



Bruxelas, 26.2.2020
SWD(2020) 521 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório relativo a Portugal de 2020

que acompanha o documento

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU E AO EUROGRUPO

Semestre Europeu de 2020: avaliação dos progressos realizados em matéria de reformas estruturais, prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, e resultados das apreciações aprofundadas efetuadas no âmbito do Regulamento (UE) n.º 1176/2011

{COM(2020) 150 final}

ÍNDICE

SÍNTESE	4
1. SITUAÇÃO ECONÓMICA E PERSPETIVAS*	9
2. PROGRESSOS REALIZADOS NA APLICAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS A PORTUGAL	17
3. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA APRECIACÃO APROFUNDADA NO ÂMBITO DO PDM	25
3.1. INTRODUÇÃO	25
3.2. DESEQUILÍBRIOS E RESPECTIVA GRAVIDADE	25
3.3. EVOLUÇÃO, PERSPETIVAS E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS	26
3.4. AVALIAÇÃO GLOBAL	28
4. PRIORIDADES EM MATÉRIA DE REFORMAS	31
4.1. FINANÇAS PÚBLICAS E FISCALIDADE *	31
4.2. SETOR FINANCEIRO*	41
4.3. MERCADO DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS *	45
4.4. COMPETITIVIDADE, REFORMAS E INVESTIMENTO *	59
4.5. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	74
ANEXO A: QUADRO RECAPITULATIVO	80
ANEXO B: ANÁLISE DA COMISSÃO SOBRE A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E RISCOS ORÇAMENTAIS	89
ANEXO C: QUADROS DOS INDICADORES NORMALIZADOS	90
ANEXO D: ORIENTAÇÕES EM MATÉRIA DE INVESTIMENTO NO ÂMBITO DO FUNDO PARA UMA TRANSIÇÃO JUSTA (2021-2027) PARA PORTUGAL	96
ANEXO E: PROGRESSOS EM DIREÇÃO AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)	98
Referências	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1:	Principais indicadores económicos e financeiros	16
Quadro 2.1:	Avaliação da aplicação das recomendações dirigidas a Portugal em 2019 (*)	21
Quadro 3.1:	Análise de sensibilidade: saldo da balança corrente e posição líquida de investimento internacional	26
Quadro 3.2:	Matriz de avaliação do PDM	29
Quadro 4.2.1:	Indicadores de estabilidade financeira	42
Quadro C.1:	Indicadores do mercado financeiro	90
Quadro C.2:	Principais indicadores do painel de indicadores sociais	91
Quadro C.3:	Indicadores da educação e do mercado de trabalho	92
Quadro C.4:	Indicadores de inclusão social e saúde	93
Quadro C.5:	Indicadores de desempenho do mercado dos produtos e indicadores da política nesse domínio	94
Quadro C.6:	Crescimento Verde	95
Quadro E.1:	Indicadores dos progressos de Portugal em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)	99

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1:	Contributos para o crescimento real do PIB	9
Gráfico 1.2:	PIB <i>per capita</i> em PPC	9
Gráfico 1.3:	Crescimento das remunerações nominais: real e estimado com base nos parâmetros económicos fundamentais	11
Gráfico 1.4:	Balança comercial de bens	12
Gráfico 1.5:	Balança corrente e posição líquida de investimento internacional	13
Gráfico 1.6:	Rendibilidade dos capitais próprios (%), bancos nacionais	14
Gráfico 2.1:	Nível de implementação das recomendações específicas por país (REP) de 2011-2019	17
Gráfico 4.1.1:	Projeções da dívida pública com o cenário de base e com cenários alternativos para o crescimento do PIB e as taxas de juro	32
Gráfico 4.1.2:	Projeções da dívida pública com o cenário de base e com cenários alternativos para o crescimento do PIB e as taxas de juro	33
Gráfico 4.1.3:	Despesas públicas por função em 2017	35
Gráfico 4.1.4:	Investimento público entre 2001 e 2018	36
Gráfico 4.1.5:	Receitas fiscais por função económica em 2018	38
Gráfico 4.1.6:	Tempo necessário para declarar e pagar impostos na área do euro (2018)	39
Gráfico 4.2.1:	Desapareceu o hiato de financiamento	41
Gráfico 4.2.2:	Os empréstimos não produtivos estão a crescer, mas o volume de empréstimos em termos brutos está ainda a diminuir	42
Gráfico 4.2.3:	Os novos empréstimos hipotecários quadruplicaram, os novos empréstimos ao consumo duplicaram, os novos empréstimos às empresa continuam a diminuir	43

Gráfico 4.2.4: Preços da habitação (novas habitações) sobem cada vez mais rapidamente, à medida que a poupança deixa praticamente de ser remunerada	43
Gráfico 4.2.5: Diferencial de avaliação com base no preço/rendimento, no preço/renda e na avaliação pelo modelo baseado nos parâmetros fundamentais	44
Gráfico 4.3.1: Taxa de desemprego e mão de obra adicional potencial	45
Gráfico 4.3.2: Variação anual da taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados e com qualificações médias (idades entre 20 e 64 anos) desde o primeiro trimestre de 2009	46
Gráfico 4.3.3: Taxa de risco de pobreza ou exclusão social e respetivos componentes	50
Gráfico 4.4.1: Produtividade total dos fatores	59
Gráfico 4.4.2: Evolução do investimento líquido	60
Gráfico 4.4.3: Produtividade do trabalho a nível agregado e a nível setorial	60
Gráfico 4.4.4: Variação da população total nas regiões NUT3, 2011-2018 (variação em %)	68
Gráfico 4.5.1: Emissões de gases com efeito de estufa em Portugal, por setor	75

LISTA DE CAIXAS

Caixa 2.1: Os fundos e programas da UE devem contribuir para enfrentar os desafios estruturais e promover o crescimento e a competitividade em Portugal	23
Caixa 4.3.1: Acompanhamento do desempenho sob a perspetiva do Pilar Europeu dos Direitos Sociais	49
Caixa 4.3.2: Envelhecimento demográfico	49
Caixa 4.4.1: Desafios em matéria de investimento e reformas em Portugal	63

SÍNTESE

Um desempenho económico positivo e um esforço no plano político têm ajudado Portugal a dar resposta a alguns dos desafios com que se defronta ⁽¹⁾. A expansão económica permitiu reduzir consideravelmente o desemprego. Embora Portugal tenha igualmente progredido no que toca à redução dos desequilíbrios macroeconómicos relacionados com o endividamento público e privado, estes continuam a situar-se em níveis elevados. No que diz respeito aos outros desequilíbrios verificaram-se poucos progressos, em especial no que toca à produtividade e a posição líquida de investimento internacional. Para resolver estes problemas, Portugal está a adotar medidas no domínio da educação, das competências, da inovação, do ambiente empresarial e da eficiência do sistema judicial.

O desempenho económico de Portugal continua a ser favorável. A economia portuguesa continua a crescer mais rapidamente do que a média da UE, estimada em 2 % em 2019, embora a sua taxa de crescimento tenha diminuído um pouco. A taxa de emprego situa-se acima do objetivo da estratégia Europa 2020 e o desemprego baixou para o nível mais baixo dos últimos 17 anos. Tanto o desemprego de longa duração como o desemprego dos jovens continuaram a diminuir, sendo todavia superiores à média da UE. A debilidade da procura externa afeta negativamente as exportações, mas a procura interna continua a crescer de forma constante, suportada pelo consumo privado e pelo investimento. Apesar de as empresas se depararem com expectativas económicas mais fracas, especialmente no setor industrial, o reforço da utilização dos fundos da UE deverá apoiar o crescimento e o investimento.

Portugal continua a corrigir os seus desequilíbrios macroeconómicos. Embora os progressos sejam regulares a nível da maioria dos desequilíbrios, a redução dos passivos externos abrandou substancialmente desde 2018. Os rácios

da dívida do setor privado e do setor público estão a melhorar e as perspetivas afiguram-se favoráveis. Registaram-se igualmente progressos significativos na redução do volume de empréstimos não produtivos, embora se partisse de um nível elevado. Após dois anos de crescimento fraco, a produtividade do trabalho aumentou mais substancialmente em 2019, mas a diferença em relação aos Estados-Membros mais avançados continua a ser significativa.

As finanças públicas beneficiaram de uma procura interna resiliente e de condições de financiamento favoráveis. Receitas cíclicas mais elevadas, associadas a uma redução dos encargos com juros e um investimento público contido, traduziram-se na melhoria dos saldos orçamentais global e estrutural. Por outro lado, prevê-se que o saldo primário estrutural das contas públicas se deteriore ligeiramente ao longo do período das previsões da Comissão. Prevê-se que o rácio da dívida pública em relação ao PIB continue a diminuir de forma constante, embora seja provável que continue a ser muito sensível a qualquer agravamento das condições económicas e financeiras de Portugal.

Portugal enfrenta importantes défices de investimento. Conseguir a neutralidade carbónica da economia até 2050 exige um investimento significativo nos setores da energia e dos transportes. Prevê-se que as alterações climáticas tornem as catástrofes naturais mais frequentes e extremas. O investimento na prevenção de riscos e na adaptação às alterações climáticas e atenuação dos seus efeitos é, por conseguinte, essencial para alcançar um crescimento sustentável. O investimento em infraestruturas de transporte, em especial na rede ferroviária e nos portos, contribuiria para tornar Portugal mais competitivo em comparação com outros países. O baixo investimento em investigação e inovação prejudica a especialização produtiva de Portugal. A parte das despesas de investigação e desenvolvimento em percentagem do PIB continua abaixo da média da UE, o que está a travar as perspetivas de Portugal de aumento da parte do valor acrescentado na economia.

Portugal registou progressos limitados na aplicação das recomendações que lhe foram dirigidas em 2019.

⁽¹⁾ O presente relatório analisa a economia portuguesa sob a perspetiva da Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável da Comissão Europeia, publicada em 17 de dezembro de 2019. Nesse documento, a Comissão apresenta uma nova estratégia sobre a forma de abordar não apenas os desafios económicos de curto prazo mas também os desafios com que a economia se depara a mais longo prazo. Esta nova agenda económica para a sustentabilidade concorrencial assenta em quatro vertentes: sustentabilidade ambiental, ganhos de produtividade, equidade e estabilidade macroeconómica.

Registaram-se alguns progressos nos seguintes domínios:

- Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho.
- Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho.
- Aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação.
- Focalizar a política económica relacionada com o investimento na transição energética e para uma economia hipocarbónica, e no alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.
- Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a empréstimos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação.
- Aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.

Registaram-se progressos limitados nos seguintes domínios:

- Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas que promovem o crescimento económico, e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais.
- Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.
- Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.

- Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, e nas infraestruturas ferroviárias e portuárias.

- Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento.

Não se registaram nenhuns progressos no seguinte domínio:

- Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas.

Portugal está a conseguir bons resultados na maioria dos aspetos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O seu desempenho é superior à média a nível da disparidade entre homens e mulheres no emprego, das desigualdades de rendimento e das taxas de emprego, desemprego e desemprego de longa duração. No entanto, a percentagem de estudantes que abandonam precocemente o ensino ou a formação constitui um problema importante, tal como o baixo nível de competências digitais. As alterações introduzidas no sistema de proteção social não melhoraram o contributo das transferências sociais para a redução da pobreza.

No que diz respeito aos progressos para a consecução dos objetivos nacionais no âmbito da estratégia Europa 2020, Portugal está perto de cumprir a sua meta em matéria de energias renováveis e mantém-se em linha com os objetivos de eficiência energética. No entanto, subsistem alguns desafios nestes domínios. Portugal deverá cumprir os seus objetivos de redução das emissões nos setores conhecidos como setores de «partilha de esforços» (transportes, edifícios, agricultura e resíduos), com uma margem de 25 pontos percentuais. A taxa de emprego permanece ligeiramente acima do objetivo de 75 %. A redução da pobreza revela uma tendência positiva, ultrapassando em 175 % o objetivo inicial de 200 000 pessoas. Registaram-se progressos adicionais em 2018 a nível da redução da taxa de abandono escolar (abandono escolar precoce), mas este continua a ser superior à meta de 10%. O cumprimento dos objetivos em matéria de investimento em investigação e

desenvolvimento e de conclusão do ensino superior continua a ser difícil.

Os progressos na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são díspares nos diferentes domínios ⁽²⁾. Registaram-se progressos satisfatórios relativamente ao ODS 8 «Trabalho digno e crescimento económico», graças à melhoria do PIB real *per capita*, ao aumento do emprego e à redução do número de pessoas empregadas que estão, ainda assim, em risco de pobreza. Em contrapartida, o ODS 13 «Ação climática» requer um acompanhamento de perto. Embora o Governo tenha estabelecido uma agenda ambiciosa em matéria de clima e energia, incluindo um objetivo de neutralidade carbónica até 2050, os indicadores conexos deterioraram-se nos últimos anos. Isto verifica-se, em especial, a nível das emissões totais de gases com efeito de estufa e do consumo de energia. A plena implementação dos planos estratégicos do Governo garantiria progressos em relação ao ODS 13.

As principais conclusões da apreciação aprofundada contida no presente relatório e os desafios estratégicos que lhes estão associados são os seguintes:

- **Os desequilíbrios externos estão atualmente a corrigir-se mais lentamente e prevê-se um novo abrandamento do processo de correção.** Isto parece dever-se, em grande medida, a um aumento das importações de bens de equipamento relacionados com o investimento. Se esta tendência se mantiver, a poupança interna terá de aumentar concomitantemente, para ser possível prosseguir a correção dos desequilíbrios externos a um ritmo satisfatório. A importância das exportações está a aumentar de forma constante, tendo a

2) No âmbito da sua base jurídica, o Semestre Europeu pode contribuir para orientar as políticas nacionais na área económica e do emprego com vista à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, acompanhando os progressos e assegurando uma coordenação mais estreita dos esforços nacionais. O presente relatório contém uma análise e um acompanhamento reforçados dos ODS. Um novo anexo (anexo E) apresenta uma análise estatística das tendências no que diz respeito aos ODS em Portugal durante os últimos cinco anos, com base no conjunto de indicadores dos ODS da UE do Eurostat.

sua parte no PIB aumentado de 27,3 %, em 2009, para 43,5 % em 2018. Além disso, os passivos não ligados a dívida estão a aumentar a sua proporção nos desequilíbrios externos.

- **A dívida pública de Portugal continua a diminuir regularmente, partindo de um nível elevado.** Depois de ter descido para 122,2 % do PIB em 2018, estima-se que o rácio da dívida pública relativamente ao PIB tenha diminuído para 119,2 % em 2019, e o saldo orçamental global se tenha aproximado gradualmente do equilíbrio. Prevê-se que o rácio da dívida pública relativamente ao PIB continue a diminuir em 2020 e 2021, embora a menor ritmo. Portugal desenvolveu esforços para reduzir as despesas com juros, alargar o prazo médio de vencimento da dívida e reduzir os picos anuais no perfil de amortização da dívida. Uma estratégia de consolidação mais favorável ao crescimento e a realização de progressos a nível das reformas poderiam contribuir para melhorar ainda mais a sustentabilidade orçamental de Portugal. Há margem para melhorar o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e a orçamentação. Essas medidas poderiam contribuir para retardar a acumulação de pagamentos em atraso no setor hospitalar e tornar as empresas públicas e o sistema de pensões mais sustentáveis, criando assim margem de manobra para melhorar a qualidade das finanças públicas.
- **A dívida privada está a diminuir a um ritmo suficientemente rápido.** O rácio da dívida, que passou de 210 % para 155 % do PIB, está agora muito mais próximo do limiar nominal indicativo de 133 %. No entanto, este desvio é ainda acentuado se avaliado em termos de indicadores específicos do país. O setor empresarial está a desendividar-se um pouco mais rapidamente do que os agregados familiares, embora esse diferencial se tenha estreitado desde o início de 2019.
- **Os bancos portugueses continuaram a melhorar a qualidade dos seus ativos, na sequência de novas vendas de empréstimos não produtivos.** Todavia, o seu rácio de empréstimos não produtivos continua a ser

elevado em comparação com os seus pares europeus, tornando-os vulneráveis a choques adversos. Estão em curso esforços para eliminar os obstáculos que subsistem, nos quadros jurídico e judicial, à resolução dos empréstimos não produtivos. Além disso, os bancos, embora os seus rácios de fundos próprios e de rendibilidade tenham registado uma ligeira melhoria nos últimos anos, continuam a enfrentar dificuldades, num contexto de estagnação do crescimento da concessão de crédito e de baixas taxas de juro.

- **A baixa produtividade afeta negativamente a convergência de rendimentos em Portugal.** Embora a economia esteja a crescer mais rapidamente do que a média da UE, a produtividade do trabalho tem registado escassas melhorias. Esta situação está a prejudicar o potencial de crescimento de Portugal e a manter os rendimentos baixos em comparação com a média da UE.

Outras questões estruturais fundamentais analisadas no presente relatório, que indiciam desafios específicos para a economia portuguesa, são as seguintes:

- **Estão em curso reformas para combater a segmentação do mercado de trabalho e promover a negociação coletiva.** Para fazer face à percentagem persistentemente elevada de trabalhadores com contratos temporários, um acordo tripartido conduziu a uma série de alterações do Código do Trabalho e do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social. Esta reforma procura igualmente melhorar a negociação coletiva através da redução da individualização das relações laborais e através de critérios mais rigorosos para pôr termo ou alterar os acordos coletivos. A capacidade da autoridade laboral para combater o falso trabalho por conta própria é também significativamente reforçada.
- **A situação em termos de pobreza e desigualdade continuou a melhorar, apesar de a proteção social ser fraca e de os preços da habitação terem subido.** Em

2018, a percentagem de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social diminuiu para 21,6 % e a desigualdade de rendimentos encontra-se agora próxima da média da UE. No entanto, as transferências sociais têm um impacto limitado na pobreza e o aumento dos preços da habitação está a agravar as pressões financeiras sobre os mais vulneráveis. Em 2018, as transferências sociais (excluindo pensões) reduziram a percentagem de pessoas em risco de pobreza em 23,8 %, significativamente abaixo da média da UE (34 %). Portugal está a tomar medidas para resolver o problema da acessibilidade dos preços da habitação, que está a tornar-se rapidamente um novo desafio a nível social.

- **As tendências demográficas em Portugal estão a exercer pressão sobre o emprego, a educação e formação, o bem-estar social e os sistemas de saúde e prestação de cuidados.** Até 2070, a população portuguesa em idade ativa deverá diminuir cerca de 40 %, e a população total 24 %, o que exigirá investimentos consideráveis em educação, formação e cuidados de saúde. Tendo em conta a baixa taxa de fertilidade de Portugal, as medidas de apoio familiar devem ser melhoradas, a fim de alcançar um melhor equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada, e de aumentar a cobertura da educação e acolhimento na primeira infância. Uma população envelhecida requererá igualmente mais cuidados de longa duração, pelo que o estatuto jurídico para os prestadores de cuidados informais, recentemente aprovado, constitui uma medida positiva. Será também essencial ter em conta as especificidades e necessidades de cada região, para se dar resposta a uma procura crescente de serviços de saúde.
- **O sistema de ensino português está a melhorar gradualmente, mas persistem alguns desafios.** As taxas de abandono precoce do ensino e formação e do ensino superior melhoraram acentuadamente na última década. Em geral, os níveis de competências também melhoraram. Contudo, uma grande parte dos adultos não concluiu o ensino secundário, a taxa de reprovações continua a ser elevada, as competências digitais são geralmente demasiado fracas e a

infraestrutura escolar carece de modernização. Os licenciados em tecnologias da informação e comunicação representam uma percentagem demasiado baixa em relação ao total. A população docente está a envelhecer e os professores carecem de estabilidade no emprego.

- Portugal adotou medidas significativas a nível do ensino e formação profissionais e da educação de adultos, mas é possível fazer melhor em termos de controlo e acompanhamento.** Os mecanismos de garantia da qualidade no ensino e formação profissionais foram melhorados. No entanto, os indicadores do Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade não são sistematicamente utilizados para controlar o sistema. O Ministério da Educação está atualmente a avaliar um programa nacional de alfabetização de adultos. A obtenção e o acompanhamento dos dados seriam úteis para assegurar que o ensino profissional e a educação de adultos são adequados às necessidades do mercado de trabalho e eficazes. A participação no programa emblemático *Qualifica*, concebido para fazer face ao baixo nível de competências da população adulta, continua a aumentar. No entanto, ainda não existem dados pormenorizados sobre a formação e a empregabilidade, o que torna difícil avaliar a sua eficácia.
- Estão a ser tomadas medidas para reduzir a carga administrativa e a eficiência judicial está a melhorar. Subsistem, contudo, desafios nos mercados dos produtos e serviços.** O programa *SIMPLEX+* centra-se fortemente nas iniciativas em matéria de administração pública *online*. Continuam a existir obstáculos setoriais associados ao licenciamento, nomeadamente em alguns serviços empresariais profissionais e no setor dos transportes, incluindo a rede ferroviária e os portos. Embora o sistema judicial esteja a tornar-se mais eficiente, persistem alguns desafios, nomeadamente o número de processos em atraso e o tempo necessário para chegar a uma decisão final no âmbito de processos individuais, que continuam a ser consideráveis. As autoridades continuam a aplicar medidas

destinadas a melhorar a situação. A concorrência no quadro dos contratos públicos aumentou. No entanto, as deficiências a nível da coordenação, da governação, do planeamento e da monitorização continuam a prejudicar a sua eficiência e a limitar a concorrência.

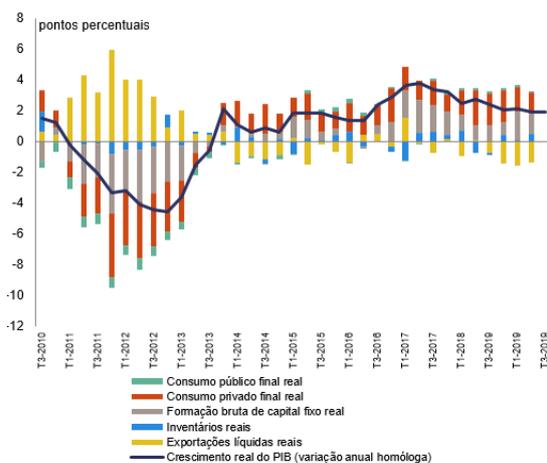
Portugal tem uma agenda ambiciosa no que diz respeito à adaptação às alterações climáticas e à atenuação dos seus efeitos, mas enfrenta dificuldades a nível da sua implementação. Apesar dos progressos significativos verificados com o aumento da quota das energias renováveis no cabaz energético, a economia portuguesa continua a ser mais intensiva em termos de emissões de gases com efeito de estufa do que a média da UE. Além disso, Portugal enfrenta dificuldades para travar a tendência ascendente do consumo de energia. A proposta da Comissão relativa a um Mecanismo para uma Transição Justa no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual para o período 2021-2027 inclui um Fundo para uma Transição Justa, um regime para uma transição justa ao abrigo do InvestEU, e um novo mecanismo de empréstimo do setor público com a participação do Banco Europeu de Investimento. Este Mecanismo tem por objetivo assegurar que a transição para a neutralidade climática da UE se faz de forma equitativa, ajudando as regiões mais afetadas em Portugal a fazer face ao impacto social e económico. As principais prioridades para efeitos de apoio pelo Fundo para uma Transição Justa encontram-se definidas no anexo D, com base na análise dos desafios que se colocam a nível de transição descritos no presente relatório.

1. SITUAÇÃO ECONÓMICA E PERSPETIVAS*

Crescimento do PIB

O desempenho económico de Portugal continua a ser favorável, embora o crescimento tenha registado um ligeiro abrandamento. As projeções a curto prazo beneficiaram de revisões significativas de dados estatísticos, elevando o crescimento do PIB para 3,5 % em 2017 e 2,4 % em 2018 (anteriormente calculados em 2,8 % e 2,1 %, respetivamente). A contração da procura externa provocou uma nova moderação em 2019, devido à redução das exportações líquidas, enquanto a procura interna continuou a ser resiliente. O crescimento é atualmente estimado em 2,0 % para 2019 e continua a superar a projeção para a média da UE. Tendo em conta os recentes relatórios sobre o comércio de retalho e a produção, bem como as expectativas em matéria de procura externa, prevê-se que o crescimento económico continue a abrandar, para se situar em 1,7 % em 2020 e 2021.

Gráfico 1.1: Contributos para o crescimento real do PIB:



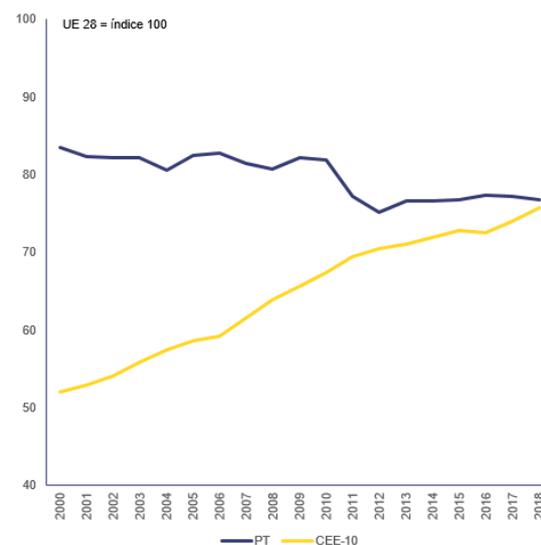
Fonte: Eurostat

Em resultado de uma retoma substancial do investimento, a procura interna manteve um forte contributo para o crescimento em 2019. Prevê-se que tanto o consumo privado como o investimento continuem a contribuir de forma significativa para o crescimento em 2020-21, embora a um ritmo mais lento. A antevista moderação do consumo privado prende-se com o recente abrandamento da criação de emprego. Entretanto, o investimento defronta-se com uma deterioração das expectativas económicas, em especial no setor industrial, mas será apoiado pelos

fundos da UE durante o período das previsões. Do lado da oferta, prevê-se que o forte desempenho dos serviços e da construção continue a compensar o fraco desempenho industrial.

O crescimento potencial passa a ser superior à média da área do euro. O forte desempenho económico de Portugal nos últimos anos tem um impacto positivo no crescimento potencial estimado. Com 1,8 % em 2019 e 1,9 % em 2020, encontra-se a um nível superior à média da UE, o que constitui uma melhoria significativa em relação ao nível historicamente baixo de -1,2 % registado em 2012. No entanto, tal não se traduziu numa convergência de rendimentos com os Estados-Membros mais avançados, uma vez que o rendimento *per capita* de Portugal medido em termos de paridades de poder de compra relativamente à média da UE continua a ser de cerca de 77 %. Esta tendência diverge significativamente da de outras economias em fase de recuperação. Com efeito, o rendimento médio *per capita* medido em termos de paridades de poder de compra dos dez países que aderiram à UE em 2004 já se encontra ao nível do de Portugal, tendo recuperado um diferencial de cerca de 17 pontos percentuais em 15 anos (gráfico 1.2).

