquisição e atualização de competências (Componente 6), devem contribuir para melhorar a produtividade, o emprego e a integração no mercado de trabalho.

O plano responde à RAE 3 no que respeita ao reforço dos quadros institucionais nacionais, essencialmente através da Componente 18 (Justiça Económica e Ambiente de Negócios). Esta componente contribui para a modernização e digitalização do sistema judicial e inclui o desenvolvimento de um sistema de informação para monitorizar a estratégia nacional de luta contra a corrupção de Portugal. As medidas de digitalização previstas na Componente 1 deverão contribuir para reforçar o Serviço Nacional de Saúde. A Componente 19 (Administração Pública Digital) intervém no domínio da modernização da administração pública e da transição digital, devendo ajudar a reduzir os encargos administrativos e a melhorar o contexto empresarial.

No que diz respeito à RAE 4 sobre a garantia da estabilidade macrofinanceira, reformas e investimentos, as Componente 1 e 17 contribuem para a eliminação dos vários estrangulamentos que afetam a qualidade das finanças públicas. Além disso, as medidas previstas na Componente 5 sobre a capitalização das empresas e a criação e capitalização do Banco Português de Fomento foram especificamente concebidas para apoiar empresas viáveis e facilitar o acesso ao financiamento. Estas deverão ser complementadas por reformas tendo em vista o desenvolvimento do mercado de capitais português.

Alguns elementos do plano de recuperação e resiliência deverão contribuir para a RAE 5 relativamente à concretização da União Económica e Monetária e ao reforço do papel internacional do euro. Isto prende-se sobretudo com o aprofundamento da União dos Mercados

de Capitais, designadamente as medidas para reforçar o mercado de capitais nacional (reforma prevista na Componente 5) e o sistema judicial (Componente 18), aumentando a eficiência dos procedimentos em matéria de insolvência e de recuperação. Em termos mais gerais, as medidas estabelecidas nas Componentes 5, 17, 18 e 19 deverão ter um impacto positivo no contexto empresarial e na eliminação de estrangulamentos ao investimento, contribuindo para a resiliência da União Económica e Monetária no seu conjunto.

O plano estabelece uma organização administrativa clara para a sua execução. O Decreto-Lei n.º 29-B/2021 estabelece um modelo de governação a quatro níveis:

a) A Comissão Interministerial, presidida pelo Primeiro-Ministro, que está encarregue da coordenação estratégica e política;
b) A Comissão Nacional de Acompanhamento, composta por representantes dos vários parceiros sociais e económicos e personalidades proeminentes da sociedade civil e presidida por uma pessoa independente, deve acompanhar a execução do plano de recuperação e resiliência e os seus resultados, promover a sua divulgação adequada aos cidadãos, empresas e outras organizações, examinar quaisquer questões que afetem o seu desempenho e formular recomendações;
c) A estrutura de missão «Recuperar Portugal», a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e o Ministério das Finanças deverão assegurar a coordenação técnica e a monitorização (ver *infra*);
d) A Comissão de Auditoria e Controlo (CAC), presidida pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), será responsável pelas atividades de auditoria e controlo.

Portugal criou um organismo específico para executar o plano de recuperação e resiliência, denominado estrutura de missão «Recuperar Portugal», sob a responsabilidade do Ministério do Planeamento. Esta estrutura será responsável pela coordenação, acompanhamento e elaboração de relatórios sobre a execução do plano de recuperação e resiliência. Deve ainda, entre várias outras funções, assegurar a conformidade com os regulamentos da UE; ii) acompanhar o cumprimento integral e oportuno dos objetivos estratégicos e operacionais do plano de recuperação e resiliência através de marcos e metas; iii) assegurar que a celebração de contratos com os beneficiários cumpre as respetivas condições de utilização do financiamento; iv) elaborar e apresentar os pedidos de desembolso com base nas informações necessárias das autoridades competentes, bem como os relatórios à Comissão Europeia; v) criar um sistema de gestão e controlo interno para prevenir e detetar irregularidades e tomar as medidas corretivas adequadas; assegurar a avaliação dos resultados do plano e a divulgação dos mesmos; vi) adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados; e vii) prestar assistência técnica às autoridades competentes.

A estrutura de missão «Recuperar Portugal» deve desempenhar estas tarefas em cooperação com a Agência para o Desenvolvimento e a Coesão, que é responsável por coordenar os fundos estruturais europeus em regime de gestão partilhada. Deve trabalhar igualmente com o Ministério das Finanças (nomeadamente o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, GPEARI). A Agência para o Desenvolvimento e a Coesão é diretamente responsável pela análise sistemática da duplicação de financiamento e

pelos pagamentos aos beneficiários diretos ou intermediários do plano de recuperação e resiliência, devendo ser ativa na avaliação dos seus resultados, bem como do mecanismo de informação e transparência. O Ministério das Finanças deve acompanhar a execução do plano de recuperação e resiliência, avaliar os impactos macroeconómicos das reformas e dos investimentos e responsabilizar-se pelos intercâmbios com o Conselho. Os Estados-Membros poderão solicitar apoio técnico ao abrigo do instrumento de assistência técnica para executar os respetivos planos. Este instrumento proporciona conhecimentos especializados em matéria de reforço das capacidades de execução dos planos em vários domínios abrangidos pelo plano de Portugal, nomeadamente a saúde, a justiça (incluindo a reforma dos tribunais administrativos e fiscais), a ecologização, o setor digital e a administração pública, assim como para a execução global do plano. Também poderá ser prestado apoio setorial às reformas políticas pelo mecanismo de apoio a políticas do Horizonte 2020, que confere aos Estados-Membros e aos países associados ao Horizonte Europa apoio prático para conceber, executar e avaliar reformas que permitam melhorar a qualidade dos seus investimentos, políticas e sistemas de investigação e inovação.

No que diz respeito à igualdade de género e igualdade de oportunidades para todos, o plano prevê uma abordagem dupla: dar resposta às consequências da pandemia e fazer face aos fatores estruturais que conduzem às desigualdades, tal como consta da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (2018-2030). Portugal descreve os desafios existentes a nível nacional em matéria de igualdade de género e, em menor medida, os desafios relacionados com a igualdade de oportunidades para todos e explica quais as reformas e os investimentos que deverão ajudar a superar os desafios identificados. Portugal planeia utilizar mecanismos de monitorização com recurso a dados desagregados por género.

Antes de ser apresentado ao Parlamento nacional, o plano de Portugal foi objeto de várias discussões e debates públicos sobre os seus principais elementos. Em julho de 2020 foi realizada uma consulta pública sobre a «Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030». Os resultados desta consulta foram integrados no primeiro projeto de plano de recuperação e resiliência que foi apresentado em 15 de outubro de 2020. Uma segunda versão do plano foi publicada em 15 de fevereiro de 2021 para uma consulta pública com a duração de duas semanas. No âmbito desta foram recebidos cerca de 1 700 contributos escritos da parte de diversas organizações e cidadãos. Foram realizados vários seminários temáticos públicos com a participação de membros do Governo. Na sequência da consulta relativa ao segundo projeto, foram introduzidas algumas alterações, tendo, em particular, sido acrescentadas duas componentes: sobre as atividades culturais (Componente 4) e sobre o mar e a economia azul (Componente 10). Paralelamente a este processo de consulta pública, o Governo lançou uma série de consultas com vários intervenientes relevantes, (incluindo o Conselho Económico e Social, Conselho de Concertação Territorial e Conselho Nacional de Saúde). Para a fase de execução, Portugal criou uma Comissão Nacional de Acompanhamento, constituída por representantes dos parceiros sociais e personalidades proeminentes da sociedade civil, que farão recomendações em relação à execução do plano de recuperação e resiliência.

O plano de recuperação e resiliência de Portugal contempla apenas investimentos menores na implantação da tecnologia 5G. Estes estão limitados a redes 5G locais em parques empresariais e a um projeto de implantação local de cerca de 90 km de rede 5G para a administração pública da Região Autónoma da Madeira. O plano prevê ainda a realização de investimentos na conectividade escolar e nas capacidades digitais da administração pública (computação em nuvem, centros de dados). Portugal apresentou uma autoavaliação preliminar de segurança para estes investimentos relativamente à conectividade e às capacidades digitais. Essa autoavaliação prevê uma matriz de risco e medidas de mitigação. Foram identificados, no total, 18 riscos possíveis, incluindo a dependência de fornecedores, os fornecedores de alto risco, os problemas de cibersegurança e a perturbação de sistemas críticos. A matriz identifica, além disso, 13 medidas de mitigação a adotar para acautelar os possíveis riscos, incluindo o requisito de credenciação de segurança por parte dos fornecedores, a aplicação de restrições aos fornecedores considerados de alto risco, estratégias de diversificação de fornecedores e sistemas de salvaguarda para funções críticas. A matriz de risco é então aplicada a todos os investimentos que incluam elementos de conectividade e de capacidades digitais, a fim de identificar os riscos específicos de cada investimento e as medidas de atenuação conexas que se espera venham a ser tomadas. As medidas estratégicas mencionadas na autoavaliação de segurança deverão ser acompanhadas atentamente durante a execução do plano.

O plano de Portugal contempla os seguintes projetos transnacionais:

- No domínio da justiça (Componente 18), o plano visa: i) acelerar e desenvolver a interoperabilidade das informações sobre os registos criminais no quadro do Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais (ECRIS); ii) permitir a publicação e a pesquisa de sentenças judiciais através do Identificador Europeu da Jurisprudência (ECLI); iii) facilitar o intercâmbio de informações entre entidades judiciais com base no E-Codex; e iv) cooperar no quadro do Sistema Europeu de Informação sobre Veículos e Cartas de Condução (EUCARIS) e na utilização de recursos de identificação transfronteiras (nomeadamente o eIDAS). Além disso, o plano de recuperação e resiliência afirma a intenção de fornecer soluções para a interoperabilidade e facilitar o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros tirando partido do Portal Digital Único ou, no caso do sistema judicial, através do Portal Europeu da Justiça e/ou de plataformas de cooperação internacional.
- No que se refere à digitalização das empresas (Componente 16), a medida relativa aos «Polos de Inovação Digital» deverá contribuir para o projeto Polos Europeus de Inovação Digital, estabelecendo em Portugal 16 Polos de Inovação Digital que integrarão a rede europeia financiada pelo Programa Europa Digital.
- Relativamente às energias renováveis (Componente 14 – Hidrogénio e Renováveis), o plano de recuperação e resiliência indica que uma parte dos projetos que envolvem a produção de hidrogénio renovável poderá também ser incluída no próximo projeto importante de interesse europeu comum (IPCEI) relativo ao hidrogénio. Portugal manifestou interesse e está a trabalhar com outros Estados-Membros da UE no sentido de desenvolver um projeto importante de interesse europeu comum em matéria de hidrogénio. Contudo, na medida em que esta iniciativa ainda se encontra na sua fase inicial e dada a

incerteza quanto ao seu perímetro e calendário, não é claro, nesta fase, se será utilizada a dotação orçamental do IPCEI relativo ao hidrogénio ao abrigo do MRR. Não obstante, mesmo que o projeto não avance, Portugal continuaria a estar numa posição favorável para apoiar os projetos previstos em matéria de capacidades de produção de hidrogénio renovável se compatíveis com outros quadros de compatibilidade relativos aos auxílios estatais, e estes investimentos continuariam a ser conformes com a Estratégia UE 2020 sobre hidrogénio e as outras iniciativas comunitárias conexas.

O plano de recuperação e resiliência estabelece as linhas gerais da estratégia de comunicação. Cabe à estrutura de missão «Recuperar Portugal» conceber uma estratégia de comunicação pormenorizada. Será atribuído um orçamento de 200 000 EUR para a implementação das medidas de comunicação. O plano de Portugal prevê uma comunicação baseada nos cinco principais objetivos do plano:

- **Reconhecimento**: criação de uma marca para o plano de recuperação e resiliência;
- **Informação e transparência**: esclarecimento das principais características do mecanismo;
- **Mobilização**: garantia de uma forte procura no sentido de participar na aplicação das medidas do plano de recuperação e resiliência, promovendo uma comunicação eficaz com vista a mobilizar os potenciais beneficiários;
- **Sensibilização**: contributo para a compreensão, discussão e reflexão sobre os desafios a que o plano de recuperação e resiliência se propõe enfrentar; e ainda
- **Acompanhamento e avaliação:** definição de um modelo de relatório sobre o acompanhamento e avaliação dos resultados das atividades de comunicação.

Portugal planeia dirigir-se a diferentes públicos ao longo das diferentes fases do plano. Deverá variar desde o público em geral no início (incluindo durante a consulta pública) até momentos focados nas partes interessadas, tendo em conta que cada componente tem um público-alvo específico. Portugal planeia também basear-se nas experiências e nos modelos já utilizados para a comunicação sobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e solicitar que a Comissão Europeia, nomeadamente os comissários e a Representação em Portugal, e outras instituições da UE, com destaque para o Parlamento Europeu, participem nos eventos de comunicação. A estratégia final de comunicação deverá:

- propor uma série de projetos-chave selecionados para financiamento e sobre os quais poderia incidir a comunicação proativa, incluindo em conjunto com a Comissão Europeia; e
- destacar o valor acrescentado europeu do MRR na distribuição dos fundos e nos domínios de intervenção prioritários.

As regras relativas aos auxílios estatais e à concorrência são plenamente aplicáveis às medidas financiadas pelo MRR. Os fundos da União canalizados através das autoridades dos Estados-Membros, tal como os fundos do MRR, tornam-se recursos estatais, podendo constituir auxílios estatais se todos os outros critérios do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE forem cumpridos. Se for esse o caso e estiverem presentes auxílios estatais, estas medidas devem ser notificadas e aprovadas pela Comissão antes de os Estados-Membros poderem conceder o auxílio, a menos

que estejam abrangidas por um regime de auxílios existente ou cumpram as condições aplicáveis de um regulamento de isenção por categoria, em particular o Regulamento geral de isenção por categoria (RGIC) que declara determinadas categorias de auxílios compatíveis com o mercado interno, nos termos dos artigos 107.º e 108.º do TFUE[23]. Sempre que esteja presente um auxílio estatal e este exija uma notificação, é dever do Estado-Membro notificar as medidas de auxílio estatal à Comissão antes da sua concessão, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Neste sentido, a análise dos auxílios estatais realizada por Portugal no âmbito do plano de recuperação e resiliência não pode ser considerada uma notificação dos auxílios estatais. Na medida em que Portugal considera que uma medida específica contida no plano de recuperação e resiliência pressupõe a existência de auxílios *de minimis* ou isentos da obrigação de notificação, é da responsabilidade de Portugal assegurar o pleno cumprimento das regras aplicáveis. Independentemente de cumprirem ou não o regime de auxílios estatais da UE, as medidas adotadas neste quadro devem respeitar as obrigações internacionais da UE, nomeadamente ao abrigo das regras da Organização Mundial do Comércio.

4. RESUMO DA AVALIAÇÃO DO PLANO

4.1. Resposta abrangente e adequadamente equilibrada à situação económica e social

O plano segue uma abordagem holística para induzir a retoma, reforçando ao mesmo tempo a resiliência socioeconómica. Para o efeito, foram previstas 115 medidas (32 reformas e 83 investimentos) relativas aos domínios de intervenção de relevância europeia articuladas em «seis pilares». O plano contribui para fazer face aos principais desafios estruturais e abre caminho para a dupla transição, protegendo simultaneamente o ambiente. O plano contempla 20 componentes articuladas em torno de três dimensões: resiliência, transição climática e transição digital. Portugal apresentou o seu programa nacional de reformas em 30 de abril de 2021. A informação que consta do programa nacional de reformas é conjuntamente analisada e avaliada no presente documento de trabalho dos serviços da Comissão, juntamente com o plano de recuperação e resiliência.

As reformas e os investimentos previstos no plano têm muitos objetivos interdependentes e complementares. As reformas potenciam o impacto dos investimentos associados, introduzindo mudanças estruturais e aumentando a participação e o financiamento dos intervenientes privados.

O plano é globalmente equilibrado e centra-se nos principais desafios que se colocam a Portugal. Para além da dupla transição, estes desafios prendem-se sobretudo com necessidades sociais e educativas, a resiliência institucional (nomeadamente a eficácia do sistema judicial e da administração pública em geral) e a necessidade de reforçar o potencial de produção da economia através do investimento na investigação e no desenvolvimento, bem como da melhoria do contexto empresarial. Os pilares ecológico e digital cumprem as metas. O equilíbrio entre os pilares 3 a 6 é em geral adequado, concentrando-se: i) no reforço dos sistemas de saúde e de cuidados continuados; ii) na oferta de habitação social e a preços acessíveis; iii) na prestação de

[23] Regulamento (CE) n.º 651/2014 da Comissão (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1)..

serviços sociais integrados inovadores, em especial nas áreas metropolitanas desfavorecidas de Lisboa e Porto; iv) no reforço dos sistemas de educação e formação profissionais; v) em assegurar a digitalização do ensino primário e secundário; vi) na aplicação de medidas para incentivar a inovação e apoiar o empreendedorismo; vii) na digitalização dos serviços públicos, no reforço da eficiência da administração pública e na melhoria da qualidade das finanças públicas; e viii) na melhoria do contexto empresarial, nomeadamente através da modernização dos tribunais administrativos e fiscais e da racionalização dos procedimentos judiciais.

Primeiro pilar: transição ecológica

O plano cobre amplamente o «primeiro pilar», estando cerca de três quartos das componentes diretamente relacionadas com a «transição ecológica», contribuindo assim adequadamente para a sua coerência global. As medidas do plano estão em consonância com o plano nacional em matéria de energia e clima (PNEC) para 2021-2030 e o roteiro para a neutralidade carbónica até 2050 (RNC 2050), com vista à realização dos objetivos em matéria de transição energética e descarbonização, incluindo os objetivos de reduzir as emissões de GEE entre 45 % a 55 % (em comparação com 2005), de aumentar a eficiência energética em 35 % (redução do consumo de energia primária) e de reforçar a quota das fontes renováveis na produção de energia (47 % de energia renovável no consumo final bruto de energia).

A fim de implementar medidas políticas relacionadas com o clima em áreas como a transição energética e a adaptação às alterações climáticas, o plano prevê uma vasta gama de medidas:

1. A Componente 8 – Florestas intervém na gestão florestal no sentido de proteger as florestas do país contra incêndios florestais e modernizar o sistema cadastral, entre outros;

2. A Componente 9 – Gestão Hídrica contém medidas para enfrentar a escassez de água nas regiões mais afetadas, bem como medidas de adaptação às alterações climáticas;

3. A Componente 10 – Mar, relativa à economia azul, inclui medidas destinadas a proteger os recursos marinhos e promover a investigação e o desenvolvimento de competências no setor, juntamente com a aplicação de soluções mais eficientes em termos de energia e de utilização de recursos para a pesca;

4. A Componente 11 – Descarbonização da Indústria prevê subvenções a favor da adoção de processos e tecnologias de baixas emissões carbónicas;

5. A Componente 12 – Bioeconomia concentra-se em três setores industriais estratégicos para promover uma bioindústria moderna e circular;

6. A Componente 13 – Eficiência Energética em Edifícios visa melhorar a eficiência energética dos edifícios, por exemplo, através do investimento na renovação de edifícios e da distribuição de vales pelos agregados familiares que dispõem de poucos recursos energéticos. As Componentes 1 – Serviço Nacional de Saúde, 2 – Habitação e 3 – Respostas Sociais preveem igualmente a construção de novos edifícios energeticamente eficientes e a renovação urbana;

7. A Componente 14 – Hidrogénio e Renováveis promove a produção de hidrogénio e de outros gases renováveis, assim como a capacidade de produção e armazenamento de energias renováveis nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira;

8. A Componente 15 – Mobilidade sustentável reforça a mobilidade sustentável, nomeadamente através da utilização dos transportes públicos. Além disso, as Componentes 1 – Serviço Nacional de Saúde e 3 – Respostas Sociais preveem a renovação de alguns veículos das frotas dos serviços sociais e de saúde com automóveis elétricos.

Todas estas medidas contribuem para a transição ecológica, incentivam a proteção do ambiente e da biodiversidade, ajudando a reduzir a pobreza energética. Além disso, outras oito componentes têm contributos parciais para a transição ecológica. Com base na metodologia de acompanhamento da ação climática estabelecida no anexo VI do Regulamento (UE) 2021/241, a avaliação quantitativa do plano em relação ao objetivo climático permite constatar um contributo de 37,9 % da dotação total, cumprindo assim o limiar mínimo de 37 %, com um contributo direto de 16 das 20 componentes do plano.

Segundo pilar: transição digital

O plano cobre amplamente o «segundo pilar», estando cerca de metade das suas componentes diretamente relacionadas com a «transformação digital», contribuindo assim adequadamente para a sua coerência global. Apesar da evolução positiva registada nos últimos anos, Portugal continua aquém da média da UE em matéria de indicadores digitais, situando-se em 19.º lugar entre os Estados-Membros da UE no que se refere ao Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES) de 2020[24]. O país continua a ter um fraco desempenho em termos de capital humano em domínios como as competências digitais básicas, especialistas em TIC (nomeadamente falta de especialistas do sexo feminino), utilização de serviços Internet e vendas pela Internet. No entanto, em matéria de serviços públicos digitais, Portugal está entre os países da UE com melhor desempenho.

O plano aborda diretamente os desafios relacionados com o domínio digital nas Componentes 16, 17, 18, 19 e 20 e indiretamente com as fortes complementaridades nas Componentes 1, 4, 5 e 6. A Componente 5 – Investimento e Inovação visa, entre outras coisas, melhorar o perfil de especialização das empresas através da digitalização, transferência de conhecimentos e inovação. Isto inclui a inovação na agricultura, setor em que os investimentos propostos visam alguns dos objetivos da estratégia «do prado ao prato» (nomeadamente a redução da dependência de pesticidas, o apoio à transição para um regime alimentar sustentável, assim como o desenvolvimento e a promoção de sistemas inovadores de produção agrícola). No contexto geral da transformação digital, a Componente 6 – Qualificações e Competências prevê: i) investimentos para reformar e reforçar o ensino e formação profissionais, nomeadamente a formação em literacia e competências digitais; ii) a promoção da aprendizagem ao longo da vida para adultos, com vista ao aumento das taxas de participação dos adultos em cursos para

[24] A classificação do IDES 2020 diz respeito a valores de 2019 e inclui o Reino Unido. Excluindo o Reino Unido, Portugal ficaria em 18.º lugar entre os 27 Estados-Membros.

promover níveis básicos de literacia, numeracia e competências digitais; iii) o desenvolvimento do processo de reconhecimento, validação e certificação de competências para adultos pouco qualificados; iv) a promoção de parcerias de colaboração entre estabelecimentos de ensino superior, o setor público e empresas, a fim de facilitar a transferência de conhecimentos; e v) cursos de pós-graduação de curta duração.

A Componente 16 – Empresas 4.0 está em conformidade com a Comunicação da Comissão Europeia intitulada «Construir o futuro digital da Europa» e com o objetivo de criar uma «economia justa e competitiva». Consegue-o através do desenvolvimento, comercialização e utilização de tecnologias, produtos e serviços digitais a uma escala que promova a sua produtividade e competitividade. Esta componente deverá apoiar a experimentação de novos produtos e serviços de base digital, a digitalização do comércio e profissões tradicionais e a internacionalização das empresas.

As seguintes componentes têm como objetivo reduzir os custos da burocracia administrativa através da adoção generalizada de canais digitais para a prestação de serviços públicos: a Componente 17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas, a Componente 18 – Justiça Económica e Ambiente de Negócios e a Componente 19 – Administração Pública Digital. A desmaterialização, automatização e interoperabilidade dos procedimentos, mesmo sem alterar os requisitos administrativos, deverá traduzir-se em vantagens consideráveis em termos de redução dos encargos administrativos para as pessoas singulares e as empresas. A evolução prevista para um portal digital único e a aplicação do princípio «uma só vez» deverão ter um impacto significativo neste domínio. A crescente digitalização dos serviços públicos deve ser acompanhada por um aumento em paralelo dos investimentos nas competências dos funcionários públicos.

A Componente 20 – Escola Digital visa adaptar os programas escolares e os métodos de ensino à evolução das TIC a fim de enfrentar as mudanças societais e os desafios do futuro mundo do trabalho. Esta componente prevê uma reforma dos métodos de ensino com base na digitalização dos materiais didáticos, na desmaterialização dos testes, na distribuição de equipamento informático pessoal a professores e estudantes, na melhoria da conectividade e na criação de uma rede de escolas. Os objetivos da Componente 20 estão em conformidade com a Comunicação da Comissão Europeia intitulada «Construir o futuro digital da Europa» e, em particular, com o objetivo de promover uma «tecnologia ao serviço das pessoas», através, entre outros, do desenvolvimento e da implantação de tecnologias que melhorem verdadeiramente a vida quotidiana das pessoas.

Com base na metodologia de etiquetagem digital estabelecida no anexo VII do Regulamento (UE) 2021/241, a avaliação quantitativa do plano em relação ao objetivo digital permite constatar um contributo de 22,1 % da dotação total do plano, cumprindo assim o limiar mínimo de 20 %, com o contributo de 14 das suas 20 componentes.

Terceiro pilar: crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo a coesão económica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigação, o desenvolvimento e a inovação e um mercado interno eficiente com PME fortes

O plano cobre amplamente o «terceiro pilar», com todas as componentes diretamente envolvidas, contribuindo assim adequadamente para a sua coerência global. Dada a complexidade do terceiro pilar, a fim de avaliar a forma como o plano de Portugal cobre as suas múltiplas dimensões, considera-se útil decompô-lo nas suas partes constituintes.

Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo:

- As Componentes 4, 5, 6, 7, 12, 14 e 16 reforçam a capacidade produtiva da economia;
- As Componentes 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 promovem o crescimento sustentável e a adaptação às alterações climáticas;
- A Componente 17 aplica um vasto conjunto de reformas estruturais e orçamentais coerentes com o objetivo de, entre outros, reforçar o controlo das despesas públicas, o que deverá contribuir para melhorar a qualidade das finanças públicas através da transferência de recursos para domínios que maximizem o potencial de crescimento económico sustentável e inclusivo.