Gráfico 1.2: PIB per capita em PPC



Fonte: Comissão Europeia

*CEE-10 refere-se aos dez Estados-Membros da Europa Central e Oriental que aderiram à UE em 2004.

Disparidades regionais

Embora a coesão interna de Portugal se tenha reforçado, o principal motivo que o explica foi o abrandamento do crescimento do PIB na região mais rica da capital. As disparidades regionais em Portugal começaram a diminuir por volta de 2010 e têm estado sempre numa trajetória descendente desde então. No entanto, uma parte importante desta regressão deve-se mais à contração mais acentuada na região do capital do que ao crescimento nas regiões menos desenvolvidas. Em 2017, o PIB *per capita* na área metropolitana de Lisboa correspondia exatamente à média da UE (100 %, menos 16 pontos percentuais do que em 2010), ao passo que - com exceção do Algarve (83 %) - era inferior a 75 % em todas as outras regiões. Ao nível sub-regional, as diferenças no PIB *per capita* variavam, em 2016, entre 109 % (no Alentejo Litoral) e 51 % (no Alto Tâmega).

A competitividade varia em Portugal de região para região, seguindo de perto a produção económica, o PIB *per capita*, a produtividade e os níveis de inovação. Numa perspetiva europeia, as regiões portuguesas carecem de competitividade. No Índice de Competitividade Regional (ICR) de 2019, a área metropolitana de Lisboa é a região portuguesa mais competitiva, classificada em 141º lugar entre as 282 regiões. Todas as outras regiões de Portugal estão classificadas entre o 212º e o 267º lugar. Em comparação com outras regiões da UE com características semelhantes, as regiões de Lisboa, do Centro, do Norte e do Alentejo apresentam um desempenho semelhante na maioria das vertentes da competitividade, e algumas das suas infraestruturas são mesmo classificadas como excelentes. No entanto, a Madeira, os Açores e, em especial, o Algarve, têm um desempenho insuficiente a muitos níveis.

Inflação

A inflação abrandou, passando de 1,2 % em 2018 para 0,3 % em 2019. Esta descida traduz um declínio significativo dos preços da energia, incluindo várias componentes regulamentares dos preços da eletricidade e do gás, bem como a baixa dos preços de outros serviços administrativos, como os transportes públicos e as telecomunicações. Além disso, a inflação

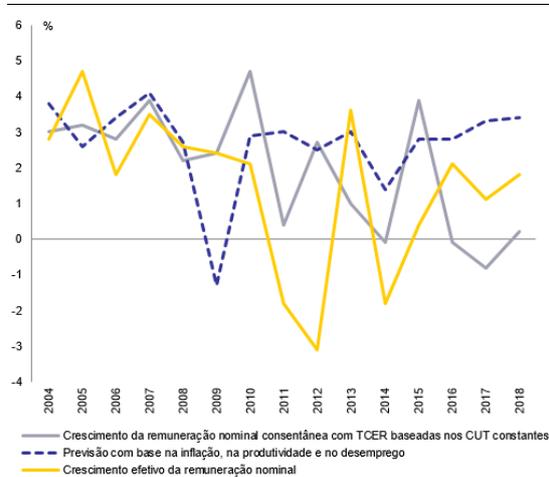
subjacente tem sido contida por um contínuo declínio dos preços dos bens industriais e uma descida dos preços do alojamento em relação ao ano anterior. Prevê-se que a inflação aumente ligeiramente nos próximos anos, ficando a inflação subjacente ligeiramente acima da taxa nominal. No entanto, a taxa de crescimento dos preços da habitação manteve-se elevada, situando-se em 10,1 % (variação homóloga) no segundo trimestre de 2019 (ver secção 4.2).

Mercado de Trabalho

O desemprego continua a diminuir. Foi estimado em 6,3 % em 2019 (contra 7,0 % em 2018) e prevê-se que diminua ainda para 5,9 % em 2020 e 5,6 % em 2021, de acordo com as previsões da Comissão do outono de 2019. A folga do mercado de trabalho deverá, entretanto, diminuir em consequência, acelerando-se ligeiramente o crescimento dos salários, também sob o efeito do descongelamento das progressões na carreira no setor público. Estas expectativas foram reforçadas pelos relatórios relativos aos salários em 2019, apontando para uma taxa de crescimento de cerca de 3 % (contra 2,5 % em 2018). Prevê-se que a produtividade laboral portuguesa tenha melhorado ligeiramente em 2019, após dois anos de declínio; por seu turno os custos unitários do trabalho deverão continuar a aumentar a uma taxa moderada de cerca de 2 %.

O crescimento dos salários é moderado, mas tem vindo a acelerar nos últimos anos, à medida que diminuía a folga do mercado de trabalho. O crescimento da remuneração nominal por trabalhador tornou-se positivo em 2015, aumentando para 2,3 % em 2017 e 2,5 % em 2018. Prevê-se que o crescimento da remuneração se aproxime dos 3 % em 2019 e nos dois anos seguintes (previsões da Comissão Europeia do outono de 2019). Registou-se um crescimento positivo dos salários reais, decorrido um ano após os salários nominais terem começado a crescer. A remuneração real por trabalhador cresceu 1,2 % em 2018, prevendo-se que cresça 2,7 % em 2019.

Gráfico 1.3: **Crescimento das remunerações nominais: real e estimado com base nos parâmetros económicos fundamentais**



Fonte: Eurostat, Comissão Europeia

Os recentes fluxos migratórios reforçam a oferta de mão de obra. A população em idade ativa manteve-se globalmente estável em 2019. Apesar do envelhecimento da população e da sua taxa de renovação natural, que é ligeiramente negativa, a oferta de mão de obra foi reforçada por um fluxo migratório líquido positivo, que representa cerca de 0,2 % da população total. Os fluxos migratórios começaram a aumentar desde 2017, mas o seu impacto positivo só recentemente se tornou mais visível. Este facto é igualmente confirmado por dados nacionais recentes que revelam um aumento do número de residentes estrangeiros registados em Portugal. O número atingiu 477 472 no final de 2018, o que representa um aumento de 14,6 % relativamente a 2017, uma taxa de crescimento significativamente mais elevada do que em anos anteriores. Uma proporção substancial das pessoas registadas provém de países de língua portuguesa, pelo que a sua integração no mercado de trabalho deverá ser relativamente fácil. No entanto, os dados atualmente disponíveis não fornecem uma imagem clara do impacto da migração na estrutura das competências da força de trabalho.

Evolução no domínio social

As condições sociais em Portugal melhoraram substancialmente nos últimos anos, mas alguns indicadores situam-se ainda aquém da média da UE. A desigualdade de rendimentos continua a diminuir e situa-se atualmente perto da média da

UE. A percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social continuou também a diminuir ⁽³⁾, passando de 23,3 %, em 2017, para 21,6 % em 2018, tornando-se este indicador pela primeira vez ligeiramente inferior à média da UE (21,9 %). No entanto, o risco de pobreza com que se deparam os idosos continua a ser preocupante. A desigualdade de oportunidades na educação também continua a ser elevada. Em Portugal, as transferências sociais têm um impacto comparativamente reduzido sobre a pobreza (ver secção 4.3).

A desigualdade de rendimentos tem vindo a diminuir nos últimos anos, sendo agora próxima da média da UE. Em 2018, o rácio entre o rendimento auferido pelos 20 % mais ricos, na distribuição de rendimentos, e os 20 % mais pobres diminuiu, de 5,7 para 5,2, a partir de um pico de 6,2 em 2014; situa-se agora próximo da média da UE (5,2). Por outro lado, o coeficiente de Gini ⁽⁴⁾ diminuiu, passando de 33,5 em 2017 para 32,1 em 2018, situando-se agora abaixo dos níveis anteriores à crise, embora acima da média da UE (30,9). A recente melhoria deveu-se principalmente a um aumento do peso relativo do rendimento auferido pela extremidade inferior da distribuição de rendimentos (possivelmente relacionado com a melhoria das condições do mercado de trabalho), ao impacto dos recentes aumentos do salário mínimo sobre os rendimentos mais baixos e à melhoria da adequação de algumas prestações.

Posição e competitividade externas

A balança corrente continuou a deteriorar-se em 2019. Na sequência de uma diminuição do excedente, de 1,0 % do PIB em 2017 para 0,1 % em 2018 (em termos de contas nacionais), a balança corrente deverá registar um défice de 0,4 % do PIB em 2019, valor próximo do défice explicado pelos dados económicos fundamentais. Em 2019, e pelo segundo ano consecutivo, as importações cresceram muito mais rapidamente do

⁽³⁾ Dados provisórios do Instituto Nacional de Estatística (INE): o inquérito sobre o rendimento e as condições de vida realizado em 2019 relativamente aos rendimentos do ano anterior mostra que 17,2 % da população estava em risco de pobreza em 2018, ou seja, menos um ponto decimal do que em 2017.

⁽⁴⁾ O coeficiente de Gini varia entre 0 e 100. Quanto mais baixo for o seu valor maior é a igualdade.

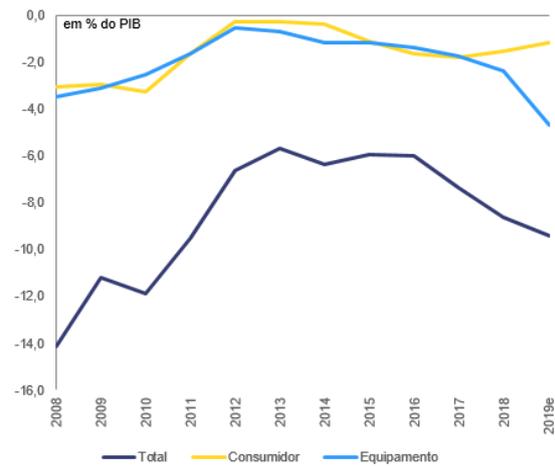
que as exportações. Esta tendência deverá perdurar ao longo do período de previsão, provocando uma deterioração significativa do saldo externo do país. Esta situação resulta de um défice comercial significativo e crescente no comércio de bens. Os fluxos líquidos a nível dos rendimentos primário e secundário deverão beneficiar da descida dos pagamentos de juros a credores estrangeiros e da subida das receitas provenientes dos fundos estruturais da UE. Prevê-se que o comércio de serviços mantenha um excedente estável de cerca de 8 % do PIB ao longo de todo o período de previsão, beneficiando de um crescimento constante do turismo. Apesar do previsto agravamento do défice da balança corrente, prevê-se ainda que as exportações cresçam mais rapidamente do que o PIB. No entanto, os ganhos em quotas de mercado alcançados nos últimos anos irão provavelmente diminuir significativamente.

O investimento excede a poupança. As reduções recentes e previstas dos saldos da balança corrente prendem-se com a retoma do investimento interno, que ultrapassou ligeiramente o crescimento da poupança interna. O crescimento do investimento acelerou depois de 2016, essencialmente sob o efeito de uma expansão da construção. Embora o diferencial entre a poupança e o investimento em 2018 tenha diminuído para apenas 0,2 % do PIB, prevê-se que se agrave de novo em 2019-2021, atingindo -1 % do PIB no final do período considerado. Assim, nas projeções atuais o aumento previsto da poupança será insuficiente para permitir simultaneamente um forte crescimento do investimento e uma dinâmica satisfatória de correção dos acentuados desequilíbrios externos.

A deterioração da balança comercial está estreitamente ligada à importação de bens de investimento. A discriminação do comércio entre bens de investimento, bens de consumo e bens intermédios revela que a deterioração verificada em 2018, e, em especial, em 2019, se deveu em grande medida ao aumento das importações de bens de investimento, que contribuirá para melhorar o potencial de crescimento e exportação do país a longo prazo. Por outro lado, o comércio de bens de consumo melhorou, passando de um défice de 1,8 % do PIB em 2017 para 1,5 % em 2018 e 1,1 % em 2019, de acordo com os dados da balança de pagamentos e as estimativas para 2019.

O défice nas trocas comerciais de bens de equipamento aumentou, passando de 1,7 % do PIB para 4,7 % no mesmo período, o que excede a magnitude da deterioração global do saldo da balança comercial.

Gráfico 1.4: Balança comercial de bens

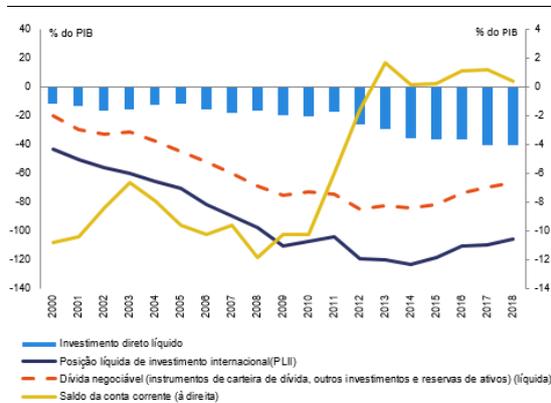


Fonte: Eurostat

O turismo continua a apoiar o saldo externo. Apesar de um certo abrandamento em 2018 e 2019, as entradas líquidas provenientes do turismo estrangeiro continuam a constituir um importante contributo para as exportações portuguesas. Medido pelas receitas de viagens na balança de pagamentos, o turismo estrangeiro representou cerca de 8 % do PIB em 2018 e quase 19 % do total das exportações de bens e serviços do país. As receitas líquidas de viagens representaram um excedente de 6 % do PIB em 2018 e estima-se que esse peso relativo tenha aumentado ligeiramente em 2019. Tanto em 2018 como em 2019, o turismo cresceu mais rapidamente do que o PIB, embora a sua taxa de crescimento tenha abrandado significativamente em comparação com os anos anteriores. Em finais de 2017, o crescimento do turismo beneficiou também da evolução da situação em alguns destinos turísticos concorrentes. Estes fatores desvaneceram, porém, em 2018 e 2019, evidenciando a exposição do setor aos riscos externos. No entanto, prevê-se que o crescimento registado em 2018-2019 possa ser mantido a médio prazo, com o contributo das tendências globais do turismo e da projetada expansão do setor aeronáutico.

O ritmo de redução dos passivos externos está a abrandar. O volume da posição líquida de investimento internacional (PLII) melhorou, passando do valor revisto de -109,9 % do PIB, no final de 2017, para -105,6 % no final de 2018 e para -101,5 % até setembro de 2019. No entanto, continua a ser um dos mais negativos da UE e ultrapassa significativamente o limiar nominal de -35 % no painel de avaliação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM), assim como o limiar específico do país de -48 %. Além disso, o ritmo de ajustamento deverá diminuir, uma vez que se prevê que a balança corrente continue a deteriorar-se, em resultado da robustez da procura interna e das perspetivas mais fracas a nível do comércio mundial. As estimativas acima referidas sobre o saldo da balança corrente mostram que este será ainda melhor do que o défice estimado necessário para estabilizar a PLII (-4,1 % do PIB), sendo todavia significativamente inferior ao excedente estimado necessário para atingir o limiar específico do país em termos de PLII (2,2 % do PIB) num horizonte de 10 anos.

Gráfico 1.5: **Balança corrente e posição líquida de investimento internacional**



Fonte: Eurostat

O perfil de risco da PLII está a melhorar. A estrutura da PLII mostra que os riscos relacionados com o tipo e a duração dos passivos estão a diminuir, embora uma grande parte da PLII (cerca de 60 %) seja composta por dívida transacionável. Por um lado, traduz a redução do prémio de risco da dívida pública, que representa quase 60 % da PLII. A estrutura da dívida pública beneficiou de uma gestão ativa que resultou num aumento da duração média e numa suavização do perfil de amortização, bem como da constante melhoria da notação de crédito de Portugal e dos *spreads* das

obrigações do Tesouro. Por outro lado, a componente do investimento direto estrangeiro (IDE) da PLII aumentou, passando de 36,8 % da PLII, no final de 2017, para 38,1 % no final de 2018 e 39,2 % no final de junho de 2019. Isto significa que a maior parte dos passivos externos no setor privado são gerados por instrumentos não passíveis de incumprimento. Globalmente, a PLII com exclusão dos instrumentos não passíveis de incumprimento representava -57,1 % do PIB no final de 2018. Embora tenha melhorado a partir de um nível mínimo de -82,1 % no final de 2012, continua a ser um dos valores mais baixos de todos os países da UE.

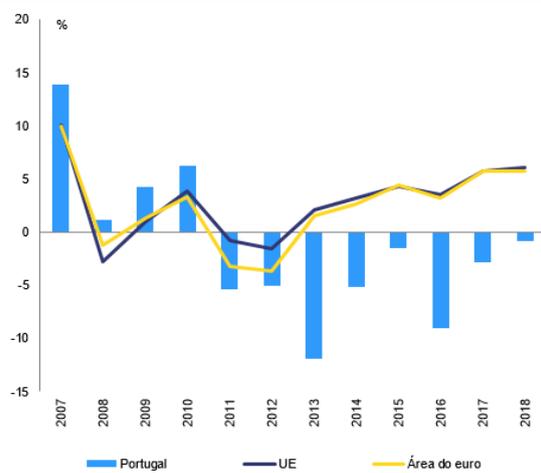
Os custos unitários do trabalho continuam a aumentar. No entanto, a pressão sobre a competitividade dos custos continua a ser ligeira, uma vez que os custos unitários do trabalho continuam a evoluir, em geral, em consonância com os dos parceiros comerciais, devido à prossecução de uma evolução modesta dos salários. No que diz respeito aos indicadores da competitividade não baseados nos custos e à produtividade total dos fatores, Portugal continuou a ganhar quotas de mercado ao longo dos últimos anos, embora a um ritmo decrescente. A quota de mercado das exportações em termos de volume aumentou 0,4 % em 2018. Embora o seu crescimento tenha abrandado (relativamente aos 2,8 % registados no ano anterior), verifica-se uma melhoria sustentada desde 2010. Em termos nominais, a quota das exportações no comércio mundial aumentou 2,3 % em 2018, o que representa um abrandamento em relação aos 3,2 % registados em 2017. Considerando um período de cinco anos, o crescimento acumulado da quota de mercado estima-se em 9,4 %. No entanto, a percentagem de produtos de alta tecnologia no total das exportações diminuiu para 4,0 % em 2018 (contra 4,5 % em 2017). Embora este rácio tenha melhorado, considerando um prazo mais longo, foi o mais baixo da UE em 2018, o que indica uma debilidade estrutural da economia, decorrente da especialização em setores de baixo valor acrescentado (ver capítulo 4.4).

Setor financeiro

Os bancos portugueses continuaram a registar progressos significativos na redução dos empréstimos não produtivos, através de vendas, abatimentos ao ativo e resoluções. Todos os

principais bancos participam atualmente de modo ativo no mercado secundário. No entanto, o rácio de empréstimos não produtivos continuou a ser o terceiro mais elevado da área do euro. Apesar das reformas anteriores, a eficiência do sistema jurídico continua a ser motivo de preocupação, uma vez que a incapacidade dos credores para gerir eficientemente as garantias tem influência sobre os preços que os investidores estão dispostos a pagar por dívidas em imparidade. Os bancos continuam a ser rentáveis e os rácios de fundos próprios são superiores aos requisitos regulamentares, mas um reforço das margens de reserva tornaria os bancos mais resilientes relativamente a uma deterioração da conjuntura macroeconómica ou a um aumento dos prémios de risco. A recente introdução de limites macroprudenciais para o rácio empréstimo/valor da garantia e para o rácio serviço da dívida/rendimento parecem ter contribuído para uma melhoria dos critérios de concessão de crédito (ver secções 3 e 4.2).

Gráfico 1.6: **Rendibilidade dos capitais próprios (%), bancos nacionais**



Fonte: Banco Central Europeu

Endividamento privado

O endividamento privado continuou a diminuir. A dívida privada consolidada passou de 162,2 % do PIB, no final de 2017, para 155,4 % no final de 2018. Os dados mais recentes relativos a 2019, disponíveis apenas em termos não consolidados, apontam para um ritmo de declínio semelhante; o volume da dívida é geralmente estável em termos absolutos, tendo-se o rácio da dívida reduzido sob o efeito do crescimento do PIB nominal. Em

termos absolutos, o nível da dívida deverá aumentar ligeiramente a médio prazo, essencialmente em resultado da concessão de empréstimos às famílias, dos quais os empréstimos ao consumo continuam a registar um ritmo de crescimento significativo. Por outro lado, o crescimento económico deverá assegurar que o endividamento do setor privado aumente a um ritmo globalmente adequado.

O setor empresarial está a desendividar-se um pouco mais rapidamente do que o setor das famílias, embora esse diferencial se tenha reduzido desde o início de 2019.

Os rácios da dívida continuam a registar uma tendência decrescente na maior parte dos setores de atividade. A discriminação dos dados por dimensão das empresas devedoras revela uma dinâmica semelhante para as pequenas, médias e grandes empresas. A estabilidade do volume da dívida das empresas mostra que o grande aumento do investimento ocorrido até setembro de 2019 foi, em grande medida, financiado pelos lucros das empresas e por outras fontes que não de dívida, muito provavelmente ligadas a investimentos diretos estrangeiros. No entanto, os rácios da dívida permanecem acima do limiar prudencial e do limiar baseado nos parâmetros económicos fundamentais específicos de Portugal. No que diz respeito aos agregados familiares, o rácio da dívida diminuiu de 69,2 % do PIB, no final de 2017, para 66,6 % no final de 2018, sendo que o limiar prudencial e o limiar baseado nos parâmetros económicos se estimam ambos em 38 %. No que diz respeito às empresas, o rácio da dívida diminuiu de 93,0 % do PIB para 88,9 %, sendo o limiar prudencial e o limiar baseado nos parâmetros económicos estimados, respetivamente, em 57 % e 65 %.

Finanças públicas

As finanças públicas continuam a beneficiar de uma procura interna resiliente e de condições de financiamento favoráveis.

De acordo com as últimas previsões da Comissão, o défice público nominal deverá ter diminuído de 0,4 % do PIB em 2018 para um défice reduzido de 0,1 % do PIB em 2019, graças a receitas cíclicas, à diminuição das despesas com juros e a um investimento público

inferior ao orçamentado ⁽⁵⁾. O saldo nominal líquido de medidas pontuais ⁽⁶⁾ registou uma melhoria, passando de um excedente de 0,2 % do PIB, em 2018, para um excedente de 0,4 % do PIB em 2019. Prevê-se que o saldo estrutural tenha melhorado cerca de 0,1 % do PIB em 2019, traduzindo essencialmente a diminuição das despesas com juros, passando para um défice de 0,5 % do PIB, enquanto o saldo primário estrutural se deverá manter globalmente estável, num excedente de cerca de 2,6 % do PIB no último ano.

De acordo com as últimas previsões da Comissão, o saldo estrutural deverá aproximar-se gradualmente do equilíbrio em 2020 e 2021.

As previsões apontam para uma melhoria do saldo nominal das administrações públicas, passando para um pequeno excedente de 0,1 % do PIB em 2020. Por seu turno, o saldo nominal líquido de medidas pontuais deverá melhorar ligeiramente, para um excedente de 0,5 % do PIB em 2020. Devido a novas poupanças nas despesas com juros, o saldo estrutural deverá melhorar 0,2 % do PIB em 2020. Para 2021, de acordo com as últimas previsões da Comissão, o saldo nominal deverá passar a registar um excedente de 0,7 % do PIB, beneficiando de um importante impacto positivo pontual ⁽⁷⁾, devendo o saldo estrutural manter-se sensivelmente inalterado. Os riscos que impendem sobre as perspetivas orçamentais são de revisão em baixa e relacionam-se com fatores de incerteza quanto às perspetivas macroeconómicas e ao potencial impacto, em termos de agravamento do défice, de medidas adicionais de apoio ao setor bancário.

⁽⁵⁾ A fim de avaliar o projeto de plano orçamental para 2020 atualizado, apresentado por Portugal em 17 de dezembro de 2019, a Comissão elaborou uma previsão *ad hoc*, atualizando nomeadamente as suas previsões do outono de 2019 por forma a ter em conta as informações constantes do plano atualizado. Salvo indicação em contrário, as projeções orçamentais constantes do presente relatório correspondem a essas previsões *ad hoc* da Comissão de dezembro de 2019 e, portanto, não refletem apenas os dados disponibilizados posteriormente.

⁽⁶⁾ O impacto pontual em ambos os anos resulta principalmente de ativações do Mecanismo de Capital Contingente a favor do Novo Banco.

⁽⁷⁾ Em 2021, o saldo nominal deverá beneficiar de um importante impacto positivo pontual, equivalente a 0,4 % do PIB, resultante da recuperação da margem pré-paga dos empréstimos de assistência financeira do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, apenas parcialmente compensado por um impacto, equivalente a 0,2 % do PIB, resultante do Mecanismo de Capital Contingente a favor do Novo Banco.

Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB continue a diminuir gradualmente, embora a ritmo mais lento.

Após ter descido 3,8 pontos percentuais, passando para 122,2 % em 2018 (de acordo com as últimas previsões da Comissão), o rácio dívida pública/PIB deverá continuar a diminuir para atingir 119,2 % em 2019, 116,7 % em 2020 e 113,7 % em 2021, devido principalmente à persistência de excedentes orçamentais primários e de diferenciais favoráveis entre taxas de crescimento e taxas de juro. Embora a previsão de um ritmo mais lento de diminuição do rácio da dívida, inferior a 3 pontos percentuais em 2019 e 2020, se deva principalmente a ajustamentos *stock-fluxo* mais acentuados, a ligeira aceleração em 2021 traduz essencialmente a previsão de um excedente primário mais elevado, em resultado de receitas pontuais.

Portugal está a realizar progressos em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os domínios em que os progressos são mais evidentes referem-se ao ODS 1 «Erradicação da pobreza», sendo visível uma melhoria no desempenho de todos os indicadores associados durante os últimos cinco anos. A situação é relativamente semelhante no que diz respeito ao ODS 16 «Paz, justiça e instituições eficazes» e no ODS 9 «Indústria, inovação e infraestruturas». Apesar desta melhoria de desempenho, os níveis atuais de alguns destes indicadores são significativamente inferiores à média da UE, em especial no que toca às necessidades básicas em termos de habitação (ODS 1), à perceção da independência do sistema judicial (ODS 16) e à despesa em I&D (ODS 9). Os objetivos que registam progressos comparativamente mais modestos incluem o ODS 13 «Ação climática», tendo Portugal registado uma recente tendência de deterioração a nível dos indicadores deste objetivo no que diz respeito às emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e ao consumo primário e final de energia. Estes dois indicadores explicam igualmente o progresso mais fraco a nível do ODS 7, «Energias limpas e acessíveis», que acresce ao recente aumento da dependência do país relativamente às importações de energia.

Quadro 1.1: Principais indicadores económicos e financeiros

	2004-07	2008-12	2013-16	2017	2018	previsões		
						2019	2020	2021
PIB real (variação anual homóloga)	1,7	-1,4	0,9	3,5	2,4	2,0	1,7	1,7
Crescimento potencial (variação anual homóloga)	1,0	-0,3	0,1	1,4	1,7	1,8	1,9	1,9
Consumo privado (variação anual homóloga)	2,0	-1,6	1,5	2,1	3,1	.	.	.
Consumo público (variação anual homóloga)	1,4	-1,1	-0,3	0,2	0,9	.	.	.
Formação bruta de capital fixo (variação anual homóloga)	0,6	-7,7	1,4	11,5	5,8	.	.	.
Exportações de bens e serviços (variação anual homóloga)	5,6	1,5	5,5	8,4	3,8	.	.	.
Importações de bens e serviços (variação anual homóloga)	5,7	-2,6	6,4	8,1	5,8	.	.	.
Contribuição para o crescimento do PIB:								
Procura interna (variação anual homóloga)	1,8	-2,8	1,1	3,2	3,1	.	.	.
Existências (variação anual homóloga)	0,3	-0,1	0,1	0,1	0,1	.	.	.
Exportações líquidas (variação anual homóloga)	-0,4	1,5	-0,3	0,2	-0,8	.	.	.
Contribuição para o crescimento do PIB potencial:								
Trabalho total (horas) (variação anual homóloga)	-0,3	-1,0	0,0	0,9	1,0	0,8	0,7	0,6
Acumulação de capital (variação anual homóloga)	0,8	0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,2	0,3	0,4
Produtividade total dos fatores (variação anual homóloga)	0,5	0,5	0,3	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9
Hiato do produto	-0,4	-1,5	-2,9	0,9	1,6	1,7	1,5	1,4
Taxa de desemprego	8,7	12,0	13,6	9,0	7,0	6,3	5,9	5,6
Deflator do PIB (variação anual homóloga)	3,0	0,6	1,7	1,5	1,6	1,4	1,5	1,6
Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC, variação anual homóloga)	2,5	1,9	0,4	1,6	1,2	0,3	1,0	1,3
Remuneração nominal por trabalhador (variação anual homóloga)	3,3	0,4	0,8	2,3	2,5	3,2	2,8	2,8
Produtividade do trabalho (real, por trabalhador, variação anual homóloga)	1,8	0,6	0,5	0,2	0,1	.	.	.
Custos unitários do trabalho (CUT, conjunto da economia, variação anual homóloga)	1,4	-0,2	0,2	2,1	2,4	2,2	1,7	1,6
Custos unitários reais do trabalho (variação anual homóloga)	-1,5	-0,8	-1,4	0,6	0,8	0,8	0,1	-0,1
Taxa de câmbio efetiva real (CUT, variação anual homóloga)	0,0	-2,0	-0,5	2,1	1,7	-0,9	-0,6	-0,2
Taxa de câmbio efetiva real (IHPC, variação anual homóloga)	0,4	-0,8	-0,4	0,7	0,8	-1,8	-0,8	-0,4
Taxa de poupança líquida das famílias (poupança líquida em percentagem do rendimento disponível líquido)	1,8	1,5	-0,6	-2,2	-2,4	.	.	.
Fluxo de crédito ao setor privado, consolidado (% do PIB)	13,8	4,4	-3,1	2,2	0,8	.	.	.
Dívida do setor privado, consolidada (% do PIB)	173,6	203,4	185,0	162,2	155,4	.	.	.
da qual, dívida das famílias, consolidada (% do PIB)	81,5	90,6	79,4	69,2	66,6	.	.	.
da qual, dívida das empresas não financeiras, consolidada (% do PIB)	92,1	112,8	105,6	93,0	88,8	.	.	.
Empréstimos não produtivos em termos brutos (% do total dos instrumentos de dívida e dos empréstimos e adiantamentos) (2)	1,2	4,1	12,5	11,0	7,6	.	.	.
Empresas, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)	-4,5	-1,7	3,5	2,9	-0,2	-0,7	-0,9	-1,2
Empresas, excedente operacional bruto (% do PIB)	19,8	20,9	22,1	22,3	21,4	21,5	21,5	21,4
Famílias, capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento (% do PIB)	1,3	3,0	2,8	1,9	1,8	1,6	1,5	1,0
Índice deflacionado de preços da habitação (variação anual homóloga)	-1,6	-2,9	2,9	7,6	8,8	.	.	.
Investimento residencial (% do PIB)	5,7	3,7	2,5	2,8	3,0	.	.	.
Saldo da balança corrente (% do PIB), balança de pagamentos	-9,4	-8,0	0,8	1,2	0,4	-0,1	-0,4	-0,7
Balança comercial (% do PIB), balança de pagamentos	.	.	.	1,5	0,8	.	.	.
Termos de troca de bens e serviços (variação anual homóloga)	-0,1	0,0	1,9	-0,8	-0,3	0,1	0,0	0,0
Saldo da balança de capital (% do PIB)	.	.	.	0,9	1,0	.	.	.
Posição líquida de investimento internacional (PLII) (% do PIB)	-77,1	-107,8	-118,3	-109,9	-105,6	.	.	.
PLII excluindo instrumentos não suscetíveis de incumprimento (% do PIB) (1)	-44,3	-71,3	-73,2	-59,5	-57,1	.	.	.
Passivos da PII excluindo instrumentos não suscetíveis de incumprimento (% do PIB) (1)	175,7	213,4	200,4	180,3	175,7	.	.	.
Desempenho das exportações face a países avançados (variação percentual em 5 anos)	6,6	-3,1	0,6	11,1	7,2	.	.	.
Quota de mercado das exportações de bens e serviços (variação anual homóloga)	-2,4	-3,7	2,6	3,2	2,3	1,4	-0,4	-0,8
Fluxos líquidos de IDE (% do PIB)	.	.	.	-3,5	-2,5	.	.	.
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	-4,8	-7,8	-4,7	-3,0	-0,4	-0,1	0,1	0,7
Saldo orçamental estrutural (% do PIB)	.	.	-2,1	-1,4	-0,6	-0,5	-0,3	-0,3
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)	71,4	101,4	131,8	126,0	122,2	119,2	116,7	113,4
Rácio impostos/PIB (%) (3)	34,4	34,3	36,9	36,5	37,2	37,3	37,4	37,5
Taxa de imposto de pessoa solteira com remuneração média (%)	22,4	22,3	27,7	27,5	26,6	.	.	.
Taxa de imposto de pessoa solteira com remuneração equivalente a 50% da remuneração média (%) (4)	13,9	11,5	11,0	11,0	11,0	.	.	.

(1) Posição líquida de investimento internacional, excluindo o investimento direto e carteiras de ações;

(2) Grupos bancários e bancos autónomos nacionais, filiais sob controlo estrangeiro da UE e de países terceiros e sucursais sob controlo estrangeiro da UE e de países terceiros;

(3) O indicador impostos/PIB inclui as contribuições sociais imputadas e, por conseguinte, difere do indicador impostos/PIB utilizado na secção sobre tributação;

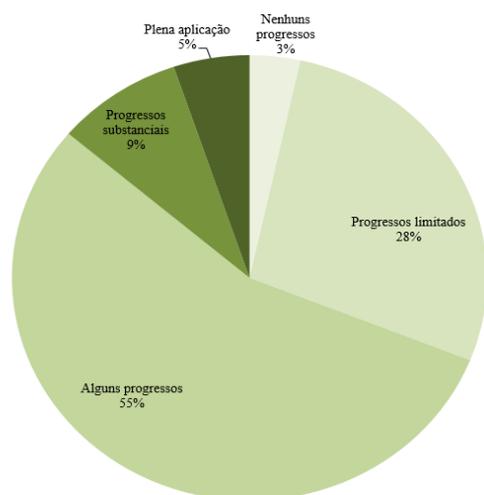
(4) Definido como o imposto sobre o rendimento proveniente das remunerações salariais brutas, mais as contribuições para a segurança social do trabalhador, menos as prestações pecuniárias universais, em percentagem das remunerações salariais brutas.

Fonte: Dados do Eurostat e do BCE de 4.2.2020, se disponíveis; previsões da Comissão Europeia (previsões do inverno de 2020 relativas ao PIB real e ao IHPC; previsões *ad hoc* de 2019 para os indicadores orçamentais; previsões do outono de 2019 para outros dados)

2. PROGRESSOS REALIZADOS NA APLICAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS A PORTUGAL

Desde o início do Semestre Europeu, em 2011, 69 % de todas as recomendações específicas dirigidas a Portugal registaram, pelo menos, «alguns progressos»⁽⁸⁾. 31 % destas recomendações registaram «progressos limitados» ou « nenhuns progressos» (ver gráfico 2.1). A maioria dos progressos verificou-se a nível das recomendações dirigidas a Portugal no domínio das políticas sociais, da educação e do mercado de trabalho, do setor financeiro e do sistema judicial. Os progressos a nível dos desafios associados a questões orçamentais-estruturais e a certos aspetos do ambiente empresarial foram mais limitados. São necessários mais esforços para responder eficazmente a estes desafios.

Gráfico 2.1: Nível de implementação das recomendações específicas por país (REP) de 2011-2019



(1) A avaliação global das recomendações dirigidas a Portugal relacionadas com a política orçamental não inclui a conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(2) Avaliação anual de 2011: diferentes categorias de avaliação das REP.

(3) A avaliação plurianual das REP analisa a respetiva implementação desde a adoção das REP pela primeira vez até ao relatório por país de 2020.

Fonte: Comissão Europeia

Portugal realizou progressos limitados para dar resposta aos desafios relacionados com a política e a governação orçamental. Verificam-se atrasos na aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, em especial nos domínios da

⁽⁸⁾ Para a análise de outras reformas implementadas anteriormente, ver em especial a secção 4.

orçamentação a médio prazo e baseada em programas (associada à subparte da Recomendação n.º 1 relativa à melhoria da qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento) e da contabilidade de exercício (associada à subparte da Recomendação n.º 1 relativa ao reforço do controlo geral das despesas, à eficiência em termos de custos e à orçamentação adequada). A revisão das despesas públicas, da base para o topo, atualmente em curso, gerou ganhos globalmente modestos em termos de eficiência. Apesar dos esforços para melhorar a eficiência no setor da saúde, o volume de pagamentos em atraso no setor hospitalar continua a ser um problema. Embora tenham sido envidados esforços para melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, o objetivo de alcançar uma situação financeira globalmente equilibrada tem sido repetidamente adiado, não sendo provável que tenha sido atingido em 2019. Embora as reformas anteriores tenham melhorado a sua sustentabilidade no longo prazo, os recentes aumentos diretos das despesas com pensões e o envelhecimento demográfico estão a exercer uma pressão crescente sobre o sistema de pensões. Registaram-se progressos no sentido de melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e tornar a cobrança de impostos mais eficiente, embora seja ainda possível tornar o sistema fiscal mais favorável à atividade empresarial.

Verificam-se alguns progressos no combate à persistente parcela de emprego temporário. Na sequência do acordo tripartido de 2018 entraram em vigor, em outubro de 2019, novas medidas destinadas a combater a segmentação do mercado de trabalho. Além disso, foram igualmente realizados progressos no sentido de melhorar a eficiência das políticas ativas do mercado de trabalho que têm por objetivo fomentar o emprego permanente, promover a negociação coletiva e reforçar a capacidade da autoridade laboral, de modo particular no que diz respeito à erradicação do falso trabalho por conta própria.

A melhoria do nível de competências da população registou alguns progressos. Graças a uma maior participação no programa Qualifica e a uma vasta gama de iniciativas através do programa INCoDe.2030, estão a ser feitos alguns progressos

para melhorar os baixos níveis de competências da população. No entanto, são necessárias informações mais pormenorizadas, bem como uma expansão dos projetos, para amplificar o impacto destas medidas. Além disso, o Governo português anunciou que irá brevemente apresentar um programa nacional de alfabetização de adultos, concebido para melhorar os níveis de literacia em setores pouco qualificados da população.

Registaram-se alguns progressos no aumento do número de diplomados do ensino superior. O Governo adotou várias medidas para facilitar o acesso ao ensino superior e aumentar o número de matrículas (ver secção 4.3.3). Em 2017/2018, as inscrições de estudantes num primeiro curso universitário foram quase 8 % mais elevadas do que em 2016/2017 (Conselho Nacional da Educação, 2019). O número de estudantes universitários está também a aumentar nas áreas das ciências e tecnologias da informação, embora constituam ainda uma pequena percentagem do total. Em 2018, os licenciados em tecnologias da informação e comunicação representaram 2,2 % do número total de licenciados, enquanto os licenciados em ciências, matemática e informática representaram 6,8 % do total.

Portugal realizou progressos limitados no sentido de melhorar a eficácia e a adequação da rede de segurança social. A capacidade de redução da pobreza das transferências sociais (excluindo as pensões), bem como a sua adequação, continuam a ser comparativamente baixas em Portugal ⁽⁹⁾. O novo Governo anunciou várias medidas a adotar nos próximos anos para dar resposta a esta recomendação.

Registaram-se progressos limitados no sentido de focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação. A implementação da estratégia Portugal 2020 está bem encaminhada e em 2019 foi efetuada uma reprogramação com o objetivo de afetar financiamento adicional ao investimento em inovação. No entanto, são necessários mais investimentos e esforços políticos, em especial para promover a interação entre os intervenientes em I&D e as empresas, bem como para fomentar uma economia próspera baseada na inovação.

Registaram-se progressos limitados no sentido de focalizar a política económica relacionada com o investimento nos transportes. Registaram-se progressos limitados no que diz respeito aos projetos do Mecanismo Interligar a Europa no âmbito do programa Ferrovia 2020. Registaram-se igualmente progressos limitados no que diz respeito às infraestruturas portuárias, encontrando-se ainda os projetos fundamentais de investimento em Sines (Terminal Vasco da Gama) e no Barreiro nas fases iniciais ou preparatórias do processo de concurso público.

Portugal realizou alguns progressos em matéria de política de investimento associada à transição energética e para uma economia hipocarbónica. Estão a ser tomadas medidas para aumentar a utilização de energias renováveis. Além disso, um novo quadro regulamentar que diz respeito ao autoconsumo e às comunidades de energias renováveis deverá contribuir para descentralizar o fornecimento de energia. Os progressos foram limitados no que diz respeito ao consumo de energia primária, que tem vindo a aumentar nos últimos três anos. O Governo anunciou a sua intenção de adotar uma série de medidas, como a sensibilização para a regulamentação em matéria de eficiência energética na indústria, nos edifícios e nos transportes, bem como a revisão dessa regulamentação. No que diz respeito às interconexões, Portugal tem participado ativamente nos fóruns regionais destinados a melhorar a conectividade energética da Península Ibérica, mas a nova interconexão elétrica entre Portugal (Minho) e Espanha (Galiza) continua incompleta.

O peso relativo dos empréstimos não produtivos tem diminuído continuamente, em resultado das estratégias implementadas nos últimos anos pelas autoridades e pelos bancos afetados. Desde julho de 2019, os mutuantes portugueses têm a possibilidade de recorrer a um regime especial que lhes permite transferir carteiras de empréstimos, em bloco, para outras instituições financeiras, o que deverá permitir um processo mais rápido e menos oneroso de venda de empréstimos não produtivos. No entanto, subsistem problemas relacionados com a morosidade dos processos. O enquadramento legislativo e judicial está a dificultar fortemente os processos de recuperação e as perspetivas de execução eficiente das garantias por parte dos

⁽⁹⁾ Relatório conjunto sobre o emprego de 2020.

mutuantes. Quanto maior a duração média dos processos de recuperação e a incerteza quanto a essa recuperação menor será o valor atribuído pelo mercado aos ativos não produtivos.

Embora a carga administrativa global suportada pelas empresas esteja a ser atenuada, foram limitados os progressos realizados em matéria de redução da carga específica de certos setores no que toca ao licenciamento. Nos últimos anos, diversas medidas, introduzidas principalmente no âmbito do programa SIMPLEX+, conduziram a melhorias a nível do ambiente empresarial. Em 2019, foram lançadas novas iniciativas em matéria de ambiente empresarial, através dos programas SIMPLEX+ e Capitalizar. No entanto, os progressos no sentido de reduzir a carga específica de certos setores no que toca ao licenciamento foram limitados. As reformas raramente substituem os controlos *ex ante* por controlos *ex post*. Podem mesmo assentar em declarações de responsabilidade para substituir os numerosos sistemas de autorização existentes. Persistem longos prazos processuais para as decisões e mesmo uma ausência de aprovação tácita. Portugal está a envidar esforços, com a ajuda do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, para melhorar a avaliação do impacto regulamentar, em especial com o objetivo de introduzir a análise custo-benefício e de implementar um sistema de consulta eficaz.

Não se registaram nenhuns progressos na redução das restrições regulamentares para as profissões altamente regulamentadas, que continuam a estar protegidas da concorrência. Não foram implementadas, nem mesmo anunciadas, quaisquer reformas para reduzir as restrições regulamentares às profissões altamente regulamentadas. Isto apesar das repetidas recomendações da Comissão e das recomendações formuladas pela OCDE e pela autoridade portuguesa da concorrência.

Portugal realizou alguns progressos no sentido de melhorar a eficiência dos tribunais fiscais e administrativos. Os processos perante os tribunais fiscais e administrativos continuam a contar-se entre os mais longos da UE. Continuam a ser aplicadas medidas destinadas a introduzir novas melhorias, incluindo a criação de equipas de reação rápida para tratar de processos em atraso e a

criação de secções especializadas, tanto em questões administrativas como fiscais.

Portugal registou progressos limitados na aplicação das recomendações que lhe foram dirigidas em 2019. Registaram-se progressos limitados no que diz respeito à vertente orçamental-estrutural da Recomendação n.º 1, continuando o Governo a fazer face ao problema do controlo das despesas, da sua eficiência em termos de custos e da sua orçamentação adequada. No entanto, os pagamentos em atraso dos hospitais começaram novamente a aumentar a um ritmo regular. Os progressos para melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas que têm dificuldades para chegar a uma situação financeira equilibrada também foram limitados. Registaram-se alguns progressos no que se refere à Recomendação n.º 2, tendo Portugal adotado medidas para combater a segmentação do mercado de trabalho. Registaram-se igualmente alguns progressos em matéria de competências e ensino, graças a novas medidas estratégicas para aumentar a taxa de escolarização no ensino superior e graças à implementação de programas como os programas Qualifica e INCoDe.2030. Todavia, realizaram-se progressos limitados no sentido de melhorar a eficácia e a adequação da rede de segurança social. No que se refere à Recomendação n.º 3, registaram-se alguns progressos a nível da política de investimento no domínio da transição energética, embora tenham sido realizados progressos limitados a nível das políticas nos domínios da investigação e inovação e das infraestruturas ferroviárias e portuárias. No que diz respeito ao ambiente empresarial (Recomendação n.º 4), registaram-se alguns progressos no que diz respeito ao aumento da eficiência dos processos de insolvência e recuperação, bem como à redução da carga administrativa. Porém, os progressos no sentido de reduzir os obstáculos ao licenciamento em certos setores específicos foram limitados. Não se registaram nenhuns progressos no sentido de eliminar as restrições regulamentares nos serviços profissionais, que continuam a estar muito protegidos da concorrência.

A pedido de um Estado-Membro, a Comissão pode prestar aconselhamento específico através do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, a fim de contribuir para a conceção e implementação de reformas favoráveis ao crescimento. Desde 2017, 20 projetos

beneficiaram desse apoio em Portugal. Em 2019, foram implementados diversos projetos. A título de exemplo, a Comissão apoiou as autoridades portuguesas na implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e na melhoria do desempenho do plano estratégico para o setor do abastecimento de água e saneamento - PensaAR 2020. Prosseguiu em 2019 o apoio à conceção do

plano nacional para a alfabetização de adultos. Tiveram também início os trabalhos com vista a desenvolver a capacidade de avaliar o impacto das reformas estruturais e do investimento previsto sobre a economia circular, a fim de promover a utilização eficiente dos recursos.

Quadro 2.1: Avaliação da aplicação das recomendações dirigidas a Portugal em 2019 (*)

Compromissos	Síntese da avaliação
<p>Recomendação n.º 1: Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais. Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.</p>	<p>Progressos limitados em relação à Recomendação n.º 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registaram-se progressos limitados na melhoria da qualidade das finanças públicas, com destaque para a redução duradoura dos pagamentos em atraso no setor hospitalar. • Registaram-se progressos limitados na melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas.
<p>Recomendação n.º 2: Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho. Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho. Aumentar o número de licenciados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação. Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.</p>	<p>Alguns progressos em relação à Recomendação n.º 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registaram-se alguns progressos a nível da adoção de medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho. • Registaram-se alguns progressos quanto à melhoria do nível de competências da população, em especial a sua literacia digital. • Registaram-se alguns progressos a nível do aumento do número de licenciados do ensino superior, em especial nos domínios das ciências e das tecnologias da informação. • Registaram-se progressos limitados a nível da melhoria da eficácia e da adequação da rede de segurança social.
<p>Recomendação n.º 3: Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, nos transportes ferroviários e infraestruturas portuárias, na transição energética e para uma economia hipocarbónica, e no alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.</p>	<p>Progressos limitados em relação à Recomendação n.º 3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registaram-se progressos limitados a nível das políticas relacionadas com o investimento no domínio da investigação e inovação. • Registaram-se progressos limitados a nível das políticas no domínio das infraestruturas ferroviárias e portuárias. • Registaram-se alguns progressos a nível das políticas no domínio da transição energética e para uma economia hipocarbónica e do alargamento das interconexões energéticas.

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

	Progressos limitados em relação à Recomendação n.º 4
<p>Recomendação n.º 4: Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a empréstimos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação. Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento. Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas. Aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Registaram-se alguns progressos no sentido de uma execução mais rápida das garantias associadas a empréstimos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação. • Registaram-se progressos limitados a nível da redução da carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento. • Não se registaram nenhuns progressos quanto à elaboração de um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas. • Registaram-se alguns progressos a nível do aumento da eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.

Fonte: Comissão Europeia

(*) A avaliação da Recomendação n.º 3 não tem em conta a contribuição dos fundos da política de coesão da UE para 2021-2027. O quadro regulamentar subjacente à programação dos fundos da política de coesão da UE para 2021-2027 ainda não foi adotado pelos legisladores, na pendência nomeadamente de acordo sobre o quadro financeiro plurianual.

Caixa 2.1: Os fundos e programas da UE devem contribuir para enfrentar os desafios estruturais e promover o crescimento e a competitividade em Portugal.

Portugal é um dos países que mais beneficia do apoio da UE. A sua dotação financeira a partir dos fundos da política de coesão da UE ⁽¹⁾, no âmbito do atual quadro financeiro plurianual, ascende a 27,6 mil milhões de EUR, o que equivale a cerca de 2,0 % do PIB anual de Portugal. Até ao final de 2019, Portugal tinha atribuído a projetos específicos cerca de 28,6 mil milhões de EUR (mais do que o montante total previsto) e gastou 13,0 mil milhões de EUR ⁽²⁾, apresentando um nível de execução bastante acima da média.

Ao mesmo tempo que proporciona um desenvolvimento mais harmonioso através da redução das disparidades económicas, sociais e territoriais, o financiamento da política de coesão da UE apoia significativamente a mutação estrutural. Em Portugal, os programas no âmbito da política de coesão afetaram 6,7 mil milhões de EUR ao crescimento inteligente, 4,9 mil milhões de EUR ao crescimento sustentável e aos transportes e 9 mil milhões de EUR ao crescimento inclusivo. Em 2019, na sequência de uma análise de desempenho ⁽³⁾, foram disponibilizados 1,4 mil milhões de EUR a Portugal no âmbito de prioridades de execução.

A política de coesão da UE está a contribuir para transformar a economia portuguesa, promovendo o crescimento e o emprego. Em 2019, o investimento impulsionado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional já tinha concedido apoio a cerca de 14 500 empresas, o que, por sua vez, permitiu criar diretamente mais de 16 900 postos de trabalho. O Fundo apoiou igualmente investimentos destinados a reduzir o consumo de energia nos edifícios públicos em 335 milhões de KWh/ano e aumentar a capacidade de gestão de resíduos para tratar mais 333 000 toneladas/ano. Do mesmo modo, a política de coesão apoiou projetos que contribuem para a redução das emissões de gases com efeito de estufa em mais de 97 000 toneladas/ano de equivalente CO₂. Os fundos também financiaram a modernização das escolas, beneficiando mais de 34 000 alunos, e melhoraram os serviços de saúde para 3,6 milhões de pessoas. Além disso, o Fundo Social Europeu (FSE) apoiou 28 000 trabalhadores e 6 000 PME através de programas de formação no local de trabalho, ajudou 550 000 desempregados e 400 000 trabalhadores com módulos de formação de curta duração, apoiou a integração de 84 000 jovens no mercado de trabalho e contribuiu para a redução do abandono escolar precoce, prestando apoio a mais de 36 000 estudantes e 55 000 professores e outros profissionais da educação, e ajudou a contratar mais de 200 psicólogos para melhorar a qualidade do ensino. 174 000 estudantes participaram em cursos de ensino e formação profissional apoiados pelo FSE, reforçando assim o seu conjunto de competências e a sua empregabilidade.

Os fundos agrícolas e das pescas e outros programas da UE também contribuem para dar resposta às necessidades de investimento. Incluindo o cofinanciamento nacional, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural disponibiliza 5 mil milhões de EUR e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas disponibiliza 502 milhões de EUR. Portugal beneficia igualmente de outros programas da UE, como o Mecanismo Interligar a Europa, que afetou 715 milhões de EUR de financiamento da UE a projetos específicos no domínio das redes de transportes estratégicas, e o Horizonte 2020, que afetou 771 milhões de EUR.

O financiamento da UE ajuda a mobilizar montantes significativos de investimento privado. Até ao final de 2018, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ⁽⁴⁾, por si só, mobilizaram 3,4 % de capital adicional, tendo afetado cerca de 992 milhões de EUR sob a forma de empréstimos, garantias e participações de capital ⁽⁵⁾.

Os fundos da UE já investem montantes substanciais em ações em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em Portugal, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento apoiam 13 dos 17 ODS e um montante máximo de 94 % das despesas no seu âmbito contribui para a consecução destes objetivos.

- (¹) Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo de Coesão, Fundo Social Europeu, Iniciativa para o Emprego dos Jovens, incluindo o cofinanciamento nacional.
- (²) <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PT>
- (³) A análise de desempenho é regulamentada pelo artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, segundo o qual entre 5 % e 7 % dos recursos globais atribuídos são disponibilizados para os eixos prioritários de execução dos programas operacionais. O montante inclui o cofinanciamento nacional.
- (⁴) Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo de Coesão, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.
- (⁵) Comunicação dos Estados-Membros sobre instrumentos financeiros com base no artigo 46.º do Regulamento n.º 1303/2013, data final: 31.12.2018.

3. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA APRECIACÃO APROFUNDADA NO ÂMBITO DO PDM

3.1. INTRODUÇÃO

O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2020 concluiu que deveria ser realizada uma nova apreciação aprofundada para Portugal com vista a avaliar a persistência ou a correção dos desequilíbrios (Comissão Europeia, 2019a).