Coesão económica, emprego, produtividade e competitividade:

- As Componentes 1, 2 e 3 dizem respeito à prestação universal de serviços sociais;
- As Componentes 3 e 6 contribuem para o crescimento sustentável e a inclusão, igualdade de género e igualdade de oportunidades para todos, bem como para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Investigação, desenvolvimento e inovação:

- As Componentes 5, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 estão diretamente relacionadas com a investigação, inovação, novas tecnologias e descarbonização;
- As Componentes 6, 16 e 20 estão ligadas à educação e à transformação digital.

Um mercado interno em bom funcionamento, com PME fortes:

- A Componente 5 contribui para melhorar o acesso das empresas ao financiamento e para o desenvolvimento do mercado de capitais.
- As Componentes 18 e 19 promovem a desmaterialização dos serviços públicos, racionalizando os procedimentos de licenciamento e melhorando a eficácia do sistema judicial.

Quarto pilar: Coesão social e territorial

O plano cobre amplamente o «quarto pilar», estando mais de metade de todas as componentes diretamente relacionadas com a «coesão social e territorial», contribuindo

assim adequadamente para a sua coerência global. As medidas do plano devem ser estreitamente articuladas com outros fundos da UE, tais como os do Acordo de Parceria Portugal 2030 ou outros fundos geridos centralmente (por exemplo, o Mecanismo Interligar a Europa e o Horizonte Europa).

A promoção da coesão económica, social e territorial ao longo da próxima década deverá ter em conta os princípios e orientações estabelecidos na recentemente aprovada Agenda Territorial 2030. Esta constitui o documento de política estratégica da UE para o ordenamento do território na Europa que fornece o quadro para conduzir ações de coesão territorial e ajudar a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A coesão territorial é predominantemente abordada na dimensão relativa à resiliência do plano e está fortemente interligada com os aspetos sociais. A Componente 1 – Serviço Nacional de Saúde tem uma forte dimensão territorial, uma vez que os cuidados de saúde primários, a saúde mental e os cuidados continuados deverão passar a estar mais bem ancorados nos serviços locais e na procura de cuidados de proximidade, estando também previstos investimentos abrangentes nos serviços de saúde das regiões autónomas ultraperiféricas da Madeira e dos Açores. A habitação social com rendas acessíveis (Componente 2 – Habitação), de caráter permanente ou temporário, deverá ser em grande parte assegurada através da execução de programas municipais de acesso à habitação sob a coordenação do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). Além disso, estão previstos investimentos específicos em matéria de habitação nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A Componente 4 – Cultura tem também uma forte dimensão territorial. A renovação de edifícios e monumentos nacionais e a proteção de técnicas e profissões artesanais aumentam a atratividade económica das regiões, que desenvolvem atividades culturais e sociais de elevado valor económico, o que ajuda a revigorar o turismo. Na Componente 15 – Mobilidade Sustentável, os investimentos para expandir as redes de metropolitano das duas grandes metrópoles ajudam a melhorar a acessibilidade/mobilidade segundo as boas práticas de planeamento urbano, contribuindo também para a descarbonização. Tendo em conta as suas dimensões social e territorial, a Componente 3 – Respostas sociais pretende reforçar os equipamentos e serviços sociais, como as redes nacionais de centros de dia e as estruturas residenciais para pessoas idosas, assegurando uma ampla cobertura territorial. Estão ainda previstos investimentos significativos destinados aos grupos vulneráveis nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Quinto pilar: saúde e resiliência económica, social e institucional, com o objetivo de, entre outros, aumentar o grau de preparação para situações de crise e reforçar a capacidade de resposta às mesmas

O plano cobre amplamente o «quinto pilar», estando cerca de metade de todas as componentes diretamente relacionadas com o mesmo, contribuindo assim adequadamente para a sua coerência global. Apesar do aumento dos recursos totais (como, por exemplo, o recrutamento de pessoal médico) e da redistribuição dos recursos existentes dentro do Serviço Nacional de Saúde (por exemplo, alas hospitalares dedicadas a doentes COVID-19), o sistema de saúde tem estado sob pressão considerável desde o início da pandemia de COVID-19. Ao mesmo tempo, os doentes não COVID-19 têm vindo a sofrer maiores atrasos no diagnóstico e

tratamento. A emergência sanitária levou também a uma maior desigualdade no acesso aos cuidados de saúde, designadamente para as famílias de baixos rendimentos ou pessoas que vivem no interior e em zonas de menor densidade populacional, situação agravada pelo facto de, em média, cerca de 30 % das despesas médicas em Portugal não serem reembolsadas. Esta é uma das percentagens mais elevadas da UE, cuja média agregada em 2018 foi de cerca de 21,7 %.

Quanto à prioridade de reduzir as vulnerabilidades sociais, as principais medidas previstas são as seguintes:

i. reforçar as redes nacionais de serviços de cuidados continuados primários, paliativos e integrados (Componente 1 – Serviço Nacional de Saúde);

ii. facilitar o acesso à habitação social a preços acessíveis e à habitação temporária em situações de emergência (Componente 2 – Habitação);

iii. reforçar, expandir, atualizar e reformar a rede de respostas sociais (Componente 3 – Respostas Sociais).

O plano aborda igualmente o reforço da capacidade institucional e da resiliência da administração pública portuguesa. Para tal, serão adotadas tecnologias digitais e soluções de interoperabilidade, contribuindo para a redução dos custos administrativos (Componentes 17, 18 e 19). Mais concretamente, as medidas da Componente 17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas têm por objetivo, entre outros, modernizar a gestão financeira na administração pública, a fim de utilizar os recursos de forma mais eficiente, melhorar a qualidade das despesas públicas e facilitar o acesso aos serviços da segurança social.

Sexto pilar: Políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, como sejam as políticas para a educação e as competências

O plano cobre amplamente o «sexto pilar», estando quase um terço de todas as componentes diretamente relacionadas com o mesmo, contribuindo assim adequadamente para a sua coerência global. Embora as crianças e os jovens se encontrem entre os grupos etários menos afetados pela pandemia em termos de saúde, têm sido dos mais afetados pelas regras de distanciamento social, que levaram ao encerramento das escolas e alteraram a natureza do trabalho em muitos empregos (do setor terciário) que envolvem contactos presenciais. Há dados que sugerem que existe uma forte relação entre o número de anos de escolaridade e o rendimento auferidos ao longo da vida. Paralelamente, longos períodos de inatividade e/ou transições difíceis entre empregos ou entre atividades de educação/EFP e emprego tendem a ter um impacto negativo nos rendimentos ao longo da vida.

O plano apresenta uma série de medidas com impacto direto nas crianças e jovens, nomeadamente:

- aumento da capacidade das estruturas de acolhimento de crianças e dos subsídios às famílias com baixos rendimentos a fim de promover a frequência do ensino pré-escolar e das creches (Componente 3 – Respostas Sociais);

- criação de pontos de apoio ao estudo para crianças e jovens a fim de combater o abandono escolar prematuro e apoio adicional sob a forma de pagamento de propinas do ensino superior aos estudantes oriundos de famílias com baixos rendimentos (Componente 3 – Respostas Sociais);
- concessão de subvenções salariais temporárias para promover o emprego sustentável de qualidade para os jovens (Componente 6 – Qualificações e Competências);
- aumento da oferta de cursos de educação e formação profissionais adaptados às necessidades do mercado laboral, bem como de vagas no ensino superior, incluindo no domínio da ciência, tecnologia, engenharia, artes e matemática (CTEAM) (Componente 6);
- investimentos em alojamentos a preços acessíveis para estudantes do ensino superior, a fim de reduzir os entraves que se colocam aos estudantes que têm de se deslocar para outras cidades para poderem frequentar o ensino superior (Componente 2);
- distribuição sistemática de equipamentos informático pessoal a estudantes e pessoal docente, juntamente com a utilização generalizada de conteúdos digitais no ensino secundário (Componente 20 – Escola Digital).

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.1 do anexo V do Regulamento MRR

Tendo em consideração todas as reformas e investimentos previstos por Portugal, o seu plano de recuperação e resiliência corresponde em grande medida a uma resposta abrangente e devidamente equilibrada à situação económica e social, contribuindo assim adequadamente para todos os seis pilares a que se refere o artigo 3.º do Regulamento MRR, tendo em conta os desafios específicos e a dotação financeira do país. Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.1 do anexo V do Regulamento MRR.

Quadro 4: Cobertura dos seis pilares do Mecanismo pelas componentes do plano de recuperação e resiliência de Portugal

	Transição ecológica	Transição digital	Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo	Coesão social e territorial	Resiliência sanitária, económica, social e institucional	Políticas para a próxima geração
1. Serviço Nacional de Saúde	○	●	○	●	●	○
2. Habitação	○	○	○	●	●	○
3. Respostas Sociais	○	○	○	●	●	●
4. Cultura	○	●	○	●		●
5. Investimento e Inovação	○	○	●		○	
6. Qualificações e Competências	○	●	●	●	○	●
7. Infraestruturas	○	○	○	●	○	
8. Florestas	●	○	○	○	○	
9. Gestão Hídrica	●		○	○	○	
10. Mar	●	○	○	○		
11 Descarbonização da indústria	●		○			
12 Bioeconomia	●		○	○		
13 Eficiência energética dos edifícios	●		○			
14 Hidrogénio e fontes de energia renováveis	●		●			
15 Mobilidade sustentável	●		○	●		
16 Empresas 4.0		●	●			
17 Qualidade e sustentabilidade das finanças públicas		●	●		●	
18 Justiça económica e ambiente de negócios		●	○		●	
19 Administração pública digital	○	●	○	○	●	○
20 Escola digital		●	●	●		●

Legenda: «●» os investimentos e as reformas da componente contribuem significativamente para o pilar;
«○» a componente contribui parcialmente para o pilar.

4.2. Ligação com as recomendações específicas por país e o Semestre Europeu

O plano deverá contribuir para dar resposta a um grande conjunto de desafios enfrentados pela economia portuguesa. Prevê reformas e investimentos nos domínios da qualidade e sustentabilidade das finanças públicas, da acessibilidade e resiliência do sistema de saúde, do emprego, da educação e das competências, das transições digital e climática, do contexto empresarial e do sistema judicial.

O plano de Portugal é ambicioso na abordagem de um subconjunto significativo dos desafios identificados no âmbito do Semestre Europeu. Propõe um vasto conjunto de reformas e investimentos que dão resposta às recomendações específicas por país emitidas no âmbito do Semestre Europeu em 2019 e em 2020. O plano de recuperação e resiliência é um dos mais importantes instrumentos para a aplicação da estratégia de médio prazo «Portugal 2030» para o desenvolvimento social, económico regional e ambiental do país. A estratégia Portugal 2030 aborda os principais desafios estruturais da economia e sociedade portuguesas, em particular promovendo reformas e investimentos na resiliência institucional, reformas no contexto empresarial, reformas e investimentos significativos na dupla transição, reformas estruturais orçamentais e investimentos no desenvolvimento de competências. A estratégia centra-se ainda na redução das desigualdades sociais e territoriais, no aumento da competitividade e no reforço da coesão interna. Como parte desta estratégia de longo prazo, o plano de recuperação e resiliência introduz um conjunto coerente de reformas e investimentos que se complementam e reforçam mutuamente. O pacote de reformas apresentado no plano visa promover a transformação da economia e da sociedade portuguesas, a fim de se adaptar às tendências da próxima década. Ao mesmo tempo, o objetivo consiste em assegurar, através de uma abordagem gradual e sistemática, que o país seja capaz de ultrapassar estrangulamentos estruturais ao seu desenvolvimento económico, social e territorial. Os investimentos propostos no plano destinam-se à aplicação das reformas, promovendo as condições adequadas que permitam um desenvolvimento económico, social e regional mais justo e sustentável, assegurando simultaneamente a eficácia e eficiência destes investimentos. Enquanto instrumento importante para promover o investimento na economia, o plano constitui uma poderosa ferramenta para impulsionar a competitividade da economia portuguesa. Além disso, dá uma resposta significativa aos desafios comuns, nomeadamente às iniciativas emblemáticas identificadas na Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável de 2021.

O plano constitui uma oportunidade para corrigir os desequilíbrios identificados no Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2021. Estes desequilíbrios foram igualmente confirmados pela apreciação aprofundada da Comissão de 2 de junho de 2021, com vulnerabilidades relacionadas com os elevados volumes de passivos externos líquidos e de dívida pública e privada, e os empréstimos não produtivos continuam a ser elevados, num contexto de fraco crescimento da produtividade.

O plano foi elaborado em torno do objetivo principal de dar uma resposta adequada aos efeitos da pandemia de COVID-19, promovendo as medidas necessárias para sustentar a

economia (REP 1.1 de 2020). Todas as 20 componentes do plano contribuem para este objetivo. A pandemia de COVID-19 exigiu uma ação imediata em matéria de saúde, em paralelo com um conjunto de medidas para atenuar os seus graves efeitos sociais e económicos, que se prolongou no tempo face ao recrudescimento da pandemia em outubro e novembro de 2020 (segunda vaga) e janeiro de 2021 (terceira vaga). A resposta de emergência foi complementada pelo conjunto de medidas de médio prazo incorporadas em todo o plano para apoiar uma recuperação económica e social transformadora, sustentada e justa, que está na base das 20 componentes do plano.

A melhoria da qualidade das finanças públicas e da sustentabilidade financeira das empresas públicas (REP 1.2 e 1.3 de 2019) constitui uma pré-condição para se reforçar a resiliência económica do país, sendo, portanto, um elemento fundamental do plano. O elevado rácio da dívida pública em relação ao PIB, que registou novo aumento na sequência da crise da COVID-19, suscita elevados riscos para a sustentabilidade orçamental no médio prazo. Consequentemente, seria importante que Portugal melhorasse a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento, enquanto se reforça o controlo das despesas, a eficiência de custos e a orçamentação adequada. Para fazer face a estes desafios, a Componente 17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas prevê uma reforma orçamental e estrutural abrangente que deverá contribuir para melhorar a qualidade das finanças públicas em Portugal, que contempla: i) medidas graduais que deverão conduzir à aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015; ii) a melhoria do planeamento e gestão dos recursos públicos, nomeadamente tornando o processo de revisão das despesas uma característica estrutural do processo orçamental anual, assegurando a avaliação *ex post* dos ganhos de eficiência e mantendo sob controlo os pagamentos em atraso em toda a administração pública; iii) o reforço da sustentabilidade financeira das empresas públicas através de um acompanhamento mais tempestivo, transparente e abrangente, bem como da sua governação através de práticas de gestão orientadas para o desempenho; e iv) a modernização dos sistemas informáticos para a tributação dos imóveis rústicos (em complementaridade com a Componente 8) e a prestação dos serviços da segurança social. Além disso, a conclusão da reforma do modelo de governação dos hospitais públicos, prevista na componente 1 – Serviço Nacional de Saúde, deverá melhorar a gestão dos recursos de saúde, contribuindo assim para aumentar a eficácia e eficiência globais e conter de forma duradoura a acumulação dos pagamentos em atraso nos hospitais. Este objetivo deve ser alcançado, nomeadamente, através: i) do reforço da implementação de instrumentos de planeamento e gestão que dotem os hospitais de maior autonomia em termos de decisões de investimento e de recrutamento, juntamente com um maior controlo e uma maior responsabilização; e ii) da melhor utilização dos instrumentos de avaliação do desempenho. Espera-se igualmente que os projetos paralelos de redefinição da rede do Serviço Nacional de Saúde apoiem a execução de reformas destinadas a promover a sua eficiência e adequação. De um modo geral, espera-se que as reformas previstas nas Componentes 1 e 17 respondam satisfatoriamente aos desafios relacionados com a qualidade das finanças públicas e a sustentabilidade financeira das empresas públicas.

O plano é ambicioso quanto ao reforço da resiliência do sistema de saúde e à melhoria do acesso a cuidados de saúde e cuidados continuados de qualidade (REP 1.2 e 1.3 de 2020). A Componente 1 – Serviço Nacional de Saúde tem por objetivo reforçar a capacidade do Serviço

Nacional de Saúde para responder aos desafios demográficos e epidemiológicos do país, à inovação terapêutica e tecnológica e ao aumento das despesas de saúde. A resposta proporcionada por esta componente é abrangente e transversal, incluindo cuidados de saúde primários, hospitalares, continuados e de saúde mental. As preocupações relativas à governação destes diferentes níveis de cuidados estão bem articuladas no quadro das reformas ao abrigo da componente, reforçando a rede de serviços, concentrando-se nos cidadãos e nas suas necessidades de saúde, privilegiando a melhoria do acesso e da qualidade dos serviços. Esta componente inclui ainda investimentos destinados a assegurar que o sistema de saúde seja capaz de proporcionar novas formas de serviços de saúde, tirando partido da utilização de ferramentas digitais para melhorar o acesso e aumentar a equidade na prestação de tais serviços (por exemplo, telemedicina, telecuidados). Integra também um programa dedicado a promover a transformação digital da saúde, mediante a melhoria e o reforço dos sistemas de informação do Serviço Nacional de Saúde. Por último, estes investimentos e reformas são ainda impulsionados pela atualização, expansão e reforma da rede de respostas sociais no âmbito da Componente 3 – Respostas sociais, que deverá influenciar a resiliência do sistema de saúde através do reforço e inovação das respostas em matéria de cuidados continuados, em particular para os idosos.

O plano visa melhorar o nível geral de competências da população, incluindo as competências digitais (REP 2.2 e 2.3 de 2019), reforçando a ligação entre as necessidades de competências regionais e setoriais e o ensino profissional e a oferta de formação. Além disso, a tónica é colocada no aumento da relevância da educação de adultos para responder às necessidades do mercado de trabalho e no aumento do número de licenciados, em particular no domínio da ciência, tecnologia, engenharia, artes e matemática. Estes desafios são abordados em grande medida pela Componente 6 – Qualificações e Competências, pela Componente 16 – Empresas 4.0 e pela Componente 20 – Escola digital. A Componente 6 tem por objetivo aumentar a capacidade de resposta do sistema de educação e formação, especialmente no que diz respeito aos jovens e adultos pouco qualificados, em estreita ligação com as necessidades empresariais do país. A componente 16 visa dotar a mão de obra de competências digitais e técnicas. Além disso, a Componente 20 visa criar condições para a inovação educativa e pedagógica com o objetivo de promover as competências em tecnologias digitais junto das gerações mais jovens. Para o efeito, é dado especial relevo à importância das reformas a levar a cabo, em particular a reforma da educação e formação profissionais (reforma RE-r14), que visa reforçar a capacidade de resposta do sistema de educação e formação às necessidades do mercado de trabalho, e a reforma da cooperação entre o ensino superior e a administração pública e as empresas (reforma RE.r15), que visa dotar os estudantes não só das competências científicas adequadas ao curso, mas também de um conjunto de competências transversais que lhes permitam evoluir num contexto empresarial dinâmico onde os conhecimentos avançam gradualmente. Estão previstas outras reformas e investimentos noutras componentes do plano, que ajudam a enfrentar os desafios em matéria de competências. Por exemplo, a Componente 10 – Mar prevê a criação de um Hub Azul destinado a promover um aumento sustentado a todos os níveis de qualificações respeitantes ao setor marítimo. A Componente 2 – Habitação prevê um investimento com vista a duplicar a oferta nacional do número de camas para estudantes a um preço acessível, ajudando assim a reduzir um dos maiores entraves à prossecução dos estudos e com um potencial impacto na matrícula no ensino superior. A Componente 3 – Respostas Sociais

prevê medidas para combater o abandono escolar prematuro criando pontos de apoio ao estudo e programas de formação para as famílias abrangidas pelo Rendimento Social de Inserção, a fim de lhes proporcionar competências básicas complementares, permitindo-lhes entrar no mercado de trabalho. O desenvolvimento de competências é igualmente reforçado pela Componente 16 – Empresas 4.0, que inclui um investimento com vista a melhorar as competências digitais dos funcionários, e pela Componente 19 – Administração Pública Digital, que tem por objetivo aumentar o nível de competências, sobretudo as competências digitais, da administração pública, tornando-a mais eficiente e digital e, simultaneamente, melhorando a elaboração das políticas públicas.

O plano prevê uma resposta significativa para melhorar a eficácia e a adequação da segurança social (REP 2.3 de 2019 e 2.2 de 2020). Em Portugal, a eficácia das transferências sociais, para além das pensões, é baixa em comparação com os outros Estados-Membros da UE. A Componente 3 – Respostas Sociais visa reforçar, expandir, atualizar e reformar os serviços sociais que respondem aos desafios interligados relativamente ao acolhimento de crianças, envelhecimento, cuidados continuados e deficiências. Visa, além disso, promover intervenções integradas nas comunidades e áreas metropolitanas desfavorecidas, a fim de combater a pobreza e promover a inclusão social. Isto deverá ser conseguido sobretudo através do reforço da rede de respostas sociais, desenvolvendo soluções inovadoras assentes nas comunidades e investindo na acessibilidade e na participação das pessoas com deficiência na vida comunitária e laboral. Além disso, a aplicação da política de habitação social (Componente 2 – Habitação) deverá dar um contributo essencial para facilitar o acesso a habitação social ou a preços acessíveis, satisfazendo assim necessidades de alojamento ou abrigo urgentes e temporárias. Esta componente visa garantir um acesso adequado à habitação a pelo menos 26 000 agregados familiares e responder às necessidades de habitação de pessoas sem abrigo, refugiados, migrantes e requerentes de asilo, bem como vítimas de violência doméstica (cerca de 10 000 pessoas por ano, na totalidade). Estão ainda previstos investimentos específicos em matéria de habitação social e a preços acessíveis nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

O plano introduz medidas pertinentes para reduzir a segmentação do mercado de trabalho e apoiar empregos de qualidade e a preservação dos postos de trabalho (REP 2.1 e 2.3 de 2019 e 2.4 de 2020). Através dos esforços no domínio da digitalização das empresas portuguesas, o plano visa promover a modernização do trabalho e dos processos de produção, a desmaterialização dos fluxos de trabalho, a redução das lacunas de competências na utilização das tecnologias digitais, a incorporação de ferramentas e metodologias de teletrabalho, a criação de novos canais digitais para a comercialização de produtos e serviços e a incorporação de tecnologias revolucionárias (nomeadamente através da Componente 16 – Empresas 4.0). Além disso, a Componente 6 – Qualificações e Competências prevê investimentos direcionados para as pessoas já empregadas mediante a atualização das suas competências de modo a satisfazer as necessidades emergentes e tendo em vista a transição digital e ambiental. A luta contra a segmentação e a precariedade é igualmente abordada pela reforma relativa à agenda de promoção do trabalho digno (RE-r17), incluída na Componente 6, que visa promover a negociação coletiva, a valorização da formação e da qualificação e a defesa de salários adequados e de rendimentos dignos, assegurados no quadro do diálogo e da concertação social.

A reforma prevê ainda a realização de debates sobre o futuro do trabalho e a regulamentação das novas formas de trabalho (nomeadamente o trabalho em plataformas digitais). Esta reforma deverá ser complementada pela realização de investimentos na criação de emprego sustentável (RE-C06.i02), incentivando, em especial, o recrutamento de jovens, a fim de permitir recuperar da crise com um quadro estável e permanente para as relações laborais. Paralelamente, a luta contra a desigualdade de género (RE-r18), visando combater as práticas discriminatórias, deverá prosseguir as reformas, sendo que devem ser tomadas medidas estruturais no sentido de combater os estereótipos de género que limitam as escolhas educativas e profissionais das mulheres e raparigas, afetando os seus rendimentos e carreiras profissionais. Em menor medida, a Componente 4 – Cultura e a Componente 10 – Mar também deverão contribuir para enfrentar este desafio nos respetivos setores.

O plano tem por objetivo apoiar significativamente a utilização das tecnologias digitais e promover a aquisição de competências digitais por vários grupos da população, nomeadamente os estudantes, os professores, os trabalhadores, as empresas e os funcionários públicos (REP 2.2 de 2019 e 2.3 e 2.4 de 2020). Estes esforços abrangem várias componentes, desde o apoio às competências digitais aos investimentos nas tecnologias digitais. Estão previstos nas Componentes 7, 16, 17, 18, 19 e 20, que em conjunto correspondem à dimensão estruturante da transição digital, sendo complementadas pelas Componentes 1, 3, 4, 5 e 6.

O plano prevê medidas significativas para promover o acesso ao financiamento, em particular para as PME, bem como investimento privado e público com vista à recuperação económica do país (REP 3 de 2020). O plano baseia-se em duas abordagens complementares, potenciando o investimento privado e aumentando o investimento público (designadamente através das Componentes 5, 11, 12, 13, 14 e 16). A Componente 5 – Capitalização e Inovação tem como objetivo apoiar a capitalização das empresas e minimizar as deficiências do mercado no acesso ao financiamento através, entre outros, da criação e desenvolvimento do Banco Português de Fomento e dotando-o de capacidade financeira para criar as condições financeiras que permitam a realização de projetos de interesse estratégico nacional. Paralelamente, as Componentes 11 – Descarbonização da indústria e 16 – Empresas 4.0 visam potenciar os investimentos necessários para que as empresas portuguesas se adaptem às transições climática e digital. O apoio previsto na Componente 11 a fim de descarbonizar a indústria deverá garantir a preparação atempada do sistema produtivo português para novos requisitos ambientais. A Componente 16 deverá contribuir para a transformação digital dos modelos de negócio das PME, permitindo-lhes reposicionar-se num ecossistema digitalmente avançado, particularmente relevante no contexto da pandemia.