Na primavera de 2019, considerou-se que Portugal registava desequilíbrios macroeconómicos (Comissão Europeia, 2019 a). Os desequilíbrios identificados diziam respeito, nomeadamente, aos grandes volumes de passivos externos líquidos, bem como de dívida pública e privada, e a uma elevada parcela de empréstimos não produtivos, num contexto de fraco crescimento da produtividade. O presente capítulo resume as conclusões das análises efetuadas no contexto da apreciação aprofundada do PDM que consta de várias secções do presente relatório ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

3.2. DESEQUILÍBRIOS E RESPETIVA GRAVIDADE

A posição líquida de investimento internacional de Portugal continua a ser uma das mais negativas da UE. Desde o final de 2018, a PLII situa-se em -105,6 % do PIB, ultrapassando significativamente os valores estimados dos limiares prudenciais e dos limiares baseados nos parâmetros económicos fundamentais, (-48 % e -25 %, respetivamente). De referir, no entanto, que a estrutura da PLII revela uma melhoria do perfil de risco, sendo que os instrumentos não passíveis de incumprimento representam 54,1 % da PLII. Cerca de 60 % da PLII provém da dívida pública, cuja estrutura, perspetivas e desempenho no mercado têm vindo a melhorar nos últimos anos. Os restantes passivos (privados) são, na sua maioria, compostos por investimento direto estrangeiro.

⁽¹⁰⁾ As análises relevantes para a apreciação aprofundada podem ser consultadas nas seguintes secções: Situação económica e perspetivas (Secção 1); Finanças públicas e fiscalidade (secção 4.1); Setor financeiro (secção 4.2); Mercado de trabalho, educação e políticas sociais (Secção 4.3); e reformas com vista à competitividade e investimento (secção 4.4).

⁽¹¹⁾ Um asterisco indica que a análise contida na secção contribui para a apreciação aprofundada efetuada no âmbito do PDM.

A dívida privada continua a constituir um problema, apesar dos grandes ajustamentos verificados.

A dívida privada consolidada estima-se em 155,4 % do PIB no final de 2018. Em comparação com o pico registado em 2012, este rácio está agora muito mais próximo do limiar nominal indicativo de 133 %. Todavia, este desvio pode considerar-se ainda acentuado, se aferido pelos indicadores específicos do país. Os rácios de dívida das empresas e das famílias são respetivamente de 88,9 % e 66,6 %. Ambos os valores são significativamente superiores aos valores de referência prudenciais e baseados nos parâmetros económicos fundamentais estimados para Portugal ⁽¹²⁾. No que diz respeito às empresas, estes valores de referência estimam-se em 57 % e 65 %, respetivamente; no que toca às famílias, estimam-se ambos em 38 %. O legado de empréstimos não produtivos continua a constituir uma debilidade importante na estrutura da dívida, particularmente no setor empresarial. No que diz respeito aos agregados familiares, o elevado nível de endividamento é também acompanhado de uma taxa de poupança relativamente baixa.

A dívida pública é bastante superior ao respetivo valor de referência, mas os riscos diminuiram.

Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB se tenha situado em cerca do dobro do valor de referência (60 %) em 2019, pelo que os riscos ainda persistem. No entanto, vários fatores levaram a dívida pública para um nível mais sustentável. Trata-se nomeadamente de um desempenho e perspetivas orçamentais mais favoráveis, bem como de uma série de melhorias de notação que resultam em condições de financiamento mais favoráveis. Além disso, uma gestão ativa da dívida permitiu alongar o seu prazo médio de vencimento e suavizar o seu perfil de reembolso, enquanto a carga global de juros

⁽¹²⁾ Os valores de referência baseados nos parâmetros económicos fundamentais são derivados de regressões que integram os principais fatores determinantes do crescimento do crédito e têm em conta um determinado volume inicial de dívida. O limiar prudencial representa o limiar de dívida para além do qual a probabilidade de uma crise bancária é relativamente elevada, minimizando a probabilidade de crises não previstas e de falsos alertas. As metodologias são descritas pela Comissão Europeia (2017) e as suas atualizações foram posteriormente propostas pela Comissão Europeia (2018).

diminuiu. A recente evolução do mercado mostra também que as remunerações da dívida soberana portuguesa têm sido menos vulneráveis aos choques externos, tendo os *spreads* continuado a diminuir.

A baixa produtividade dificulta a convergência de rendimentos em Portugal. Embora a economia portuguesa tenha crescido acima da média da UE em 2017 e 2018, o atraso do país a nível da produtividade do trabalho, face à média da UE, manteve-se globalmente inalterado. Como consequência, o diferencial de rendimento do país face à média da UE mantém-se também estável, em cerca de 23 %, medido em termos de paridades de poder de compra *per capita*. Este diferencial decorre de um nível baixo, embora a melhorar, de competências laborais e de acumulação de capital. A produtividade parece igualmente ser refreada pela especialização em setores de baixo valor acrescentado e pela grande parcela de pequenas empresas. A quota portuguesa de produtos de alta tecnologia nas exportações foi a mais baixa da UE em 2018, indiciando as referidas restrições estruturais à produtividade.

Os preços da habitação excedem a média de longo prazo, mas os riscos estão contidos. Os preços da habitação mantiveram um elevado ritmo de crescimento em 2018 e no primeiro semestre de 2019. Os cálculos relativos a 2018 mostram que os preços já eram superiores à média de longo prazo e que o diferencial de valor aumentou para 13,9 %. No entanto, o diferencial preço/rendimento foi apenas ligeiramente positivo (1,9 %). Os problemas de acessibilidade da habitação levantam outros riscos em algumas regiões, embora estes sejam parcialmente atenuados pelo facto de, em Portugal, existir uma elevada taxa de propriedade imobiliária. Os riscos decorrentes da

sobrevalorização imobiliária são também compensados pelo facto de o financiamento não assentar em dívida, uma vez que o volume de empréstimos hipotecários em relação ao PIB continua a registar uma tendência decrescente. Além disso, as autoridades introduziram medidas macroprudenciais centradas nos mutuários, com vista a melhorar os critérios de concessão de crédito. De um modo geral, o aumento dos preços da habitação é visto como uma correção dos níveis de avaliação anteriormente baixos. Atualmente não é considerado um desequilíbrio, mas merece ser acompanhado de perto.

3.3. EVOLUÇÃO, PERSPETIVAS E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS

Prevê-se que o ajustamento externo abrande substancialmente. Embora a PLII tenha melhorado, partindo do seu valor mais baixo (-123,8 % do PIB) no final de 2014, para -105,6 % no final de 2018 e -101,5 % até setembro de 2019, as atuais projeções sobre os fluxos externos apontam para um abrandamento substancial do ritmo de ajustamento. A balança corrente passou de um excedente de 1,0 % do PIB, em 2017, para 0,1 % em 2018 (em termos de contas nacionais). Os fluxos continuaram a deteriorar-se em 2019, devendo a balança corrente registar um défice de 0,4 % para a totalidade do ano, défice este que deverá aumentar para 1,0 % do PIB até 2021. Este valor é bastante inferior ao valor do saldo corrente necessário para atingir o objetivo prudencial para a PLII ao longo de um período de 10 anos, embora seja ainda significativamente melhor do que o valor necessário para estabilizar a PLII. De um modo geral, as atuais projeções sobre o impacto combinado das contas correntes e das contas de capital sugerem que a PLII deverá permanecer

Quadro 3.1: **Análise de sensibilidade: saldo da balança corrente e posição líquida de investimento internacional**

	Baixo crescimento nominal do PIB (média de 2 % 2019-28)	Cenário de base (média de 3 % 2019-28)	Elevado crescimento nominal do PIB (média de 4 % 2019-28)
Estabilização da PLII	-3,3	-4,3	-5,3
PLII a -70% do PIB	0,6	-0,3	-1,1
PLII a -48% do PIB	3,0	2,2	1,5
PLII a -35% do PIB	4,4	3,7	3,0

O quadro acima mostra o saldo corrente médio anual necessário para se atingir uma determinada PLII até 2028, com base em diferentes pressupostos para o crescimento do PIB, no pressuposto de inexistência de efeitos de valorização da PLII e de uma balança de capitais estável, fixada na sua previsão mediana no período 2019-21 (1,2 % do PIB). Ver também «Refining the methodology for NIIP-based current account benchmarks» do Grupo de Trabalho sobre a Metodologia de Lisboa da Comissão Europeia, de 17 de junho de 2015.

Fonte: cálculos da Comissão Europeia

globalmente estável em termos absolutos até 2021, mas o rácio relativamente ao PIB deverá continuar a beneficiar do crescimento económico esperado, diminuindo cerca de três pontos percentuais por ano. Por conseguinte, prevê-se que a PLII apenas atinja o limiar prudencial estimado (-48 %) num horizonte de cerca de 15 anos (ver quadro 3.1). Como nota positiva, há que referir que a repartição estrutural da balança corrente mostra que a deterioração a que atualmente se assiste se deve essencialmente aos bens de investimento. No entanto, a poupança interna está a crescer a um ritmo mais lento, o que irá impedir a correção dos desequilíbrios externos de progredir a ritmo satisfatório.

Esforços políticos a diversos níveis tentam corrigir os desequilíbrios. Entre estes contam-se um programa para reforçar a sustentabilidade do sistema de saúde, medidas destinadas a promover a redução dos empréstimos não produtivos e uma resolução mais rápida dos processos de insolvência e reestruturação, bem como melhorias a nível do ambiente empresarial. Estas últimas incluem medidas que têm por objetivo reduzir a carga administrativa e melhorar a eficiência do sistema judicial. O ambiente empresarial continua a padecer de diversas deficiências, nomeadamente relacionadas com restrições regulamentares nos serviços profissionais, bem como restrições setoriais no que toca às atividades sujeitas a licenciamento.

A dívida do setor privado está a diminuir regularmente. Após atingir um pico de 210,6 % do PIB no final de 2012, o rácio da dívida privada consolidada em relação ao PIB caiu para 162,2 % no final de 2017 e 155,4 % no final de 2018. Isto significa que foram corrigidos quase três quartos do desvio em relação ao limiar indicativo de 133 %. As perspetivas são igualmente favoráveis, uma vez que os dados de 2019 confirmam que o processo de desalavancagem prossegue, devido essencialmente ao impacto positivo do crescimento económico no denominador. De um modo geral, o ritmo de ajustamento afigura-se adequado, embora o diferencial em relação aos limiares específicos do país continue a ser significativo. O setor empresarial está a desendividar-se um pouco mais rapidamente do que os agregados familiares, embora esse diferencial se tenha estreitado desde o início de 2019.

A qualidade dos ativos dos bancos melhorou, na sequência de novas vendas e reestruturações de carteiras de empréstimos não produtivos. O rácio de empréstimos não produtivos baixou de um pico de 17,9 %, no primeiro semestre de 2016, para 9,4 % no final de 2018; e para 7,7 % no final de setembro de 2019. Os seis bancos com rácios de empréstimos não produtivos mais elevados participam ativamente no mercado secundário. A redução dos empréstimos não produtivos foi conseguida com base em vendas, abatimentos ao ativo e reestruturações de empréstimos.

A dívida pública está a diminuir, partindo de um nível elevado. Depois de ter descido para 122,2 % do PIB no final de 2018, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 119,2 % do PIB no final de 2019 ⁽¹³⁾. Para o futuro, prevê-se que este rácio continue a diminuir cerca de 3 pontos percentuais por ano, para atingir 113,7 % do PIB no final de 2021, em resultado de excedentes primários regulares e de diferenças favoráveis nas taxas de juro. Portugal desenvolveu continuamente esforços para reduzir as despesas com juros, alargar o prazo médio de vencimento da dívida e reduzir os picos anuais no perfil de amortização da dívida. Além disso, os empréstimos de assistência financeira junto do Fundo Monetário Internacional foram integralmente reembolsados até ao final de 2018. Portugal também efetuou, em outubro de 2019, um primeiro reembolso antecipado de 2 mil milhões de EUR de empréstimos de assistência financeira ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, que apenas eram devidos em 2025. Há que referir, no entanto, que uma estratégia de consolidação orçamental mais favorável ao crescimento poderia ter contribuído para reforçar ainda mais a sustentabilidade orçamental portuguesa. Para esse efeito, poderiam ter sido implementadas reformas a nível orçamental-estrutural para melhorar a qualidade e a composição das finanças públicas, contendo simultaneamente as pressões crescentes sobre o lado da despesa do orçamento do Estado.

A produtividade do trabalho melhorou marginalmente em 2018. A produtividade do trabalho em Portugal melhorou apenas marginalmente em 2018, prolongando o período de crescimento lento que se verifica desde 2013. Prevê-se uma melhoria mais significativa para o

⁽¹³⁾ Ver nota 5.

período 2019-2021, em consonância com a retoma já registada no primeiro semestre de 2019. No entanto, a recente dinâmica da produtividade não foi suficiente para estimular a convergência do rendimento do país para a média da UE e os ganhos de produtividade previstos não são suficientes para inverter a esperada deterioração do saldo externo do país. Por conseguinte, os esforços políticos para estimular a produtividade, em especial a nível das qualificações da mão de obra, são importantes para melhorar a competitividade e o potencial de crescimento do país e acelerar o ritmo do reequilíbrio externo.

3.4. AVALIAÇÃO GLOBAL

Portugal continua a corrigir os desequilíbrios, mas o processo de ajustamento externo está a abrandar. O processo de correção dos desequilíbrios macroeconómicos está a avançar a um ritmo regular, exceção feita a um certo abrandamento no setor externo. Os rácios da dívida tanto no setor privado como no setor público evidenciam uma tendência decrescente e as perspetivas afiguram-se favoráveis. Registaram-se igualmente progressos significativos na redução do volume de empréstimos não produtivos, embora se partisse de um nível elevado. Por outro lado, o ritmo de redução dos passivos externos diminuiu substancialmente desde 2018, principalmente devido à deterioração do comércio de bens. Como nota positiva, deve referir-se que este revés é totalmente imputável à procura de bens de investimento, que poderá ter um impacto positivo na produtividade e no potencial de crescimento do país no futuro. Com efeito, as projeções atuais apontam para um certo recrudescimento da produtividade do trabalho em 2019-2021, após um período de cinco anos de fraco desempenho.

Os progressos a nível de políticas são díspares consoante as áreas. Embora estejam em vigor medidas para resolver o problema dos pagamentos em atraso no setor hospitalar, a sustentabilidade da dívida exige um reforço da consolidação orçamental e medidas estruturais favoráveis ao crescimento. A simplificação administrativa e a eficiência do sistema judicial têm progredido, na sequência de várias iniciativas, ao passo que as medidas de reforma registam algum atraso no que toca à eliminação dos obstáculos à concorrência nos serviços profissionais.

Quadro 3.2: **Matriz de avaliação do PDM**

	Gravidade do desafio	Evolução e perspetivas	Resposta estratégica
	Desequilíbrios (tendências insustentáveis, vulnerabilidades e riscos associados)		
Saldo externo	<p>A posição líquida de investimento internacional (PLII) manteve-se muito negativa em -105,6 % do PIB no final de 2018, situando-se muito além do limiar prudencial de -48 %. No entanto, os riscos são parcialmente compensados pelo aumento da proporção de instrumentos não passíveis de incumprimento, representando 54,1 % da PLII, e pelo menor prémio de risco atribuído aos devedores de Portugal.</p> <p>A balança corrente manteve-se apenas ligeiramente positiva em 2018, mas está bastante aquém do excedente de [2,4] % do PIB por ano que se estima ser necessário para atingir o valor de referência prudencial da PLII específico de Portugal num período de 10 anos, o que aponta para a necessidade de um maior ajustamento, a fim de reduzir os riscos para a economia.</p>	<p>Portugal realizou progressos no ajustamento dos seus desequilíbrios externos, designadamente através da melhoria da competitividade e dos fluxos da balança corrente. Deste modo, a PLII melhorou, passando do valor mais baixo de -123,8 % do PIB, no final de 2014, para -105,6 % no final de 2018 e para -101,5 % em setembro de 2019.</p> <p>O saldo da balança corrente deteriorou-se de 1,0 % do PIB, em 2017, para 0,1 % em 2018 (em termos de contas nacionais). O saldo tornou-se negativo em 2019 e deverá continuar a deteriorar-se, passando para um défice de cerca de 1,0 % em 2021, o que sugere que o ritmo de ajustamento está a abrandar.</p> <p>Os custos unitários do trabalho estão a aumentar a um ritmo semelhante ao dos principais parceiros comerciais de Portugal. Embora as quotas de mercado das exportações tenham aumentado recentemente, prevê-se uma diminuição do seu crescimento a médio prazo.</p>	<p>Nos últimos anos, foram realizados progressos para eliminar fatores de rigidez nos mercados de trabalho e dos produtos. No entanto, continuam a ser essenciais medidas adicionais para aumentar a produtividade e melhorar a competitividade, a fim de alcançar uma melhoria mais significativa do saldo externo.</p> <p>Existe o risco de o ciclo económico positivo aumentar ainda mais os custos unitários do trabalho, dificultando a retoma baseada nas exportações. É essencial encontrar o equilíbrio certo a nível das medidas estratégicas para garantir, por um lado, o crescimento do rendimento e, por outro, a competitividade.</p>
Dívida do setor privado	<p>A elevada dívida do setor privado continua a pesar negativamente sobre o investimento e o crescimento.</p> <p>A dívida do setor privado era de cerca de 155 % do PIB no final de 2018, o que ainda é significativamente superior aos valores de referência prudenciais e estimados com base nos parâmetros económicos fundamentais para Portugal.</p> <p>O elevado volume de empréstimos não produtivos continua a ser um problema. Embora tenha diminuído, o rácio de empréstimos não produtivos continua a ser elevado.</p>	<p>A dívida consolidada do setor privado diminuiu de um ponto culminante de 210,6 % do PIB no final de 2012 para 155,4 % no final de 2018. As perspetivas também continuam a ser favoráveis. O processo de desendividamento prossegue, refletindo principalmente o crescimento nominal do PIB, num contexto de um volume de crédito globalmente estável. Tanto as empresas como as famílias contribuíram para o processo de desendividamento.</p> <p>Embora em declínio, o elevado nível de empréstimos não produtivos ainda representa um risco para a estabilidade financeira e impede uma afetação eficaz do crédito.</p>	<p>Está a ser aplicada uma estratégia assente em três pilares destinada a reduzir os empréstimos não produtivos. Esta estratégia inclui objetivos de redução específicos que os bancos com os maiores rácios de empréstimos não produtivos devem cumprir.</p>

(Continuação na página seguinte)

Quadro (continuação)

Dívida pública	<p>O rácio dívida pública/PIB mantém-se a um nível muito elevado, de cerca de 120 % do PIB. Esta situação torna Portugal vulnerável às alterações das condições económicas e de financiamento, o que se traduz, a médio prazo, em riscos elevados para a sustentabilidade da dívida.</p>	<p>Após situar-se em cerca de 130 % entre 2014 e 2016, o rácio dívida pública/PIB diminuiu para 126 % em 2017 e, de novo, para 122,2 % em 2018. Com base no pressuposto de excedentes primários estáveis e de continuação dos diferenciais favoráveis entre as taxas de crescimento e de juro em termos nominais, o rácio dívida pública/PIB deverá continuar a diminuir, embora mais gradualmente, de 119,2 % em 2019 para 113,7 % em 2021. Na ausência de uma consolidação orçamental adicional favorável ao crescimento em comparação com o cenário de base de políticas inalteradas da Comissão, o rácio dívida pública/PIB continuará a ser significativamente superior ao valor de referência do Tratado (60 %), situando-se aproximadamente em 90 % em 2030.</p>	<p>Uma estratégia de consolidação orçamental mais favorável ao crescimento poderia ter contribuído para reforçar ainda mais a sustentabilidade orçamental portuguesa. Nos últimos anos, foram tomadas algumas medidas nos domínios das reformas fiscais, do cumprimento das obrigações fiscais, do controlo das despesas, das pensões, da saúde, das empresas públicas e da administração pública. No entanto, persistem lacunas de execução, em especial no que diz respeito às causas subjacentes ao surgimento recorrente de pagamentos em atraso no setor hospitalar, à melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas e do sistema de pensões, e à implementação de uma estratégia abrangente de reforma da administração pública a médio prazo.</p>
Produtividade	<p>O baixo crescimento da produtividade prejudica a competitividade e o crescimento potencial, o que, por sua vez, limita as perspetivas de um maior desendividamento, de um crescimento mais sustentável e inclusivo e de realização de progressos a nível da convergência dos rendimentos.</p>	<p>A produtividade do trabalho está a melhorar marginalmente, na sequência das revisões do crescimento do PIB em 2017 e 2018. Estima-se que a produtividade tenha melhorado a um ritmo mais acelerado, ou seja, cerca de 1 % em 2019, devido à redução da oferta disponível no mercado de trabalho e a um abrandamento projetado do crescimento do emprego.</p> <p>A produtividade continua a ser prejudicada por baixos níveis de investimento, pela escassez de competências, por fatores de rigidez nos mercados dos produtos e de trabalho e por deficiências no ambiente empresarial e no sistema judicial.</p>	<p>Existem várias medidas destinadas a aumentar a produtividade e a competitividade, incluindo políticas nos domínios da investigação e inovação, da concorrência no setor dos serviços e das infraestruturas de transportes. Outras medidas que poderiam contribuir para dinamizar a produtividade e a competitividade externa têm a ver com o ambiente empresarial e a eficiência do sistema judicial.</p>

Conclusões da apreciação aprofundada

- Apesar dos progressos alcançados nos últimos anos, a economia portuguesa continua a ser afetada por um grande volume de dívida externa, pública e privada, bem como por uma elevada percentagem de empréstimos não produtivos. Além disso, o crescimento da produtividade é baixo, dificultando o processo de desendividamento. Embora o saldo da balança corrente tenha contribuído para melhorar a posição líquida de investimento internacional (PLII) até 2018, tornou-se negativo em 2019 e deverá continuar a deteriorar-se.
- A dívida privada está a diminuir tanto no setor empresarial como no das famílias, em resultado principalmente do crescimento nominal do PIB. Apesar da trajetória descendente prevista, o rácio dívida pública/PIB deverá manter-se a um nível muito elevado, agravando o volume de passivos externos. A PLII de Portugal continua a ser uma importante fonte de vulnerabilidade, dado a recente inversão da situação da balança corrente acarretar o risco de paralisar o processo de ajustamento. Por outro lado, a estrutura dos passivos externos melhorou nos últimos anos devido a uma redução do peso da dívida em favor do investimento direto estrangeiro e a um perfil de risco mais reduzido dos devedores nacionais. O elevado volume dos empréstimos não produtivos também continua a ser um fator de debilidade importante, mas o processo de ajustamento está a avançar em conformidade com a estratégia implementada pelos bancos e pelas autoridades nacionais.
- Os progressos a nível das políticas variam substancialmente consoante as áreas. O programa de reforço da sustentabilidade do sistema de saúde e de liquidação dos pagamentos em atraso no setor hospitalar constitui um passo na direção certa, especialmente se aplicado atempadamente. As medidas destinadas a assegurar um controlo reforçado das empresas públicas estão a avançar apenas gradualmente. Foram tomadas várias medidas para reduzir a carga administrativa e melhorar o sistema judicial, estando a ser realizados progressos. As reformas destinadas a eliminar os obstáculos à concorrência estão a progredir mais modestamente, em especial no que diz respeito aos requisitos e procedimentos em matéria de licenciamento.

4. PRIORIDADES EM MATÉRIA DE REFORMAS

4.1. FINANÇAS PÚBLICAS E FISCALIDADE *

4.1.1. ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E RISCOS ORÇAMENTAIS *

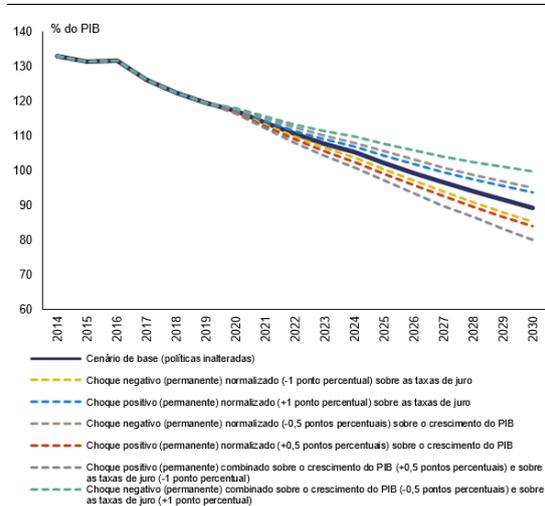
O rácio dívida pública/PIB deverá continuar a diminuir de forma regular, partindo de um nível elevado. Após um período em que se manteve acima dos 130 % (entre 2013 e 2016), o rácio dívida pública/PIB em Portugal registou uma primeira diminuição substancial, de 5,4 pontos percentuais, passando para 126,0 % em 2017; seguiu-se uma nova diminuição de 3,8 pontos percentuais, chegando a 122,2 % em 2018. De acordo com as últimas previsões da Comissão ⁽¹⁴⁾, o rácio dívida pública/PIB de Portugal deverá continuar a diminuir, embora a um ritmo mais gradual, próximo de 3 pontos percentuais ao ano, passando de 119,2 % em 2019 para 113,4 % em 2021. A trajetória sempre descendente projetada para o rácio dívida pública/PIB de Portugal reflete o impacto sobre a redução da dívida que resulta de excedentes primários sólidos e de diferenciais favoráveis entre a taxa de crescimento e as taxas de juro em termos nominais, em virtude dos quais os efeitos combinados da prossecução de um crescimento real do PIB e da inflação compensam o elevado (embora gradualmente decrescente) peso dos juros sobre o nível elevado da dívida.

Apesar do seu elevado rácio dívida pública/PIB, não se prevê que Portugal enfrente riscos significativos de sustentabilidade orçamental a curto prazo. O indicador S0 (que avalia os riscos para a sustentabilidade orçamental no curto prazo, decorrentes das vertentes orçamental, macrofinanceira ou da competitividade da economia) situa-se aquém do seu limiar crítico (Comissão Europeia, 2020 a). Em especial, os subíndices da competitividade fiscal e financeira têm valores abaixo dos seus limiares críticos. Isto é corroborado pelos *spreads* mais baixos dos *swaps* de risco de incumprimento e pela melhoria gradual das notações de risco ao longo de 2019, que permite incluir os títulos de dívida soberana portuguesa em carteiras de grandes investidores institucionais em virtude da notação de risco de grau «investimento» atribuída pelas quatro agências de notação relevantes.

Todavia, as projeções indicam que Portugal deverá enfrentar elevados riscos de sustentabilidade orçamental no médio prazo. A avaliação dos riscos de sustentabilidade orçamental a médio prazo reflete uma conclusão geral baseada no indicador S1 e na análise da sustentabilidade da dívida portuguesa. Em primeiro lugar, o indicador S1 (que avalia os riscos de sustentabilidade orçamental no médio prazo) situa-se apenas ligeiramente abaixo do seu limiar crítico superior, indicando assim riscos médios, mas quase elevados, de sustentabilidade orçamental no médio prazo. Concretamente, sugere que seria necessária uma melhoria acumulada adicional do saldo primário estrutural equivalente a 2,1 % do PIB ao longo de 5 anos, relativamente ao cenário de base da Comissão de políticas inalteradas (baseado nas previsões *ad hoc* de dezembro de 2019), para reduzir o rácio dívida pública/PIB para o valor de referência do Tratado (60 %) até 2034. Este valor, relativamente elevado, do indicador S1, explica-se essencialmente pela distância do rácio dívida pública/PIB relativamente ao valor de referência do Tratado (60%). Em segundo lugar, embora o cenário de base da Comissão (políticas inalteradas) implique riscos médios de sustentabilidade orçamental no médio prazo, a análise da sustentabilidade da dívida efetuada pela Comissão (ainda baseada nas previsões do outono de 2019) aponta para riscos elevados em termos gerais, com base em cenários alternativos plausíveis que preveem rácios dívida pública/PIB superiores a 90 % em 2030.

⁽¹⁴⁾ Ver nota 5.

Gráfico 4.1.1: Projeções da dívida pública com o cenário de base e com cenários alternativos para o crescimento do PIB e as taxas de juro



Fonte: Comissão Europeia

A análise da sustentabilidade da dívida efetuada pela Comissão confirma que a dívida pública será muito sensível a qualquer eventual deterioração das condições económicas e financeiras em Portugal. Numa análise da sustentabilidade da dívida que inclui ainda as previsões da Comissão do outono de 2019 e outros pressupostos técnicos (ver anexo B) ⁽¹⁵⁾ para o médio prazo, o rácio dívida pública/PIB deverá continuar a diminuir a um ritmo decrescente, próximo de 3 pontos percentuais por ano, para atingir cerca de 90 % em 2030, continuando assim a manter-se significativamente acima do valor de referência de 60 % previsto no Tratado. Concretamente, no cenário de base da Comissão (pressuposto de políticas inalteradas), o rácio dívida pública/PIB só atravessaria o limiar de 100 % em 2026. A prevista diminuição gradual do rácio dívida pública/PIB português depende de forma crucial de excedentes primários contínuos e

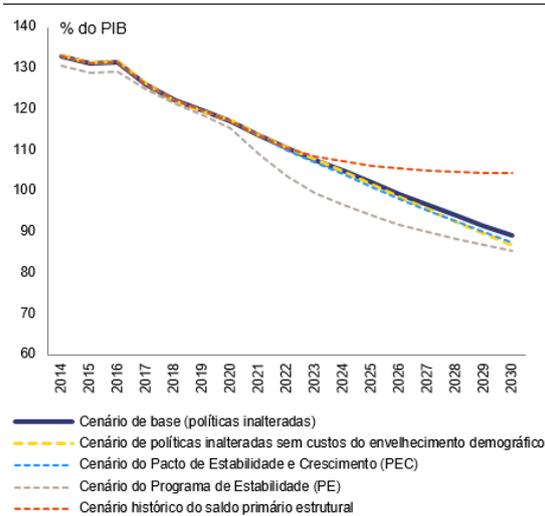
⁽¹⁵⁾ Estes pressupostos incluem: i) um saldo estrutural primário, antes de custos decorrentes do envelhecimento da população, de 2,4 % do PIB a partir de 2021; ii) a convergência da inflação para 2,0 % até 2024; iii) a convergência linear das taxas de juro nominais de curto e de longo prazo, para a nova dívida e para a dívida renegociada, dos valores atuais para as taxas nominais de mercado a prazo até 2029 (como para todos os Estados-Membros); iv) taxas de crescimento real do PIB, em média, ligeiramente inferiores a 1 %; e v) custos decorrentes do envelhecimento da população em conformidade com as previsões da Comissão Europeia (2018). Para mais detalhes sobre os pressupostos dos diferentes cenários, consultar Comissão Europeia (2020a).

de diferenciais favoráveis entre a taxa de crescimento e as taxas de juro em termos nominais nos últimos anos da projeção. Embora, de acordo com cenários alternativos plausíveis que incluem possíveis taxas de crescimento nominal do PIB aquém das previsões ou aumentos das taxas de juro, o rácio dívida pública/PIB continuasse a seguir uma trajetória descendente estável, o ritmo da redução da dívida ficaria significativamente comprometido, pelo que o rácio dívida pública/PIB tardaria muito mais a passar a fasquia dos 100 % (ver gráfico 4.1.1). De modo geral, o atual elevado rácio dívida pública/PIB constitui um legado duradouro que reduz a margem de manobra da política orçamental para fazer face a eventuais agravamentos das condições económicas e de financiamento de Portugal e para atenuar as inerentes flutuações do ciclo económico.

Continua a ser fundamental uma estratégia de consolidação orçamental favorável ao crescimento, para salvaguardar a sustentabilidade orçamental de Portugal. Se o ajustamento estrutural português fosse plenamente conforme com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, nomeadamente através da plena adesão ao seu objetivo orçamental de médio prazo que consiste numa situação orçamental equilibrada em termos estruturais, o rácio dívida pública/PIB seria inferior ao limiar de 90 % e ao cenário de base da Comissão (pressuposto de políticas inalteradas) em 2030 (ver Gráfico 4.1.2). Inversamente, caso o saldo primário estrutural de Portugal voltasse à sua tendência histórica (isto é, convergisse gradualmente para a sua média dos últimos 15 anos, ou seja, um défice primário estrutural de 0,5 % do PIB), o rácio dívida pública/PIB estabilizar-se-ia em cerca de 105 %, ou seja, 15 pontos percentuais acima do cenário de base da Comissão (pressuposto de políticas inalteradas). Além disso, prevê-se que os custos decorrentes do envelhecimento demográfico, que contribuem para agravar a dívida, refreiem a velocidade de redução da dívida para cerca de 3 pontos percentuais até 2030. As atuais condições favoráveis a nível económico e de financiamento de que Portugal beneficia constituem uma oportunidade para implementar uma estratégia de consolidação orçamental favorável ao crescimento e aplicar reformas a nível orçamental-estrutural suscetíveis de contribuir para acelerar a redução do seu rácio dívida pública/PIB e reforçar a sua resiliência a eventuais deteriorações a nível

económico, de financiamento e de evolução demográfica..

Graph 4.1.2: **Projeções da dívida pública com o cenário de base e com cenários alternativos para o crescimento do PIB e as taxas de juro**



Fonte: Comissão Europeia

4.1.2. QUESTÕES ORÇAMENTAIS-ESTRUTURAIS, INCLUINDO PENSÕES E SETOR DA SAÚDE*

Certas medidas recentes implicaram aumentos diretos das despesas com pensões. Em primeiro lugar, desde 2017 as pensões mais baixas foram aumentadas repetidamente acima da referência para a indexação regular das pensões associada à inflação e ao crescimento real do PIB, conduzindo a despesas superiores, em cerca de 0,1 % do PIB, em cada ano. Em segundo lugar, desde 2017 as possibilidades de reforma antecipada foram sucessivamente alargadas. Concretamente, foi lançado um novo regime flexível de reforma antecipada em outubro de 2019 ⁽¹⁶⁾, que isentava do fator de sustentabilidade aplicável os cidadãos que, aos 60 anos de idade, haviam pago contribuições sociais durante pelo menos 40 anos, mantendo simultaneamente uma penalização proporcional aos meses em falta até à idade legal de reforma. Estima-se que esta medida tenha aumentado ainda mais as despesas em 2019, em cerca de 0,1 % do PIB.

⁽¹⁶⁾ Entre janeiro e setembro de 2019, o novo regime flexível de reforma antecipada abrangia os cidadãos com idade igual ou superior a 63 anos.

Existe o risco de a melhoria verificada no saldo do sistema de pensões ter sido de natureza cíclica. Por um lado, as despesas com pensões continuaram a aumentar em 2019 (em cerca de 0,5 % do PIB, variação anual homóloga, numa base de caixa), refletindo sobretudo a subjacente tendência ascendente decorrente do envelhecimento demográfico e o impacto das medidas acima referidas. Por outro lado, as condições do mercado de trabalho, atualmente favoráveis, continuaram a traduzir-se em receitas significativamente mais elevadas provenientes das contribuições sociais e numa redução das despesas com subsídios de desemprego. O saldo da segurança social em 2019 também beneficiou de outros impactos positivos decorrentes de medidas de prevenção de fraudes e erros, de alterações do regime contributivo dos trabalhadores independentes e de transferências do Estado, parcialmente relacionadas com as receitas afetadas provenientes do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) ⁽¹⁷⁾ e do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis. Tendo em conta os efeitos nocivos (para o saldo da segurança social) das medidas recentemente adotadas, e a crescente pressão exercida pelo envelhecimento demográfico, conjugados com uma ausência de medidas compensatórias com efeito de melhoria do saldo, existe o risco de que a melhoria conseguida a nível do saldo da segurança social tenha sido meramente cíclica, o que significaria que a sustentabilidade global do sistema de pensões não foi reforçada numa perspetiva de longo prazo.

A sustentabilidade financeira do sistema de saúde continua a ser motivo de preocupação. O sistema de saúde registou continuamente défices ao longo de 2019 (de cerca de 0,3 % do PIB no final do ano, numa base de caixa), em consequência de aumentos da massa salarial (incluindo a compensação por horas extraordinárias) e das despesas com medicamentos e outros bens e serviços de saúde (incluindo meios complementares de diagnóstico e de utilização terapêutica, bem como material para consumo clínico). Isto apesar de algumas melhorias na relação custo-eficácia e da implementação gradual

⁽¹⁷⁾ Receitas correspondentes a 1 ponto percentual da taxa legal do IRC, aumentando de 0,5 até 2 pontos percentuais em 2021.

de um novo programa para melhorar a sustentabilidade do sistema de saúde (ver adiante). Numa perspetiva de futuro, o saldo das contas do sistema de saúde deverá ser prejudicado pela prevista supressão das taxas moderadoras para os cuidados primários. Por outro lado, as autoridades esperam que esta medida constitua um incentivo à utilização de cuidados primários e desencoraje o recurso às urgências, onde as taxas moderadoras permanecerão se não houver prescrição médica. Se tal se verificar, o impacto nocivo desta medida para o saldo poderá ser compensado, em certa medida, por uma melhoria da relação custo-eficácia global do sistema de saúde (ver secção 4.3.2 para o possível impacto sobre a acessibilidade dos cuidados de saúde). Além disso, o défice de investimento no sistema de saúde continua a ser substancial, tendo em vista a construção programada de novos hospitais, o reforço dos cuidados de saúde primários e a modernização dos equipamentos médicos (Observatório Europeu de Políticas e Sistemas de Saúde, 2018). O aproveitamento da margem de manobra existente para otimizar os ganhos de eficiência poderá ser decisivo para assegurar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de saúde e para financiar melhorias sustentadas no acesso aos cuidados de saúde.

Continuou a melhorar a relação custo-eficácia no sistema de saúde. O sistema de saúde de Portugal parece ter uma relação valor-custo relativamente boa, conseguindo-se bons resultados para o nível comparativamente modesto, embora crescente, das despesas que são canalizadas para o sistema. O sistema tem um desempenho particularmente bom em determinadas áreas, com um número relativamente inferior de camas de hospital (3,4 por 1 000 habitantes em Portugal, contra uma média de 5,1 para a UE) e um maior desenvolvimento da cirurgia ambulatória (Comissão Europeia, 2019b). No entanto, a duração média de hospitalização é superior à média da UE ⁽¹⁸⁾. Existe todavia margem para continuar a melhorar a relação custo-eficácia, nomeadamente através de um maior recurso à aquisição centralizada e à utilização de

biossimilares e genéricos. Foram tomadas iniciativas para melhorar a utilização de biossimilares e genéricos, sempre que adequado, produzindo poupanças significativas que podem ainda ser aumentadas. Um grupo de trabalho conjunto dos Ministérios das Finanças e da Saúde, criado em 2018, está a trabalhar numa série de medidas destinadas a melhorar a relação custo-eficácia global, nomeadamente através da redução dos pagamentos em atraso no setor hospitalar (ver mais adiante), da avaliação e da reforma da contratação pública centralizada, da revisão das margens das farmácias e da avaliação do modelo de cuidados primários. O impacto destas propostas dependerá do grau com que forem efetivamente implementadas.

A rápida implementação do novo programa poderá melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de saúde. Em regra, um elevado volume de pagamentos em atraso nos hospitais tem um impacto negativo sobre as relações da cadeia de abastecimento, acabando por reduzir as possibilidades de poupança de custos. Portugal tem um historial muito arraigado de acumulação durante o ano de pagamentos em atraso no setor hospitalar, que é apenas parcialmente contido através de importantes medidas de regularização *ad hoc* com especial incidência nos últimos meses de cada ano. Não obstante essas medidas de regularização *ad hoc*, conducentes a uma diminuição visível dos pagamentos em atraso no setor hospitalar em dezembro de 2018, os pagamentos em atraso no setor hospitalar voltaram a aumentar de forma constante entre julho e novembro de 2019 (atingindo um nível próximo de 0,4 % do PIB), antes de uma nova regularização pontual de dimensão importante em dezembro (esse nível passou para 0,1 % do PIB). Iniciou-se em 2019, sob a liderança do grupo de trabalho conjunto acima referido, a implementação de um novo programa especificamente destinado a melhorar a sustentabilidade global do sistema de saúde e a combater as causas profundas dos pagamentos em atraso nos hospitais, persistentemente elevados. Este programa deverá introduzir um novo modelo de governo para os hospitais públicos, com aumentos substanciais da autonomia de contratação e dos orçamentos anuais, combinados com um reforço da supervisão conjunta pelos dois ministérios. Em junho de 2019, foi criada uma estrutura formal para avaliar a gestão dos hospitais públicos, em conformidade

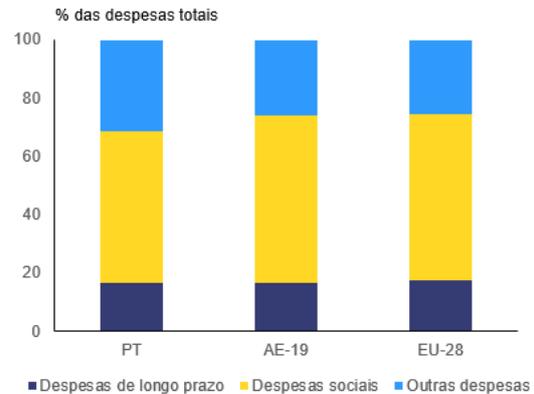
⁽¹⁸⁾ Isto pode dever-se aos elevados níveis de cuidados ambulatoriais nos hospitais, uma vez que as estatísticas sobre a duração da hospitalização não incluem as hospitalizações em clínicas de dia podendo, por conseguinte, refletir uma utilização adequada de hospitalizações de mais de um dia para casos mais graves.

com os objetivos do programa. Embora um pequeno número de hospitais deva começar a funcionar com base em novos planos de atividade, beneficiando assim de uma maior autonomia, a maioria dos planos de atividade dos hospitais ainda não foram acordados. Embora o novo programa pareça estar a progredir gradualmente na direção certa, será necessária uma aplicação célere e eficaz para atenuar de forma mais rápida e duradoura as pressões conducentes à acumulação de pagamentos em atraso no setor hospitalar.

4.1.3. ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL E EMPRESAS PÚBLICAS *

Existe margem para otimizar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e ao ambiente. Em Portugal, menos de 20 % da despesa pública total é canalizada para categorias com efeitos positivos diretos no crescimento económico a longo prazo (Comissão Europeia, 2019a). Em Portugal, as despesas que fomentam o crescimento económico no longo prazo (que incluem a educação, os transportes, a proteção do ambiente e a I&D) representaram apenas 7,7 % do PIB em 2017 (sensivelmente o mesmo que na UE). De assinalar que as despesas de Portugal em matéria de proteção do ambiente, que poderiam ajudar a cumprir os objetivos ambientais e climáticos, foram ligeiramente inferiores ao valor de referência da UE (0,6 % do PIB em 2017, contra 0,8 % para a UE). Por um lado, Portugal parece ter canalizado significativamente mais recursos para outras despesas (que incluem os serviços públicos gerais) em comparação com o valor de referência da UE (14,3 % do PIB em 2017, contra 11,9 % no conjunto da UE). Por outro lado, as despesas sociais de Portugal (que incluem despesas de proteção social e saúde) foram inferiores ao valor de referência da UE (23,7 % do PIB em 2017, contra 26,1 % para a UE no seu conjunto).

Gráfico 4.1.3: Despesas públicas por função em 2017

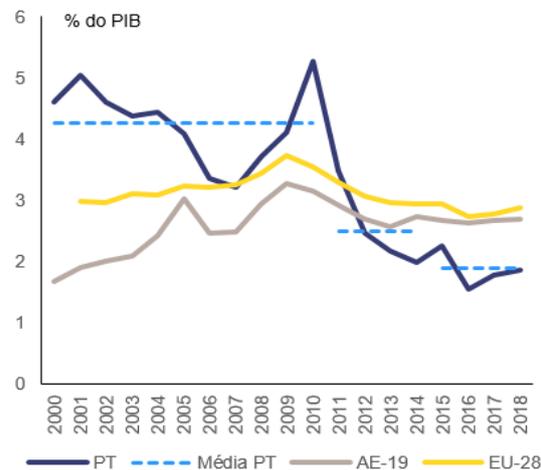


Fonte: Comissão Europeia

O investimento público foi deficiente durante um longo período. Depois da primeira década de 2000, onde manteve níveis muito elevados, o investimento público de Portugal viu-se acentuadamente reduzido durante a crise, caindo para baixo da média da área do euro (gráfico 4.1.4). Ao longo do período pós-programa, o investimento público manteve-se numa média de 1,9 % do PIB no período 2015-2018, abaixo dos planos governamentais e da média da UE (2,8 %) (gráfico 4.1.4). Para o futuro, embora se preveja que o investimento público se mantenha na trajetória gradualmente ascendente iniciada em 2017, após o seu nível mais baixo registado em 2016, prevê-se que persistam importantes défices de investimento durante o período abrangido pelas previsões da Comissão, em comparação com os níveis de referência da UE e os níveis anteriores à crise. Por um lado, a correção do investimento público relativamente aos níveis muito elevados anteriores à crise poderá traduzir um maior enfoque em projetos de elevada qualidade, excluindo os projetos com taxas de retorno baixas ou negativas. Por outro lado, um período prolongado de níveis de investimento público persistentemente deficientes poderá comprometer o *stock* de capital público. Há que destacar ainda que o investimento público em Portugal tem sido inferior ao consumo de capital fixo público desde 2012, o que se traduz num investimento público líquido persistentemente negativo e numa potencial erosão do *stock* de capital público. Uma ênfase clara no investimento de elevada qualidade seria útil para apoiar a eficácia dos serviços públicos e maximizar o cariz favorável ao

crescimento das finanças públicas (ver secção 4.4.1.).

Gráfico 4.1.4: Investimento público entre 2001 e 2018



Fonte: Comissão Europeia

A análise da despesa pública atualmente em curso poderá ajudar a torná-la mais favorável ao crescimento. Portugal tem vindo a proceder, desde há vários anos, a uma análise da despesa pública «da base para o topo», com o objetivo de melhorar a sua eficiência numa vasta gama de domínios (ver Comissão Europeia, 2019a). Em 2019, estima-se que tenha permitido um ganho de eficiência de 236 milhões de EUR (cerca de 0,1 % do PIB) numa série de setores públicos. Para 2020, de acordo com o projeto de plano orçamental atualizado de Portugal, a análise das despesas deverá perder algum dinamismo, prevendo-se que venha a gerar poupanças mais modestas de 190 milhões de EUR em 2020. Este exercício ainda não é objeto de uma avaliação periódica e independente, nomeadamente no que diz respeito à quantificação das poupanças efetivamente conseguidas. A melhor forma de tornar as finanças públicas mais favoráveis ao crescimento seria adotar uma estratégia em duas vertentes, segundo a qual as consequentes poupanças «da base para o topo» seriam complementadas com um enfoque «do topo para a base» na composição global da despesa pública. A análise da despesa atualmente em curso poderia, por conseguinte, ter sido utilizada não só como uma fonte de ganhos de eficiência, mas também como instrumento para tornar a despesa pública mais favorável ao crescimento.

A massa salarial está a exercer uma pressão crescente sobre a despesa pública. O número de funcionários tem vindo a aumentar a um ritmo em aceleração regular desde meados de 2015, tendo-se expandido 2,8 % (variação anual homóloga) em setembro de 2019. Tal ocorreu não obstante inicialmente estar previsto, no Programa de Estabilidade de 2017, que não seriam substituídos todos os funcionários públicos que se reformassem até 2020. Os aumentos de pessoal foram particularmente acentuados na administração local e nos sistemas de saúde e de educação. Por outro lado, tem sido implementado gradualmente, desde 2017, um vasto programa no setor público para converter contratos temporários em contratos permanentes, que embora reduza a segmentação do mercado de trabalho tem também por efeito um aumento do número de efetivos na função pública. Além disso, a semana de trabalho de 35 horas foi alargada em meados de 2018 aos trabalhadores do setor da saúde em contratos do setor privado, que anteriormente trabalhavam 40 horas por semana. Acresce que, desde 2018, os salários da função pública beneficiaram do descongelamento gradual da progressão nas carreiras, plenamente implementado em dezembro de 2019 ⁽¹⁹⁾ e com um efeito de aumento das despesas equivalente a cerca de 0,2 % do PIB em ambos os anos. Sob o efeito ainda do aumento do salário mínimo aplicável aos funcionários públicos em 2019, do aumento dos subsídios variáveis e da compensação por horas extraordinárias, a massa salarial aumentou acima dos planos do Governo (4,6 %, variação anual homóloga em 2019, numa base de caixa, contra um objetivo anual implícito de 2,1 %). O descongelamento da progressão nas carreiras implicou também prémios de desempenho em 2019 (50 % do seu montante e até ao financiamento disponível). A expansão da massa salarial reduz a margem de manobra do Governo para ajustar a despesa em sintonia com condições económicas potencialmente menos favoráveis e com novos objetivos estratégicos.

As empresas públicas continuam a ter dificuldades para chegar a uma situação financeira equilibrada. Embora o rendimento líquido das empresas públicas tenha melhorado nos

⁽¹⁹⁾ Os pagamentos adicionais foram introduzidos gradualmente: 25 % em janeiro de 2018, 50 % em setembro de 2018, 75 % em maio de 2019 e 100 % em dezembro de 2019.

primeiros três trimestres de 2019, o rendimento líquido das empresas públicas não financeiras deteriorou-se gradualmente em comparação com 2018. Em consequência, espera-se que, até ao final de 2019, as empresas públicas no seu conjunto tenham acabado numa situação mais longe do equilíbrio em comparação com os planos do Governo. Por outro lado, a dívida das empresas públicas não financeiras continuou a diminuir, embora a um ritmo em desaceleração, passando de 18,4 % do PIB, no final de 2018, para 17,3 % do PIB no terceiro trimestre de 2019 (Banco de Portugal, 2020). Algumas medidas destinadas a melhorar a sustentabilidade das empresas públicas só estão a ser implementadas gradualmente; incluem a análise dos dados trimestrais com vista a identificar e corrigir em tempo útil eventuais desvios em relação aos orçamentos aprovados. Existem também planos para introduzir eventualmente novos incentivos para que os trabalhadores e os gestores melhorem os padrões em matéria de comunicação de informações. Além disso, a estrutura de capital de uma série de empresas públicas foi reforçada através de injeções de capital consideráveis, tendo prosseguido a liquidação das empresas públicas não rentáveis ou redundantes. A transparência no que respeita à situação financeira das empresas públicas melhorou ligeiramente através da obrigatoriedade de publicação dos dados financeiros trimestrais agregados num prazo mais curto. Ainda assim, os esforços de racionalização e o aumento da vigilância previstos ainda não se traduziram numa melhoria sustentada dos rendimentos líquidos.

As recentes alterações ao quadro jurídico e institucional das parcerias público-privadas (PPP) exigirão um acompanhamento rigoroso com vista a conter os riscos orçamentais. Durante o programa de ajustamento económico de Portugal, o quadro institucional e jurídico das PPP foi significativamente reforçado. Pretendia-se acabar com as práticas irregulares e as incertezas em torno dos acordos no âmbito das PPP, o que supôs uma carga financeira substancial para as finanças públicas ⁽²⁰⁾. Concretamente, o novo quadro impôs condições mais rigorosas às novas PPP, incluindo um teste de custos-benefícios, a acessibilidade dos preços e o cumprimento de requisitos rigorosos a nível dos concursos. O quadro geral aplicável às PPP foi recentemente

revisado, através do Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, que introduziu importantes alterações. Em primeiro lugar, cabe ao Conselho de Ministros - e não ao Ministro da tutela e ao Ministro das Finanças - decidir do lançamento de uma nova PPP. Em segundo lugar, embora no passado as condições para o lançamento de uma nova PPP fossem claramente estabelecidas por lei, estas devem agora ser definidas caso a caso para cada nova PPP, o que permite uma maior margem de apreciação. Em terceiro lugar, os contratos de parceria destinados a desenvolver projetos ao abrigo da recente Lei de Bases da Habitação, entre outras atividades, foram excluídos das disposições legais aplicáveis às PPP. Neste momento, não é claro se a menor margem e o maior grau de discricionariedade introduzido pelas recentes alterações irá reforçar o quadro jurídico e institucional das PPP. Será importante acompanhar de perto a aplicação destas alterações, a fim de garantir mecanismos de controlo adequados e assegurar que todas as novas PPP têm um rácio custos-benefícios incontestavelmente positivo.