O plano prevê reformas e investimentos significativos com vista a promover o investimento na investigação e na inovação, tornando-as mais eficazes e eficientes (REP 3.3 de 2019 e 2020). A Componente 5 – Investimento e Inovação prevê reformas e investimentos com vista a apoiar programas ambiciosos em matéria de investigação e inovação, nomeadamente nos domínios relevantes para a transição ecológica. Além disso, a Componente 12 – Bioeconomia promove o desenvolvimento de produtos de elevado valor acrescentado através da utilização de

recursos biológicos nos setores-chave (têxtil, calçado e produção de resinas naturais). Outras componentes contribuem igualmente para a investigação e inovação em setores específicos da economia, nomeadamente as componentes 4 e 10, e ainda as componentes 6, 7, 11, 14, 16, 17, 18 e 19. Estes integram elementos de inovação nos processos de produção frequentemente associados à investigação e desenvolvimento diretamente relacionados com esses domínios de intervenção. A Componente 20 – Escola Digital também contribui. A execução de várias reformas, nomeadamente promover a I&I&D e o investimento nas empresas inovadoras (RE-r09), tem como objetivo aumentar o peso na economia dos produtos de elevado valor acrescentado e consolidar a rede de instituições de interface (RE-r11) para que disponha dos recursos/capacidades necessários para apoiar o conhecimento e a transferência de tecnologias.

O plano promove o investimento nas transições climática e ecológica (REP 3 de 2019 e 2020). Através das Componentes 10 a 15, que em conjunto constituem o pilar relativo à transição climática do plano, e das Componentes 4, 5, 8 e 9, que também integram medidas diretamente ligadas à transição climática, o plano coloca uma forte ênfase na resposta a este desafio. As reformas e investimentos incluídos nestas componentes destinam-se a descarbonizar a economia, introduzindo ações para reduzir a intensidade energética da economia (Componente 13 – Eficiência Energética em Edifícios, Componente 11 – Descarbonização da Indústria e Componente 15 – Mobilidade Sustentável), bem como intervenções com vista à produção de energia a partir de fontes renováveis (Componente 14 – Hidrogénio e Renováveis e Componente 9 – Gestão Hídrica). A Componente 8 – Florestas tem como objetivo proteger as florestas do país, contribuindo para resolver o problema das alterações climáticas e para os objetivos de atenuação.

O plano é ambicioso na sua abordagem aos desafios relativos ao contexto empresarial e na melhoria da eficiência do sistema judicial (REP 4 de 2019 e 2020). As reformas e investimentos previstos nas Componentes 18 – Justiça Económica e Ambiente de Negócios, 19 – Administração Pública Digital e 6 – Qualificações e Competências e 16 – Empresas 4.0, que visam reduzir os encargos administrativos e regulamentares sobre as empresas e os cidadãos e reforçar a sua interação com a administração pública através da utilização da tecnologia, representam passos significativos no sentido do aumento da eficiência. A Componente 18 prevê reformas a fim de modernizar o sistema judicial através da digitalização dos procedimentos e medidas no sentido de reduzir a acumulação de processos pendentes (atualmente uma das mais elevadas da UE). Paralelamente, esta componente introduz também uma reforma destinada a racionalizar os procedimentos de licenciamento e a reduzir os encargos administrativos para as empresas. A Componente 19 tem como objetivo a melhoria da prestação de serviços públicos, através da utilização de tecnologias e do reforço da proximidade com vista a um acesso mais simples, eficaz e eficiente para cidadãos e empresas, reduzindo os custos de contexto. O reforço dos serviços públicos digitais é visto como uma primeira etapa para a melhoria das funções do Estado e da sua relação com os diferentes intervenientes económicos, condição essencial para criar um ambiente favorável à promoção da competitividade, quer através da redução das perceções, quer do reforço da previsibilidade, transparência, celeridade e eficiência dos processos. O plano contempla igualmente uma reforma destinada a reduzir as restrições às profissões regulamentadas (RE-r14) no âmbito da Componente 6, que, se for devidamente

implementada, poderia dar resposta, em grande medida, à recomendação constante da REP 4 de 2019 no sentido de se reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas. O impacto real nos mercados de serviços profissionais dependerá da lista de profissões que continuarão a estar sujeitas a uma regulamentação rigorosa por razões constitucionais, jurídicas ou de outro tipo, bem como dos pormenores relativos à aplicação efetiva da reforma. Dado o grau de incerteza, deverá ser oportunamente realizada uma avaliação *ex post*. A componente 16 contempla igualmente medidas importantes para ajudar as PME a reforçar as suas capacidades/integração no domínio digital e prestar apoio personalizado a setores industriais específicos. Deverá apoiar igualmente a criação de uma rede nacional de bancos de ensaio, a fim de criar condições para que as empresas possam desenvolver e ensaiar novos produtos e serviços utilizando instalações avançadas.

O plano de recuperação e resiliência de Portugal responde de forma limitada à recomendação no sentido de investir em infraestruturas ferroviárias e portuárias e não aborda a recomendação relativa ao investimento em interconexões energéticas (REP 3 de 2019). Embora o plano preveja investimentos importantes nos transportes urbanos, não abrange, contudo, as infraestruturas ferroviárias e portuárias (com exceção das melhorias nas infraestruturas portuárias previstas na Componente 10 – Mar). Não obstante, estes investimentos fazem parte da estratégia de médio prazo Portugal 2030 e serão provavelmente financiados fora do plano de recuperação e resiliência, recorrendo a outros financiamentos da UE e nacionais. O plano não contempla investimentos destinados a alargar as interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais. No entanto, estes investimentos estão previstos fora do plano de recuperação e resiliência, contando com o financiamento de outros instrumentos da UE, incluindo o Mecanismo Interligar a Europa.

A economia portuguesa enfrenta uma série de desafios estruturais, na medida em que sofre de baixos níveis de investimento, de crescimento da produtividade e de qualificação da sua população, níveis esses que se encontram muito abaixo da média da UE. A estrutura económica do país continua ancorada nos serviços tradicionais e, em grande medida, numa indústria transformadora de baixa ou média-baixa tecnologia. Antes do início da crise, a economia portuguesa estava numa trajetória de recuperação, crescendo acima da média da UE, e com o desemprego a diminuir. Em 2020, registou uma forte contração devido à pandemia de COVID-19, que afetou de forma particularmente grave o vasto setor da hotelaria e restauração do país. Estima-se que o PIB de Portugal tenha caído 7,6 % em 2020, devendo recuperar 3,9 % em 2021. O desemprego dos jovens, em particular, continua a ser motivo de preocupação, na medida em que um quinto da população com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos se encontrava desempregada em 2020[25] e se prevê um forte aumento do desemprego em consequência da pandemia.

A crise da COVID-19 veio agravar os desafios sociais existentes, como a desigualdade de oportunidades entre regiões, a pobreza, a exclusão social e a acessibilidade da habitação. Em termos de desigualdade regional, o impacto social e económico pode vir a ser ainda maior

[25] Indicadores do painel de indicadores sociais – Pilar Europeu dos Direitos Sociais – Eurostat (europa.eu)

nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores, dada a reduzida mobilidade e a falta de fontes alternativas de emprego. O sistema de transferências sociais de Portugal não tem conseguido combater a pobreza eficazmente, com cerca de 21,6 % da população ainda em risco de pobreza ou exclusão social em 2019. Embora este número tenha registado uma diminuição constante nos últimos anos, existem grupos específicos em risco, como os trabalhadores com contratos de curta duração, os habitantes das zonas rurais e as crianças em risco de pobreza.

De um modo geral, o plano visa responder de forma abrangente aos desafios económicos e sociais do país, os quais são abrangidos por todas as componentes. Visa, mais concretamente, abordar questões de coesão social e territorial mediante a prestação de cuidados de saúde ao longo da vida; a política de habitação; o reforço das respostas sociais em benefício das pessoas idosas no âmbito da desinstitucionalização dos cuidados; a disponibilização de estruturas de acolhimento de crianças e a luta contra a pobreza infantil; a prestação de apoio às pessoas com deficiência e às pessoas que vivem em situação de pobreza e exclusão nas áreas metropolitanas; e a melhoria das qualificações e competências. A descarbonização dos transportes públicos, com aumento simultâneo da oferta, deverá reforçar a mobilidade das populações metropolitanas, com efeitos particularmente positivos para as mulheres, que se encontram mais dependentes dos transportes públicos; a melhoria da acessibilidade aos serviços sociais e de outro tipo, com efeitos positivos na qualidade de vida, no equilíbrio entre vida profissional e familiar e na participação no mercado laboral. Espera-se que o conjunto global de investimentos e de reformas aborde igualmente as desigualdades, nomeadamente dedicando especial atenção aos grupos vulneráveis.

Os baixos níveis de competências e qualificações são um dos principais desafios enfrentados pela economia portuguesa. O plano visa abordar esta questão através de medidas para aumentar a mão-de-obra qualificada e da promoção de ações de apoio à aprendizagem ao longo da vida e à requalificação e melhoria das competências da população ativa adulta. Paralelamente, deve ser dado especial destaque à aquisição de competências digitais por toda a população, incluindo formação destinada aos funcionários públicos. Tal poderá ajudar a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, a elevar a qualidade do emprego e os salários, reforçando assim os padrões do consumo interno. Pode ainda ajudar a melhorar globalmente a produtividade das empresas e da economia. No mesmo âmbito, as medidas previstas no sentido de proporcionar alojamento acessível aos estudantes também podem melhorar o acesso ao ensino superior.

As medidas previstas no plano podem ajudar a superar os desafios económicos e sociais acima descritos que há muito fazem parte das recomendações dirigidas a Portugal pelo Conselho. Podem eliminar obstáculos ao crescimento, contribuindo assim para aumentar a produtividade e criar emprego. Além disso, medidas como a descarbonização da indústria, a promoção da mobilidade sustentável e o aumento da eficiência energética dos edifícios podem ajudar a tornar este crescimento sustentável no longo prazo. Em particular, espera-se que os esforços envidados no domínio da investigação e inovação ajudem a desenvolver setores de maior valor acrescentado na economia portuguesa. Tal teria um impacto significativo no valor das exportações e na qualidade do emprego. Além disso, o facto de a investigação se concentrar em agendas ecológicas, na agricultura sustentável e na economia do mar, poderá contribuir

significativamente para a transição climática, capacitando o ecossistema de investigação e inovação de Portugal nos domínios da dupla transição.

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.2 do anexo V do Regulamento MRR

Tendo em conta as reformas e os investimentos previstos por Portugal, o seu plano de recuperação e resiliência deverá contribuir para responder eficazmente a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país ou noutros documentos pertinentes adotados oficialmente pela Comissão no âmbito do Semestre Europeu, constituindo uma resposta adequada à situação económica e social do país. Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.2 do anexo V do Regulamento MRR.

Quadro 5: Inventário dos desafios nacionais identificados nas recomendações específicas por país para 2019-20 e nas componentes do plano de recuperação e resiliência de Portugal

Desafios nacionais (conforme identificado na secção 2)	**REP associadas (2019-2020) e recomendações formuladas no âmbito do Semestre Europeu**	**Componente 1 - Serviço Nacional de Saúde**	**Componente 2 - Habitação**	**Componente 3 - Respostas Sociais**	**Componente 4 - Cultura**	**Componente 5 - Capitalização e Inovação**	**Componente 6 - Qualificações e Competências**	**Componente 7 - Infraestruturas**	**Componente 8 - Florestas**	**Componente 9 - Gestão Hídrica**	**Componente 10 - Mar**	**Componente 11 - Descarbonização da Indústria**	**Componente 12 - Bioeconomia**	**Componente 13 - Eficiência Energética em Edifícios**	**Componente 14 - Hidrogénio e Renováveis**	**Componente 15 - Mobilidade Sustentável**	**Componente 16 - Empresas 4.0**	**Componente 17 - Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas**	**Componente 18 - Justiça Económica e Ambiente de Negócios**	**Componente 19 - Administração Pública Digital**	**Componente 20 - Escola Digital**
Política orçamental e governação orçamental	2019.1.1; 2020.1.1; 2020.3.2																	●			
Sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas	2019.1.2; 2019.1.3; 2020.1.2	●							○									●		○	
Sustentabilidade das empresas públicas	2019.1.3	●																●			
Reforçar a resiliência e a acessibilidade dos sistemas de saúde e de cuidados continuados	2019.1.2; 2020.1.2; 2020.1.3	●		●																	
Legislação de proteção do emprego e enquadramento dos contratos de trabalho	2019.2.1; 2020.2.1; 2020.2.2						○														
Eficácia e adequação dos sistemas de	2019.2.4; 2020 2.2		●	●																	

proteção social																				
Educação, qualificações e aprendizagem ao longo da vida, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação/digitalização	2019.2.2; 2019.2.3; 2020.2.3; 2020.2.4		○	○	○		●				○						○			○	●
Investigação e inovação	2019.3.1; 2020.3.6					●	○				○	○	○								
Focalizar o investimento na transição digital	2019.2.3; 2020 2.3; 2020 2.4; 2020.3.4	●		○	○	●	○	○	○								●	●	○	●	●
Focalizar o investimento na transição ecológica, em especial na produção e utilização eficientes e não poluentes da energia	2020.3.4; 2019.3.3	○	○	○		●		○	●	○	●	●	●	●	●	●					
Infraestruturas ferroviárias e portuárias	2019.3.2; 2020.3.5										○										
Interconexões energéticas	2019.3.3																				
Projetos de investimento público robustos; promover o investimento privado	2020.3.2; 2020.3.3					●															
Combater o endividamento privado e melhorar o enquadramento da insolvência	2019.4.1																		●		
Promover a concorrência e desenvolver o enquadramento normativo	2019.4.2; 2019.4.3						●												○	○	
Melhorar o contexto empresarial, nomeadamente aumentando a eficiência dos tribunais fiscais e administrativos	2019.4.2; 2019.4.3; 2019 4.4; 2020.4.1																		●	○	

Legenda: «●» os investimentos e as reformas da componente contribuem significativamente para responder ao desafio;
«○» a componente responde parcialmente ao desafio

4.3. Potencial de crescimento, criação de emprego, resiliência económica, institucional e social, Pilar Europeu dos Direitos Sociais, atenuação do impacto da crise e coesão social e territorial e convergência

O plano pretende acelerar a recuperação económica do país e melhorar as suas perspetivas de crescimento a longo prazo, mediante investimentos e reformas. Os principais objetivos do plano consistem na melhoria do potencial de crescimento, na criação de emprego e no reforço da resiliência económica, social e institucional de Portugal, que acabarão por reduzir a sua vulnerabilidade aos choques. O plano pretende igualmente contribuir para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, nomeadamente através da promoção de políticas para as crianças e os jovens, e para atenuar o impacto económico e social da crise da COVID-19, reforçando assim

a coesão económica, social e territorial e a convergência na União. O plano é igualmente conforme com a Nova Estratégia Industrial de 2020[26].

Promover o crescimento económico e o emprego

O plano foi concebido para apoiar o crescimento económico e promover a criação de emprego através de investimentos e reformas estruturados, na avaliação de impacto apresentada pelas autoridades portuguesas, em nove grandes domínios. O impacto de cada domínio no crescimento e no emprego é avaliado a curto prazo (dois anos), a médio prazo (cinco anos) e a longo prazo (10 e 20 anos). Segundo as autoridades, prevê-se que as contribuições principais para o crescimento económico e para o emprego surjam de investimentos e reformas em matéria de inovação, educação (incluindo competências digitais e formação profissional), descarbonização da indústria e habitação. No longo prazo, estes quatro domínios deverão gerar mais de 85 % do contributo global para o aumento do potencial de crescimento e a quase totalidade do contributo para o aumento do emprego. Espera-se que os investimentos e as reformas na inovação tenham o maior impacto no crescimento, enquanto os investimentos na habitação deverão ter o maior impacto no emprego. Entre os outros domínios de intervenção principais incluem-se os cuidados de saúde, a cultura, as infraestruturas de transportes, as florestas e a gestão hídrica, a qualidade e a adequação da administração pública (incluindo a gestão das finanças, os serviços judiciais e a digitalização dos serviços públicos). Embora se estime que tenham um impacto relativamente limitado no crescimento e no emprego, prevê-se que as intervenções em alguns destes domínios, nomeadamente na saúde e na cultura, desempenhem um papel muito relevante para atenuar o impacto social da crise causada pela pandemia de COVID-19, nomeadamente no caso dos cuidados de saúde e da cultura.

Os investimentos e políticas relacionados com a inovação visam, em larga medida, promover a digitalização, a capitalização das empresas, o alargamento da base de exportação e a reindustrialização, o que se traduz numa redução dos custos de financiamento das empresas com uma elevada intensidade de I&D, que aumentam permanentemente os recursos humanos e o capital físico consagrados a estas atividades. Incluem-se ainda nos objetivos estratégicos essenciais as transferências de conhecimento e tecnologia para empresas, a diversificação de produtos e serviços e a obtenção de investimentos em I&D correspondentes a 3 % do PIB até 2030. Espera-se ainda que os instrumentos financeiros para a capitalização de empresas e a criação do Banco Português de Fomento contribuam, melhorando o acesso e as condições de financiamento das empresas viáveis.

Os investimentos e as políticas relacionados com a educação e a formação incluem medidas estruturais destinadas a melhorar o nível de competências da população, com particular incidência nas competências digitais. A reforma do ensino profissional inclui a modernização das instituições de ensino profissional e das escolas digitais com impacto permanente nas competências.

[26] Vide Comissão Europeia, Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa, COM(2021) 350 final, 05.05.2021.

Os investimentos e as políticas de descarbonização da indústria visam melhorar a eficiência energética e reduzir as importações da economia portuguesa, o que, em última análise, deve reforçar a competitividade e o potencial de crescimento do país e contribuir para a realização dos objetivos climáticos. As medidas neste domínio incluem investimentos no desenvolvimento de hidrogénio renovável, na mobilidade sustentável e na eficiência energética dos edifícios. Além dos ganhos quantitativos com incidência no crescimento do PIB e do emprego, pressupõe-se que as medidas neste domínio também contribuam para benefícios substanciais sob a forma de externalidades positivas que não deverão ser plenamente refletidos nas estatísticas oficiais do PIB.

Os investimentos e as políticas relacionados com a habitação destinam-se a aumentar as despesas com a construção de habitação social e a preços acessíveis, prevendo-se que tenham um impacto significativo no crescimento e no emprego no curto e médio prazos. A mais longo prazo, o impacto destas medidas deverá ser mais fraco, mas espera-se, não obstante, que tenham efeitos positivos permanentes num vasto conjunto de indicadores, reduzindo as desigualdades e melhorando as condições de vida, a dignidade humana, a educação e o mercado de trabalho.

Prevê-se que todos os investimentos do plano financiados através do MRR sejam inteiramente adicionais ao cenário de referência sem o MRR. Segundo os dados apresentados no plano, as despesas públicas favoráveis ao crescimento não financiadas pelo MRR durante o período 2021-2026 estão ligeiramente acima do nível médio no triénio que precedeu a pandemia (2017-2019). As despesas favoráveis ao crescimento projetadas, financiadas pelo MRR, estão estimadas em 1 % do PIB no período 2021-2026. O plano deverá contribuir substancialmente para a capacidade do governo de apoiar a economia, porquanto o investimento público foi bastante fraco durante um período prolongado. No período 2017-2019, o investimento público cifrou-se, em média, em cerca de 2 % do PIB, substancialmente aquém da média da UE. Importa salientar que o investimento público em Portugal é inferior ao consumo de capital fixo público desde 2012, o que se traduz num investimento público líquido continuamente negativo.

O plano inclui estimativas do impacto dos investimentos financiados ao abrigo do MRR, assim como das reformas com eles conexas, no PIB a curto, médio e longo prazo. Segundo as estimativas, esses investimentos geram um aumento do PIB, face a um cenário sem a intervenção do MRR, de 1,4 % após um período de 2 anos, de 3,5 % após 5 anos, de 2,2 % após 10 anos e de 3,1 % após 20 anos. O impacto correspondente no emprego foi estimado, respetivamente, em 0,7 %, 1,4 %, 0,6 % e 0,8 %. As estimativas contidas no plano são, em geral, conformes com as simulações estilizadas efetuadas pela Comissão através do QUEST (ver caixa 2) no que se refere ao curto prazo, prevendo as simulações da Comissão um impacto menor quanto ao médio e ao longo prazo. A diferença em relação às estimativas incluídas no plano pode ser explicada, nomeadamente, pelo facto de as simulações efetuadas através do QUEST não terem em conta as reformas estruturais, que podem ter impacto significativo no crescimento, em especial no longo prazo.

Caixa 2: Simulações estilizadas do impacto do NextGenerationEU efetuadas através do QUEST – Portugal

As simulações realizadas pela Comissão com o modelo QUEST mostram que o impacto económico do NextGenerationEU em Portugal poderá induzir, até 2026, um aumento do PIB compreendido entre 1,5 % e 2,4 %.[1] Após o decurso de um período de 20 anos, o PIB poderá ser 0,9 % mais elevado. As repercussões induzidas serão responsáveis por uma parte substancial desse impacto. Segundo as simulações, tal poderá traduzir-se na criação de cerca de 50 000 postos de trabalho. As repercussões induzidas a nível transnacional (PIB) representam 0,5 pontos percentuais em 2026, atestando o valor acrescentado da sincronização das despesas entre os vários Estados-Membros (linha 2). Mesmo num cenário de menor produtividade dos fundos do NextGenerationEU, continuaria a ter um impacto significativo (linha 3). [2]

Quadro: Resultados da simulação QUEST (desvio em percentagem do nível do PIB real em relação ao cenário sem NextGenerationEU, com base no desembolso linear ao longo de seis anos)

Cenário	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040
Cenário de base	1,1	1,9	1,9	2,0	2,2	2,4	1,9	1,4	1,5	1,5	0,9
dos quais, repercussões induzidas	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1
Baixa produtividade	0,9	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	0,9	0,4	0,5	0,6	0,4

Este cenário estilizado não contempla o possível impacto positivo das reformas estruturais, que pode ser significativo. Um exercício de avaliação comparativa assente em modelos mostra que a realização de reformas estruturais, que resultariam na redução para metade do desfasamento em relação aos países com melhor desempenho em termos de indicadores de reformas estruturais, poderia contribuir para um aumento do PIB português até 10 % num período de 20 anos, em consonância com as conclusões quanto à média da UE. [3]

Dadas as diferenças nos pressupostos e na metodologia, **os resultados da avaliação estilizada não são diretamente comparáveis com os valores indicados no capítulo 4 do plano de recuperação e resiliência de Portugal**.

Reforçar a coesão social

As reformas e os investimentos no ensino e formação profissionais e na educação de adultos deverão colmatar as lacunas persistentes e significativas em matéria de competências. A população portuguesa apresenta baixos níveis de escolaridade, com 44,5 % dos indivíduos a possuírem apenas o terceiro ciclo do ensino básico em 2020, contra a uma média da UE de 25,0 %, e por um défice considerável de competências digitais, com 48 % da população sem competências digitais básicas em 2019, face a uma média da UE de 44 %. Para inverter esta situação, o plano de recuperação e resiliência prevê uma componente importante relativa a Qualificações e Competências (Componente 6) que deverá assegurar mudanças estruturais e duradouras nos sistemas de ensino e de formação profissionais do país. Estão também previstas reformas e investimentos importantes nos setores empresarial, da administração pública e da

economia marítima, a fim de reduzir os défices de competências nestes domínios. A dimensão política reforçada e a coordenação estratégica das qualificações e competências obtidas no âmbito do ensino e formação profissionais resultantes do plano de recuperação e resiliência promoverão a eficácia e a eficiência de Portugal na execução das reformas. O reforço da rede de formação setorial do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), com a criação de laços mais estreitos entre estabelecimentos de ensino e de formação e outras partes interessadas, deverá contribuir igualmente para lançar as bases de métodos de trabalho conjunto novos e melhorados e para desenvolver uma cultura de cooperação no longo prazo. O alargamento e a melhoria da oferta de educação de adultos mediante o desenvolvimento de um Plano Nacional de Literacia de Adultos para complementar o programa nacional QUALIFICA, deverá garantir a coerência das intervenções. As reformas e os investimentos no âmbito do plano de recuperação e resiliência são coerentes com as principais agendas políticas relevantes da UE no domínio das competências, do ensino e da formação profissionais e da educação de adultos, devendo contribuir para a aplicação dos princípios conexos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Por último, estas ações deverão apoiar igualmente os regimes de Garantia para a Juventude, nomeadamente através do aumento das competências e qualificações dos jovens e, em última análise, da melhoria da criação de emprego qualificado.

O plano deverá melhorar a situação geral da população em termos de emprego (com particular ênfase para os jovens) e abordar as desigualdades de género com vista a um mercado de trabalho mais inclusivo e mais resiliente. A agenda de promoção do trabalho digno, apresentada no plano de recuperação e resiliência, tem potencial para introduzir alterações estruturais para enfrentar desafios persistentes, como a segmentação do mercado de trabalho (17,4 % de contratos temporários em Portugal, contra uma média de 12,5 % na UE em 2020). A elevada percentagem de desemprego dos jovens (22,6 % contra 16,8 % na UE em 2020) deve também descer em resultado destas medidas e dos investimentos conexos no âmbito dos fundos em regime de gestão partilhada de 2021-1927. Ao conceder incentivos à contratação para postos permanentes através do plano de recuperação e resiliência, Portugal procura restaurar a confiança dos empregadores para voltarem a recrutar e impulsionar a criação de emprego, criando ao mesmo tempo perspetivas mais estáveis de carreira para os jovens. O aumento de solicitações junto dos serviços públicos de emprego resultante da pandemia deverá exigir um reforço dos investimentos em sistemas de informação e correspondência de competências atualmente não previstos no plano de recuperação e resiliência. A introdução de mecanismos destinados a promover a negociação coletiva e a revisão periódica do salário mínimo deverá completar e consolidar as medidas acordadas no âmbito do acordo tripartido nacional de 2018. Estão previstas novas discussões e negociações com as partes interessadas e os parceiros sociais pertinentes com vista a regulamentar novas formas de trabalho, em especial o trabalho em plataformas, e a cobertura da proteção social. Deverá também ser prestada especial atenção à luta contra as desigualdades entre homens e mulheres, nomeadamente através da introdução de medidas estruturais destinadas a combater os estereótipos de género que limitam as escolhas educativas e profissionais das mulheres e das raparigas.