Condições rigorosas de enquadramento da política orçamental contribuem para assegurar uma trajetória de consolidação orçamental favorável ao crescimento. É de primordial importância aplicar plena e efetivamente a Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 (LEO). A LEO de 2015 visa tornar as unidades orçamentais mais responsáveis e reforçar o enfoque das finanças públicas no médio e no longo prazo. Estabelece um período transitório de três anos para a aplicação da maioria das novas medidas. No entanto, devido a sucessivos atrasos, a entrada em vigor das principais disposições da LEO de 2015 foi adiada para 1 de abril de 2020. Foi nomeado em fevereiro de 2020 um grupo de trabalho encarregado de avaliar a LEO, sendo incumbido de apresentar um relatório em maio do mesmo ano. A nível da preparação regulamentar, uma série de decretos-lei exigem ajustamento e consolidação, e terá de ser redigido um decreto-lei sobre o estabelecimento dos novos programas orçamentais ⁽²¹⁾. A ausência de progressos significativos na aplicação da LEO de 2015 e a incerteza quanto ao caminho a seguir para tornar operacionais as alterações necessárias significam que o novo

⁽²⁰⁾ Através do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

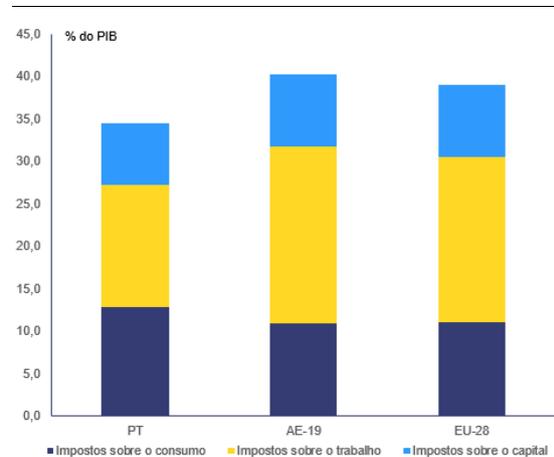
⁽²¹⁾ A alteração da LEO havia fixado um novo prazo (junho de 2019) para a aprovação de um decreto-lei relativo aos programas orçamentais. Esse prazo não foi respeitado.

quadro não poderá ser integralmente aplicado ao orçamento de Estado de 2021 como previsto inicialmente (Tribunal de Contas português, 2019). Além disso, é adiada a aplicação plena e efetiva do novo quadro de contabilidade pública de exercício, na sequência de atrasos verificados na aplicação, em especial, a nível das autoridades locais e da Segurança Social. Tal como acontece com a LEO de 2015, a sua aplicação poderá não estar suficientemente avançada em todos os setores da administração pública para assegurar que o orçamento de Estado de 2021 é elaborado ao abrigo do novo quadro.

4.1.4. QUESTÕES FISCAIS, INCLUINDO A ADMINISTRAÇÃO FISCAL *

A carga fiscal aumentou em 2018, principalmente sob o efeito de condições económicas geralmente favoráveis. O rácio global receitas fiscais/PIB, ou seja, a soma das receitas dos impostos e das contribuições sociais líquidas em percentagem do PIB nominal, situou-se em 34,9 % em 2018, nível ligeiramente superior ao de 2017 (34,1 %). Este aumento em 2018 resultou dos aumentos anuais homólogos dos rácios receitas fiscais/PIB dos impostos sobre o consumo (de 0,2 pontos percentuais, em consequência do sólido crescimento do consumo), dos impostos sobre o capital (de 0,3 pontos percentuais, em consequência da expansão do mercado imobiliário) e dos impostos sobre o trabalho (de 0,3 pontos percentuais). Em termos globais, Portugal depende de forma relativamente importante dos impostos sobre o consumo (12,9 % do PIB em 2018, contra 10,9 % do PIB na área do euro e 11,2 % no conjunto da UE) (Comissão Europeia, 2020b). Por outro lado, as receitas dos impostos recorrentes sobre bens imóveis foram relativamente baixas em Portugal em 2018, representando 0,8 % do PIB (ou 2,3 % do total das receitas fiscais), em comparação com uma média da UE de 1,5 % do PIB (ou 43,9 % das receitas fiscais totais).

Gráfico 4.1.5: Receitas fiscais por função económica em 2018



Fonte: Comissão Europeia

O sistema fiscal manteve-se globalmente estável na sua essência, apesar de uma proliferação de alterações paramétricas marginais. Em 2019, foram introduzidas várias pequenas alterações a nível dos impostos diretos e indiretos (ver Comissão Europeia, 2019a). Para 2020, o orçamento de Estado definitivo refere alguns aumentos de impostos para incentivar a descarbonização, conjugados com pequenas reduções em alguns outros impostos (incluindo reduções seletivas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares - IRS - para os jovens trabalhadores e os casais com filhos de idade igual ou inferior a 3 anos, bem como dos impostos autónomos e da tributação das pequenas e médias empresas no âmbito do IRC). No que diz respeito às recentes alterações do IRC, a contínua proliferação de regras fiscais preferenciais em função da dimensão e da localização pode refrear o crescimento da produtividade e do investimento; concretamente, ao privilegiar as empresas de menor dimensão e/ou as empresas que operam em domínios específicos - possivelmente menos produtivos - essas políticas podem impedir as empresas de se expandirem e/ou de beneficiarem de efeitos de aglomeração que poderiam contribuir para obterem maiores economias de escala e ganhos de eficiência.

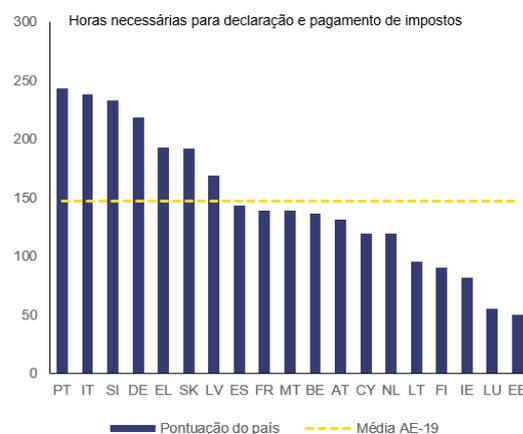
A eficiência da cobrança do IVA continua a melhorar. O hiato do IVA (que constitui uma estimativa da perda de receitas decorrente da fraude, da evasão e da elisão fiscais, entre outros fatores) tem vindo a diminuir regularmente desde

2011, caindo mais de 5 pontos percentuais entre 2016 e 2017: passou de 13 % para 10 % do IVA devido (Centro de Investigação Económica e Social, 2019). O hiato do IVA em Portugal manteve-se assim ligeiramente abaixo da média da UE (11 %). Ainda assim, o hiato do IVA decorrente da política fiscal de Portugal (que constitui uma estimativa da perda de receitas decorrente da utilização de taxas reduzidas e de isenções de IVA) manteve-se bastante acima da média da UE, situando-se em 51,2 % em 2017, contra 44,8 % de média no conjunto da UE. Em particular, a divergência entre o hiato do IVA por acionamento de opções fiscais (que exclui os passivos fiscais por rendas imputadas, serviços públicos e serviços financeiros) relativamente à UE aumentou em 2017, elevando-se o hiato a 18,4 %, valor superior aos 13,0 % da UE. O elevado hiato do IVA por acionamento de opções fiscais é composto pelo hiato devido a taxas reduzidas e o hiato devido a acionamento de isenções. O hiato do IVA por acionamento de opções fiscais em Portugal, que é comparativamente elevado, decorre sobretudo da utilização de taxas reduzidas de IVA. Todavia, no que se refere à questão da desigualdade, as taxas reduzidas de IVA são em geral um instrumento muito pouco eficaz para apoiar os agregados familiares de baixos rendimentos. São preferíveis os mecanismos diretos como as transferências de numerário em função do rendimento.

As receitas de impostos ambientais permanecem estáveis e comparativamente elevadas. As receitas dos impostos ambientais representaram 2,6 % do PIB em 2018, contra a média da UE de 2,4 % (Comissão Europeia, 2020b). As receitas provenientes destes impostos decorrem essencialmente dos impostos relacionados com os transportes, que representaram 0,7 % do PIB em 2018, contra 0,5 % na UE. Por seu turno, os impostos sobre a poluição e os recursos representaram apenas 0,02 % do PIB em 2018, contra 0,08 % na área do euro e na UE. Os impostos especiais de consumo sobre o gasóleo continuam a ser inferiores aos aplicáveis à gasolina, apesar de o gasóleo ter um teor carbónico e energético mais elevado. Apesar dos progressos realizados nesta matéria nos últimos quatro anos, Portugal continua a ter um rácio muito baixo de imposição entre o gasóleo e a gasolina (0,76 no país, em comparação com 0,81 na UE, em janeiro de 2019).

Existe margem de manobra para melhorar a transparência e a lógica económica das despesas fiscais em Portugal. Incluindo as receitas perdidas devido a uma utilização extensiva das taxas preferenciais de IVA, as autoridades estimam que as despesas fiscais em Portugal tenham atingido 6,2 % do PIB em 2019 (ver Ministério das Finanças, 2019). Excluindo o IVA, as despesas fiscais foram ainda consideráveis (1,9 % do PIB) em 2019. O Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais concluiu em junho de 2019 que o sistema de benefícios fiscais era complexo e não era suficientemente transparente (ver Grupo de Trabalho para o estudo dos Benefícios Fiscais, 2019). De realçar ainda que foram identificados mais de 500 benefícios fiscais, distribuídos por mais de 60 textos jurídicos. Por esse motivo, propunha uma metodologia para avaliar os benefícios fiscais, definindo orientações para a criação de novos benefícios fiscais, o seu controlo anual e a sua avaliação *ex post*. Por outro lado, no que se refere ao atual sistema de benefícios fiscais para a I&D (Sistema de Incentivos Fiscais à Inovação e Desenvolvimento, SIFIDE), as conclusões foram positivas, uma vez que se estima que cada euro de receitas fiscais perdidas se tenha transformado em mais de um euro de despesas em I&D pelas empresas beneficiárias. De um modo geral, as conclusões do Grupo de Trabalho deverão continuar a orientar a política fiscal no futuro.

Gráfico 4.1.6: Tempo necessário para declarar e pagar impostos na área do euro (2018)



Fonte: Banco Mundial

Uma maior simplificação poderia tornar o sistema fiscal português mais fácil para as empresas. O cumprimento das obrigações fiscais

em Portugal continua a ser um processo oneroso. Embora a declaração eletrónica tenha passado a ser a norma em Portugal nos últimos anos, e a declaração prévia dos rendimentos para efeitos do IRS permita que a maior parte da informação já seja coligida e calculada pela administração fiscal, Portugal é um dos países onde o pagamento de impostos continua a ser um processo excessivamente moroso. Com efeito, de acordo com o relatório de 2020 sobre o pagamento de impostos (Banco Mundial, 2019a), o tempo necessário para declarar e pagar impostos em Portugal foi de 243 horas em 2018, ou seja, o mais longo da área do euro e o quarto mais longo na UE (ver Gráfico 4.1.6). Este valor é significativamente superior à média não ponderada da área do euro (146,5 horas), bem como à média da UE (cerca de 171,5 horas). Por outro lado, o número de pagamentos (8 por ano, abaixo da média) e o índice pós-declaração (um dos melhores observados) diminuíram. Além disso, cerca de dois terços das empresas inquiridas em 2017 consideravam o sistema fiscal português «complexo e ineficaz», um aumento de cerca de 10 pontos percentuais em relação a dois anos antes. O sistema fiscal poderia tornar-se menos complexo se se reduzisse o número de disposições especiais e se simplificasse a linguagem utilizada na redação legislativa por forma a limitar a margem para interpretações divergentes. E, o que é mais importante ainda, a eficiência do sistema judicial para tramitar os litígios fiscais deverá ser melhorada, uma vez que o tempo de tramitação e os processos em atraso continuam a ser elevados (ver secção 4.4.4).

4.2. SETOR FINANCEIRO*

Os bancos portugueses continuaram a melhorar a sua resiliência, apesar de um ambiente difícil.

A maioria dos bancos melhorou assinalavelmente o seu desempenho, aumentou ligeiramente os seus rácios de capital e continuou a eliminar o legado de ativos indesejáveis dos seus balanços. No entanto, e à semelhança dos seus pares europeus, os mutuantes portugueses continuam a fazer face, simultaneamente, a pressões sobre a rentabilidade e a desafios em termos de eficiência, num ambiente de crescimento do crédito inexpressivo. O período prolongado de baixas taxas de juro e o volume relativamente grande, embora em diminuição, de empréstimos não produtivos⁽²²⁾ e de ativos imobiliários que são objeto de execução hipotecária entravam também o seu desempenho geral. Os rácios de solvência, medidos pelo rácio de fundos próprios principais de nível 1 (FPP1), aumentaram de 13,2 %, no final de 2018, para 13,9 % no 2.º trimestre de 2019, refletindo em grande medida a incorporação dos lucros de 2018. O rácio empréstimos/depósitos dos bancos manteve-se estável, em 76,7 %, enquanto o financiamento do banco central foi equivalente a 4,9 % do total dos ativos, ou seja, a percentagem mais baixa desde o início da crise financeira em Portugal.

A maior parte dos bancos portugueses registaram lucros pelo terceiro ano consecutivo.

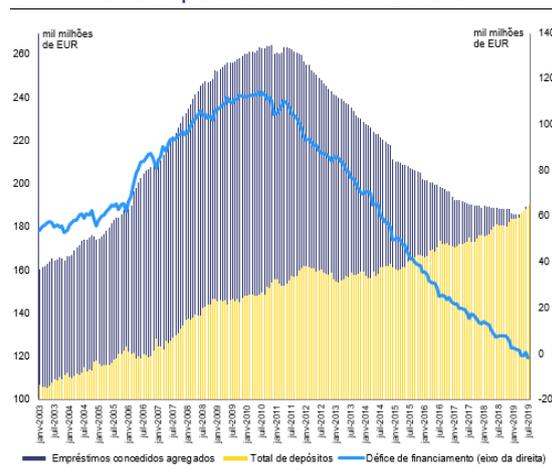
Em termos anuais, o segundo trimestre de 2019 foi marcado por uma ligeira descida da rentabilidade dos ativos (RoA) - 0,5 %, contra 0,6 % no 2.º trimestre de 2018 - e da rentabilidade dos capitais próprios (RoE), que rondou os 5,3 % (contra 6,3 % no 2.º trimestre de 2018). A redução de ambos os rácios resulta da diminuição dos lucros de operações financeiras e do ligeiro aumento das provisões e das imparidades. Tal como em anos anteriores, verifica-se uma heterogeneidade considerável entre as diferentes instituições, uma vez que os mutuantes prosseguem o seu ajustamento em relação aos planos de reestruturação, bem como os seus esforços para reduzir os ativos não produtivos. No entanto, o balanço agregado do setor continua a estar consideravelmente menos alavancado do que nos anos anteriores à crise financeira. Quanto aos grupos bancários que têm uma atividade

internacional significativa, verifica-se que as suas atividades fora de Portugal continuam a dar um contributo positivo para os seus resultados consolidados.

À medida que as taxas de juro continuam a diminuir, as taxas dos empréstimos hipotecários aproximam-se do limiar de 1 %.

Em setembro, a taxa de juro média ponderada para os novos empréstimos hipotecários era de 1,00 %, o nível mais baixo de sempre, ao passo que às empresas não financeiras era cobrada, em média, a uma taxa de juro de 2,18 %. As taxas de juro médias para o crédito à habitação em Portugal situaram-se 47 pontos de base abaixo da média da área do euro e 87 pontos de base abaixo da média espanhola. As taxas de juro médias para o crédito ao consumo e outros fins foram, respetivamente, de 6,97 % e 3,24 %. A taxa média de juro para os depósitos era 0,12 % em setembro de 2019. O total dos depósitos bancários aumentou 4,1 % (variação homóloga anual) tendo os depósitos de empresas crescido mais acentuadamente (5,5 %). Uma vez que o direito português proíbe os bancos de cobrar taxas de juro negativas, tal teve como resultado a entrada de depósitos de grandes empresas estrangeiras que se deparam com taxas negativas nas suas jurisdições de origem (efeito de arbitragem).

Gráfico 4.2.1: Desapareceu o hiato de financiamento



Fonte: Banco de Portugal

Os rácios de capital dos bancos têm-se mantido de modo geral estáveis nos últimos anos, acima dos mínimos regulamentares mas abaixo da média da área do euro. O rácio de fundos próprios principais de nível 1 (FPP1) para o

⁽²²⁾ O rácio de empréstimos não produtivos caiu para 8,3 % no 2.º trimestre de 2019, menos de metade do seu nível máximo de 17,7 % registado em setembro de 2016.

Quadro 4.2.1: Indicadores de estabilidade financeira

	2014t4	2015t4	2016t3	2016t4	2017t1	2017t2	2017t3	2017t4	2018t1	2019t1	2019t2
Empréstimos não produtivos	16,6	17,5	17,7	17,2	16,4	15,5	14,6	13,3	12,7	8,9	8,3
entidades estrangeiras	11,9	11,1	11,6	10,7	9,6	9,1	8,3	7,6	6,9	4,6	4,2
setores das empresas não financeiras e	17,8	17,9	18,3	17,5	17,1	16,2	15,6	14,6	13,8	9,9	9,2
setor das empresas financeiras	27,9	28,3	30,1	29,4	29,0	27,5	26,6	25,2	23,8	17,6	16,6
setor das famílias	9,7	9,4	9,1	8,7	8,4	8,1	7,8	7,1	6,7	4,8	4,4
Rácio de cobertura	37,9	40,6	43,6	45,4	45,6	45,9	46,9	49,9	52,7	52,7	52,7
Rendibilidade dos capitais próprios ⁽¹⁾	-3,5	0,9	0,3	-5,5	-0,3	0,5	1,5	-0,8	8,5	6,1	5,3
Rendibilidade dos ativos ⁽¹⁾	-0,2	0,1	0,1	-0,3	0,0	0,1	0,2	0,0	0,8	0,6	0,5
Rácio de fundos próprios totais	12,3	13,3	13,2	12,3	13,9	14,4	14,7	15,2	15,0	16,0	16,1
Rácio de FPP1	11,3	12,4	12,3	11,4	12,6	13,2	13,5	13,9	13,6	13,8	13,9
Rácio de fundos próprios de nível 1	11,4	12,6	12,6	11,7	13,2	13,8	14,0	14,5	14,2	14,8	14,8
Rácio empréstimos/depósitos	84,9	81,5	80,8	80,8	79,6	79,4	79,5	78,9	78,0	76,2	76,7

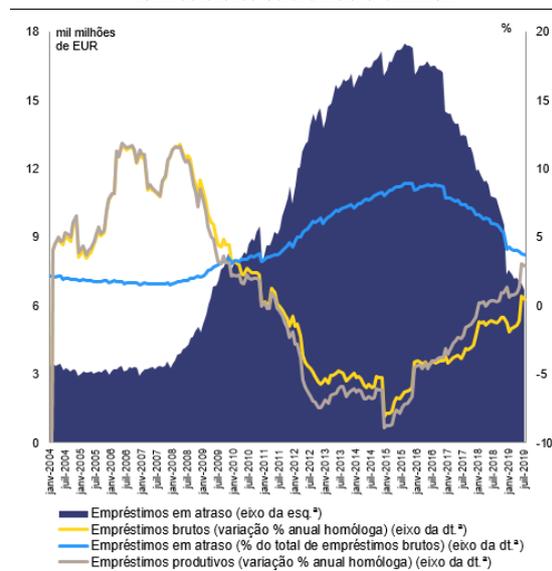
Fonte: CB - CBD2 - Dados bancários consolidados; Comissão Europeia

conjunto do sistema era de 13,9 % no 2.º trimestre de 2019, o que significa que se manteve sensivelmente inalterado em relação ao valor de doze meses antes, mas representa um aumento relativamente aos 11,4 % registados em dezembro de 2016. Na área do euro, o rácio de FPP1 era 14,8 % no 2.º trimestre de 2019. Tal resulta, em certa medida, do elevado valor médio de ativos ponderados pelo risco detidos pelos bancos portugueses, embora estes últimos tenham registado uma tendência decrescente nos últimos anos, diminuindo para 54,4 % em dezembro de 2018 (a partir de 60,9 % em dezembro de 2014). A introdução progressiva do requisito mínimo de fundos próprios e passivos elegíveis (MREL) deverá fazer-se no decurso dos próximos três anos. A aplicação deste requisito representa um desafio significativo, na medida em que obriga os bancos a recorrer ao mercado numa fase precoce, a fim de testar a sua capacidade de mobilizar fundos a um custo sustentável. No entanto, com níveis de capital estáveis e graças a uma rendibilidade mais expressiva, quatro dos cinco maiores bancos voltaram a pagar dividendos, apesar do contexto difícil em que ainda operam.

A qualidade dos ativos dos bancos melhorou, tendo a percentagem de empréstimos não produtivos diminuído para menos de metade desde 2016. Situando-se em 8,3 % no 2.º trimestre de 2019, o rácio de empréstimos não produtivos contava-se ainda entre os mais elevados na UE, embora representasse metade do nível registado no 2.º trimestre de 2016. Esta redução resulta das estratégias dos bancos para a redução de empréstimos não produtivos, que envolvem uma combinação de vendas, abates e resoluções. A recuperação a nível dos preços dos bens imobiliários conduziu ao desenvolvimento de um mercado secundário ativo para a dívida

problemática, totalizando as transações 6 mil milhões de EUR em 2018. Ainda assim, o rácio de empréstimos não produtivos das empresas continua a ser elevado (16,6 %), verificando-se que cerca de um quinto das empresas tem problemas para assegurar o serviço da sua dívida. Os empréstimos não produtivos das famílias ascendiam a 4,4 % do total dos empréstimos no 2.º trimestre de 2019, tendo 10 % das famílias pagamentos em atraso. O rácio de cobertura dos empréstimos não produtivos era de 52,7 %, ligeiramente acima da média da UE.

Gráfico 4.2.2: Os empréstimos não produtivos estão a crescer, mas o volume de empréstimos em termos brutos está ainda a diminuir



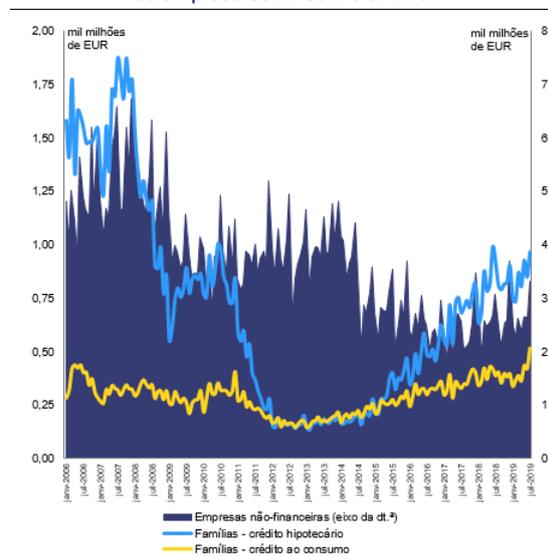
Fonte: Banco de Portugal

A introdução de limites em função do mutuário conduziu a uma maior prudência na concessão de crédito hipotecário, mas a subida dos preços da habitação requer um acompanhamento continuado. O volume de empréstimos

hipotecários quadruplicou entre 2015 e 2018, num contexto de baixas taxas de juro e de uma visível flexibilização dos critérios de concessão de crédito. Em resposta a esta situação, o Banco de Portugal (BdP), na sua qualidade de autoridade macroprudencial, introduziu em julho de 2018 limites para os rácios «empréstimo/valor» e «serviço da dívida/rendimento», bem como limites para os prazos de vencimento dos empréstimos. O BdP introduziu ainda um requisito relativo à amortização dos empréstimos. O objetivo destas medidas é preservar a solvência dos mutuários e assegurar a solidez dos critérios de concessão de crédito, reduzindo a percentagem de empréstimos de elevado risco. Embora a introdução destas medidas seja ainda recente, estas parecem todavia ter contribuído para abrandar o crescimento do crédito hipotecário (gráfico 4.2.3) e reduzir a percentagem de hipotecas com rácios «empréstimo-valor» e «serviço da dívida/rendimento» elevados. Entretanto, o crescimento dos preços da habitação manteve-se bastante forte (gráfico 4.2.4). Tendo em conta o menor número de potenciais requerentes de crédito à habitação e o seu melhor perfil de risco, intensificou-se a concorrência a nível das taxas de juro.

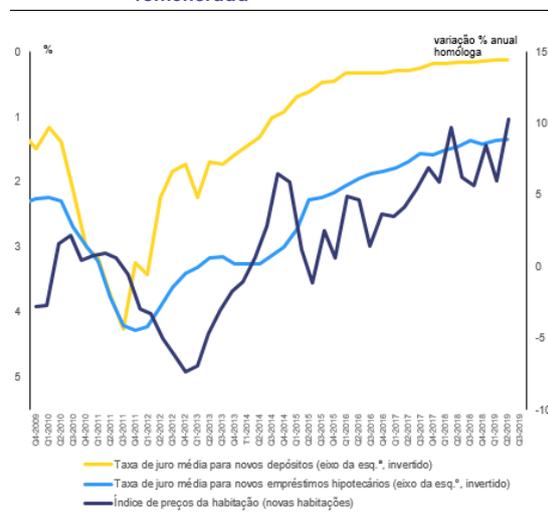
A melhoria da literacia financeira poderá ajudar as empresas portuguesas a ter acesso aos mercados de capitais. Estudos internacionais, como os inquéritos da OCDE sobre a literacia financeira, apontam para défices de literacia financeira em todos os países inquiridos, incluindo Portugal. Os grupos em que se constata um maior défice de literacia financeira são os jovens e os idosos, os estudantes, os desempregados, bem como as pessoas com mais baixos níveis de escolaridade e de rendimento. São estes os grupos prioritários visados pela estratégia de educação financeira. Do mesmo modo, os agregados familiares e as empresas precisam também de melhorar os seus níveis de literacia financeira, a fim de colher os benefícios da melhor integração e qualidade dos mercados de capitais. O projeto «Mobilizar os mercados de capitais portugueses para o crescimento», atualmente em curso e financiado pelo Programa de Apoio às Reformas Estruturais, tem como objetivo melhorar o acesso ao financiamento e a sua diversificação para as empresas, e proporcionará também mais opções para a diversificação dos investimentos.

Gráfico 4.2.3: Os novos empréstimos hipotecários quadruplicaram, os novos empréstimos ao consumo duplicaram, os novos empréstimos às empresas continuam a diminuir



Fonte: Banco de Portugal

Gráfico 4.2.4: Preços da habitação (novas habitações) sobem cada vez mais rapidamente, à medida que a poupança deixa praticamente de ser remunerada



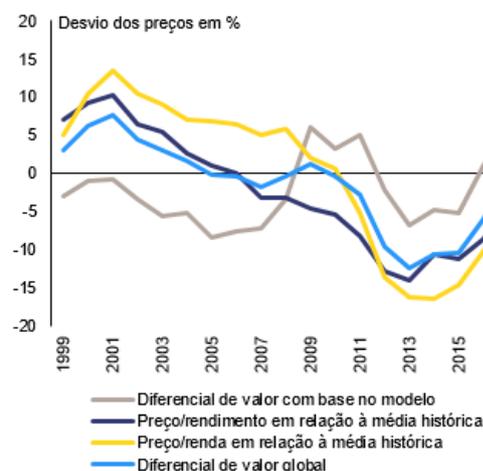
Fonte: Banco de Portugal e Eurostat

A subida dos preços da habitação continua a ser forte. A subida dos preços da habitação moderou-se apenas ligeiramente, passando de uma média anual de 10,3 % (variação anual homóloga) em 2018 para 9,2 % no 1.º trimestre de 2019 e 10,1 % no 2.º trimestre de 2019. Em termos deflacionados, a taxa de crescimento mantém-se também elevada, situando-se em 7,7 % no 1.º trimestre de 2019 e

em 9,0 % no 2.º trimestre de 2019, contra com uma média anual de 8,8 % em 2018. O crescimento dos preços da habitação excede assim o limiar indicativo de 6 %, pelo quarto ano consecutivo, mas deve referir-se que isto acontece após um longo período de subavaliação. Esta situação conduziu a problemas de acessibilidade da habitação em algumas regiões, embora estes sejam parcialmente atenuados pelo facto de, no país, existir uma elevada taxa de propriedade na habitação. O BdP introduziu um conjunto de medidas macroprudenciais para os empréstimos aos consumidores (ver acima).