O investimento na educação digital através de uma componente específica do plano de recuperação e resiliência deverá reforçar a resiliência do sistema de ensino nacional. As

medidas previstas deverão introduzir alterações importantes no sistema de ensino. A integração da dimensão digital em todos os currículos e a garantia de programas de desenvolvimento digital tanto para alunos como para professores deverão contribuir para transformar e modernizar o sistema educativo nacional nos próximos anos. Este esforço de reforma deverá contribuir para garantir a igualdade de acesso à educação, na sequência da perturbação sem precedentes ocasionada pela crise da COVID-19. Com base nos recentes investimentos realizados pelo FSE no âmbito da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII e CRII+) durante a pandemia, os estudantes social e economicamente desfavorecidos que enfrentam maiores dificuldades em termos de acesso à aprendizagem digital deverão ser o principal grupo-alvo desta reforma. Esta abordagem procura reduzir as desigualdades e reforçar a coesão social, sem deixar de assegurar a solidariedade intergeracional e o investimento nas gerações futuras através de políticas mais coesas.

Reduzir a vulnerabilidade e aumentar a resiliência

Em fevereiro de 2020, ao longo do anterior ciclo anual de supervisão ao abrigo do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, a Comissão identificou vários desequilíbrios em Portugal. Os desequilíbrios identificados diziam respeito, nomeadamente, aos grandes volumes de passivos externos líquidos, bem como de dívida pública e privada, e a uma elevada proporção de empréstimos não produtivos, num contexto de fraco crescimento da produtividade. A apreciação aprofundada da Comissão, de 2 de junho de 2021, confirmou estes desequilíbrios, tendo salientado igualmente que o choque económico causado pela pandemia de COVID-19 causou um aumento substancial dos rácios da dívida pública e privada do país em 2020. A situação externa também se agravou em virtude da forte exposição de Portugal ao turismo. Com a prevista recuperação económica em 2021, Portugal deverá regressar a uma trajetória positiva de ajustamento dos desequilíbrios, embora a evolução da pandemia, a intensidade da recuperação e as eventuais implicações estruturais da crise ainda estejam rodeadas de muita incerteza.

O plano de Portugal prevê um pacote ambicioso de reformas e investimentos destinados a reduzir a vulnerabilidade do país aos choques, bem como a reforçar a sua resiliência económica, institucional e social. As medidas propostas incidem nas causas dos desafios identificados e podem ajudar a impulsionar a competitividade e a produtividade do país, melhorando o contexto empresarial, reforçando as competências e a participação dos trabalhadores e promovendo a investigação e desenvolvimento (I&D), assim como a inovação e a digitalização. Além disso, espera-se que várias medidas do plano aumentem a capacidade institucional, aumentando a resiliência das políticas sociais, incluindo medidas para tornar o setor da saúde mais sustentável e melhorar o acesso a cuidados de saúde de qualidade e combater a pobreza e a exclusão social.

Finanças públicas (e fiscalidade) e serviços públicos digitais

Uma administração pública eficaz e eficiente proporciona uma plataforma sólida para o desenvolvimento das empresas e garante serviços de qualidade aos cidadãos e às empresas, o que, por sua vez, atrai o investimento necessário para *apoiar o crescimento e o desenvolvimento económico do país.*

A Componente 17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas prevê uma reforma e vários investimentos destinados a melhorar a gestão das finanças públicas e, desse modo, reforçar a qualidade e a sustentabilidade das finanças públicas. Para o efeito, a componente abrange iniciativas que deverão ajudar a aplicar plena e eficazmente a Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, incluindo a introdução da orçamentação por programas e de mecanismos acessórios de apoio ao controlo das despesas, à eficiência em termos de custos e a uma orçamentação adequada. Prevê igualmente medidas de acompanhamento para aumentar a eficiência, como a melhoria da contratação pública centralizada e análises das despesas, que deverão ser integradas no processo orçamental ordinário e sujeitas a avaliações *ex post* sistemáticas. As condições-quadro para a sustentabilidade das empresas públicas devem ser reforçadas através de um acompanhamento mais tempestivo, transparente e abrangente, bem como de uma melhor governação, com uma gestão mais responsável e mais orientada para o desempenho. Além disso, esta componente inclui igualmente medidas destinadas a modernizar os serviços públicos com a utilização de tecnologias digitais, nomeadamente investimentos nos sistemas de informação da Autoridade Tributária e Aduaneira para a tributação de imóveis rústicos, bem como na transição digital dos serviços de segurança social.

A transição digital da administração pública nacional é a forma mais eficiente de prestar serviços melhores, mais rápidos e mais baratos, Pode contribuir para uma administração mais convivial e acessível e para reduzir os riscos de corrupção. A implementação dos princípios «digital por definição» e «uma só vez» na administração pública portuguesa está no cerne da Componente 19 – Administração Pública Digital. A necessária melhoria das competências do pessoal foi igualmente integrada nesta componente.

Mercado de trabalho, educação e competências

Apesar dos progressos significativos observados na última década, Portugal ainda apresenta lacunas significativas em termos de competências. As reformas e os investimentos previstos na Componente 6 – Qualificações e Competências têm potencial para produzir mudanças estruturais e duradouras no sistema educativo e de formação nacional. Ao reforçar a coordenação política e estratégica de todos os níveis de qualificações do ensino e da formação profissionais, Portugal está a aumentar a eficácia e a eficiência da execução das políticas. Além disso, o reforço da rede de formação setorial dos centros de gestão do protocolo do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e a criação de laços mais estreitos entre estabelecimentos de ensino e de formação e outras partes interessadas, incluindo o tecido empresarial, devem igualmente ter efeitos positivos no longo prazo. O reforço dos laços entre a ciência, o ensino superior e as atividades de emprego essenciais, a nível nacional e regional, seria uma mudança positiva, atendendo ao facto de que o conhecimento está a evoluir a um ritmo sem precedentes. Além disso, a agenda de promoção do trabalho digno também tem potencial para introduzir mudanças estruturais relevantes, nomeadamente através da racionalização de programas de políticas ativas do mercado de trabalho orientados para a criação de postos de trabalho permanentes. Por último, a reforma na luta contra as desigualdades entre mulheres e homens (RE-r18) pode introduzir mudanças positivas e de longo prazo, nomeadamente ao intervir estruturalmente para combater estereótipos de género que limitam as escolhas educativas

e profissionais das mulheres e raparigas, com impacto nos rendimentos e nas carreiras profissionais.

Além disso, a reforma e os investimentos propostos no âmbito da Componente 20 – Escola Digital têm potencial para introduzir mudanças estruturais e duradouras na execução das políticas em matéria de educação. Ao promoverem a digitalização das escolas, as medidas deverão contribuir para introduzir alterações significativas no sistema educativo, tornando a dimensão digital parte integrante de todos os currículos e modernizando o próprio sistema. Este aspeto é particularmente importante num contexto em que o conhecimento está a evoluir a um ritmo sem precedentes e em que os atuais e futuros profissionais enfrentam desafios cada vez mais complexos.

Políticas sociais e cuidados de saúde

Portugal tem vindo a enfrentar desafios demográficos e socioeconómicos importantes, que foram agravados pela pandemia de COVID-19. A tendência para o envelhecimento demográfico resultante das baixas taxas de natalidade, do aumento da esperança de vida e de saldos migratórios negativos observados até 2016 mantém-se, com um aumento da idade média da população residente de 41,7 para 45,5 anos entre 2011 e 2020. Em 2020, a percentagem da população com 65 anos ou mais em Portugal cifrava-se em 22,1 %, acima da média da UE de 20,6 %, tendo aumentado 3,4 pontos percentuais na última década. Além disso, as alterações no mercado de trabalho e nas condições de trabalho em geral afetaram significativamente o comportamento das mulheres e dos homens e, em consequência, a estrutura familiar, o que resultou na descida das taxas de natalidade e de fecundidade.

Esta realidade demográfica tem sido agravada por situações contínuas e agudas de pobreza e exclusão social ao longo dos últimos anos. Apesar da melhoria registada nos últimos anos, em 2019, a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em Portugal permanecia acima da média da UE. Além disso, as pessoas com deficiência estão, em média, mais expostas ao risco de pobreza e exclusão social, nomeadamente no que diz respeito aos cuidados de saúde necessários, ao ensino de qualidade e ao acesso ao emprego. Em 2019, a percentagem de pessoas com deficiência expostas ao risco de pobreza ou exclusão social era superior em quase 10 pontos percentuais à das pessoas sem qualquer limitação da atividade.

A gestão dos desafios inerentes ao aumento da longevidade, à descida das taxas de fecundidade, à pobreza e à exclusão social exige, antes de mais, a modernização e a expansão da rede de serviços sociais. Para o efeito, as medidas propostas no âmbito da Componente 3 – Respostas Sociais devem melhorar significativamente a resiliência, a acessibilidade e a eficácia do setor da proteção social e da prestação de cuidados. As reformas propostas foram concebidas para serem implementadas a médio e longo prazo e estão alinhadas com as principais agendas e estratégias de referência da Carta dos Direitos Fundamentais e da Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030. Outras medidas, como a primeira Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, deverão igualmente enquadrar futuras ações e investimentos de uma forma coerente e abrangente.

O plano prevê igualmente medidas destinadas a abordar a acessibilidade dos preços da habitação. O aumento contínuo dos preços da habitação ao longo dos últimos anos aumentou a pressão financeira sobre as famílias e suscitou questões de acessibilidade dos preços, especialmente para os mais vulneráveis. Neste contexto, a Componente 2 – Habitação pretende assegurar que a política pública de habitação aborda as carências estruturais, permanentes ou temporárias, colmatando as deficiências do mercado que impedem o acesso à habitação, tanto no continente como nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Uma destas respostas consiste no aumento do parque habitacional público, que responde unicamente às necessidades dos grupos sociais mais desfavorecidos e mais vulneráveis e, mesmo para estes, de uma forma insuficiente. A reforma das políticas públicas de habitação e os investimentos conexos exigirão uma coordenação duradoura entre os níveis de governo central e local. Esta abordagem pode contribuir para mudanças estruturais/de longo prazo através de um novo modelo de governação, com papéis bem definidos para os diferentes intervenientes envolvidos a nível central e local e com a aplicação das metodologias necessárias para avaliar as necessidades de habitação social da população.

O sistema de saúde nacional continua a enfrentar importantes desafios relacionados com a alteração das necessidades em matéria de saúde, o aumento da procura e as lacunas existentes no acesso aos cuidados de saúde. A Componente 1 – Serviço Nacional de Saúde pretende reforçar a capacidade deste serviço para responder e gerir desafios persistentes que foram agravados pela pandemia de COVID-19 e que incluem a necessidade de colmatar lacunas no acesso ao Serviço Nacional de Saúde, nomeadamente aos serviços de cuidados primários, à saúde mental e aos cuidados continuados. A componente contempla igualmente medidas destinadas a melhorar o modelo de governação dos hospitais públicos, como forma de combater as causas profundas dos pagamentos em atraso e promover a sua eficiência.

Acesso ao financiamento e aos mercados de capitais

Apesar da significativa redução do endividamento registada nos últimos anos, as empresas portuguesas continuam a enfrentar um problema estrutural de subcapitalização. Neste contexto, a dificuldade persistente de acesso ao financiamento representa uma deficiência do mercado que importa resolver urgentemente, porquanto os efeitos económicos e sociais negativos da pandemia de COVID-19 agravaram os custos associados.

Com o triplo objetivo de reduzir significativamente a complexidade na oferta de produtos de financiamento das empresas, fomentar um esforço contínuo de autonomia financeira e viabilizar projetos e empresas de interesse estratégico nacional, a Componente 5 – Investimento e Inovação contempla um conjunto de reformas e investimentos que pretendem facilitar o acesso das empresas ao financiamento, promover a sua capitalização e ajudar a melhorar o funcionamento do mercado de capitais português.

I&D e inovação

A intensidade de I&D em Portugal continua a ser inferior à média da UE. **A Componente 5 – Investimento e Inovação visa melhorar as ligações entre a comunidade académica e as empresas, tornando os investimentos em I&D mais eficientes e com maior impacto.** Para tal,

concentra-se no aumento da competitividade e da resiliência da economia portuguesa com base na I&D, na inovação, na diversificação e na especialização do tecido produtivo, mediante a exploração do potencial efetivo para a afirmação competitiva dos setores industriais estabelecidos e de domínios emergentes, bem como o contributo para a dupla transição. As alternativas de investimento no âmbito das agendas/alianças de mobilização para a inovação empresarial e para a reindustrialização verde (RE-C05-i01.01 e RE-C05-i01.02) deverão ser harmonizadas com as prioridades de investigação e inovação da Estratégia Nacional para a Especialização Inteligente, de modo a assegurar uma utilização mais eficaz e mais eficiente dos fundos[27]. Mais concretamente, esta componente deverá contribuir para aumentar o investimento em I&D e o desempenho científico e tecnológico do país, reduzir as emissões de CO2 e, indiretamente, apoiar a modernização da economia portuguesa no sentido de atividades de maior valor acrescentado. Deverá ainda assegurar a estabilidade e a previsibilidade das políticas e do financiamento da I&I através de um quadro de programação plurianual para o investimento público em I&D. Além disso, as reformas e os investimentos no domínio da investigação centram-se igualmente em setores específicos, como a agricultura (RE-C05-i03 e RE-C05-i05-RAA), a bioeconomia (Componente 12) e a economia azul (Componente 10).

Infraestruturas

O investimento nas infraestruturas de transportes tem um impacto positivo no crescimento económico, gera riqueza e emprego, fomentando o comércio, a acessibilidade geográfica e a mobilidade. Para o efeito, deve, ser planeado de forma a maximizar o impacto positivo no crescimento económico e a minimizar o impacto negativo no ambiente. Em 2019, as atividades de transporte e armazenamento representaram uma parte importante da economia em Portugal, com uma percentagem de 4,9 % de valor acrescentado no PIB e 3,8 % do emprego.

A Componente 7 - Infraestruturas visa dar resposta ao desafio de melhorar a resiliência e a coesão territorial, reduzir os custos de contexto para as empresas do interior e promover a transição ecológica no setor dos transportes. As medidas propostas no âmbito desta componente deverão promover a mobilidade elétrica, criar uma nova geração de áreas de acolhimento empresarial e aumentar a competitividade. Estas medidas incluem o alargamento da rede de carregamento de veículos elétricos, um programa de modernização das áreas de acolhimento empresarial, bem como investimentos em infraestruturas rodoviárias para corrigir as ligações em falta, assegurar ligações transfronteiriças, melhorar a acessibilidade das áreas de acolhimento empresarial e expandir a rede viária da região autónoma dos Açores.

Simplificação administrativa, sistema judicial e contexto empresarial

O sistema judicial português continua a avançar no sentido de se tornar mais eficiente, prosseguindo no caminho traçado nos últimos anos. Contudo, o período de tempo necessário

[27] Para uma avaliação da eficácia dos fundos de I&D e inovação em conformidade com o quadro de especialização inteligente, vide: Marques Santos, A.; Edwards, J. e Neto, P. (2021). «*Smart Specialisation Strategies and Regional Productivity: A preliminary assessment in Portugal*», EUR 30623 EN, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2021, ISBN 978-92-76-31375-5, doi:10.2760/002330, JRC12438

para obter uma sentença transitada em julgado nos processos administrativos e fiscais, assim como a morosidade dos processos de insolvência, permanecem um motivo de preocupação. Prevê-se que estas insuficiências tenham sido agravadas pela pandemia e pela recessão dela resultante, que muito provavelmente resultará num número mais elevado de empresas e famílias em dificuldades e, por conseguinte, num número mais elevado de novos processos judiciais. Além disso, e apesar do esforço significativo para simplificar os procedimentos administrativos levado a cabo nos últimos anos, os custos e o tempo necessários para obter o licenciamento de empresas em alguns setores contam-se entre os obstáculos mais persistentes à atividade económica.

Um sistema judicial eficaz é um elemento estrutural importante para um ambiente favorável às empresas e ao investimento. Para o efeito, os principais objetivos da Componente 18 – Justiça económica e ambiente de negócios consistem em reforçar e agilizar a relação dos cidadãos e das empresas com o Estado e reduzir as barreiras e as complexidades que inibem a atividade empresarial e, em consequência, têm impacto na produtividade. Espera-se que as medidas previstas reduzam os encargos administrativos e os custos para as empresas, encurtem os prazos de tramitação, melhorem o acesso à justiça e aumentem a eficácia e a resiliência do sistema judicial. Paralelamente, esta componente aborda igualmente as lacunas nos requisitos de licenciamento setoriais, prevendo a sua simplificação.

Igualdade de género e igualdade de oportunidades para todos

O plano de recuperação e resiliência de Portugal contém medidas destinadas a resolver os problemas existentes em matéria igualdade de género e igualdade de oportunidades para todos. Entre essas medidas figuram reformas destinadas a combater a desigualdade salarial entre homens e mulheres e a segregação profissional, bem como medidas para promover a conciliação entre vida profissional e pessoal, atraindo estudantes do sexo feminino para os estudos nos domínios domínio da ciência, tecnologia, engenharia, artes e matemática. Foram igualmente integradas noutras medidas do plano considerações relativas à igualdade de género, nomeadamente medidas em matéria de habitação, com particular incidência nas vítimas de violência doméstica, e medidas em matéria de transformação digital, com particular incidência no combate aos estereótipos de género e na participação equilibrada de ambos os géneros na formação digital. A parte do plano que incide nas respostas sociais prevê uma estratégia nacional para as pessoas com deficiência. A situação dos grupos vulneráveis em geral é abordada em várias partes do plano, nomeadamente nas partes relacionadas com a saúde, a habitação e as competências. Contudo, o contributo previsto do plano para a igualdade de oportunidades no que respeita a grupos específicos, como os idosos ou as pessoas pertencentes a minorias étnicas ou raciais, poderia ter sido descrito com maior rigor.

Coesão e convergência

O plano de Portugal visa reduzir as disparidades territoriais e económicas principalmente através da dimensão de resiliência do plano, que está fortemente interligada com os aspetos sociais.

Mais concretamente, a Componente 1 – Serviço Nacional de Saúde tem uma forte dimensão territorial, a Componente 2 – Habitação, a Componente 3 – Respostas Sociais e a Componente 4 – Cultura têm uma dimensão territorial e local relevante, com o objetivo de reforçar os serviços essenciais para os cidadãos e garantir uma maior cobertura do território. Deverão ser organizados a nível local serviços de cuidados de saúde primários, continuados e paliativos. A habitação social com rendas acessíveis deverá, em grande medida, ser assegurada através da execução de programas municipais de habitação. Estão ainda previstos investimentos específicos nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira e nas zonas desfavorecidas das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Outros aspetos territoriais são abrangidos por investimentos em gestão hídrica e florestal, prevenção de incêndios e infraestruturas e ligações em falta rodoviárias, em particular nas zonas rurais do Alentejo, Algarve, Madeira e Açores.

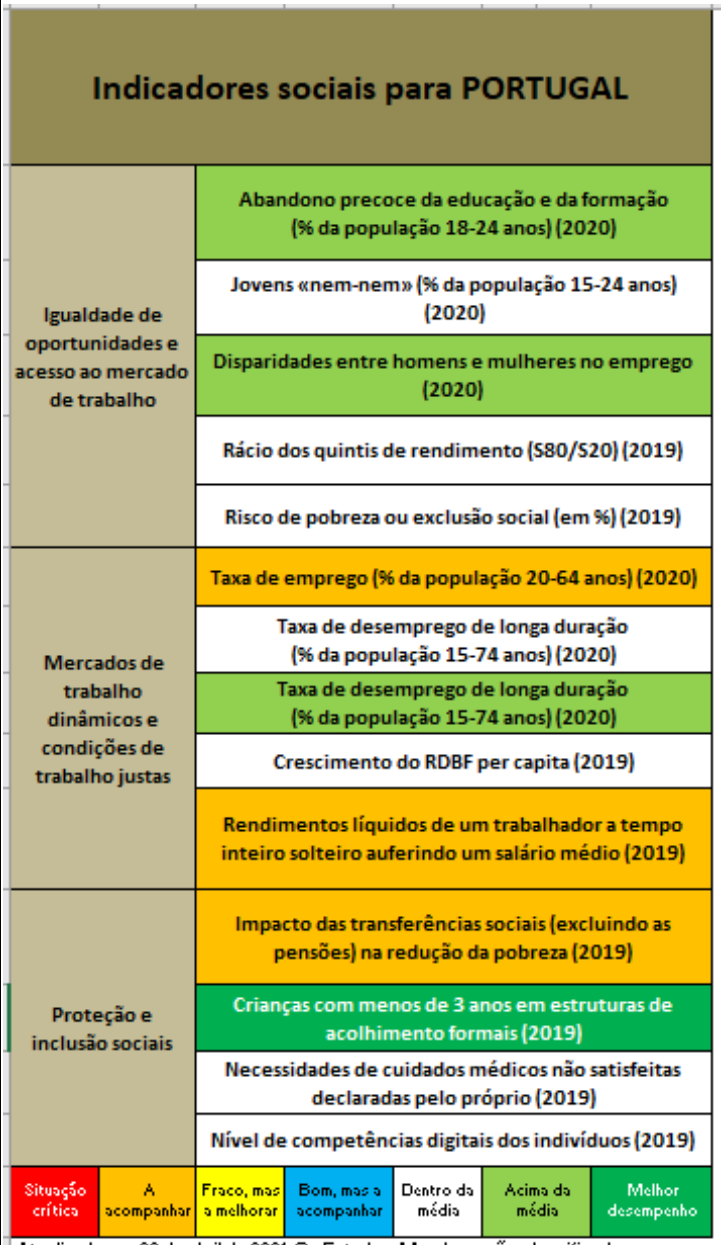
O plano apresenta um ambicioso pacote de reformas e investimentos destinados a aumentar a produtividade. Várias componentes do plano visam resolver algumas das causas profundas que têm enfraquecido a competitividade externa de Portugal e entravado a sua trajetória de convergência rumo à média da UE em termos de PIB *per capita* na última década[28]. Mais concretamente, as componentes 4 a 7, a componente 10, assim como a maior parte das componentes dos pilares climático e digital, podem contribuir para aumentar a competitividade e a produtividade do país no sentido da transição climática e digital, mediante a promoção da I&D e da inovação, o aumento das competências da força de trabalho e o reforço da capacidade institucional da administração pública.

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.3 do anexo V do Regulamento MRR

Tendo em conta todas as reformas e investimentos previstos por Portugal, o seu plano de recuperação e resiliência deverá contribuir eficazmente para reforçar o potencial de crescimento, a criação de emprego e a resiliência económica, social e institucional do país, bem como para aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, nomeadamente através da promoção de políticas dirigidas a crianças e jovens, e atenuar o impacto económico e social da crise da COVID-19, reforçando a coesão económica, social e territorial e a convergência na União. Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.3 do anexo V do Regulamento MRR.

[28] Na última década, o rendimento *per capita* de Portugal em termos de poder de compra padrão (PCP) oscilou em torno de 77 % e 78 % da média da UE.

Caixa 3: Emprego e desafios sociais à luz do painel de avaliação social que acompanha o Pilar Europeu dos Direitos Sociais



Atualizado em 29 de abril de 2021. Os Estados-Membros são classificados no painel de indicadores sociais segundo uma metodologia estatística acordada pelo Comité do Emprego e pelo Comité da Proteção Social. São avaliados os níveis e as alterações dos indicadores, comparativamente as respetivas médias na UE, podendo os Estados-Membros ser classificados em sete categorias diferentes. Para mais pormenores sobre a metodologia, queira consultar o Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2021; Jovens «nem-nem»: jovens que não trabalham, não estudam e nem seguem uma formação; RDBF: rendimento disponível bruto das famílias.

O painel de avaliação social que apoia o Pilar Europeu dos Direitos Sociais aponta para uma série de melhorias no emprego e na política social em Portugal, embora subsistam alguns desafios. A economia portuguesa teve um notável desempenho até ao final de fevereiro de 2020 (superando em 2018 e 2019 a meta de uma taxa de emprego de 75 % até 2020), mas a crise da COVID-19 pôs termo a esta evolução positiva. As perdas de emprego resultantes da pandemia traduziram-se num aumento da taxa de desemprego, embora não tão marcado como inicialmente previsto (tendo atingido um pico de 8 % no terceiro trimestre de 2020 e diminuído para 7,1 % no quarto trimestre de 2020). Portugal ocupa uma posição melhor do que a média em termos de disparidades de género em termos de emprego e de taxa de desemprego de longa duração, bem como em termos de taxa de abandono escolar precoce. Apresenta um dos melhores desempenhos no que respeita ao acesso a serviços de acolhimento de crianças. Contudo, as crianças e os idosos ainda se contam entre os grupos mais vulneráveis e, em termos de distribuição territorial, as regiões autónomas continuam a apresentar os riscos mais elevados de pobreza.

O recente surto pandémico está a agravar ainda mais a situação do emprego dos jovens e a aumentar a necessidade de investimento em competências. Os jovens foram mais afetados do que outros grupos, com o desemprego dos jovens a atingir um pico de 26,8 % no terceiro trimestre de 2020, diminuindo ligeiramente para 24,0 % no quarto trimestre de 2020. Os níveis de competências da força de trabalho e da população em geral continuam a ser um problema, nomeadamente no que respeita às competências digitais, fundamentais para a competitividade do país.

Embora a pobreza tenha diminuído gradualmente até 2020, é provável que a pandemia inverta esta tendência. O salário líquido dos trabalhadores que recebem o salário médio permanece abaixo da média da UE, o que merece particular atenção, nomeadamente em relação aos grupos vulneráveis, tendo em conta um eventual aumento da pobreza no trabalho, incluindo entre trabalhadores temporários. Em 2019, a capacidade de transferências sociais (com exceção das pensões) para reduzir a pobreza registou uma ligeira melhoria (+0,4 pontos percentuais em relação ao mesmo período do ano anterior), mas manteve-se relativamente baixa (24,2 % contra 32,4 % na UE).

O plano de recuperação e resiliência de Portugal aborda inúmeros desafios sociais e de emprego. Para promover a igualdade de oportunidades e o acesso ao mercado de trabalho, o plano prevê uma nova reforma do sistema de ensino e formação profissionais que visa adaptar a oferta de competências às necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho, a par de uma oferta significativa de oportunidades de educação de adultos. Outras medidas de requalificação e de melhoria das competências que beneficiam o contexto empresarial e a administração pública, e que se referem à educação formal (professores, pessoal não docente e alunos), centram-se sobretudo na dimensão digital. Está ainda prevista uma reforma destinada a combater a desigualdade salarial entre homens e mulheres e a segregação profissional. Para melhorar a dinâmica do mercado de trabalho e as condições de trabalho, a agenda de promoção do trabalho digno proposta por Portugal inclui medidas destinadas a incentivar o emprego permanente (com especial incidência na juventude), aumentos sustentáveis do salário mínimo e a proteção social para novas formas de trabalho (como o trabalho em plataformas).

Com um maior número de pessoas suscetíveis de recorrer às redes de segurança básicas devido à crise da COVID-19, as reformas em matéria de proteção social e inclusão são importantes para prestar o tão necessário apoio, em sinergia com o financiamento do FSE+. O plano prevê uma multiplicidade de intervenções sociais, incluindo uma abordagem global em matéria de habitação social e a preços acessíveis, envelhecimento da população, cuidados continuados, apoio a grupos vulneráveis e a comunidades e territórios desfavorecidos e redes de segurança social. Abrange igualmente os serviços sociais, incluindo medidas para alargar o acesso ao ensino e ao acolhimento na primeira infância e promover a sua desinstitucionalização, e estabelece uma nova estratégia nacional para a inclusão das pessoas com deficiência, bem como uma estratégia nacional de combate à pobreza. Não obstante, o plano carece de um enquadramento global para o reforço do acesso aos serviços sociais, bem como de uma reforma geral e ambiciosa do sistema de proteção social, suscetível de melhorar a eficácia das prestações sociais, incluindo o rendimento mínimo.

4.4. Princípio de «não prejudicar significativamente»

O plano de recuperação e resiliência de Portugal avalia a conformidade com o princípio de «não prejudicar significativamente». A avaliação segue a metodologia estabelecida nas orientações técnicas da Comissão sobre a aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente» ao abrigo do Regulamento MRR (2021/C 58/01) e abrange os seis objetivos ambientais na aceção do artigo 17.º do Regulamento (UE) 2020/852, a saber, a mitigação das alterações climáticas, a adaptação às alterações climáticas, a utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e marinhos, a economia circular, a prevenção e o controlo da poluição e a proteção e o restauro da biodiversidade e dos ecossistemas. O impacto ambiental é avaliado por reforma ou investimento. Assim, as 32 reformas e 83 investimentos do plano de recuperação e resiliência de Portugal traduzem-se em 115 avaliações relativas ao cumprimento do princípio de «não prejudicar significativamente».

Cada avaliação segue uma abordagem em duas etapas. A primeira etapa avalia se existe o risco de uma medida prejudicar significativamente um ou vários objetivos ambientais. Em alguns casos, a avaliação conclui que não existe qualquer risco de prejuízo significativo; neste caso, a medida é considerada conforme com este objetivo do regulamento. Quando a análise identifica um risco, é realizada uma avaliação mais aprofundada, na qual Portugal demonstra a ausência de prejuízo significativo.

Sempre que necessário, os requisitos da avaliação relativa ao princípio de «não prejudicar significativamente» são estabelecidos aquando da conceção de uma medida e especificados num marco ou objetivo relativo a essa medida. Tal garante que o cumprimento dos respetivos

marcos e metas só pode ser objeto de avaliação positiva após ter sido assegurado o cumprimento do princípio de «não prejudicar significativamente». Por exemplo, a medida RE-C05-i06 – Capitalização de Empresas e Resiliência Financeira/Banco Português de Fomento da Componente 5 – Investimento e Inovação inclui a capitalização do Banco Português de Fomento. Para garantir que apenas as atividades que cumprem o princípio de «não prejudicar significativamente» recebem financiamento, Portugal deve especificar a política de investimento do referido banco, estabelecendo um conjunto de critérios de elegibilidade em consonância com os objetivos do MRR, incluindo o cumprimento do princípio de «não prejudicar significativamente». A verificação do cumprimento do princípio de «não prejudicar significativamente» pela política de investimento é tornada vinculativa através de um marco associado à capitalização do banco. É adotada uma abordagem semelhante em relação a outros regimes de financiamento abrangentes, como na Componente 11 – Descarbonização da Indústria, na Componente 12 – Bioeconomia ou na Componente 16 – Bioeconomia.

O plano de recuperação e resiliência de Portugal coloca uma tónica particular nas medidas de renovação da eficiência energética (por exemplo, nas Componentes 1, 2, 3, 6, 10, 11, 13 e 19). Embora tenham um impacto positivo na redução das emissões, estas medidas geram normalmente quantidades significativas de resíduos de construção. Portugal garante a ausência de prejuízos significativos para o objetivo da economia circular ao especificar no plano, relativamente a cada uma das medidas, que pelo menos 70 % (em peso) dos resíduos de construção e demolição não perigosos gerados nos estaleiros de construção serão preparados para reutilização, reciclagem e outro tipo de valorização dos materiais.

Outro domínio de incidência do plano de recuperação e resiliência de Portugal é a digitalização (por exemplo, Componentes 16 a 20). Particularmente relevante do ponto de vista ambiental é o equipamento informático, cujo funcionamento pode ocasionar emissões significativas de gases com efeito de estufa. O plano de recuperação e resiliência de Portugal evita prejuízos significativos para o objetivo de mitigação das alterações climáticas mediante um compromisso no sentido da utilização da melhor tecnologia disponível para infraestruturas informáticas. Para o efeito, Portugal confirmou que cumprirá os requisitos da Diretiva Conceção Ecológica em relação aos equipamentos TIC e que os centros de dados implementarão as práticas relevantes enumeradas como «práticas esperadas» no código de conduta europeu relativo à eficiência energética dos centros de dados.

O plano inclui igualmente uma série de reformas regulamentares (por exemplo, Componentes 1, 8 e 18) ou de medidas relacionadas com a educação (Componente 6) ou a cultura (Componente 4). A avaliação relativa ao cumprimento do princípio «não prejudicar significativamente» confirmou que os seus impactos ambientais são bastante negligenciáveis, garantindo que não prejudicam significativamente nenhum dos seis objetivos ambientais.

É dedicada atenção especial às medidas cujo impacto nos objetivos ambientais garante uma observação cuidadosa. A Componente 7 – Infraestruturas contempla quatro medidas que implicam a construção ou modernização de infraestruturas de transporte rodoviário (RE-C7-I2, I3, I4 e I5). A avaliação relativa a «não prejudicar significativamente» do plano de recuperação e resiliência de Portugal segue de perto as orientações para a aplicação do princípio de «não

prejudicar significativamente» e, em particular, o Exemplo 4 – Infraestruturas de transportes (estradas) das supramencionadas orientações. Para evitar prejudicar significativamente os objetivos de mitigação das alterações climáticas e de prevenção e controlo da poluição, o plano de recuperação e resiliência de Portugal inclui como medida de acompanhamento o investimento RE-C7-I0 – Alargamento da rede de carregamento de veículos elétricos. Especifica que, até ao quarto trimestre de 2025, deverão estar publicamente acessíveis 15 000 pontos de carregamento de veículos elétricos, objetivo que é monitorizado por dois marcos vinculativos. Espera-se que esta medida compense as emissões adicionais decorrentes dos investimentos em infraestruturas rodoviárias, evitando prejuízos significativos para os objetivos de mitigação das alterações climáticas e de prevenção e controlo da poluição. Além disso, deverá ser aplicada qualquer condição decorrente da avaliação de impacto ambiental necessária para estes projetos.

Da mesma forma, as medidas de gestão hídrica da Componente 9 – Gestão Hídrica (I1, I2), que incluem a construção de uma barragem, sistemas de irrigação, uma instalação de dessalinização e uma medida de captação de água, requerem que sejam adotadas precauções específicas do ponto de vista do ambiente e da adaptação às alterações climáticas. Portugal está empenhado em realizar avaliações de impacto ambiental exaustivas e relevantes para estas medidas, que deverão avaliar o potencial de ocorrência de danos significativos e a margem necessária para os evitar, garantindo o cumprimento da legislação ambiental da UE, incluindo a Diretiva-Quadro da Água (2000/60/CE). O objetivo é, nomeadamente, evitar impactos significativos nas massas de água em causa que possam comprometer ou atrasar o objetivo de alcançar um bom estado ou potencial ecológico das mesmas. Trata-se igualmente assegurar que os *habitats* e as espécies protegidos diretamente dependentes das águas em causa não são prejudicados pelas medidas. A avaliação do impacto ambiental destas medidas deverá ter igualmente em conta os impactos previstos das alterações climáticas com base nos melhores dados científicos disponíveis. Caso a avaliação de impacto aponte para a adoção de medidas que permitam evitar danos significativos, Portugal compromete-se a aplicar as condições e medidas recomendadas. Os compromissos estão incluídos em dois marcos, assegurando que nenhum pedido de pagamento associado ao cumprimento dos mesmos pode ser aprovado sem o cumprimento do princípio de «não prejudicar significativamente».

Algumas componentes incluem regimes horizontais que promovem uma vasta gama de atividades (por exemplo, a Componente 5 – Investimento e Inovação e a Componente 11 – Descarbonização da Indústria). A fim de assegurar o cumprimento do princípio «não prejudicar significativamente», os critérios de elegibilidade para futuros convites à apresentação de projetos excluirão as atividades prejudiciais e exigirão que apenas possam ser selecionadas atividades que cumpram a legislação ambiental nacional e da UE em vigor.

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.4 do anexo V do Regulamento MRR

À luz da avaliação de todas as medidas previstas, nenhuma das medidas de execução das reformas e dos projetos de investimento constantes do plano de recuperação e resiliência de Portugal deverá prejudicar significativamente os objetivos ambientais na aceção do artigo 17.º do

Regulamento (UE) 2020/852 (princípio de «não prejudicar significativamente»). Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.4 do anexo V do Regulamento MRR.

4.5. Transição ecológica

O plano de recuperação e resiliência de Portugal segue corretamente a metodologia de acompanhamento da ação climática estabelecida no anexo VI do Regulamento MRR, identificando os domínios de intervenção e os coeficientes correspondentes para o cálculo do apoio aos objetivos climáticos em relação a cada uma das medidas. Importa notar que:

- as medidas de reforma propostas para o contributo climático não têm qualquer custo associado no plano de recuperação e resiliência. Neste contexto, o plano não identifica domínios de intervenção para estas medidas, que não ajudam a atingir a meta climática.
- as medidas do plano de recuperação e resiliência são frequentemente compostas por várias submedidas; neste caso, o plano indica um domínio de intervenção para cada submedida e calcula o contributo climático ao nível das submedidas.
- se for caso disso, os marcos e metas incluem especificações que garantem o cumprimento dos requisitos de um domínio de intervenção (por exemplo, quando é utilizado o domínio de intervenção 025ter – Construção de novos edifícios eficientes em termos energéticos, um marco/meta especifica que os edifícios deverão ter necessidades de energia primária inferiores em, pelo menos, 20 % à norma NZEB (edifícios com necessidades quase nulas de energia, diretivas nacionais).
- a escolha dos domínios de intervenção para a transição climática está bem justificada e reflete a natureza, o enfoque, o objetivo ou o resultado esperado dos investimentos.
- O plano de recuperação e resiliência não propõe o aumento dos coeficientes climáticos de qualquer medida.

As medidas de apoio aos objetivos em matéria de alterações climáticas estabelecidos no plano de recuperação e resiliência de Portugal representam 6,291 mil milhões de EUR, o que corresponde a 37,8 % da dotação total do plano[29]. Das 20 componentes do plano, 16 incluem despesas que contribuem para os objetivos climáticos.

[29] O quadro 8 do anexo descreve a aplicação pormenorizada da metodologia de acompanhamento da ação climática para todas as medidas e submedidas com contributo climático.

Quadro 6: Contributo climático e custo por componente

Componente	Custo (milhões de EUR)	Contributo climático (milhões de EUR)	Contributo climático (percentagem do custo global)
C1 Serviço Nacional de Saúde	1 383	315	1,9 %
C2 Habitação	2 733	1 220	7,3 %
C3 Respostas sociais	833	211	1,3 %
C4 Cultura	243	60	0,4 %
C5 Investimento e Inovação	2 914	521	3,1 %
C6 Qualificações e competências	1 324	182	1,1 %
C7 Infraestruturas	690	91	0,5 %
C8 Florestas	615	615	3,7 %
C9 Gestão da água	390	157	0,9 %
C10 Mar	252	110	0,7 %
C11 Descarbonização da indústria	715	715	4,3 %
C12 Bioeconomia	145	139	0,8 %
C13 Eficiência energética dos edifícios	610	610	3,7 %
C14 Hidrogénio e renováveis	370	370	2,2 %
C15 Mobilidade sustentável	967	967	5,8 %
C16 Empresas 4.0	650		
C17 Qualidade das finanças públicas	406		
C18 Justiça económica e ambiente de negócios	267		
C19 Administração pública digital	578	9	0,1 %
C20 Escola digital	559		
Contributo global		6 291	37,9 %

Nota: A dotação global do plano é de 16 606 294 284 EUR. Esta verba corresponde à dotação financeira após dedução da parte proporcional das despesas de Portugal nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241, calculada de acordo com a metodologia prevista no artigo 11.º do referido regulamento, acrescida do apoio sob a forma de empréstimo solicitado por Portugal ao abrigo do mecanismo. O montante dos custos totais estimados do plano de recuperação e resiliência é superior à dotação global do plano.

As intervenções em matéria de eficiência energética (nas Componentes 1, 2, 3, 4, 6, 7, 10, 11, 13, e 19) são responsáveis por uma parte substancial do contributo climático. Este é concretizado através da renovação de edifícios existentes, da construção de novos edifícios eficientes em termos energéticos ou de processos industriais mais eficientes em termos energéticos. As medidas ou submedidas assinaladas com os domínios de intervenção correspondentes contribuem com 3,233 mil milhões de EUR para objetivos climáticos, o que corresponde a cerca de metade do contributo climático total do plano. Quando aplicável, Portugal assegura, através de um marco ou meta, que o nível requerido de eficiência energética será alcançado. Foi igualmente assegurado que será atribuído a estas medidas o orçamento necessário para garantir que a poupança de energia pode efetivamente ser alcançada.

As medidas em matéria de transportes sustentáveis contribuem igualmente de forma significativa para os objetivos climáticos. A Componente 15 – Mobilidade Sustentável deverá contribuir para a redução das emissões de gases com efeito de estufa e de poluentes provenientes dos transportes graças à expansão do metropolitano, aos novos sistemas de metro ligeiro e de trânsito rápido de autocarros em Lisboa e no Porto. A aquisição de autocarros de emissões zero e das respetivas infraestruturas de carregamento contribuirá para a modernização da frota de transportes públicos. As medidas de capacitação das autoridades de gestão dos transportes deverão assegurar um impacto de longo prazo no planeamento dos transportes e reforçar o seu contributo para a descarbonização do setor. Juntamente com a aquisição de veículos (rodoviários) de emissões zero (C1 – Serviço Nacional de Saúde, Componente 3 – Respostas Sociais) e a implantação de infraestruturas de carregamento de veículos elétricos (Componente 7 – Infraestruturas), as medidas em prol de transportes sustentáveis representam 1,061 mil milhões de EUR de contributo climático do plano de recuperação e resiliência de Portugal. Este valor não inclui, nomeadamente, o montante do investimento para o alargamento da rede de carregamento de veículos elétricos (medida RE-C7-I0; 360 milhões de EUR), que faz parte do plano de recuperação e resiliência, mas é financiada por outras fontes que não o MRR. Inclui o financiamento privado, que, se necessário, deverá ser apoiado por fundos públicos não MRR.

As medidas de adaptação às alterações climáticas e de prevenção da poluição (Componentes 7 a 10, e 12) apoiam mais firmemente as ambições climáticas do plano. Estas medidas consistem na gestão florestal e na prevenção de incêndios (Componente 7 - Infraestruturas, Componente 8 – Florestas, Componente 12 – Bioeconomia) e noutras medidas de adaptação às alterações climáticas (Componente 10 – Mar). Juntamente com medidas mais abrangentes de gestão hídrica da Componente 9, estas medidas representam 795 milhões de EUR do contributo climático do plano.

Do mesmo modo, as despesas destinadas a processos de investigação e inovação contribuem para a meta climática. Estas atividades de investigação e transferência de tecnologias e a cooperação entre empresas incidem especificamente na economia hipocarbónica, na resiliência e na adaptação às alterações climáticas (Componentes 5 e 12), o que resulta, para além de outros benefícios socioeconómicos e ambientais, num importante contributo climático. Estas medidas representam um contributo climático de 619 milhões de EUR. Também medidas relacionadas com a floresta (Componente 8), a gestão hídrica (Componente 9) e a economia azul (Componente 10) asseguram contributos dispersos.

As medidas previstas no plano de recuperação e resiliência de Portugal contribuem eficazmente para a transição ecológica, incluindo a biodiversidade, e para enfrentar os desafios daí resultantes. O plano apoia os objetivos de descarbonização e de transição energética de Portugal estabelecidos no plano nacional integrado em matéria de energia e de clima 2030 (PNEC 2030). No âmbito do PNEC 2030, Portugal compromete-se a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa (-45 % a -55 % em relação a 2005), a aumentar a eficiência energética (35 % de redução no consumo de energia primária) e a aumentar as energias renováveis (47 % de energia de fontes renováveis no consumo final bruto de energia). Os objetivos incluem ainda uma melhor gestão dos recursos hídricos e a prevenção e preparação

para os riscos, a fim de antecipar os efeitos adversos das alterações climáticas, como inundações, erosão costeira, seca, vagas de calor e incêndios florestais. A dimensão regional da avaliação dos riscos e da governação pode ser reforçada. A par do PNEC 2030, o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050) assegura a coerência entre os domínios energético e climático, bem como a interligação com a dimensão de transição ecológica e energética dos investimentos previstos no plano de recuperação e resiliência.

São várias as componentes do plano de recuperação e resiliência que contribuem para os compromissos assumidos no âmbito do PNEC 2030:

- **Diversas componentes melhoram a eficiência energética do parque imobiliário existente (Componentes 1 a 4, 6, 7, 10, 13)**. Os investimentos deverão abordar o desafio que representa o nível bastante baixo de renovações que contemplam eficiência energética em Portugal, conduzindo a um aumento considerável das infraestruturas de construção eficientes em termos energéticos. Este aumento deverá conduzir, por seu turno, a níveis mais baixos de emissões de gases com efeito de estufa, melhorando as condições de vida e a adaptação às alterações climáticas.

- **As Componentes 7 – Infraestruturas e 14 – Hidrogénio e Renováveis incluem medidas destinadas a promover a produção de energias renováveis, em especial hidrogénio e outros gases renováveis, a aumentar a capacidade de produção e armazenamento de energia produzida a partir de fontes renováveis e a estabelecer uma comunidade energética local**. Estas medidas deverão contribuir para acelerar a transição do setor energético, aumentar a já elevada proporção de energias renováveis em Portugal e contribuir para utilizar as condições muito favoráveis do país para produzir hidrogénio renovável. Portugal tenciona complementar estes investimentos com financiamento de coesão a fim de expandir as interligações de energia.

- **A Componente 11 – Descarbonização da indústria presta apoio financeiro a projetos de inovação na indústria e visa tanto PME como grandes empresas.** O apoio a processos e tecnologias de baixas emissões, a medidas de eficiência energética, à incorporação de energias renováveis e ao armazenamento, à elaboração de roteiros de descarbonização e a iniciativas de reforço das capacidades deverão contribuir para a descarbonização da indústria.

- **A Componente 12 – Bioeconomia visa promover o desenvolvimento de produtos a partir de recursos biológicos,** reforçando assim o papel desses produtos de elevado valor acrescentado obtidos a partir de recursos biológicos enquanto alternativas aos materiais à base de fósseis. A componente contribui para o desenvolvimento de uma indústria nacional de base biológica e de processos de produção respeitadores do ambiente, promovendo a transição ecológica da economia.

- **A Componente 15 – Mobilidade Sustentável prevê investimentos nos transportes públicos e uma reforma destinada a capacitar as autoridades responsáveis pelos transportes públicos.** As medidas deverão melhorar a oferta de transportes públicos, o que permitirá reduzir consideravelmente as emissões do setor dos transportes e

contribuirá para abordar o desafio da qualidade do ar e dos congestionamentos de tráfego nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. A implantação de pontos de carregamento de veículos elétricos deverá atender, em grande medida, às necessidades de investimento em infraestruturas de carregamento e tornará os transportes rodoviários mais sustentáveis. Portugal manifestou igualmente a sua intenção de expandir a rede ferroviária com recurso a outras fontes de financiamento da UE.

- **A Componente 8 – Florestas contribui para prevenir e combater os incêndios florestais e melhorar a gestão das zonas rurais.** As medidas promovem uma maior resiliência dos territórios florestais nacionais aos incêndios florestais, contribuindo assim para aumentar a sua capacidade de sequestro do carbono. As medidas propostas no âmbito desta componente deverão abordar a fragmentação da propriedade fundiária em Portugal, permitir um ordenamento sustentável do território, preservar a biodiversidade e reduzir o risco de ocorrência de incêndios florestais.

- **A Componente 9 – Gestão Hídrica é constituída por medidas de gestão dos recursos hídricos que deverão atenuar a escassez de água no Algarve, no Alentejo e na Madeira**. Estas regiões são as que correm maiores riscos de seca. As medidas reduzem as perdas de água nos setores urbano e agrícola, promovem a utilização de águas residuais tratadas e garantem a segurança do abastecimento de água potável. A componente ajuda a enfrentar os desafios da gestão hídrica em Portugal.

- **A Componente 10 – Mar implementa soluções mais eficientes em termos de recursos e energia na economia azul e na proteção do meio marinho.** Os investimentos visam melhorar a eficiência energética e ambiental e apoiar o financiamento de projetos que visem a inovação, a modernização de processos, a redução da pegada de carbono e a economia circular das empresas e organizações do setor da pesca. Estas medidas deverão promover uma economia marítima mais descarbonizada e mais sustentável.

As medidas previstas deverão contribuir para a transição ecológica e a proteção do ambiente. É importante salientar que as medidas asseguram igualmente uma transição justa, na medida em que prestam apoio a grupos vulneráveis da população (por exemplo, no caso da renovação de edifícios, que ajudará a reduzir a pobreza energética). O plano de recuperação e resiliência apoia Portugal no cumprimento das metas energéticas e climáticas nacionais estabelecidas no PNEC 2030 e no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 e, em consequência, na consecução da neutralidade carbónica em 2050.

O plano contém medidas limitadas para reforçar a biodiversidade. As Componentes 8 – Florestas e 10 – Mar são concebidas para promover, em certa medida, a biodiversidade através das medidas de gestão florestal e da economia marítima. Será necessária uma abordagem mais ampla em matéria de conservação da biodiversidade a fim de dar resposta aos desafios que Portugal enfrenta neste domínio, nomeadamente os relacionados com a rede Natura 2000, incluindo o ambiente marinho. Portugal deve ponderar a possibilidade de dar resposta aos desafios ambientais e às necessidades de investimento nestes domínios com o apoio de outros fundos da UE.

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.5 do anexo V do Regulamento MRR

Tendo em conta a avaliação de todas as medidas previstas, o plano de recuperação e resiliência deverá, em grande medida, contribuir significativamente para a transição verde ou para fazer face aos desafios conexos e assegurar que, pelo menos, 37 % da sua dotação total contribua para o objetivo climático. Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.5 do anexo V do Regulamento MRR.

4.6. Transição digital

Etiquetagem digital

O plano de recuperação e resiliência de Portugal segue corretamente a metodologia para a etiquetagem digital estabelecida no anexo VII do Regulamento MRR, identificando os domínios de intervenção e os coeficientes correspondentes para o cálculo do apoio aos objetivos digitais em relação a cada medida. Importa notar que:

- as medidas de reforma propostas relevantes para o contributo digital não têm qualquer custo associado no plano. Neste contexto, o plano não identifica domínios de intervenção para estas medidas, que não ajudam a atingir a meta digital.
- as medidas do plano são frequentemente compostas por várias submedidas; nesse caso, o plano indica um domínio de intervenção para cada submedida e calcula a etiquetagem digital ao nível das submedidas.
- a escolha dos domínios de intervenção para a transição digital está bem justificada e reflete a natureza, o enfoque, o objetivo ou o resultado esperado dos investimentos no âmbito da componente.
- a etiquetagem digital aplicada por Portugal é conservadora, uma vez que existem vários investimentos com dimensão digital que não foram etiquetados, embora o plano descreva o respetivo contributo digital. Nesses casos, o contributo digital faz parte de uma medida mais ampla e não foram fornecidos dados distintos sobre os custos para se poder calcular o respetivo contributo digital[30].
- o plano não propõe o aumento dos coeficientes digitais de qualquer medida.

Globalmente, o contributo do plano para os objetivos digitais eleva-se a 22,1 % da sua dotação, pelo que o objetivo digital de 20 % é considerado cumprido. O quadro 7 indica o contributo para o objetivo digital de cada componente[31]. O contributo mais importante diz respeito à Componente 6 – Qualificações e Competências. Particularmente importante nesta componente é a medida destinada a modernizar a oferta de formação profissional. No âmbito

[30] É o caso de uma série de componentes, designadamente a Componente 9 – Gestão Hídrica, a Componente 12 – Bioeconomia e a Componente 11 – Descarbonização da Indústria, em que existem investimentos digitais relacionados com sistemas de monitorização, dispositivos de rastreio, plataformas de dados e ferramentas de gestão de dados. Ao mesmo tempo, a Componente 14 – Hidrogénio e Renováveis prevê investimentos em contadores inteligentes e redes inteligentes que não foram etiquetados para efeitos do contributo digital.