A valorização dos bens imobiliários está a crescer acima das taxas de longo prazo. Os diferenciais de avaliação com base nos rácios «preço-rendimento» e «preço-renda» estimados passaram para terreno positivo em 2018, com valores de 1,9 % e 5,2 %, respetivamente (ver gráfico 4.2.5). O diferencial de avaliação associado ao desvio relativamente aos preços de equilíbrio com base nos parâmetros fundamentais da oferta e da procura sugere uma sobreavaliação de 13,9 % em 2018, contra 7,5 % em 2017. Para 2018, estima-se um diferencial global dos preços da habitação de 7,0 %. Contudo, uma parte significativa do comportamento dos preços explica-se por mudanças estruturais no mercado, uma vez que o forte crescimento do turismo, que induziu deslocamentos estruturais em favor da utilização comercial de propriedades de habitação, aumentou a procura de imóveis residenciais. A procura externa para investimento, conjugada com as baixas taxas de juro, tem tido também um papel importante neste processo, uma vez que menos de metade é financiada através de crédito hipotecário nacional. O volume de empréstimos hipotecários nacionais continua a registar uma tendência decrescente em relação ao PIB.

Gráfico 4.2.5: Diferencial de avaliação com base no preço/rendimento, no preço/renda e na avaliação pelo modelo baseado nos parâmetros fundamentais



Fonte: Comissão Europeia

Os problemas com que se depara a eficiência do sistema judicial, em particular no que diz respeito à insolvência, afetam o processo de resolução dos empréstimos não produtivos. Os quadros legislativo e judicial estão a prejudicar os processos de recuperação e as perspetivas de execução eficiente das garantias. Quanto maior a duração média dos processos de recuperação, maior será o nível de incerteza que os rodeia, e, por conseguinte, menor o preço oferecido no mercado pelos ativos não produtivos. Ao longo dos últimos anos, foi implementado um número significativo de reformas do quadro jurídico e institucional para a insolvência e a execução de dívidas. Recentemente, as autoridades criaram um mecanismo de alerta precoce para controlar os principais indicadores da solidez das empresas. Além disso, desde julho de 2019 os mutuantes portugueses têm a possibilidade de recorrer a um regime especial que lhes permite transferir carteiras de empréstimos, em bloco, entre instituições financeiras, o que permite um processo mais rápido e menos oneroso de venda de empréstimos não produtivos. No entanto, subsistem problemas relacionados com a morosidade dos processos e o grande número de processos em atraso (ver secção 4.4.4).

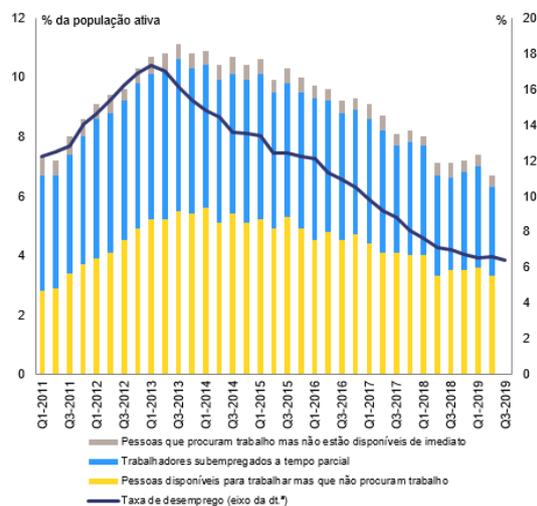
4.3. MERCADO DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS *

4.3.1. MERCADO DE TRABALHO T*

O mercado de trabalho continua a evoluir de forma positiva, embora com progressos mais moderados do que nos últimos anos. O emprego atingiu 76,5 % no 3.º trimestre de 2019, enquanto o desemprego se situava em 6,4 %, ou seja, 0,2 pontos percentuais abaixo do trimestre anterior e ligeiramente acima da média da UE. O desemprego de longa duração baixou, passando de 2,9 % no 3.º trimestre de 2018 para 2,8 % no 3.º trimestre de 2019, mas mantém-se ligeiramente acima da média da UE (2,5 %), representando ainda cerca de 44,9 % do desemprego total.

Embora o desemprego tenha diminuído, Portugal dispõe de reservas de mão de obra por utilizar. A percentagem de pessoas disponíveis para trabalhar mas que não procuram emprego continua a ser superior à média da UE (3,2 % da população ativa, contra 2,9 % na UE, no 3.º trimestre de 2019), enquanto a percentagem de trabalhadores subempregados a tempo parcial é inferior à média da UE (2,9 % contra 3,2 % no 3.º trimestre de 2019). Os dados parecem ter estabilizado desde o segundo trimestre de 2018, após quatro anos de reduções graduais. Estes dois grupos, em conjunto, representam uma reserva de mão de obra tão elevada como a taxa de desemprego, e são de importância crítica para fazer face aos desafios demográficos em Portugal.

Gráfico 4.3.1: Taxa de desemprego e mão de obra adicional potencial



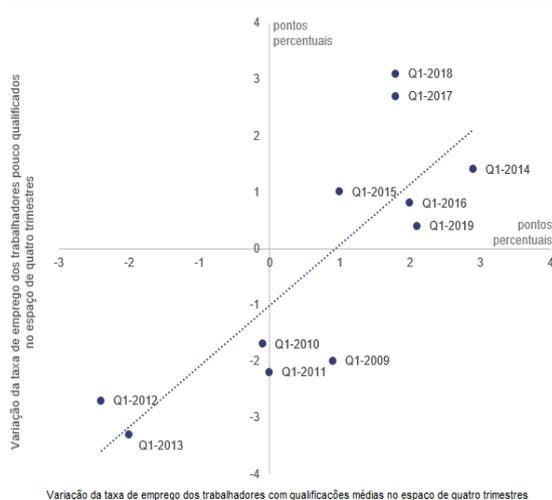
Fonte: Eurostat

O desemprego dos jovens continua a ser relativamente elevado, embora tenham sido tomadas medidas para combater esse problema. O desemprego dos jovens (15-24 anos) situava-se em 18,2 % no 3.º trimestre de 2019, sendo superior à média da UE (14,4 %). A percentagem de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET) diminuiu de 9,3 %, em 2017, para 8,4 % em 2018, valor este inferior à média da UE (10,4 %). Contudo, a taxa de jovens NEET difere muito entre as várias regiões em Portugal, variando entre 17,8 % nos Açores e 7,2 % na região Centro. A percentagem de jovens NEET abrangidos pela Garantia para a Juventude (55,4 %) continua a ser bastante superior à média da UE (40,9 %), e mais de dois quintos dos jovens que saíram dos registos da Garantia para a Juventude em 2018 (44,0 %) aceitaram uma oferta no prazo de quatro meses após o registo (um aumento de quase 4 pontos percentuais em relação a 2017). Resta o desafio de chegar aos jovens mais afastados, para assegurar uma maior cobertura da Garantia para a Juventude e resultados mais eficazes; mas, em geral, Portugal estabeleceu um conjunto significativo de medidas em termos de orientação e ativação personalizadas para melhorar o acesso ao mercado de trabalho e reduzir ainda mais o desemprego de longa duração dos jovens.

Após a forte melhoria registada no passado, a tendência positiva a nível da integração do mercado de trabalho das pessoas pouco

qualificadas deteve-se mais recentemente. As taxas de emprego dos trabalhadores altamente qualificados, com qualificações médias e pouco qualificados são menos divergentes em Portugal do que na maioria dos outros Estados-Membros. Registaram-se ganhos particularmente importantes a nível das taxas de emprego das pessoas pouco qualificadas entre 2016 e 2018, Tendo estes sido mais expressivos do que os ganhos para os trabalhadores com qualificações médias (gráfico 4.3.2). Todavia, este padrão mudou no 1.º trimestre de 2019. Embora a taxa de emprego dos trabalhadores com qualificações médias tenha continuado a aumentar mais de 2 %, a dos trabalhadores pouco qualificados permaneceu, de um modo geral, estável.

Gráfico 4.3.2: **Variação anual da taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados e com qualificações médias (idades entre 20 e 64 anos) desde o primeiro trimestre de 2009**



Fonte: Eurostat

A participação das mulheres no mercado de trabalho está a aumentar, embora a disparidade salarial entre homens e mulheres se mantenha superior à média da UE. A taxa de emprego das mulheres continuou a melhorar, atingindo 72,1 % em 2018 (contra uma média de 67,4 % na UE). A disparidade de emprego entre homens e mulheres era de 7,5 pontos percentuais, sendo assim inferior à média da UE (11,5 %) (ver caixa 4.3.1). No entanto, a disparidade salarial entre homens e mulheres, não ajustada, continua a ser superior à média da UE. Diminuiu de 17,8 %, em 2015, para 17,5 % em 2016 e 16,3 % em 2017,

situando-se ainda acima da média da UE em 2017 (16 %).

Portugal introduziu medidas legislativas para resolver o problema da disparidade salarial entre homens e mulheres. Entre estas medidas conta-se a obrigatoriedade de as empresas que são notificadas pela Autoridade para as Condições do Trabalho apresentarem um relatório sobre as disparidades de remuneração entre homens e mulheres (nos dois primeiros anos, para as empresas com mais de 250 trabalhadores; em seguida alargada às empresas com mais de 50 trabalhadores), o direito de qualquer trabalhador a solicitar à Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego que emita um parecer vinculativo sobre a eventual existência de uma discriminação salarial com base no sexo, e a publicação de estatísticas oficiais: Um barómetro setorial (que foi implementado em 2018 e inclui o diferencial de remuneração entre homens e mulheres ajustado) Outra lei recente estabelece um limiar mínimo de representação de cada género nos conselhos de administração das empresas públicas a partir de 2018 (33,3 %) e das empresas cotadas (20 %, aumentando para 33,3 % a partir de 2020). Foi recentemente aprovada outra lei que tem por objetivo promover o equilíbrio entre homens e mulheres nos organismos da administração pública, fixando um limiar mínimo de 40 % para a representação de cada género.

Recentemente, as políticas ativas do mercado de trabalho passaram a centrar-se na promoção do emprego permanente e da formação profissional específica. Cerca de 24 300 contratos de trabalho foram concluídos desde que foi introduzida a medida de apoio ao recrutamento «Contrato-Emprego», em janeiro de 2017. Entre estes, 87 % são contratos de duração indeterminada. Ao abrigo da medida «Estágios Profissionais», cerca de 64 % dos pedidos recebidos foram aprovados, com um total de 64 574 estágios aprovados desde 2017. Por outro lado, 7 500 contratos de estágio foram convertidos em contratos de duração indeterminada através da medida de apoio financeiro «Prémio-Emprego». Recentemente, foram introduzidas algumas alterações no enquadramento legal para tornar estas medidas mais eficientes e eficazes. Após um atraso considerável, teve início, em abril de 2019, a implementação da medida «Contrato-Geração», destinada a promover o emprego permanente tanto

para as pessoas à procura do primeiro emprego como para os desempregados de longa duração (com mais de 45 anos). Foi introduzido um incentivo temporário («Converte +») para apoiar a conversão dos contratos a termo em contratos de duração indeterminada (até ao final de 2019), em conformidade com o acordo tripartido (ver adiante).

A tónica das políticas ativas do mercado de trabalho orientou-se progressivamente para a oferta de formação específica. A proporção de candidatos a emprego registados que participam em ações de formação passou de 11 %, no início de 2016, para cerca de 18 % em dezembro de 2019. No total, as ações no domínio da formação representam 64,5 % da cobertura das políticas ativas do mercado de trabalho. Em 2018, 47 % dos trabalhadores tinham um nível de habilitações inferior ao exigido pelo respetivo posto de trabalho (contra uma média de 26 % na UE). Ainda assim, em 2018 Portugal registou um dos melhores desempenhos, na UE, por ter uma baixa taxa de dispersão de emprego por nível de habilitações⁽²³⁾. No entanto, são baixos os incentivos para que os beneficiários de subsídios de desemprego e de prestações sociais aceitem ofertas de emprego nos primeiros meses de desemprego: a «armadilha do desemprego» em Portugal ascende a 82 %, contra uma média de 69 % na UE em 2018 (Comissão Europeia, *Tax and Benefits Database*).

A cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE) e outros serviços está a melhorar, mas a proporção de pessoas desempregadas que recorrem aos SPE continua a ser baixa. Seguindo uma tendência decrescente desde 2008, a percentagem de desempregados que recorrem aos SPE para encontrar um emprego passou de 36,7 %, em 2017, para 34,7 % em 2018, muito abaixo da média da UE (44,3 %). No 3.º trimestre de 2019, cerca de 68 % das ofertas de emprego foram preenchidas, essencialmente no setor terciário (GEP 2019). A capacidade de ativação dos SPE é em parte baixa devido a uma perceção negativa, tanto dos candidatos a emprego como dos empregadores, mas também devido à concorrência de outros prestadores de serviços no mercado. Os atuais mecanismos de partilha de informações entre os SPE e a administração da

Segurança Social asseguram a coordenação global. Os SPE portugueses têm vindo a trabalhar no sentido de melhorar os serviços individualizados prestados às pessoas com menos possibilidades de encontrar um emprego, como os desempregados de longa duração e as pessoas pouco qualificadas, centrando-se em medidas de melhoria das competências e de requalificação. As autoridades dos SPE estão também a trabalhar no sentido de estabelecer protocolos com outros serviços da administração pública.

Em outubro de 2019, entraram em vigor alterações ao Código do Trabalho para combater a precariedade e a segmentação do mercado de trabalho. Num contexto de persistência do trabalho temporário (20,4 % dos trabalhadores com contratos temporários no 2.º trimestre de 2019, muito acima da média de 12,6 % na UE), as alterações introduzidas pela Lei n.º 93/2019 destinam-se a dar seguimento ao acordo tripartido assinado em 2018. As alterações mais significativas consistem em desincentivos ao emprego temporário e na promoção da contratação com duração indeterminada. A duração máxima dos contratos a termo foi reduzida de três para dois anos, e, para evitar um recurso abusivo ao trabalho temporário, as empresas são também obrigadas a justificar o recurso a contratos temporários. A duração máxima dos contratos a muito curto prazo foi aumentada, de 15 para 35 dias (com um limite anual inalterado de 70 dias), podendo estes contratos ser agora utilizados em todos os setores de atividade na condição de se apresentar uma justificação adequada. O período experimental dos contratos de duração indeterminada para os desempregados de longa duração e para os candidatos a primeiro emprego foi aumentado de 90 para 180 dias, e o número de horas de formação por ano foi aumentado de 35 para 40, para todos os trabalhadores. As empresas que recorram a contratos a termo para além do permitido no seu setor terão de pagar um imposto progressivo sobre o volume de negócios a partir de 2021. Espera-se que todas estas medidas conduzam a progressos em relação a nível do ODS 8.

A reforma do Código do Trabalho tem por objetivo incentivar a negociação coletiva. O banco de horas individual (uma medida para compensar os trabalhadores por horas extraordinárias, através da concessão de férias adicionais) deixou de existir e agora só pode ser

⁽²³⁾ Cálculos da Comissão Europeia baseados em dados do Eurostat

implementado através de negociação coletiva ou de acordos conjuntos, sujeito a referendo interno. Os atuais acordos relativos a bancos de horas individuais expiram em outubro de 2020. Os acordos coletivos, contratos coletivos e acordos de empresa só podem ser alterados se propuserem critérios mais favoráveis para o trabalhador do que o atual Código do Trabalho. Além disso, o requisito de pôr termo a uma convenção coletiva deve ser acompanhado de uma proposta de negociação global e de uma justificação das razões económicas, estruturais ou de inadequação para pôr termo ao atual acordo.

Estão a ser aplicadas medidas políticas para melhorar as relações laborais. Portugal está a reforçar a capacidade da sua autoridade laboral através do recrutamento de inspetores do trabalho. Isto significa que o número de inspetores deverá estar mais próximo do rácio de referência da Organização Internacional do Trabalho até ao final de 2019. Paralelamente, a autoridade responsável pelo trabalho está a desenvolver o seu sistema de informação para melhorar a partilha de informações. Está também a melhorar a sua capacidade de planeamento e a dispensar o seu pessoal de determinadas tarefas administrativas. Uma avaliação recente da eficácia da Lei n.º

63/2013 para restringir o falso trabalho por conta própria mostra que os casos regularizados a título voluntário (em proporção do número de situações irregulares detetadas) aumentaram, passando de 34 % em 2014 para 49 % em 2017 e 58 % em 2018.

O salário mínimo continua a aumentar. O salário mínimo mensal aumentou para 600 EUR em 2019 e o Governo aprovou um novo aumento para 635 EUR para 2020. O salário mínimo português passa assim a ser um dos mais elevados da UE quando comparado com o salário mediano do mesmo país, com um rácio de 61 % (dados mais recentes da OCDE para 2018). Consequentemente, a proporção de trabalhadores que auferem o salário mínimo (quase 20 %) é comparativamente elevada. Embora os aumentos do salário mínimo melhorem o incentivo a que os candidatos a emprego aceitem um emprego, podem também aumentar os riscos para o emprego dos jovens e dos trabalhadores pouco qualificados. O Governo anunciou igualmente a sua intenção de aumentar gradualmente o salário mínimo para 750 EUR em 2023, tendo em conta os pareceres dos parceiros sociais, a dinâmica do emprego e o crescimento económico.

Caixa 4.3.1: Acompanhamento do desempenho sob a perspetiva do Pilar Europeu dos Direitos Sociais

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais constitui uma referência para um processo renovado de convergência em torno de melhores condições de vida e de trabalho na União Europeia. Estabelece 20 princípios e direitos fundamentais no domínio da igualdade de oportunidades e do acesso ao mercado de trabalho; condições de trabalho justas; e proteção e inclusão social.

PAINEL DE INDICADORES SOCIAIS		ODS				
Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho	Abandono precoce da educação ou formação (% da população com 18-24 anos)	4 QUALITY EDUCATION				
	Jovens NEET (% da população com 15-24 anos)					
	Disparidade de emprego entre homens e mulheres	5 GENDER EQUALITY				
	Rácio dos quintis de rendimento (S80/S20)	10 REDUCED INEQUALITIES				
	Em risco de pobreza ou de exclusão social (em %)					
Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas	Taxa de emprego (% da população com 20-64 anos)					
	Taxa de desemprego (% da população com 15-74 anos)					
	Taxa de desemprego de longa duração (população com 15-74 anos)	8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH				
	Crescimento do rendimento bruto disponível das famílias <i>per capita</i>					
	Rendimento líquido de um trabalhador solteiro a tempo inteiro que auferir o salário médio					
Proteção e inclusão sociais	Impacto das transferências sociais (com exclusão das pensões) na redução da pobreza	1 NO POVERTY				
	Crianças com menos de 3 anos de idade em estruturas formais de acolhimento					
	Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio	3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING				
	Nível de competências digitais das pessoas					
Situação crítica	A acompanhar	Fraco, mas a melhorar	Bom, mas a acompanhar	Na média	Acima da média	Melhor desempenho

Os Estados-Membros são classificados no Painel de Indicadores Sociais segundo uma metodologia estatística acordada com o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social. A metodologia analisa conjuntamente os níveis dos indicadores e a sua evolução em comparação com as respetivas médias da UE e classifica os Estados-Membros em sete categorias. Para mais pormenores metodológicos, consultar o projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2019, COM(2018)761 final. Dados atualizados em 29 de janeiro de 2019. NEET: jovem que não trabalha, não estuda e não segue uma formação.

O painel de indicadores sociais subjacente ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais mostra que Portugal conseguiu melhorias em diversos domínios, embora persistam alguns desafios. O desempenho do mercado de trabalho é satisfatório, com elevado emprego, baixo desemprego (e reduzido desemprego de longa duração) e um diferencial de remuneração entre homens e mulheres pouco expressivo. Portugal apresenta também resultados melhores do que a média no que toca ao acesso a serviços de acolhimento na primeira infância. A desigualdade de rendimentos diminuiu e situa-se agora próximo da média da UE, pela primeira vez em décadas, continuando a taxa de risco de pobreza ou de exclusão social a diminuir.

Todavia, os grupos vulneráveis continuam ainda em risco de ficar para trás. O nível global de qualificações da população adulta é baixo, em particular no que se refere à literacia digital. Em 2017, metade da população portuguesa ainda não possuía competências digitais básicas, sendo que 27 % não tinham quaisquer competências digitais. Estão em curso medidas com vista à melhoria das competências, tendo-se visto melhorados tanto o desempenho dos estudantes como a taxa de abandono escolar precoce. A transformação tecnológica irá exigir uma força laboral mais qualificada, criando barreiras à entrada dos trabalhadores menos qualificados no mercado de trabalho. Existe o risco de a sua situação económica se deteriorar em virtude da fraca adequação do sistema de proteção social. Embora tenha melhorado recentemente, a capacidade de redução da pobreza das transferências sociais (excluindo as pensões) é comparativamente baixa em Portugal (23,8 %, contra 34 % no conjunto da UE).

Estão a ser avançadas medidas para combater a segmentação do mercado de trabalho e incentivar a negociação coletiva,

promovendo simultaneamente uma melhor conciliação entre vida profissional e vida privada. Um acordo tripartido conduziu a alterações do Código do Trabalho e do Código de Regimes Contributivos da Segurança Social, com o objetivo de reduzir a grande proporção de trabalhadores com contratos temporários. Além disso, foram adotadas medidas legislativas e uma estratégia nacional para promover a conciliação entre vida profissional e vida familiar (envolvendo também consultas tripartidas e negociação coletiva), concebidas para promover a igualdade de direitos, nomeadamente a redução das disparidades salariais entre homens e mulheres, ou a melhoria da flexibilidade do tempo de trabalho.

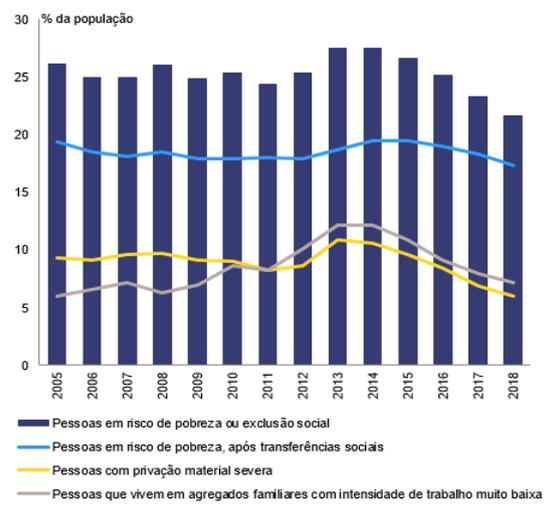
Nos últimos anos, assistiu-se a uma recuperação sustentada da negociação coletiva. O número de convenções coletivas novas ou renovadas aumentou desde 2015, com um impacto significativo sobre a sua cobertura. Em 2019, as novas convenções coletivas representavam 19,2 % do total (ultrapassando o nível de 18,6 % registado em 2018), enquanto a sua taxa de cobertura era de 9,9 % (7,6 % em 2018). A cobertura total das convenções coletivas (novas ou renovadas) é de cerca de 883 800 trabalhadores (mais de 994 000 em 2018). A fixação dos salários também foi mais expressiva no âmbito da negociação coletiva, situando-se os aumentos mais significativos em setores como as atividades administrativas e de serviços de apoio, a construção, a saúde e as atividades de apoio social e o turismo. No total, a fixação dos salários através de negociação coletiva abrange cerca de 730 880 trabalhadores (cerca de 15 % da população empregada).

4.3.2. POLÍTICAS SOCIAIS *

A pobreza e a desigualdade de rendimentos continuaram a diminuir em 2018. O número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social continuou a diminuir, passando de 23,3 %, em 2017, para 21,6 % em 2018. Pela primeira vez, este indicador passou a ser ligeiramente inferior à média da UE (21,9 %) ⁽²⁴⁾. Este resultado decorre de melhorias nas três componentes deste indicador (ver gráfico 4.3.3). Todavia, o risco de os desempregados ou os idosos serem atingidos pela pobreza continua a ser motivo de preocupação. A percentagem de pessoas em risco de pobreza diminuiu, passando de 18,3 % em 2017 para 17,3 % em 2018 ⁽²⁵⁾, situando-se agora abaixo dos níveis anteriores à crise, embora ainda acima da média da UE (17,1 %). A privação material grave continuou a diminuir, passando de 6,9 % em 2017 para 6,0 % em 2018. Por último, a percentagem de pessoas em agregados familiares com baixa

intensidade de trabalho diminuiu de 8,0 %, em 2017, para 7,2 % em 2018, situando-se ainda acima dos níveis anteriores à crise, mas abaixo da média da UE (9,0 %). A desigualdade de rendimentos, medida pelo rácio entre os rendimentos recebidos pelos 20 % mais ricos da população e os 20 % mais pobres, diminuiu de forma significativa e encontra-se agora ao nível médio da UE (5,2). A percentagem do rendimento dos 40 % mais pobres da população está também a melhorar, mas continua a ser inferior à média da UE (20,5 % contra 21,5 %).

Gráfico 4.3.3: Taxa de risco de pobreza ou exclusão social e respetivos componentes



Fonte: Eurostat

Os riscos de pobreza diminuíram para a população empregada, aumentando em contrapartida para a população desempregada, inativa ou idosa. O risco de pobreza para a população empregada era de 9,7 % em 2018, ou seja, 1,1 pontos percentuais mais baixo do que em 2017. Contudo, o risco de pobreza é quase duas vezes maior para os trabalhadores temporários do que para os trabalhadores permanentes. Embora o número de desempregados continue a diminuir, o aumento dos níveis de rendimento global e a fragilidade do sistema de proteção social (ver secção 4.3.2) resultaram num aumento dos riscos de pobreza para os desempregados, que passou de 44,9 %, em 2016, para 45,7 % em 2017. O risco de pobreza para a população idosa aumentou também, para 17,7 % em 2017, ou seja, 0,7 pontos percentuais acima de 2016.

⁽²⁴⁾ As estimativas rápidas do Eurostat indicam que a taxa de risco de pobreza (AROP) continuou a diminuir. (Estimativas rápidas experimentais produzidas pelo Eurostat com referência ao rendimento de 2018. <https://bit.ly/34HOcIG>)

⁽²⁵⁾ Dados provisórios do Instituto Nacional de Estatística (INE): o inquérito sobre o rendimento e as condições de vida realizado em 2019 relativamente aos rendimentos do ano anterior mostra que 17,2 % da população se encontrava em risco de pobreza em 2018, ou seja, menos um ponto decimal do que em 2017.