[31] O quadro 8 do anexo descreve a aplicação pormenorizada da metodologia de etiquetagem digital para todas as medidas e submedidas com contributo digital.

desta medida, mais de 500 milhões de EUR serão consagrados à aquisição de equipamento digital e técnico para modernizar a oferta das escolas técnicas e dos centros de ensino e formação profissionais. A Componente 16 – Empresas 4.0 dá o segundo maior contributo para o objetivo digital, com 650 milhões de EUR. Outras componentes que contribuem significativamente para o objetivo digital são a Componente 20 – Escola Digital, a Componente 1 - Serviço Nacional de Saúde e as componentes relativas à modernização da administração pública (Componentes 17 a 19).

Quadro 7: Contributo digital e custo por componente

Componente	Custo (milhões de EUR)	Contributo digital (milhões de EUR)	Contributo digital (percentagem do custo global)
C1 Serviço Nacional de Saúde	1 383	351	2,1 %
C2 Habitação	2 733	2	0,0 %
C3 Respostas sociais	833	12	0,1 %
C4 Cultura	243	93	0,6 %
C5 Investimento e Inovação	2 914	54	0,3 %
C6 Qualificações e Competências	1 324	666	4,0 %
C7 Infraestruturas	690	26	0,2 %
C8 Florestas	615	86	0,5 %
C9 Gestão Hídrica	390		
C10 Mar	252	1	0,0 %
C11 Descarbonização da Indústria	715		
C12 Bioeconomia	145		
C13 Eficiência Energética em Edifícios	610		
C14 Hidrogénio e Renováveis	370		
C15 Mobilidade Sustentável	967		
C16 Empresas 4.0	650	650	3,9 %
C17 Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas	406	406	2,4 %
C18 Justiça Económica e Ambiente de Negócios	267	267	1,6 %
C19 Administração Pública Digital	578	502	3,0 %
C20 Escola Digital	559	559	3,4 %
Contributo global		3 674	22,1 %

Nota: A dotação global do plano é de 16 606 294 284 EUR. Esta verba corresponde à dotação financeira após dedução da parte proporcional das despesas de Portugal nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241, calculada de acordo com a metodologia prevista no artigo 11.º do referido regulamento, acrescida do apoio sob a forma de empréstimo solicitado por Portugal ao abrigo do mecanismo. O montante dos custos totais estimados do plano de recuperação e resiliência é superior à dotação global do plano.

Transição digital

O plano de recuperação e resiliência de Portugal dedica integralmente quatro componentes à transição digital. Essas quatro componentes são a Componente 16 – Empresas 4.0, a Componente 20 – Escola Digital, a Componente 17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas e a Componente 18 – Justiça Económica e Ambiente de Negóciosde Negócios. A Componente 19 – Administração Pública Digital também contribui com mais de 90 % dos seus recursos para a transição digital. Globalmente, 14 das 20 componentes contemplam medidas que contribuem para a transição digital. Isto reflete o objetivo de Portugal de apoiar a transição digital e fazer face os desafios com ela conexos, com uma abordagem abrangente e transversal**.** O plano contempla reformas e investimentos relacionados com a transição digital em domínios como as qualificações e competências profissionais, a modernização do sistema de saúde, a cultura, a conservação e proteção das florestas, a I&D, as respostas sociais e as infraestruturas. Estão previstas outras reformas e investimentos no domínio das ações de formação em competências digitais e tecnologias avançadas para o setor empresarial, a digitalização do sistema de ensino, a modernização da administração pública (incluindo o sistema judicial), o apoio e o aconselhamento às empresas na adoção de tecnologias avançadas, ações destinadas a desmaterializar os processos empresariais mediante faturação eletrónica e ações destinadas a aumentar a confiança na utilização de novas tecnologias, assim como investimentos na conectividade a nível escolar e empresarial.

As medidas do plano de recuperação e resiliência de Portugal que contribuem para a transição digital ou para fazer face aos desafios conexos estão alinhadas, a nível nacional, com a estratégia Portugal 2030. São também coerentes com as grandes linhas de outros documentos de natureza estratégica, nomeadamente o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), o Plano Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030), o Plano de Ação para a Transição Digital (Portugal Digital), o Programa de Valorização do Interior e o Plano de Melhoria da Resposta do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Estas medidas estão igualmente alinhadas com diversas iniciativas europeias, como a estratégia digital da UE[32], a agenda de competências para a Europa, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o Espaço Europeu da Educação e o Plano de Ação para a Educação Digital. Estas medidas estão ainda em consonância com as duas iniciativas emblemáticas de *modernização*, *requalificação e melhoria das competências* incluídas na Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável da Comissão (COM/2020/575).

Relativamente ao capital humano e às competências, o plano de recuperação e resiliência inclui investimentos significativos destinados a apoiar o ensino primário e secundário, a educação ao longo da vida e o emprego, com intervenções específicas com vista ao desenvolvimento de competências digitais. No âmbito da Componente 20 – Escola Digital, está prevista uma estratégia global para a digitalização da educação, sobretudo nas escolas primárias e secundárias, incluindo uma maior utilização de plataformas e tecnologias digitais para efeitos de ensino, a criação de condições para a inovação educacional, pedagógica e de gestão do

[32] Vide «Construir o futuro digital da Europa», COM(2020)67.

sistema de ensino. Isto requererá o desenvolvimento das competências digitais dos professores (com investimentos específicos na Madeira e nos Açores, enquanto a formação de professores no continente, embora fazendo parte da reforma, deverá ser apoiada por outros fundos complementares). Implica igualmente a melhoria das competências digitais dos alunos e dos professores, dos estudantes, mediante a integração das tecnologias digitais nas diferentes áreas curriculares, modernizando os programas curriculares e disponibilizando equipamento adequado. O equipamento disponibilizado deverá consistir em computadores pessoais e tábletes (mais de 600 000) para os alunos mais desfavorecidos e computadores para professores e para a direção das escolas, projetores, ambientes de ensino digital para a aprendizagem em sala de aula e laboratórios avançados para o desenvolvimento de competências digitais, bem como outras tecnologias avançadas, incluindo robótica educativa. Deverão ser também consagrados investimentos significativos à conectividade das escolas, à criação de recursos educativos digitais e à digitalização do processo de avaliação. A Componente 20 – Escola Digital prevê investimentos específicos destinados a melhorar a conectividade das escolas, incluindo a sua rede interna. Por último, há investimentos específicos para aumentar as taxas de inscrição em cursos de ciências, tecnologia, engenharia, artes e matemática, apoiar as instituições de ensino superior na modernização das suas instalações e no acolhimento do aumento esperado do número de estudantes. Todas estas medidas serão fundamentais para enfrentar os desafios que Portugal enfrenta com o desenvolvimento de competências digitais, a inclusão digital, a adoção de tecnologias avançadas e a garantia de acesso a um ensino de qualidade.

O plano de recuperação e resiliência também prevê a realização de investimentos consideráveis nas competências digitais da população adulta. A Componente 6 – Qualificações e Competências inclui investimentos na modernização das instituições de ensino e formação profissionais, com especial incidência no equipamento das instituições de formação com equipamentos e tecnologias digitais avançados. Além disso, estão previstos investimentos específicos para apoiar as competências digitais dos adultos. Estes investimentos são fundamentais para modernizar as infraestruturas de ensino e formação profissionais e para renovar a sua oferta de cursos de modo a abordar o impacto da pandemia e o impacto das alterações sociais e tecnológicas. Os investimentos contribuem para a transição digital e ajudam a enfrentar os desafios conexos.

Outros investimentos relevantes para o desenvolvimento do capital humano e mais especificamente para o desenvolvimento de competências digitais estão contemplados em iniciativas setoriais específicas. O plano de recuperação e resiliência inclui medidas significativas com vista à formação da força de trabalho (Componente 16) em competências digitais básicas e mais avançadas (mais de 800 000 trabalhadores), tanto com uma abordagem universal que utiliza ferramentas em linha (competências digitais básicas) como uma formação presencial mais personalizada, com uma incidência setorial. Os investimentos destinados à administração pública (Componentes 18 e 19) e ao setor marítimo (Componente 10) preveem igualmente formações específicas em competências digitais para os trabalhadores.

As medidas do plano em matéria de capital humano contribuem para melhorar a literacia digital da população, aumentar a resiliência dos sistemas de educação e de formação ao

longo da vida e melhorar a coesão social e territorial, com um impacto duradouro esperado na sociedade e na economia. Em 2019, Portugal apresentava valores inferiores às médias europeias relativamente à utilização diária da Internet (65 %), à utilização de serviços públicos em linha (41 %) e aos especialistas em TIC no mercado de trabalho (2,4 %) (dados Eurostat/Observatório das Competências Digitais). O plano estabelece metas ambiciosas para que estes indicadores sejam alcançados até 2025 (respetivamente, 80 %, 75 % e 5 %). Entre os especialistas em TIC no mercado de trabalho, as mulheres representavam 18,3 % e os homens 81,7 % (dados Eurostat/Observatório das Competências Digitais). Portugal apresentou um pacote ambicioso e abrangente de reformas e investimentos em capital humano e competências digitais que se espera que respondam a estes desafios e produzam efeitos duradouros. Espera-se igualmente que o plano permita aumentar a percentagem de estudantes nos domínios da ciência, tecnologia, engenharia e matemática e a percentagem de estudantes matriculados em cursos no domínio da ciência e da tecnologia digital. Espera-se ainda que as oportunidades de requalificação e melhoria das competências satisfaçam a procura crescente das competências necessárias para a transição digital

O plano de recuperação e resiliência contempla investimentos significativos na digitalização das empresas, com uma componente integralmente consagrada a apoiar as empresas na transição digital. A Componente 16 (Empresas 4.0) prevê investimentos significativos nas seguintes dimensões:

- modernização do modelo de negócio das empresas bem como dos seus processos de produção, incluindo a desmaterialização dos fluxos de trabalho (faturação eletrónica),
- criação de novos canais digitais de comercialização de produtos e serviços (comércio eletrónico), apoio e aconselhamento das empresas na incorporação de tecnologias e processos avançados nos seus negócios,
- estímulos ao empreendedorismo de base digital, com especial atenção para as empresas em fase de arranque e as incubadoras e aceleradores que as apoiam.

Globalmente, mais de 30 000 empresas deverão beneficiar de apoio geral e mais personalizado. Espera-se que estes investimentos impulsionem a competitividade das empresas e respondam de forma significativa aos desafios que Portugal enfrenta com a adoção das tecnologias digitais. Estes investimentos deverão ter efeitos duradouros, contribuindo para a resiliência e o crescimento da economia.

A componente 16 também inclui investimentos em plataformas de certificação de cibersegurança, privacidade, usabilidade e sustentabilidade. Além disso, campanhas de divulgação e de capacitação de organismos de avaliação da conformidade ou laboratórios de avaliação técnica e selos de certificação de projetos nesses domínios visam aumentar a confiança nas tecnologias digitais e apoiar a sua adoção. Espera-se que, ao aumentarem o nível de confiança, estes investimentos contribuam positivamente para a adoção de tecnologias digitais, impulsionando a sua utilização e disponibilidade.

Estão igualmente previstos investimentos destinados a desenvolver uma rede nacional de bancos de ensaio ou plataformas para realizar ensaios rigorosos, transparentes e replicáveis de teorias científicas, ferramentas informáticas e novas tecnologias (30 novos

bancos de ensaio). Tal deverá ajudar as empresas a desenvolver e a colocar novos produtos no mercado, dando especial atenção às tecnologias digitais. Além disso, estão previstos investimentos para dotar os polos de inovação digital de 16 polos adicionais. Espera-se que estes investimentos tenham um impacto duradouro e reforcem a competitividade das empresas, acelerando a transferência de tecnologia e a disseminação da inovação.

Estão especificamente previstos outros investimentos em digitalização para o setor da cultura (93 milhões de EUR), que incluem medidas para modernizar a infraestrutura tecnológica das instalações culturais, para digitalizar obras artísticas e património cultural notáveis (com vista à sua preservação) e para apoiar a internacionalização e a digitalização da indústria editorial do livro. O setor marítimo deverá beneficiar igualmente de investimentos na digitalização (equipamento informático e competências digitais) com um enfoque setorial. Espera-se que estes investimentos tenham um impacto duradouro e contribuam para a transição digital destes setores.

Segundo os mais recentes resultados do Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade de 2020, Portugal ocupa a 16.º posição no que respeita à integração das tecnologias digitais nas empresas, posicionando-se ligeiramente abaixo da média da UE. Acresce que a proporção de PME com, pelo menos, um nível básico de intensidade digital (51 %) é inferior à média da UE (60 %), o que demonstra que as PME portuguesas são menos ativas digitalmente do que as suas homólogas de outros Estados-Membros[33]. Este aspeto é particularmente relevante devido ao facto de a economia portuguesa ser maioritariamente dominada por microempresas. De um modo geral, espera-se que os investimentos na digitalização das empresas previstos no plano transformem estruturalmente o modelo de negócio da economia portuguesa e tenham um impacto duradouro na transição digital, na competitividade e na resiliência das empresas.

O plano de recuperação e resiliência afeta investimentos consideráveis à administração pública digital e aos serviços públicos digitais. Os investimentos na administração pública digital, incluídos na Componente 19, ascendem a 527 milhões de EUR e incluem medidas destinadas a (i) modernizar os serviços consulares através da criação de uma capacidade de resposta omnicanal (portal digital único, centro de atendimento telefónico e serviços presenciais), (ii) promover a utilização de serviços em nuvem e 5G e (iii) reduzir as assimetrias na prestação de serviços públicos. Estão igualmente previstas ações destinadas a reforçar a utilização de dados pelos serviços públicos, reforçando a interoperabilidade e a partilha de dados e a interoperabilidade com entidades externas, bem como ligações transfronteiriças (por exemplo, com o Portal de Dados Europeu). Outros investimentos irão visar a rede de TI da administração pública, melhorar a cobertura e a capacidade da rede de Comunicações de Emergência do Estado e da Rede Nacional de Segurança Interna e operar uma revisão da arquitetura dos sistemas de informação e dos processos das forças de segurança do país. Estes investimentos irão aplicar igualmente o princípio *«uma só vez»*, a fim de reduzir os encargos administrativos para os cidadãos e as empresas.

[33] Inquérito comunitário do Eurostat sobre a utilização das TIC e do comércio eletrónico nas empresas.

Prevê-se que estes investimentos tenham um impacto duradouro na transição digital da administração pública e sejam fundamentais para reforçar as capacidades de interoperabilidade dos serviços digitais por ela prestados. Deverão contribuir igualmente para reforçar a capacidade da administração pública de explorar dados para a tomada de decisões, alargar a oferta de soluções de identificação eletrónica e de mecanismos de controlo do acesso aos dados e reforçar a interoperabilidade e a transição para a nuvem, a fim de alcançar uma maior integração funcional dos serviços. Estes investimentos deverão ser igualmente fundamentais para garantir que os serviços da administração pública utilizam todos os canais disponíveis, são uniformes e estão próximos dos cidadãos e das empresas, eliminando disparidades persistentes na usabilidade, acessibilidade, desmaterialização e digitalização dos serviços públicos. Estão previstas medidas de computação em nuvem, por exemplo, para apoiar as diferentes transformações setoriais (escolas, administração pública, justiça económica, transformação empresarial).

Relativamente à justiça económica e ao contexto empresarial (Componente 18), o plano prevê investimentos consideráveis (267 milhões de EUR) para resolver dois problemas persistentes no contexto nacional: os obstáculos ao licenciamento e as ineficiências do sistema judicial (nomeadamente a morosidade dos processos judiciais). Além disso, este investimento foi concebido para impulsionar a adoção do paradigma «digital por definição» nos processos e procedimentos relacionados com o funcionamento dos tribunais e na interação com as partes interessadas. Os investimentos digitais neste domínio incluem o investimento em plataformas para o sistema judicial e para a interação entre o sistema judicial, os cidadãos e as empresas, a fim de disponibilizar novos serviços em linha. Estes investimentos são complementados pelo reforço das infraestruturas e equipamentos tecnológicos, incluindo centros de dados, recuperação em caso de catástrofe e criação de um centro de contacto multicanal da Justiça. Os investimentos neste domínio têm também uma dimensão transnacional, uma vez que deverão desenvolver a interoperabilidade dos registos nacionais com os de outros Estados-Membros da UE no âmbito de iniciativas da UE[34]. Estes investimentos deverão contribuir para a transição digital e para uma mudança estrutural do contexto empresarial e do sistema judicial.

Os investimentos digitais na administração pública no âmbito da Componente 17 também deverão ter um impacto duradouro, na medida em que melhorarão a gestão das finanças públicas em Portugal, aumentando assim a sustentabilidade das finanças públicas. Estes investimentos abrangem nomeadamente: i) a digitalização de processos e a automatização da contabilidade e a sua integração nos sistemas de informação centrais do Ministério das Finanças, beneficiando o planeamento, o acompanhamento e a responsabilização orçamentais; ii) a melhoria dos sistemas de informação da Autoridade Tributária e Aduaneira para a tributação dos imóveis rústicos; iii) a digitalização da Segurança Social com vista a simplificar a prestação de

[34] Informações sobre registos criminais no Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais (ECRIS) a fim de permitir a publicação e pesquisa de decisões judiciais interoperáveis através do Identificador Europeu da Jurisprudência (ECLI), facilitar o intercâmbio de informações entre entidades judiciais com base no e-CODEX e cooperar no Sistema Europeu de Informação sobre Veículos e Cartas de Condução (EUCARIS) e na utilização de recursos de identificação transfronteiriça (por exemplo, o eIDAS).

benefícios sociais e a facilitar a utilização dos serviços. A aprendizagem automática e a inteligência artificial também deverão ser utilizadas em novas ferramentas de vigilância destinadas a combater a fraude e a evasão.

Estão previstos outros investimentos digitais no âmbito da componente 2 – Habitação, da componente 3 – Respostas sociais e da componente 8 – Florestas. Entre estes incluem-se investimentos na digitalização de serviços de habitação e investimentos específicos nos serviços sociais, que passam pelo investimento em ferramentas digitais de informação destinadas a fomentar a inclusão das pessoas com deficiência. Estão também previstos investimentos digitais no âmbito da silvicultura. Estas medidas destinam-se a desenvolver o Balcão Único do Prédio (BUPi) e um modelo digital do uso do solo através do Sistema de Monitorização de Ocupação do Solo (SMOS), no âmbito de um plano para o planeamento e a gestão ativos de solos agrícolas e florestais vulneráveis de elevado valor ambiental. Prevê-se que estes investimentos tenham um impacto duradouro na transição digital destes setores, tornando-os também mais eficientes e mais próximos dos cidadãos.

Relativamente à administração pública, estão previstos investimentos significativos na digitalização dos serviços de saúde (Componente 1 com 351 milhões de EUR). Os investimentos abrangem a telemedicina, a modernização dos sistemas e dos equipamentos informáticos dos hospitais, bem como a melhoria da rede de dados de saúde e a interoperabilidade entre os diferentes sistemas informáticos. Estas medidas são complementadas por formação específica em matéria de competências digitais e por apoio à digitalização dos registos clínicos. Estes investimentos deverão ter um impacto duradouro na digitalização do setor da saúde e contribuir para facilitar o acesso dos doentes aos serviços prestados através da Internet.

Espera-se que os investimentos nas Componentes 1, 2, 3, 8 e 17-19 tenham um impacto duradouro na transição digital da administração pública, dos serviços sociais e do sistema de saúde do país. Deverão ter igualmente um impacto duradouro na acessibilidade destes serviços públicos e na forma como os cidadãos e as empresas interagem com eles. Os investimentos deverão melhorar a eficiência da prestação de serviços públicos e aumentar a sua resiliência, assegurando simultaneamente a coesão social e territorial.

O plano de recuperação e resiliência prevê ainda um investimento limitado na conectividade [35]. Estes investimentos centram-se na ligação das escolas (componente 20) à rede pública de educação alargada e na melhoria da cobertura das redes 5G locais, visando em especial a administração pública da região autónoma da Madeira (componente 19) e os parques empresariais (componente 7). Espera-se que os investimentos na conectividade nas escolas

[35] Portugal explicou que o plano não contempla uma iniciativa de cobertura 5G à escala nacional, uma vez que esses investimentos deverão ser, em princípio, realizados por intervenientes privados no âmbito das obrigações de cobertura. Portugal explicou ainda que, se o resultado final dos leilões não assegurar uma cobertura adequada do território nacional, em especial em zonas de menor densidade de procura, o investimento deverá ser subvencionado, na medida do necessário e de forma compatível com as regras em matéria de auxílios estatais, pelos fundos de coesão para o período 2021-2027.

tenham um impacto duradouro na transição digital do sistema educativo e no desenvolvimento de competências digitais.

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.6 do anexo V do Regulamento MRR

Tendo em conta a avaliação de todas as medidas previstas, o plano de recuperação e resiliência deverá, em grande medida, contribuir significativamente para a transição digital e para fazer face aos desafios conexos. O plano assegura que pelo menos 20 % da sua dotação global contribui para apoiar objetivos digitais. Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.6 do anexo V do Regulamento MRR.

4.7. Impacto duradouro do plano

O plano de recuperação e resiliência inclui um pacote ambicioso de medidas destinadas a dar resposta aos desafios identificados no contexto do Semestre Europeu. As medidas previstas no plano facilitam as transições ecológica e digital e reforçam o potencial de crescimento, a criação de emprego e a resiliência económica e social de Portugal. As reformas e os investimentos propostos deverão, por conseguinte, ter um impacto positivo e duradouro na economia e na sociedade portuguesas.

A maior parte das componentes do plano deverá ter um impacto duradouro em Portugal. As medidas apresentadas neste contexto contemplam alterações estruturais da administração ou de instituições e políticas relevantes. O impacto duradouro diz respeito a domínios de intervenção em que o impacto estimado no longo prazo no potencial de crescimento e no emprego é significativo, conforme especificado no capítulo 4.3, mas também a domínios em que se espera que as mudanças estruturais melhorem os aspetos sociais e culturais que não são necessariamente quantificáveis.

Alterações estruturais na administração e nas instituições

O plano apresenta mudanças estruturais na administração pública do país ou em instituições conexas. É o caso, nomeadamente, da saúde e dos cuidados continuados (Componente 1 – Serviço Nacional de Saúde), da habitação (Componente 2 - Habitação), da capitalização e inovação das empresas (Componente 5 – Investimento e Inovação), da gestão das finanças públicas (Componente 17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas), do sistema judicial (Componente 18 – Justiça Económica e Ambiente de Negócios) e da digitalização da administração pública do país (Componente 19). Em muitos casos e em várias componentes do plano, as medidas destinam-se a aumentar o nível de digitalização das instituições relevantes, o que deverá ter um impacto duradouro na qualidade dos serviços e no contexto empresarial.

A reforma do modelo de governação dos hospitais públicos deverá apoiar a eficiência em termos de custos e a qualidade do serviço. Prevê-se a introdução de um modelo de governação melhorado para os hospitais públicos, que lhes confira maior autonomia nas decisões de investimento e de contratação, aliado a um acompanhamento reforçado e uma maior responsabilização dos gestores públicos. Esta estratégia depende fundamentalmente de uma melhor utilização dos instrumentos de planeamento e de gestão previstos no atual quadro

jurídico, tais como a adaptação dos contratos de gestão com vista a reforçar as práticas baseadas no desempenho, e da garantia da aprovação generalizada do orçamento e dos planos de atividades dos hospitais com base no cumprimento de objetivos individualizados e verificáveis que deverão promover a sustentabilidade e a qualidade do serviço.

Espera-se que a criação, capitalização e expansão do mandato do Banco Português de Fomento resultem numa mudança estrutural duradoura para o investimento. O aumento proposto do capital do banco para níveis mais sólidos deverá apoiar o banco no processo para se tornar parceiro de execução do InvestEU e, por conseguinte, facilitar o acesso ao financiamento, em especial para as PME afetadas pela crise. Além disso, a criação de uma entidade de finalidade especial, que deverá investir em empresas portuguesas viáveis sob a forma de financiamento através de capital próprio e equiparado a capital próprio deverá resolver o problema estrutural da subcapitalização das empresas. Ambas as medidas deverão impulsionar o investimento privado, o crescimento da produtividade e a criação de emprego no longo prazo.

A reforma destinada a modernizar e simplificar a gestão das finanças públicas deverá reforçar o quadro orçamental de Portugal. A aplicação plena e eficaz da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 – que sofreu atrasos sistemáticos – deverá apoiar o planeamento e o acompanhamento orçamentais através de um maior enfoque no médio prazo e de uma maior transparência. Deverá contribuir igualmente para reforçar o controlo das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, facilitando a reorientação de recursos públicos para novas prioridades estratégicas e a avaliação da eficácia das políticas públicas. A reforma deverá ser acompanhada de uma melhoria significativa dos sistemas de informação relativos à gestão das finanças públicas, bem como da plena adesão ao novo sistema de contabilidade de exercício, que deverá produzir gradualmente efeitos em todos os setores e organismos públicos. Além disso, prevê-se que as revisões das despesas se tornem um elemento estrutural do processo orçamental de Portugal, mediante a sua melhor integração no ciclo orçamental anual e a avaliação *ex post* de possíveis ganhos de eficiência. Por último, prevê-se que a sustentabilidade financeira das empresas públicas beneficie das medidas destinadas a assegurar um acompanhamento tempestivo, transparente e global, reforçando simultaneamente a governação através do reforço das práticas de gestão baseadas no desempenho.

A digitalização da administração pública assenta no paradigma «digital por definição» para facilitar e simplificar as interações com as empresas e os cidadãos. É complementada por uma estratégia destinada a aproximar os serviços públicos do público através da adoção de uma abordagem multicanal (em linha, presencial e centro de atendimento telefónico). Um aumento significativo da capacidade digital da administração pública e a adoção do princípio «uma só vez» nos serviços públicos abrem caminho a uma redução significativa da complexidade dos processos e procedimentos, tornando a administração pública mais eficaz no longo prazo.

Mudanças estruturais nas políticas

Estão previstas mudanças estruturais nas políticas em todas as componentes do plano, esperando-se que, na sua maior parte, tenham um impacto duradouro. Muitas destas mudanças prendem-se com um novo modelo energético para a transição para a neutralidade

climática. A transição é apresentada como uma oportunidade para potenciar a economia nacional num espírito de desenvolvimento sustentável, através da promoção do progresso tecnológico, da criação de emprego e da preservação dos recursos naturais. Tal pressupõe medidas relacionadas com a descarbonização da indústria, a redução da dependência energética, a mobilidade sustentável, a eficiência energética dos edifícios, a implantação de novas tecnologias para hidrogénio renovável e outros gases renováveis.

Estão previstas várias mudanças políticas para melhorar o contexto empresarial com um impacto duradouro na competitividade do país e no potencial de atração de investidores estrangeiros. Estão previstas, nomeadamente, medidas destinadas a reduzir a carga administrativa que pesa sobre as empresas, incluindo a aplicação do princípio «uma só vez» nos serviços públicos e a eliminação dos obstáculos ao investimento associados a requisitos de licenciamento onerosos. Espera-se que as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais (com uma redução prevista da duração dos processos judiciais) e a reformular o quadro da insolvência melhorem o contexto empresarial e contribuam para reduzir o número de processos pendentes, permitindo uma alienação mais eficiente de ativos com imparidade.

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.7 do anexo V do Regulamento MRR

Atentas as reformas e investimentos previstos por Portugal, o seu plano de recuperação e resiliência deverá promover, em grande medida, uma mudança estrutural na administração ou nas instituições e nas políticas relevantes, tendo um impacto duradouro. Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.7 do anexo V do Regulamento MRR.

4.8. Marcos, metas, acompanhamento e execução

A estrutura de missão «Recuperar Portugal» (ver secção 3.2) tem atribuições claras e dispõe da estrutura adequada para executar o plano, acompanhar os progressos e apresentar os relatórios necessários. A estrutura de missão é um organismo da administração púbica portuguesa que responde perante uma Comissão Interministerial (ver *supra*). Tem um caráter temporário e funcionará até à conclusão da execução do plano de recuperação e resiliência. As suas necessidades de pessoal foram avaliadas por referência às estruturas semelhantes e permanentes encarregadas dos outros fundos europeus, nomeadamente as autoridades de gestão. A sua capacidade operacional deverá ser avaliada no decurso da primeira auditoria. Esta estrutura centralizada *ad hoc* definiu claramente as responsabilidades consagradas na legislação, o que *a priori* assegura uma coordenação e um mecanismo de comunicação sólidos entre a mesma e os outros órgãos responsáveis pela execução dos investimentos e das reformas no âmbito das várias componentes. A estrutura de missão deverá acompanhar a execução das reformas e investimentos do plano de recuperação e resiliência, assegurando que os seus objetivos estratégicos são cumpridos e que os marcos e metas servem para acompanhar e cumprir os objetivos operacionais do plano de recuperação e resiliência. Deverá assinar contratos com os beneficiários diretos e intermediários que estipulem as condições de utilização do financiamento, devendo elaborar e apresentar à Comissão Europeia os pedidos de pagamento, recolhendo as informações necessárias junto das autoridades competentes. Deve promover ainda a divulgação das realizações e dos resultados do plano de recuperação e resiliência a nível

nacional e europeu e responderá às necessidades de informação da Comissão Europeia. Além disso, a estrutura de missão deverá criar um sistema de gestão e controlo internos, apoiado por modelos adequados de acompanhamento e comunicação, destinado a prevenir e detetar irregularidades e a permitir, se necessário, ações corretivas tempestivas e adequadas. No mesmo espírito, a estrutura de missão deverá adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados. Além da estrutura de missão que coordena globalmente as ações do plano, foram identificados, em cada componente, os intervenientes responsáveis pela execução das reformas e correspondentes, garantindo clareza e responsabilização.

Os mecanismos de monitorização e comunicação previstos no plano afiguram-se adequados. Um sistema de informação deverá estar operacional antes do primeiro pedido de pagamento (excluindo o pré-financiamento). Esse sistema deve recolher as informações necessárias para acompanhar todo o ciclo de vida das reformas e investimentos, incluindo marcos, metas e resultados. A operacionalização deste sistema de informação e a sua interoperabilidade com os outros sistemas, incluindo o sistema da Comissão Europeia, deverão ser asseguradas antes da primeira auditoria do sistema de gestão e de controlo a realizar pela Inspeção-Geral das Finanças (IGF), antes da apresentação do primeiro pedido de pagamento (excluindo o pré-financiamento) à Comissão Europeia. Este sistema de informação deverá assegurar a desmaterialização dos processos de forma segura e uma arquitetura para o acompanhamento de todo o ciclo de vida dos investimentos e das reformas, incluindo informações sobre os marcos e as metas, bem como informações de apoio ao acompanhamento da sua execução financeira. O sistema de informação deve assegurar a recolha, armazenamento e disponibilidade de informações relacionadas com os investimentos e as reformas do plano de recuperação e resiliência, incluindo dados sobre os destinatários finais das medidas, incluindo as categorias normalizadas de dados previstas no regulamento.

Estão previstos os instrumentos adequados para garantir a transparência. Em 28 de abril de 2021, foi lançado um mecanismo de informação e transparência (portal Mais Transparência) para centralizar a informação sobre os fundos europeus. O referido portal deverá integrar todos os sistemas e regimes implementados em Portugal e inclui, como uma das prioridades centrais, o plano de recuperação e resiliência. O portal identifica, em tempo real, as medidas e projetos financiados pelos fundos europeus. As medidas são categorizadas por instrumento, programa e atividade económica para cada projeto. O sistema deverá fornecer informações sobre os investimentos ao longo da fase de execução e até ao seu encerramento, incluindo os resultados dos controlos efetuados. Este mecanismo deve utilizar informações do atual período de programação e deverá permitir aceder, na mesma plataforma, a informações do plano de recuperação e resiliência, assim como a informações do Portugal 2020 e do futuro Portugal 2030.

Os marcos e metas do plano de Portugal constituem um sistema adequado para acompanhar a execução do plano. Os indicadores de acompanhamento são suficientemente claros e exaustivos para assegurar que a sua consecução pode ser rastreada e verificada. Os marcos e metas definidos constituem etapas cruciais das medidas e realizações concretas diretamente relacionadas com a execução das medidas e sob o controlo das autoridades portuguesas. Esses marcos e metas foram considerados pertinentes para a execução do plano de

Portugal. Refletem adequadamente o nível global de ambição do plano e afiguram-se realistas. Os mecanismos de verificação, a recolha de dados e as responsabilidades descritos pelas autoridades portuguesas afiguram-se suficientemente sólidos para fundamentar, de forma adequada, os pedidos de pagamento logo que os marcos e as metas estejam concluídos.

Contudo, as medidas previstas no plano são muito fragmentadas, o que resulta num número elevado de marcos e metas. Tal poderá implicar uma sobrecarga em termos de controlo e gerar riscos para a execução atempada do plano. O calendário específico de muitos dos investimentos implicará a sua finalização no final do período.

Portugal também forneceu um vasto leque de indicadores pormenorizados, que deverá utilizar para acompanhar informalmente os progressos na execução das medidas individuais entre os pedidos de pagamento. Estes indicadores, alguns dos quais devem ser incluídos no Acordo Operacional, garantem um sistema de alerta precoce adequado para garantir que Portugal possa tomar medidas corretivas, se necessário, a tempo de evitar o incumprimento do objetivo estabelecido no marco/meta relevante. Além disso, os marcos e metas abrangem de forma abrangente os vários (sub)elementos das medidas, pelo que o plano pode ser monitorizado na sua totalidade.

Uma Comissão Interministerial assegurará a direção política global do plano de recuperação e resiliência. Essa comissão será presidida pelo primeiro-ministro e integrará os membros do governo responsáveis pela economia e transição digital, assuntos externos, presidência, finanças, planeamento, ambiente e ação climática. À Comissão Interministerial incumbirá a gestão política estratégica do plano de recuperação e resiliência, assegurando a coerência da sua execução com as orientações estratégicas nacionais e europeias e a sua articulação e aprofundamento de sinergias com outras políticas públicas, bem como o seu alinhamento com os recursos orçamentais nacionais estabelecidos nos instrumentos de programação orçamental. A Comissão Interministerial deverá conferir um impulso político direto à gestão/nível técnico.

A cooperação técnica estreita entre a estrutura de missão «Recuperar Portugal», a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e o Ministério das Finanças será essencial para a execução do plano. A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, encarregada dos diferentes fundos da UE, é diretamente responsável pela análise sistemática do duplo financiamento e dos pagamentos aos beneficiários diretos ou intermediários do plano de recuperação e resiliência. A Agência deve assegurar ainda a complementaridade e a coerência do plano de recuperação e resiliência com as outras iniciativas. O Ministério das Finanças será responsável pelas interações formais com o Comité Económico e Financeiro e com o Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN). A repartição de responsabilidades entre as três entidades que operam ao nível da gestão é claramente explicada.

Uma Comissão Nacional de Acompanhamento deverá garantir a participação efetiva e interveniente dos principais representantes institucionais, económicos e sociais no acompanhamento e na execução do plano de recuperação e resiliência. A referida comissão deverá integrar como membros um grande número de partes interessadas de reconhecida

competência (do meio académico, da sociedade civil, etc.) e formular recomendações com vista à melhoria da execução, tecendo observações sobre os relatórios de execução apresentados pela estrutura de missão «Recuperar Portugal».

O plano descreve os intervenientes institucionais responsáveis pela execução das reformas e dos investimentos individuais ao nível das componentes. Os diferentes intervenientes responsáveis pelas medidas são claramente indicados na descrição das suas 20 componentes. Os ministérios ou intervenientes responsáveis envolvidos na execução de cada reforma e investimento deverão colaborar regularmente com a estrutura de missão «Recuperar Portugal».

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.8 do anexo V do Regulamento MRR

As disposições propostas por Portugal no seu plano de recuperação e resiliência afiguram-se adequadas para assegurar um acompanhamento e execução eficazes do plano de recuperação e resiliência, incluindo o calendário previsto, os marcos e as metas, bem como os indicadores conexos. Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.8 do anexo V do Regulamento MRR.

4.9. Custos

Portugal forneceu estimativas de custos individuais para todos os investimentos e reformas com custos associados previstos no plano de recuperação e resiliência. Na maior parte dos casos, as reformas do plano não tinham custos associados.

Foram apresentados elementos comprovativos da elegibilidade dos custos. Todos os custos são incorridos após fevereiro de 2020, sem substituir as despesas orçamentais nacionais recorrentes, com poucas exceções devidamente justificadas, em conformidade com o disposto no artigo 5.º do referido regulamento. A percentagem destes custos no plano global é limitada, embora se preveja que estes investimentos recorrentes tenham um impacto positivo demonstrável no longo prazo na resiliência económica e social de Portugal.

A discriminação dos custos está, de um modo geral, descrita em pormenor e está bem fundamentada. As estimativas baseiam-se, na sua maior parte, em comparações com contratos públicos para serviços semelhantes ou com investimentos passados de natureza similar. Embora os quadros propostos no modelo normalizado tenham sido devidamente preenchidos e apresentados, Portugal não forneceu uma validação independente para nenhuma das estimativas de custos propostas. A avaliação das estimativas de custos e dos documentos comprovativos mostra que a maior parte dos custos são razoáveis e plausíveis.

Custos razoáveis

Para apoiar as estimativas de custos, Portugal apresentou uma extensa lista de documentos que justificam e explicam os montantes propostos, tendo fornecido explicações sobre a forma como os montantes foram calculados. Na maior parte dos casos, foram apresentados projetos mais antigos ou contratos públicos relacionados com os investimentos propostos como referência para as estimativas de custos. A análise dos documentos comprovativos não é totalmente coerente ao longo do plano. Embora, na maior parte dos casos, os cálculos sejam claramente especificados e seja possível identificar claramente a metodologia utilizada, em

alguns subinvestimentos as informações fornecidas não permitiram estabelecer plenamente a razoabilidade das estimativas de custos.

As estimativas de custos foram consideradas, em grande medida, razoáveis. Os montantes propostos para financiamento foram considerados adequados para a maioria das medidas, tendo simultaneamente em conta os limites da avaliação *ex ante* das estimativas de custos.

Custos plausíveis

O montante dos custos totais estimados do plano de recuperação e resiliência está em conformidade com a natureza e o tipo de reformas e investimentos previstos. Portugal forneceu vasta documentação para fundamentar as estimativas de custos. Contudo, em relação a vários investimentos, faltaram explicações claras acerca da forma como os projetos anteriores apresentados como base para as estimativas foram utilizados ou ajustados para proporcionar as estimativas de custos apresentadas. Sem essas explicações, é difícil verificar de que forma parte da documentação fornecida foi utilizada para efetuar a estimativa dos custos.

Atentas as limitações de uma avaliação *ex ante* das estimativas de custos, os montantes propostos para financiamento foram considerados adequados e capazes de estabelecer moderadamente a plausibilidade das estimativas de custos.

Ausência de duplo financiamento da UE

Embora as várias componentes não forneçam, em regra, informações claras sobre investimentos adicionais provenientes de outros fundos da UE, foi criado um sólido mecanismo de coordenação para prevenir o duplo financiamento. Em termos gerais, o plano de recuperação e resiliência de Portugal menciona a complementaridade com outros instrumentos de financiamento da União, nomeadamente o Acordo de Parceria 2021-2027, atualmente em discussão. O plano menciona igualmente a sua compatibilidade com a missão e os objetivos da Estratégia Portugal 2030 e o seu contributo para a execução das agendas temáticas identificadas na referida estratégia. No entanto, dado o ponto da situação das negociações dos diferentes programas da UE, ainda é demasiado cedo para se poder fazer uma delimitação pormenorizada e assertiva.

Não só os sistemas de auditoria e controlo descritos na secção 4.10 foram concebidos para prevenir o duplo financiamento da União, como também foi criado um processo de auditoria específico para atenuar e prevenir os riscos de duplo financiamento. A estrutura de missão «Recuperar Portugal» deverá proceder a controlos, complementados por uma análise sistemática efetuada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, do financiamento atribuído por outros fundos da UE e das informações prestadas pelos beneficiários. Este organismo tem um papel central na gestão das informações sobre o financiamento da UE, pelo que deve proceder a uma análise cruzada dos dados para atenuar o risco de duplo financiamento, confirmando que os investimentos ou reformas em causa não são objeto de financiamento por outras fontes da UE. Esta análise sistemática por parte da Agência para o Desenvolvimento e Coesão deverá ter lugar de seis em seis meses e ter por base uma dupla verificação das informações.

O plano de recuperação e resiliência também fornece informações sobre os critérios a utilizar para estabelecer uma distinção clara entre as ações a financiar por cada fundo, a fim de assegurar que o mesmo custo não pode beneficiar duas vezes do financiamento da União. A falta de informação pormenorizada a nível das componentes quanto à delimitação em relação a outros financiamentos eventuais da UE é compensado por sistemas de governação e controlo sólidos, conforme descrito na secção seguinte, e por uma abordagem baseada i) em diferentes prazos/fases de grandes investimentos, ii) em calendários distintos ou iii) em diferentes tipologias de investimento, a fim de garantir que não há sobreposição entre os diferentes fundos da UE. O processo de execução deve contemplar medidas para evitar o risco de duplo financiamento.

A tipologia complementar «fases distintas de grandes investimentos» refere-se a casos em que o processo de execução de um plano de investimento, sobretudo de obras públicas de grande escala, pode ser dividido por diferentes projetos complementares, mas independentes, que podem prolongar-se por vários ciclos de programação. Por exemplo, a expansão de uma linha de metro prevista na Componente 15 – Mobilidade Sustentável não impede novas expansões ou intervenções posteriores com recurso a fundos da UE.

Por sua vez, a tipologia dos «calendários distintos» diz respeito a casos em que o plano de recuperação e resiliência deve ser utilizado para lançar uma iniciativa, mas existe desde o início uma necessidade previsível de continuar a apoiar um processo de transformação para além do período de execução do plano. Um exemplo claro consta da Componente 14 – Hidrogénio e Renováveis, em que se espera que, em algum momento no futuro, os processos de implementação lançados ao abrigo do plano de recuperação e resiliência tenham de ser consolidados. O plano de recuperação e resiliência deve ser utilizado para desencadear o desenvolvimento desta tecnologia, embora o seu desenvolvimento e consolidação devam prosseguir futuramente.

Por último, a complementaridade «diferentes tipologias» aplica-se quando o plano de recuperação e resiliência financie um subconjunto claro de investimentos necessários, enquanto os restantes devam ser cobertos por outras fontes de financiamento. Um exemplo pode ser encontrado na Componente 19 – Administração Pública Digital, cujo foco é a digitalização da administração pública *central*, enquanto a transição digital da administração pública *local* deve ser financiada no âmbito da política de coesão.

Custos proporcionais e eficientes

Tendo em conta o impacto económico e social do plano, assim como a razoabilidade e a plausibilidade das estimativas de custos, considera-se que o plano respeita o princípio da eficiência em termos de custos. Ao mesmo tempo, as metas das realizações previstas no plano para os investimentos são consentâneas com as justificações e os pressupostos apresentados.

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.9 do anexo V

As justificações apresentadas por Portugal sobre o montante dos custos totais estimados do plano de recuperação e resiliência são moderadamente razoáveis, plausíveis, congruentes com o princípio da eficiência em termos de custos e proporcionais ao impacto económico e social

esperado a nível da economia nacional. Portugal forneceu informações e elementos de prova suficientes para demonstrar que o montante dos custos totais estimados das reformas e investimentos previstos no plano de recuperação e resiliência a financiar ao abrigo do mecanismo não está coberto por financiamentos existentes ou previstos da União, o que justificaria uma notação de B ao abrigo do critério de avaliação 2.9 do anexo V do Regulamento MRR.

4.10. Controlos e auditorias

Para executar o plano de recuperação e resiliência e obter resultados físicos e financeiros com base em marcos e metas, Portugal tem procurado estabelecer laços estreitos com os responsáveis pela execução das políticas e com as estruturas de gestão utilizadas na aplicação da política de coesão. Com base na experiência adquirida ao longo do tempo com a gestão dos fundos europeus de coesão, foi escolhido um modelo de gestão centralizada e de execução descentralizada, com recurso, sempre que necessário, a entidades intermediárias.

O modelo de governação do plano de recuperação e resiliência foi estabelecido no Decreto-Lei n.º 29-B/2021. Prevê quatro níveis de coordenação:

- Nível estratégico de coordenação política, assegurado pela Comissão Interministerial do plano de recuperação e resiliência,
- Nível de acompanhamento, assegurado pela Comissão Nacional de Acompanhamento, presidida por uma personalidade independente e personalidades de reconhecido mérito, e que integra um alargado conjunto de entidades do setor empresarial, da ciência e conhecimento, da área social e cooperativa, e dos territórios,
- Nível de coordenação técnica e de monitorização, assegurado pela estrutura de missão «Recuperar Portugal», pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. (Agência, I. P.) e pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (GPEARI);
- Nível de auditoria e controlo, assegurado por uma comissão de auditoria e controlo, presidida pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

A estrutura de missão «Recuperar Portugal» deve assegurar a coordenação técnica e de gestão, garantindo a operacionalização das várias componentes do plano de recuperação e resiliência, devendo assumir as funções de acompanhamento, avaliação, interação com a Comissão Europeia, auditoria e controlo, sempre no princípio de segregação de funções e em estreita articulação com a Agência, I. P., com o GPEARI e com a IGF, esta última, em matéria de auditoria.

A gestão nacional do Plano de Recuperação e Resiliência deve ser centralizada na estrutura de missão «Recuperar Portugal». A execução do plano, das suas reformas e dos seus investimentos, deverá ser contratualizada pela estrutura de missão com agências ou organismos públicos, que devem ser eles próprios os executores (beneficiários diretos, ou seja, responsáveis pela implementação e execução física e financeira de um investimento inscrito no plano de recuperação e resiliência e que lhe permite beneficiar de financiamento) ou intermediários

(beneficiários intermediários, ou seja, globalmente responsáveis pela implementação física e financeira de um investimento inscrito no plano de recuperação e resiliência, mas cuja execução é assegurada por entidades terceiras por si selecionadas, as quais se constituem enquanto beneficiários finais). Desta forma, a implementação operacional das 32 reformas e dos 83 investimentos que corporizam o plano de recuperação e resiliência será descentralizada ao nível adequado que garanta a sua integral execução, quer do ponto de vista financeiro, quer sobretudo no cumprimento dos marcos e das metas de realização e resultado.

À Comissão de Auditoria e Controlo (CAC) compete supervisionar o sistema de controlo interno
da estrutura de missão «Recuperar Portugal», emitir parecer prévio sobre os pedidos de pagamento dos financiamentos do plano de recuperação e resiliência de seis em seis meses e realizar auditorias ao funcionamento do sistema de gestão e controlo do plano de recuperação e resiliência. O Ministério Público acompanha as atividades da CAC, no âmbito das competências que lhe incumbem em matéria de prevenção criminal. Para tornar este modelo de governação mais eficiente, está também prevista a dinamização de atividades de capacitação das entidades com responsabilidades relevantes na gestão, controlo, acompanhamento e avaliação do plano de recuperação e resiliência, com vista ao reforço da capacidade técnica e de gestão, com ações de formação sobre regulamentos, normativos e procedimentos, incluindo também ações de divulgação e partilha de boas práticas e exercícios de aferição comparativa. Será criado o portal Mais Transparência para centralizar a informação sobre os fundos europeus integrando todos os sistemas e regimes aplicados em Portugal e abrangendo, como uma das prioridades centrais, o plano de recuperação e resiliência. O sistema deverá fornecer informações sobre os investimentos ao longo da fase de execução e até ao seu encerramento no quadro do plano de recuperação e resiliência.

As disposições relativas à gestão e controlo constam dos contratos celebrados com os beneficiários intermediários. Há ainda um organismo central que funciona como comissão de auditoria e recorre principalmente à IGF como órgão executivo de auditoria. Este organismo estabelece a estratégia de auditoria. Estão previstas auditorias para avaliar o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo do plano de recuperação e resiliência (auditoria de sistemas, auditoria de sistemas informáticos) na fase de arranque da sua execução, incluindo igualmente a capacidade institucional, técnica e administrativa dos beneficiários intermediários e, em qualquer circunstância, até à data do primeiro pedido de pagamento, bem como auditorias de supervisão e orientadas (para os riscos) durante a execução do plano e que incidirão na legalidade, nos dados financeiros e de desempenho (por exemplo, marcos e metas).

No seu plano, as autoridades portuguesas descreveram políticas, sistemas e procedimentos adequados para prevenir, detetar e corrigir a corrupção, a fraude e os conflitos de interesses aquando da utilização dos fundos disponibilizados no âmbito do plano de recuperação e resiliência, incluindo a forma de evitar o duplo financiamento a partir do plano e de outros programas da União Europeia.

Estes incluem:

- Normas mínimas para sistemas de controlo interno dos beneficiários intermediários;
- Código de Ética e Conduta;
- Declaração de política antifraude;
- Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas;
- Declaração de inexistência de impedimentos e incompatibilidades;
- Manual de gestão do risco;
- Tratamento de denúncias;
- Utilização da ferramenta informática ARACHNE (ou similar);
- Ferramenta informática «portal Mais Transparência»;
- Ferramenta de informação integrada (dados financeiros e de desempenho, incluindo controlo e auditorias);
- Ferramenta informática para a transmissão por via eletrónica dos dados relativos aos beneficiários finais; e ainda
- Utilização da ferramenta existente para o seguimento das irregularidades.

O sistema de controlo interno descreve processos e estruturas e identifica os intervenientes, bem como as suas funções e responsabilidades na execução das tarefas de controlo interno; assegurando, nomeadamente, uma separação adequada das funções.

O plano contempla 32 reformas e 83 investimentos distribuídos por 20 componentes para os quais deverão ser celebrados contratos entre a estrutura de missão «Recuperar Portugal» e os beneficiários diretos ou intermediários e entre estes e os respetivos beneficiários finais. Estes contratos contemplam disposições para atenuar o risco de duplo financiamento, de fraude, de corrupção ou de conflito de interesses (por exemplo, procedimentos de controlo interno, verificação e controlo, incluindo no que respeita às metas e marcos, relatórios de progresso e utilização de sistemas informáticos). O desenvolvimento do portal Mais Transparência contribui para disponibilizar uma fonte de informações centralizada para todas as medidas e projetos anteriores, presentes ou futuros financiados pela UE. Serão também realizadas auditorias pela Inspeção-Geral de Finanças (que também é autoridade de auditoria para todos os outros fundos da UE que preveem auditorias de sistemas e controlos no local dos organismos que recebem fundos públicos). Por último, o Tribunal de Contas português, enquanto entidade suprema de controlo financeiro, é responsável pela supervisão, a nível nacional, da execução dos recursos financeiros da União Europeia, em conformidade com a legislação aplicável, podendo atuar em cooperação com os órgãos comunitários competentes. As suas funções incluem ainda o controlo dos contratos públicos e o apuramento e sancionamento das infrações financeiras detetadas durante a execução dos programas.

O sistema de controlo e as disposições conexas são adequados. O sistema de controlo e outras disposições pertinentes descritos no plano, incluindo para a recolha e disponibilização de dados sobre os destinatários finais, em especial para prevenir, detetar e corrigir a corrupção, a fraude e os conflitos de interesses na utilização dos fundos disponibilizados ao abrigo do Mecanismo, bem como para evitar o duplo financiamento a partir do Mecanismo e de outros programas da União, são adequados. Os intervenientes (organismos/entidades) responsáveis pelos controlos

dispõem de capacidade jurídica e administrativa para desempenharem as funções e tarefas previstas (Decreto-Lei n.º 29-B/2021 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021).

O plano de recuperação e resiliência de Portugal foi enviado à Comissão em 22 de abril de 2021 e indica que as ferramentas informáticas existentes requerem algumas alterações ou desenvolvimentos (por exemplo, para facilitar a transmissão de informações sobre marcos e metas específicos). Esses desenvolvimentos informáticos ainda estavam em curso, devendo ser finalizados nos primeiros meses da execução do plano de recuperação e resiliência e antes da primeira auditoria do sistema de gestão e de controlo a realizar pela Inspeção-Geral das Finanças (IGF) e antes da apresentação do primeiro pedido de pagamento (excluindo o pré-financiamento) à Comissão Europeia.

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.10 do anexo V

As disposições propostas por Portugal no plano de recuperação e resiliência para prevenir, detetar e corrigir a corrupção, a fraude e os conflitos de interesses na utilização dos fundos disponibilizados no âmbito do Mecanismo, nomeadamente as disposições destinadas a evitar o duplo financiamento a partir do Mecanismo e de outros programas da União são avaliadas como sendo suficientes. Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.10 do anexo V do Regulamento MRR.

4.11. Coerência

O plano de recuperação e resiliência baseia-se na estratégia nacional de desenvolvimento (Portugal 2030) e é encarado como um dos principais instrumentos para a sua execução. Revela uma visão estratégica e consistente, ao longo de todo o plano, que demonstra coerência a diferentes níveis: no interior de cada componente, entre os objetivos das diferentes componentes e entre as reformas e investimentos individuais previstos nas diferentes componentes.

Medidas que se reforçam mutuamente

As reformas e investimentos de cada componente incluída no plano são coerentes e reforçam-se mutuamente. As reformas previstas no plano viabilizam e apoiam os investimentos previstos, enquanto os investimentos procuram operacionalizar as reformas. Um exemplo claro pode ser encontrado na Componente 18 – Justiça Económica e Ambiente de Negócios, em que a reforma com o mesmo título proposta fornece a base jurídica para a digitalização de processos e procedimentos, sem a qual o investimento proposto em plataformas digitais e *software*, e em particular os procedimentos a digitalizar, seria ineficaz. Da mesma forma, os objetivos da reforma da Componente 15 – Mobilidade Sustentável estão intrinsecamente ligados aos cinco investimentos em transportes sustentáveis propostos nesta componente. A reforma capacita as autoridades responsáveis pelos transportes, devendo contribuir para que os futuros investimentos sejam plenamente eficazes. Os investimentos deverão contribuir para alcançar esses objetivos, melhorando a conectividade e descarbonizando os transportes públicos nos principais centros urbanos. Da mesma forma, a disponibilização de habitação social com rendas acessíveis prevista na Componente 2, com caráter permanente ou temporário, deve ser em grande parte assegurada através da execução de programas municipais de acesso à habitação sob a coordenação do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Não foram observados casos de domínios em que as medidas propostas no interior de qualquer componente (sejam reformas ou investimentos) contrariem ou prejudiquem a eficácia uns dos outros.

Complementaridade das medidas

Existe uma visão coerente ao longo do plano quanto às reformas e aos investimentos propostos. Podem ser encontradas sinergias entre diferentes componentes e também entre as diferentes medidas. Por exemplo, os investimentos em transportes urbanos sustentáveis previstos na Componente 15 – Mobilidade Sustentável deverão reforçar as medidas sociais nas áreas metropolitanas incluídas na Componente 3 – Respostas Sociais, uma vez que a disponibilidade de melhores transportes públicos e a preços acessíveis nas áreas metropolitanas deve reduzir os custos de mobilidade das famílias com baixos rendimentos e garantirão um acesso mais alargado aos serviços e às oportunidades de emprego. A estratégia de mudança para a nuvem da administração pública, regida pelos investimentos da Componente 19 – Administração Pública Digital, é referida e reforçada nos demais domínios em que a estratégia de nuvem também deve ser adotada, como na Componente 18 – Justiça Económica e Ambiente de Negócios. Outro exemplo é o facto de certos elementos dos investimentos previstos na componente 14 — Hidrogénio e Renováveis dependerem de fluxos adicionais de água que deverão resultar da execução dos planos de investimento no âmbito da Componente 9 — Gestão Hídrica.

As medidas individuais também revelam a complementaridade intrínseca entre as diferentes componentes. Por exemplo, a melhoria do nível de competências da população é abordada através de diferentes componentes, que se complementam mutuamente. Embora seja a âncora das competências no plano, a Componente 6 - Qualificações e Competências é complementada com investimentos de natureza mais setorial nas Componentes 10, 16, 19 e 20, o que revela uma forte coerência na abordagem e a adaptação das respostas aos grupos-alvo, permitindo aumentar a sua eficácia. A estratégia global e a estrutura para enfrentar o desafio das competências e qualificações digitais estão estruturadas em torno de quatro pilares estratégicos: cidadãos em geral (C6), trabalhadores (C16), funcionários públicos (C19) e estudantes (C20), com uma abordagem especializada nas áreas ligadas ao mar incluídas na C10. Ao assegurar a coordenação e a complementaridade, espera-se um reforço da eficácia das medidas. Outro exemplo claro da forma como as diferentes componentes funcionam em conjunto é o previsto cadastro da propriedade rústica. O objetivo de dispor de um portal digital único moderno para os prédios rústicos é partilhado pelas reformas e os investimentos no âmbito das Componentes 8, 17 e 18: a Componente 8 deverá centrar-se na recolha de informações do ponto de vista da gestão fundiária, a Componente 17 deve assegurar a atualização do cadastro da propriedade rústica pela Autoridade Tributária e Aduaneira, enquanto a Componente 18 foi concebida para assegurar que o registo predial seja totalmente digitalizado e esteja disponível na Internet. Juntos, estes investimentos deverão garantir que a BUPi (interface *Balcão Único do Prédio*) será o portal digital único para as diferentes fontes de informação sobre os prédios rústicos. Estas ligações sólidas maximizam os benefícios potenciais dos investimentos e das reformas propostas, em consonância com os objetivos do MRR.

Estão também previstas reformas e investimentos importantes que devem abordar os estrangulamentos transversais existentes e, por conseguinte, reforçar o impacto dos investimentos de todo o plano. A maior eficiência do sistema judicial prevista na Componente 18 deverá trazer benefícios a todas as partes interessadas, desde os cidadãos às empresas, uma vez que estas últimas deverão ver reduzidos os encargos administrativos associados ao arranque da atividade e a outras fases do seu ciclo de vida em virtude da racionalização dos requisitos de licenciamento e da digitalização dos diferentes procedimentos. Do mesmo modo, as medidas estruturais previstas nas Componentes 17, 18 e 19 (como as reformas da tributação, o portal digital único, a aplicação do princípio «uma só vez» nas interações com a administração), deverão aumentar a eficácia do investimento público, reduzir a burocracia e facilitar as interações com a administração pública. Também o esforço concertado de requalificação e digitalização e a tónica nos domínios da ciência, tecnologia, engenharia, artes e matemática, aliados ao impulso dado à investigação e à inovação, deverão proporcionar o saber-fazer necessário ao crescimento e reforçar a capacidade produtiva do país (Componentes 5, 6, 10, 11, 12, 14, 16 e 20).

O plano não apresenta incoerências ou contradições entre as suas diferentes componentes. Houve o cuidado de garantir que os prazos de execução e as reformas e investimentos estivessem alinhados de modo a assegurar o êxito da execução das medidas.

Atentos os desafios a enfrentar, o plano de recuperação e resiliência apresenta uma abordagem equilibrada entre reformas e investimentos. Conforme referido na secção 4.2, o plano visa dar resposta à maior parte dos desafios identificados nas recomendações específicas por país, pelo que a combinação de reformas e investimentos proposta é adequada. A fim de promover a coerência com os outros instrumentos, nomeadamente os fundos da política de coesão, é incentivada uma repartição territorial equilibrada dos recursos.

Conclusão sobre a avaliação do critério 2.11 do anexo V do Regulamento MRR

Tendo em conta a avaliação qualitativa de todas as componentes do plano de recuperação e resiliência de Portugal, o seu peso individual (dimensão, relevância, dotação financeira) e as suas interações, o plano contém medidas para a execução de reformas e investimentos públicos que, em grande medida, representam ações coerentes. Tal justificaria uma notação de A ao abrigo do critério de avaliação 2.11 do anexo V do Regulamento MRR.

5. ANEXO

Quadro 8 Etiquetagem climática e digital

ID da medida/submedida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
RE-C01-i01	Cuidados de Saúde Primários com mais respostas — Construção de novas unidades de cuidados de saúde	155	025ter	40 %		

ID da medida/sub medida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
RE-C01-i01	Cuidados de Saúde Primários com mais respostas — Renovação de instalações e equipamentos de saúde para garantir a acessibilidade, a qualidade e as condições de segurança nos centros de cuidados de saúde primários (i)	11	026bis	100 %		
RE-C01-i01	Cuidados de Saúde Primários com mais respostas — Renovação de instalações e equipamentos de saúde para garantir a acessibilidade, a qualidade e as condições de segurança nos centros de cuidados de saúde primários (ii)	134	026	40 %		
RE-C01-i01	Cuidados de Saúde Primários com mais respostas — Aquisição de veículos elétricos para a prestação de cuidados de saúde	23	n.d.[36]	100 %		
RE-C01-i01	Cuidados de Saúde Primários com mais respostas — Telemedicina/tele-cuidados de saúde	6			095	100 %
RE-C01-i02	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e Rede Nacional de Cuidados Paliativo — Reforçar a capacidade de resposta das redes nacionais de cuidados continuados integrados e de cuidados paliativos hospitalares e ambulatórios	198	025ter	40 %		
RE-C01-i03	Conclusão da Reforma da Saúde Mental e implementação da Estratégia para as Demências — Conclusão do reforço da rede de cuidados de saúde mental	59	026bis	100 %		

[36] A «metodologia de acompanhamento da ação climática» anexa ao Regulamento relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência não estabelece domínios de intervenção que permitam o acompanhamento da ação climática ou ambiental dos veículos elétricos ou híbridos recarregáveis, com exceção dos veículos de transportes urbanos abrangidos pelo domínio de intervenção 074. Nos termos do artigo 18.º, n.º 4, alínea e), do referido regulamento, essa metodologia deve, contudo, «ser utilizada em conformidade para medidas que não possam ser diretamente enquadradas num dos domínios de intervenção enumerados no anexo VI». Neste contexto, a Comissão aplicou um coeficiente de contributo climático de 100 % para os veículos de emissões zero de todas as categorias (incluindo os veículos elétricos a bateria e os veículos movidos a pilhas de combustível/hidrogénio).

ID da medida/submedida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
RE-C01-i05-RAM	Fortalecimento do Serviço Regional de Saúde da Madeira — Aumento do número de vagas em cuidados continuados integrados do Serviço Regional de Saúde da Madeira	45	025ter	40 %		
RE-C01-i05-RAM	Fortalecimento do Serviço Regional de Saúde da Madeira — Renovação energética de instalações de cuidados de saúde do Serviço Regional de Saúde da Madeira	23	026	40 %		
RE-C01-i06	Transição digital da Saúde	300			095	100 %
RE-C01-i07-RAM	Digitalização do Serviço Regional de Saúde da Madeira	15			095	100 %
RE-C01-i08-RAA	Hospital Digital dos Açores	30			095	100 %
RE-C02-i01	Programa de apoio ao acesso à habitação — Renovação	466	025	40 %		
RE-C02-i01	Programa de apoio ao acesso à habitação — Nova construção (i)	670	025ter	40 %		
RE-C02-i02	Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário — Nova construção (i)	140	025ter	40 %		
RE-C02-i02	Bolsa nacional de alojamento urgente e temporário — Renovação	21	025	40 %		
RE-C02-i03-RAM	Reforço da oferta de habitação apoiada na Região Autónoma da Madeira — Nova construção	129	025ter	40 %		
RE-C02-i03-RAM	Reforço da oferta de habitação apoiada na Região Autónoma da Madeira — Renovação	6	025	40 %		
RE-C02-i03-RAM	Reforço da oferta de habitação apoiada na Região Autónoma da Madeira — Tecnologias da Informação	2			011	100 %

ID da medida/sub medida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
RE-C02-i04-RAA	Aumentar as condições habitacionais do parque habitacional da Região Autónoma dos Açores — Nova construção	37	025ter	40 %		
RE-C02-i04-RAA	Aumentar as condições habitacionais do parque habitacional da Região Autónoma dos Açores — Renovação	23	025bis	100 %		
RE-C02-i05	Parque público de habitação a custos acessíveis (empréstimo) — Renovação	256	025	40 %		
RE-C02-i05	Parque público de habitação a custos acessíveis (empréstimo) — Nova construção	519	025ter	40 %		
RE-C02-i06	Alojamento Estudantil a custos acessíveis (empréstimo) — Renovação	249	025bis	100 %		
RE-C02-i06	Alojamento Estudantil a custos acessíveis (empréstimo) — Nova construção	126	025ter	40 %		
RE-R1-C03-i1	Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais: Construção de equipamento social	183	025ter	40 %		
RE-R1-C03-i1	Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais: Renovação de equipamento social	86	026	40 %		
RE-R1-C03-i1:	Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais: veículos elétricos para prestar serviços sociais de apoio à comunidade	62	n/d[37]	100 %		
RE-R1-C03-i1	Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais: equipamento informático para prestar serviços sociais de apoio à comunidade	9			013	100 %

[37] A «metodologia de acompanhamento da ação climática» anexa ao Regulamento relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência não estabelece domínios de intervenção que permitam o acompanhamento da ação climática ou ambiental dos veículos elétricos ou híbridos recarregáveis, com exceção dos veículos de transportes urbanos abrangidos pelo domínio de intervenção 074. Nos termos do artigo 18.º, n.º 4, alínea e), do referido regulamento, essa metodologia deve, contudo, «ser utilizada em conformidade para medidas que não possam ser diretamente enquadradas num dos domínios de intervenção enumerados no anexo VI». Neste contexto, a Comissão aplicou um coeficiente de contributo climático de 100 % para os veículos de emissões zero de todas as categorias (incluindo os veículos elétricos a bateria e os veículos movidos a pilhas de combustível/hidrogénio).

ID da medida/submedida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
RE-R1-C03-i3-RAM	Fortalecimento das Respostas Sociais na Região Autónoma da Madeira: construção de instalações sociais	36	025ter	40 %		
RE-R1-C03-i3-RAM	Fortalecimento das Respostas Sociais na Região Autónoma da Madeira: renovação de instalações sociais	43	026	40 %		
RE-R1-C03-i4-RAA	Implementar a Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social: Redes de Apoio Social (Açores) — veículos elétricos para a prestação de serviços sociais de apoio à comunidade	3	n/d[38]	100 %		
RE-R1-C03-i4-RAA	Implementar a Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social: Redes de Apoio Social (Açores) — construção de instalações sociais	9	025ter	40 %		
RE-R1-C03-i4-RAA	Implementar a Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social: Redes de Apoio Social (Açores) — renovação de instalações sociais	5	026	40 %		
RE-C03-i05	Plataforma +Acesso (informações e ferramentas digitais para a inclusão das pessoas com deficiência)	3			011	100 %
RE-C04-i01	Redes Culturais e Transição Digital	93			011	100 %
RE-C04-i02	Património cultural — Requalificação de instalações culturais classificadas como património cultural	148	026	40 %		

[38] A «metodologia de acompanhamento da ação climática» anexa ao Regulamento relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência não estabelece domínios de intervenção que permitam o acompanhamento da ação climática ou ambiental dos veículos elétricos ou híbridos recarregáveis, com exceção dos veículos de transportes urbanos abrangidos pelo domínio de intervenção 074. Nos termos do artigo 18.º, n.º 4, alínea e), do referido regulamento, essa metodologia deve, contudo, «ser utilizada em conformidade para medidas que não possam ser diretamente enquadradas num dos domínios de intervenção enumerados no anexo VI». Neste contexto, a Comissão aplicou um coeficiente de contributo climático de 100 % para os veículos de emissões zero de todas as categorias (incluindo os veículos elétricos a bateria e os veículos movidos a pilhas de combustível/hidrogénio).

ID da medida/sub medida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
RE-C04-i02	Património cultural — Saber Fazer: proteção das técnicas artesanais e criação de um catálogo de atividades	2	047	40 %		
RE-C05-i01.02	Agendas/Alianças verdes para a inovação empresarial	372	022	100 %		
RE-C05-i02	Missão Interface — renovação da rede de suporte científico e tecnológico e orientação para o tecido produtivo — Verde	82	022	100 %		
RE-C05-i02	Missão Interface — renovação da rede de suporte científico e tecnológico e orientação para o tecido produtivo — Outras áreas	104			021	40 %
RE-C05-i03	Agenda de investigação e inovação para a sustentabilidade da agricultura, alimentação e agroindústria (Agenda de Inovação para a Agricultura 20 30) — Dimensão Ecológica (i)	45	022	100 %		
RE-C05-i03	Agenda de investigação e inovação para a sustentabilidade da agricultura, alimentação e agroindústria (Agenda de Inovação para a Agricultura 20 30) — Dimensão Ecológica (ii)	36	050	40 %		
RE-C05-i03	Agenda de investigação e inovação para a sustentabilidade da agricultura, alimentação e agroindústria (Agenda de Inovação para a Agricultura 20 30) — Dimensão Digital	12			009bis	100 %
RE-C05-i05-RAA	Relançamento Económico da Agricultura Açoriana — Outras medidas	20	047	40 %		
RE-C06-i01	Modernização dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional — Construção de centros de formação profissional	26	025ter	40 %		
RE-C06-i01	Modernização dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional — Renovação de centros de formação profissional	127	026bis	100 %		

ID da medida/sub medida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
RE-C06-i01	Modernização dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional — Equipamento para reforçar as competências digitais	521			108	100 %
RE-C06-i01	Modernização dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional — Competências para a economia verde	36	01	100 %		
RE-C06-i04	Programa Impulso Jovens STEAM — Promover a inscrição em cursos no domínio da ciência, tecnologia, engenharia, artes e matemática (STEAM) e alargar a rede Ciência Viva	130			108	100 %
RE-C06-i05-RAA	Qualificação de adultos e aprendizagem ao longo da vida (Açores) — Apoio às competências digitais	14			108	100 %
RE-C06-i05-RAA	Qualificação de adultos e aprendizagem ao longo da vida (Açores) — Modernização das escolas profissionais	8	026bis	100 %		
RE-C07-i01	Áreas de Acolhimento Empresarial — Sistemas de produção e armazenamento de energia renovável (energia solar)	36	029	100 %		
RE-C07-i01	Áreas de Acolhimento Empresarial — Sistemas de produção e armazenamento de energia renovável (sistemas energéticos)	38	033	100 %	033	40 %
RE-C07-i01	Áreas de Acolhimento Empresarial — Intervenções piloto para melhorar a estabilidade energética	15	024	40 %		
RE-C07-i01	Áreas de Acolhimento Empresarial — Mobilidade sustentável	7	077	100 %		
RE-C07-i01	Áreas de Acolhimento Empresarial — Reforço da cobertura com 5G	10			051	100 %
RE-C07-i01	Áreas de Acolhimento Empresarial — Medidas ativas de prevenção e proteção contra incêndios	3	036	100 %		

ID da medida/submedida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
RE-C08-i01	Transformação da Paisagem dos Territórios de Floresta Vulneráveis	270	036	100 %		
RE-C08-i02	Cadastro da Propriedade Rústica e Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo	86	036	100 %	011	100 %
RE-C08-i03	Faixas de gestão de combustível — Rede Primária	120	036	100 %		
RE-C08-i04	Meios de prevenção e combate a incêndios rurais	89	036	100 %		
RE-C08-i05	Programa MAIS Floresta» (prevenção e combate a incêndios)	50	036	100 %		
RE-C09-i01	Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve	200	040	40 %		
RE-C09-i02	Aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato — Construção de barragem	43	040	40 %		
RE-C09-i02	Aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato — Construção de mini-hídrica	2	032	100 %		
RE-C09-i02	Aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato — Sistema de reforço de afluências	14	040	40 %		
RE-C09-i02	Aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato — Infraestrutura dos blocos de rega	47	040	40 %		
RE-C09-i02	Aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato — Reforço do abastecimento da barragem de Póvoa e Meadas	5	040	40 %		
RE-C09-i02	Aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato — Expropriações e indemnizações ambientais	8	040	40 %		

ID da medida/sub medida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
RE-C09-i03-RAM	Plano de eficiência e reforço hídrico dos sistemas de abastecimento e regadio da Madeira	70	040	40 %		
TC-C10-i01	Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul — Infraestruturas e equipamentos digitais	1			055	100 %
TC-C10-i01	Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul — Competências para a Transição Ecológica	4	01	100 %		
TC-C10-i01	Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul — Proteção da natureza e da biodiversidade	35	050	40 %		
TC-C10-i01	Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul — Construção de edifícios	37	025ter	40 %		
TC-C10-i01	Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul — Renovação de edifícios	3	026bis	100 %		
TC-C10-i01	Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul — Medidas de adaptação às alterações climáticas (por exemplo, ocorrência de inundações)	6	037	100 %		
TC-C10-i02	Transição verde e digital e segurança nas Pescas — Eficiência energética nas empresas	21	024	40 %		
TC-C10-i03	Centro de Operações de Defesa do Atlântico e Plataforma Naval — Proteção da Natureza e da Biodiversidade	110	050	40 %		
TC-C10-i03	Centro de Operações de Defesa do Atlântico e Plataforma Naval — Competências para a transição ecológica	2	01	100 %		
TC-C10-i04-RAA	Desenvolvimento do «Cluster do Mar dos Açores» — Proteção da natureza e da biodiversidade	18	050	40 %		
TC-C10-i04-RAA	Desenvolvimento do «Cluster do Mar dos Açores» — Construção de edifícios	14	025ter	40 %		

ID da medida/submedida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
TC-C11-i01	Descarbonização da indústria	715	024ter	100 %		
TC-C12-i01	Bioeconomia — Investigação e Inovação	120	022	100 %		
TC-C12-i01	Bioeconomia — Formação e sensibilização	3	01	100 %		
TC-C12-i01	Bioeconomia — Gestão florestal	16	036	100 %		
TC-C13-i01	Eficiência energética em edifícios residenciais	300	025bis	100 %		
TC-C13-i02	Eficiência energética edifícios da administração pública central	240	026bis	100 %		
TC-C13-i03	Eficiência energética em edifícios de serviços	70	024ter	100 %		
TC-C14-i01	Hidrogénio e gases renováveis	185	032	100 %		
TC-C14-i02-RAM	Eletricidade renovável no Arquipélago da Madeira	69	032	100 %		
TC-C14-i03-RAA	Transição energética nos Açores	116	032	100 %		
TC-C15-i01	Expansão da Rede de Metro de Lisboa — Linha Vermelha até Alcântara	304	073	100 %		
TC-C15-i02	Expansão da Rede de Metro do Porto — Casa da Música-Santo Ovídio	299	073	100 %		

ID da medida/sub medida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
TC-C15-i03	Metro Ligeiro de Superfície Odivelas-Loures	250	073	100 %		
TC-C15-i04	Linha BRT Boavista-Império	66	073	100 %		
TC-C15-i05	Descarbonização dos transportes públicos	48	074	100 %		
TD-C16-i01	Capacitação Digital das Empresas (Formação)	100			108	100 %
TD-C16-i02	Transição Digital das Empresas	450			010	100 %
TD-C16-i03	Catalisação da Transição Digital das Empresas	100			010	100 %
TD-C17-i01	Sistemas de informação de Gestão Financeira Pública	163			011	100 %
TD-C17-i02	Modernização da infraestrutura do sistema de informação patrimonial da Autoridade Tributária	43			011	100 %
TD-C17-i03	Transição digital da Segurança Social	200			011	100 %
TD-C18-i01	Justiça económica e ambiente de negócios — transição digital e resiliência dos sistemas informáticos	267			011quater	100 %
TD-C19-i01	Reformular o atendimento dos serviços públicos e consulares — ações de digitalização para implementar o paradigma «digital por definição»)	165			011	100 %
TD-C19-i01	Reformular o atendimento dos serviços públicos e consulares — construção de Lojas do Cidadão e de Espaços Cidadão	23	025ter	40 %		

ID da medida/sub medida	Designação da medida/submedida	Orçamento (m EUR)	Clima		Digital	
			DI	Coef. %	DI	Coef. %
TD-C19-i02	Serviços eletrónicos sustentáveis — reforço da valorização e exploração dos dados pelos serviços públicos, reforço da interoperabilidade e da partilha de dados	70			011	100 %
TD-C19-i03	Reforço do quadro geral de cibersegurança	47			021quinquies	100 %
TD-C19-i04	Infraestruturas críticas digitais eficientes, seguras e partilhadas	83			011	100 %
TD-C19-i05-RAM	Transição digital da administração pública da Madeira	78			011	100 %
TD-C19-i06-RAA	Transição digital da administração pública dos Açores	25			011	100 %
TD-C19-i07	Administração Pública capacitada para a criação de valor público (formação de funcionários públicos em competências digitais)	88			016	40 %
TD-C20-i01	Transição digital na Educação	500			012	100 %
TD-C20-i02-RAA	Educação digital (Açores)	38			012	100 %
TD-C20-i03-RAM	Programa de aceleração da digitalização da educação (Madeira)	21			012	100 %

DI = domínio de intervenção
Coef. = Coeficiente para o cálculo do apoio às metas em matéria de alterações climáticas e de transição digital, com base nos anexos VI e VII do Regulamento MRR