Os riscos de pobreza permanecem particularmente elevados nas zonas rurais. A percentagem de pessoas em risco de pobreza é significativamente mais expressiva nas zonas rurais, em comparação com as cidades; e nas ilhas (regiões autónomas), em comparação com Portugal continental. Em 2017, apenas a área metropolitana de Lisboa (12,3 %) registou uma taxa de pobreza significativamente inferior à média nacional (17,3 %) (ver secção 4.4.3).

O impacto das transferências sociais na redução da pobreza é comparativamente baixo em Portugal e a adequação do rendimento mínimo continua a ser reduzida. Em 2018, em Portugal, as transferências sociais (excluindo pensões) reduziram em 23,8 % o número de pessoas em risco de pobreza, o que é significativamente menos do que a média da UE (34 %), e é classificado como «uma situação a acompanhar» no painel de avaliação social (ver caixa 4.3.1). Com efeito, o impacto das transferências sociais na redução da pobreza diminuiu desde 2014, embora tal se deva também ao reduzido impacto dos subsídios de desemprego em consequência da diminuição do desemprego. Em agosto de 2019, os valores médios mensais do rendimento mínimo foram de 117,37 EUR por pessoa e de 260,20 EUR por agregado familiar, o que não permite sair da situação de pobreza. A adequação do apoio através do rendimento mínimo é bastante inferior à média da UE ⁽²⁶⁾.

A subida dos preços da habitação acentua a pressão financeira sobre os agregados familiares e cria problemas de acessibilidade dos preços, em particular para as pessoas mais vulneráveis ⁽²⁷⁾. Os preços da habitação aumentaram 10 % em 2018 e 9 % em 2017, embora em 2019 (dados do primeiro trimestre) se tenha verificado uma desaceleração na subida dos preços em termos homólogos (ver secção 4.2). Portugal encontra-se entre os países em que a carga dos custos com a habitação diminuiu para o conjunto da população entre 2007 e 2018, mas aumentou para os agregados familiares mais pobres (+25,4 %). Em 2018, a percentagem de agregados familiares pobres que se encontravam

sobrecarregados pelos custos com a habitação era de 22,3 %, ou seja, quase dez vezes superior à percentagem de agregados familiares não pobres que se encontravam na mesma situação (2,3 %). Entre 2007 e 2018, o valor médio das prestações hipotecárias/rendas em atraso baixou de 3,1 % para 2,8 %. No entanto, entre os agregados familiares pobres essa taxa em 2018 (6,8 %) era ainda superior à registada em 2007 (6,6 %).

O investimento do Estado em habitação social tem sido tradicionalmente fraco. Os principais programas de realojamento urbano, centrados na erradicação da construção ilegal (barracas), permitiram a construção de mais de 30 000 habitações sociais entre 1994 e 2005 e reduziram as necessidades de habitação social das áreas metropolitanas para 39 % do nível de 1990 (IHRU, 2018). A oferta pública de habitação em Portugal representa atualmente 2 % do total da oferta de habitação, contra 5 % no conjunto da UE. O objetivo do Governo é atingir a média da UE. De acordo com o serviço nacional de estatística, a privação habitacional grave afeta 26 000 famílias, com uma elevada concentração nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Portugal está a tomar medidas para combater o problema da acessibilidade dos preços da habitação. As diferentes medidas incluem incentivos fiscais ao arrendamento urbano, o aumento da oferta pública de habitação mediante o financiamento às autarquias e a reafetação de edifícios públicos para fins residenciais, bem como benefícios fiscais e a nível de financiamento para o setor empresarial (promotores imobiliários/empresas de construção que oferecem habitação a preços acessíveis e serviços de reabilitação). Para além da «nova geração de políticas de habitação», lançada pelo Governo português em maio de 2018, em outubro de 2019 entrou pela primeira vez em vigor em Portugal a Lei de Bases da habitação. Esta lei estabelece o Estado como garante do direito à habitação e responsável pela criação de um sistema de acesso que seja compatível com o rendimento do agregado familiar. A lei coloca a tónica na «função social da habitação» e não na habitação social enquanto tal.

Apesar dos esforços recentemente desenvolvidos, a situação a nível da conciliação entre vida profissional e vida privada parece ter

⁽²⁶⁾ Exercício de avaliação comparativa no âmbito do Comité da Proteção Social (ver proposta para o Relatório Conjunto sobre o Emprego 2020)

⁽²⁷⁾ ESPN, 2019

retrocedido nos últimos anos. A conciliação entre vida profissional e vida privada evoluiu positivamente até 2011⁽²⁸⁾, tendo-se todavia vindo a deteriorar desde então. A despesa familiar média por criança (até aos 17 anos), em percentagem do PIB *per capita*, foi de 6,7 % contra uma média na UE de 12,4 % em 2017 (tendo aumentado apenas ligeiramente em relação ao nível de 2008 (6,4 %))⁽²⁹⁾. O índice «Better life» da OCDE, no que diz respeito à conciliação entre vida profissional e vida privada⁽³⁰⁾ salientou que a baixa taxa de fertilidade de Portugal (1,28, a mais baixa da OCDE), se deve ao facto de as famílias portuguesas muitas vezes não terem mais do que uma criança em virtude sobretudo da falta de apoio. A taxa de participação das crianças com menos de 3 anos em estruturas de acolhimento aumentou acentuadamente em Portugal na última década, passando para 47,1 %, contra uma média da UE de 35,1 % em 2018. No entanto, a situação é menos favorável no que diz respeito à prestação de serviços de acolhimento de crianças entre os 4 e os 6 anos de idade, especialmente nas áreas metropolitanas.

Foram introduzidas alterações legislativas para promover uma melhor conciliação entre vida profissional e vida privada, incluindo um novo estatuto jurídico para os cuidadores informais. Em dezembro de 2018, Portugal introduziu uma nova estratégia nacional para promover uma melhor conciliação entre vida profissional, privada e familiar, com o objetivo de alcançar uma verdadeira igualdade entre homens e mulheres. O plano envolve, nomeadamente, consultas tripartidas e negociações coletivas, a flexibilidade do tempo de trabalho e novos direitos em relação às contas do tempo de trabalho. Além disso, em setembro de 2019 foi aprovado um novo estatuto jurídico para os prestadores de cuidados informais, concedendo-lhes um conjunto de direitos e definindo medidas de apoio. Atribui também aos prestadores de cuidados informais certos benefícios fiscais e concede-lhes acesso ao Seguro Social Voluntário.

⁽²⁸⁾ Índice de bem estar português (INE, Instituto Nacional de Estatística, 2017). Este índice mede a capacidade das pessoas para conciliar os horários de trabalho com os diferentes aspetos da sua vida privada, como a família, os amigos ou o lazer.

⁽²⁹⁾ ver ESDE (*Employment and Social Developments in Europe*) 2019

⁽³⁰⁾ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/work-life-balance/>

Melhorou a cobertura dos cuidados de longa duração e dos cuidados específicos para os idosos. A taxa de cobertura dos principais serviços prestados aos idosos era de 12,6 % no continente, traduzindo uma taxa de crescimento de 9 pontos percentuais entre 2008 e 2018. Ao passo que 66 % dos municípios do Continente tinham uma taxa de cobertura superior à média, a maioria dos municípios das áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa e da região do Algarve apresentam taxas de cobertura inferiores à média. O número de trabalhadores neste setor continua a ser inferior à média da UE (ver secção 4.3.3.).

Cuidados de saúde

A situação dos cidadãos portugueses a nível de saúde é boa, mas alguns domínios exigem ainda melhorias, persistem desigualdades no domínio da saúde. A mortalidade passível de tratamento em Portugal é inferior à média da UE (89 por 100 000, contra 93 na UE) e o país tem também uma das mais baixas taxas de hospitalização evitável na UE, sendo as melhorias nos cuidados primários referidas como uma das causas que contribuem para a redução das taxas de hospitalização. No entanto, certas áreas de doença apresentam números relativamente mais elevados, com uma prevalência mais elevada da diabetes, da mortalidade por doenças respiratórias e da resistência antimicrobiana. Além disso, subsistem desigualdades, em matéria de saúde, entre homens e mulheres e em função da situação socioeconómica, e Portugal irá enfrentar desafios relativamente mais importantes no futuro em resultado do envelhecimento da população (ver caixa 4.3.2).

A acessibilidade dos cuidados de saúde e da proteção financeira constituem problemas, mas é provável que estes se vejam atenuados com a prevista supressão das taxas moderadoras para os cuidados de saúde primários. Nos grupos com baixos rendimentos, a autoavaliação do estado de saúde é mais baixa, e persistem diferenças substanciais, entre grupos de rendimento, no que se refere às necessidades não satisfeitas declaradas pelos próprios. Uma percentagem de 2,1 % da população portuguesa declara ter necessidades não satisfeitas devido ao custo, à distância ou ao tempo de espera (2018) o que, apesar das melhorias constatadas, se situa ainda acima da média da UE (1,6 %). Verifica-se ainda uma grande disparidade

em termos de necessidades não satisfeitas declaradas pelos próprios entre os grupos com baixos rendimentos e com rendimentos elevados (4,2 % contra 0,3 %), superior à média da UE, embora em diminuição desde 2017. Os pagamentos não reembolsados são dos mais elevados da UE (27,5 %). A carga financeira dos cuidados médicos comunicada em 2017 é relativamente elevada e estima-se que cerca de 8,1 % dos agregados familiares tenham suportado despesas de saúde avultadas em 2015 (até 30 %, no caso do quintil de rendimento mais baixo) ⁽³¹⁾ (OMS, 2019). A supressão das taxas moderadoras para os cuidados primários, que estava planeada para 2019 (ver secção 4.1.3 quanto às consequências orçamentais), poderia ter reduzido a carga financeira, os pagamentos não reembolsados (embora em pequena medida) e as necessidades de cuidados não satisfeitas, encorajando os doentes a utilizar os seus prestadores de cuidados primários e não os serviços de emergência. O grau de consecução deste objetivo dependerá da capacidade do sistema português de cuidados primários para fazer face ao aumento da atividade e da sua eficácia de filtragem.

Existem grandes diferenças, no domínio da saúde, entre as grandes áreas metropolitanas de

⁽³¹⁾ Antes do amplo conjunto de isenções introduzido em 2016.

Lisboa e do Porto e as outras regiões. A diferença em termos de necessidades de cuidados médicos não satisfeitas comunicadas pelo próprio, entre os grupos que vivem em zonas rurais e urbanas é mais acentuada do que em muitos outros Estados-Membros. Os recursos em matéria de cuidados de saúde encontram-se distribuídos de forma desigual entre regiões e dentro das próprias regiões, e os custos de transporte não são muitas vezes reembolsados, mas as necessidades não satisfeitas declaradas pelo próprio devidas à distância continuam a ser pouco expressivas. Existem investimentos de alto nível em infraestruturas, bem como programas de incentivo para atrair profissionais de saúde para as zonas em carência. As recentes reformas facilitaram também a prestação de cuidados a doentes em outras regiões para além da região onde estão afiliados. Embora o número de enfermeiros seja inferior à média da UE, os profissionais de saúde continuam a aumentar e o número de registos de utentes junto de médicos de família era de 93 % em 2018. Subsistem desafios para assegurar uma adequada prestação de cuidados de saúde entre regiões, nomeadamente a distribuição de profissionais de saúde (recrutamento, formação e retenção), bem como às necessidades de investimento em infraestruturas e equipamento médico (ver secção 4.1.2).

Caixa 4.3.2: Envelhecimento demográfico

O envelhecimento demográfico tem-se tornado um desafio à escala da UE, com consequências a longo prazo a nível socioeconómico. Os cidadãos europeus têm a maior longevidade de sempre, e a inversão da pirâmide etária exige um importante reequacionamento na definição das políticas. Ao passo que, na UE, a proporção de pessoas em idade ativa está a diminuir, o número de pessoas mais velhas (65 anos ou mais) deverá aumentar, para atingir um ponto culminante de 149,2 milhões em 2050, ou seja, 28,5 % da população total ⁽¹⁾.

As projeções demográficas para Portugal mostram um declínio constante da população ao longo das próximas décadas, mais acentuado do que a média da UE. Em 2017, 21 % da população portuguesa tinha 65 anos ou mais; essa proporção era de 16 % em 2000 e 11 % em 1980. Os portugueses com 65 anos ou mais têm uma esperança de vida residual de 20 anos (a média da UE), mas sofrerão provavelmente de alguma forma de incapacidade durante 13 desses anos (acima da média da UE). Portugal encontra-se entre os cinco países da UE onde se prevê que as pessoas com mais de 55 anos representem quase metade (47,1 %) da população total até 2050. O relatório de 2018 sobre o envelhecimento demográfico ⁽²⁾ prevê uma diminuição da população, de 10,3 milhões em 2018 para 9,1 milhões em 2050.

Gerir os desafios associados ao aumento da longevidade e à diminuição das taxas de fertilidade, a fim de aliviar as pressões do envelhecimento demográfico. Apesar de uma ligeira tendência de melhoria, Portugal ainda apresenta a segunda taxa de fertilidade mais baixa da UE (1,3 nascimentos por mulher, contra 1,6 no conjunto da UE). Estima-se que Portugal continue a ser um dos países da UE com a mais longa esperança média de vida. Por outro lado, as projeções relativas à migração líquida sugerem que o número de jovens migrantes a entrar em Portugal será superior ao número dos que saem, desacelerando assim o ritmo de envelhecimento da população no país. Em contraste com os recentes fluxos migratórios líquidos negativos (2011-2016), a migração líquida anual em percentagem da população no período 2016-2060 deverá aumentar 0,2 % ⁽³⁾. O que pode atribuir-se à recuperação económica, que induziu um crescimento significativo do emprego.

O envelhecimento da população exerce pressão sobre o mercado de trabalho e as finanças públicas e exige respostas políticas coordenadas e integradas. Prevê-se que Portugal perca mais de um terço da sua força laboral total até 2070. Será necessária uma mão-de-obra mais especializada e qualificada para manter uma economia competitiva. No entanto, as taxas de abandono escolar precoce em Portugal são uma fonte de preocupação (11,8 %, contra uma média de 10,6 % na UE) sendo a dos homens significativamente superior (14,7 %). Devido às baixas taxas de natalidade, a população em idade escolar irá diminuir, devendo o ritmo de redução acelerar após 2030. Em 2040, esse recuo poderá exceder 20 % (em comparação com os níveis de 2020) ⁽⁴⁾. O investimento nas políticas de educação e formação e o seu reforço parecem adequados e os fundos da UE poderão amplificar o seu impacto.

Relativamente às finanças públicas, o envelhecimento demográfico exigirá opções equilibradas em termos de estratégias e de investimento. Por um lado, irá aumentar as despesas pública com bem-estar social (de modo particular no sistema de pensões e na segurança social em geral) e com cuidados de saúde. Por outro lado, o declínio da população em idade escolar pode suscitar problemas de eficiência no que respeita às despesas com a educação. Nesta questão, há que encontrar um compromisso adequado entre a necessidade de reformar a rede de escolas e a necessidade de assegurar a adequação e a qualidade das infraestruturas.

A sustentabilidade do sistema de pensões português vai ser ameaçada pelo envelhecimento da população, sendo necessário o seu reequacionamento. O rácio de dependência dos idosos (ou seja, a proporção de pessoas com mais de 65 anos relativamente às pessoas com idades compreendidas entre 16 e 64 anos) era já de 32,1 % em 2016, o que é superior à média da área do euro (29,6 %) ⁽⁵⁾. Prevê-se que este rácio aumente drasticamente, 35,1 pontos percentuais, para atingir 67,2 % em 2070. Assim, Portugal deverá atingir uma situação em que existem apenas 1,5 pessoas em idade ativa por cada pessoa com mais de 65 anos (na situação atual, esse número é de 3,1). Já foram tomadas medidas para tornar o sistema de pensões mais sustentável. No entanto, a recente extensão da reforma das pensões especiais e das pensões de reforma antecipada induziram despesas de pensões adicionais, que acrescem à tendência ascendente subjacente induzida pelo envelhecimento demográfico.

(Continuação na página seguinte)

Caixa (cont.)

As despesas com cuidados de saúde em Portugal são inferiores à média da UE e serão substancialmente agravadas para fazer face ao envelhecimento da sociedade. Prevê-se que a despesa pública com cuidados de saúde aumente de 5,9 % do PIB, em 2016 (inferior à média da UE de 6,8 %), para 8,3 % do PIB em 2070 (acima da média da UE de 7,7 %) (6). No caso dos cuidados de longa duração, o facto de a cobertura atual ser relativamente baixa significa que o envelhecimento aumentará ainda mais a procura que não é satisfeita. Estas projeções correspondem a um cenário de políticas inalteradas, que poderá ser atenuado através de medidas destinadas a melhorar a eficiência em termos de custos do sistema de saúde (ver secções 4.1.2 e 4.3.2).

As zonas rurais parecem ser particularmente afetadas pelo envelhecimento da população. Apesar do apoio dos fundos da UE para combater o despovoamento e melhorar a competitividade da agricultura e das zonas rurais, estas zonas estão ainda atrasadas relativamente às zonas urbanas, enfrentando problemas como o despovoamento, o acesso limitado a serviços básicos e um rendimento *per capita* mais baixo. A ausência de uma renovação das gerações nas zonas rurais contribui para o abandono dos terrenos agrícolas e florestais e agrava os desafios suscitados pelos défices de tecnologia e inovação das zonas rurais relativamente às urbanas.

O Governo português identificou os desafios demográficos como uma das principais prioridades da atual legislatura. Portugal está a desenvolver medidas para melhorar a sustentabilidade global do sistema de saúde, a fim de lhe permitir fazer face de forma mais adequada ao aumento da procura induzido pelo envelhecimento demográfico. O orçamento do Estado para 2020 prevê medidas de resposta ao crescente envelhecimento da população portuguesa, a nível dos cuidados de saúde, nomeadamente através do reforço da rede nacional de cuidados paliativos e de longa duração, bem como da consolidação e do alargamento do programa de cuidados hospitalares a domicílio. Além disso, foi recentemente adotada uma nova lei que define o estatuto dos «cuidadores informais». O governo reconhece igualmente o papel que a migração pode desempenhar para fazer face aos desafios demográficos, tendo aprovado o plano nacional de implementação do Pacto Global sobre a Migração. Estabeleceu igualmente um roteiro para fomentar o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade populacional, com o objetivo de fixar a população, criar emprego, reduzir as assimetrias regionais e promover a coesão e a competitividade territorial, com base no Programa Nacional para a Coesão Territorial e o Programa para a Valorização do Interior.

Um investimento bem focalizado dos fundos da UE no próximo quadro financeiro plurianual desempenhará um papel fundamental para ajudar Portugal a fazer face às pressões do envelhecimento demográfico. Os fundos da UE podem apoiar o desenvolvimento das empresas e das infraestruturas, o investimento em capital humano para atenuar as pressões decorrentes do envelhecimento da população, proporcionando, simultaneamente, bens e serviços adequados a esta faixa da população. Podem também ajudar a transformar o desafio demográfico numa oportunidade económica, desenvolvendo novos produtos e serviços destinados a um mercado de consumidores em constante crescimento e evolução.

(6) EUROSTAT (2019), *Ageing Europe-Looking at the lives of older people in the EU, Population and social conditions* Coleção: *Country Analysis*, Serviço de Publicações da União Europeia, Luxemburgo

(7) Comissão Europeia (2017), *2018 Ageing Report-Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo

(8) Comissão Europeia (2018), *2018 Ageing Report*

(9) Monitor da Educação e da Formação 2019

(10) Relatório de 2018 sobre o envelhecimento demográfico

(11) Relatório de 2018 sobre o envelhecimento demográfico

4.3.3. EDUCAÇÃO E COMPETÊNCIAS

O sistema de ensino português registou progressos na última década, mas há ainda problemas importantes a abordar. Entre 2009 e 2018, a taxa de abandono precoce do ensino e formação diminuiu dois terços (passou de 30,9 % para 11,8 %) e a taxa de conclusão do ensino superior passou de 21,3 % para 33,5 %. O conhecimento em competências de base, medido pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos da OCDE (PISA), aumentou consideravelmente, situando-se agora perto da média da UE nas três disciplinas testadas (leitura, matemática e ciências) (OCDE, 2019a). No entanto, persiste um elevado nível de reprovações e elevadas taxas de abandono escolar; acresce que uma elevada percentagem de adultos não concluiu o ensino secundário. Combater estes problemas contribuiria para se progredir em relação ao ODS 4.

Persistem problemas em matéria de igualdade no ensino. Os estudantes oriundos de meios socioeconómicos desfavorecidos, ou que não nasceram em Portugal, têm maior probabilidade de reprovarem, de abandonar a escola prematuramente e de ter um desempenho inferior. O PISA 2018 (OCDE, 2019a) mostra que a diferença de notas entre os estudantes favorecidos e os desfavorecidos é de 95 pontos em leitura, o que corresponde a cerca de três anos de escolaridade. Os alunos provenientes de meios desfavorecidos têm muito menores probabilidades de concluir o ensino superior. O PISA 2018 refere também que, em leitura, a pontuação média dos alunos oriundos da imigração é 26 pontos inferior à dos nativos. Esta diferença é particularmente importante para os nascidos no estrangeiro (59 pontos), sendo menos acentuada para os nativos com antecedentes migratórios (23 pontos).

O investimento público na educação tem aumentado, mas está ainda longe dos níveis observados antes da crise económica. Após uma diminuição do seu rácio em relação ao PIB em 2014-2016 (que resultou de uma diminuição da despesa combinada com um crescimento do PIB), o investimento público na educação atingiu 5,0 % do PIB em 2017, acima da média da UE (4,6 %), mas ainda longe do nível de 2013 (5,9 %). Na última década, a despesa anual por estudante a nível primário e secundário manteve-se quase

constante e abaixo das médias da UE e da OCDE (OCDE, 2019b). O corte orçamental no ensino superior entre 2010 e 2016 ⁽³²⁾, estimado em 20 %, foi compensado por uma redução de 15 % do número inscrições de estudantes. Serão necessários grandes investimentos num futuro próximo para modernizar e renovar a infraestrutura escolar existente (Comissão Europeia, 2019a, 2019 g).

A participação no ensino e acolhimento pré-escolar na primeira infância está próxima da média da UE. Em 2018, 50,2 % das crianças com menos de três anos estavam inscritas em estruturas formais de acolhimento. A participação de crianças com idades compreendidas entre os quatro e os seis anos (idade em que é obrigatória a frequência do ensino primário) era de 94,2 % em 2017, atingindo quase a média da UE (95,4 %). De acordo com a «Carta Social» (GEP, 2017), em 2018 verificou-se que em 39 % dos municípios do continente a taxa de cobertura ⁽³³⁾ dos estabelecimentos de ensino pré-primário e dos jardins de infância era inferior à média nacional (49,1 %). Em três zonas de elevada densidade populacional ⁽³⁴⁾, a disponibilidade de vagas nas escolas era inferior a 50 %. Em 2019, as instituições de ensino pré-primário disponibilizaram mais 1 400 vagas para crianças com idades compreendidas entre os três e os cinco anos.

Os principais desafios com que se coloca a profissão docente em Portugal são a elevada instabilidade no emprego, o envelhecimento e a falta de determinadas competências. Em 2017-2018, a proporção de professores não permanentes (com contratos temporários) era de 16,9 % no ensino primário e de 21,4 % no ensino secundário (DGEEC, 2019). Foram criados novos postos permanentes, permitindo a 3 260 professores com contratos temporários tornarem-se membros permanentes do pessoal em 2017-2018 (e 3 319 em 2018-2019). Em 2017, menos de 1 % dos professores na CITE 1-3 ⁽³⁵⁾ tinham menos de 30 anos (9,4 % a nível da UE). De acordo com o

⁽³²⁾ OECD 2019, *Education at Glance*

⁽³³⁾ A taxa de cobertura consiste na proporção de vagas nos estabelecimentos de ensino pré-primário em relação à população de crianças com menos de três anos.

⁽³⁴⁾ Concretamente, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e do distrito de Setúbal são os territórios com a menor cobertura relativamente à população residente.

⁽³⁵⁾ CITE 1-3 corresponde ao ensino primário e secundário geral

Ministério das Finanças, 10 761 professores deverão reformar-se em 2023 - cerca de 11 % do atual número de profissionais. Em algumas matérias, em que a maioria dos professores tem mais de 50 anos, a penúria é já evidente. De acordo com o Inquérito Internacional sobre Ensino e Aprendizagem da OCDE de 2018 (OCDE, 2019c), 22 % dos professores referem uma forte necessidade de formação para o ensino num contexto multicultural ou multilingue; e 12 % para a utilização das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) no ensino.

A taxa de conclusão do ensino superior está a aumentar, apesar de muitos estudantes abandonarem os estudos superiores antes de o concluírem. A taxa de inscrição no ensino superior aumentou em 2018-2019, especialmente em formação técnica e profissional a curto prazo (DGES, 2019). No entanto, apenas 30 % dos estudantes que iniciam uma licenciatura em programas de bacharelato num período de três anos (duração prevista do programa para a maioria dos domínios). O Governo tomou uma série de medidas destinadas a facilitar o acesso ao ensino superior e a aumentar as inscrições: reduzir as propinas, aumentar o orçamento para bolsas de estudo, melhorar as condições de acesso dos estudantes com necessidades educativas especiais e isentá-los de propinas, disponibilizar mais instalações de alojamento e aumentar o número de vagas universitárias disponíveis nas áreas com menor densidade populacional.

O desempenho escolar difere entre as regiões autónomas da Madeira e dos Açores e Portugal continental. Tradicionalmente, ambos os arquipélagos registam atrasos em relação ao território continental em diversos indicadores de ensino. O acesso à educação na primeira infância é muito mais baixo nos Açores do que no continente. A percentagem de estudantes com algum atraso no seu percurso educativo e as taxas de abandono precoce do ensino e da formação são mais elevadas nas ilhas do que no continente. O mesmo acontece com os resultados dos exames nacionais no ensino básico. Na Madeira, as matrículas no ensino secundário e os resultados dos exames nacionais são bastante semelhantes aos observados no Continente; mas os indicadores dos Açores são piores.

Portugal continua a melhorar os seus mecanismos de garantia da qualidade no ensino e formação profissionais (EFP) e a sua análise das necessidades em termos de competências.

Os prestadores de EFP têm vindo a alinhar as suas metodologias para assegurar a qualidade com o Quadro Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais (EQAVET) e recebem um selo de qualidade com base nos critérios qualitativos e descritores indicativos do EQAVET. Contudo, os indicadores EQAVET não são sistematicamente utilizados para controlar os progressos no sistema de EFP. É importante um maior desenvolvimento a nível regional do sistema de avaliação das necessidades em termos de competências (Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificações, SANQ), para criar uma maior proximidade entre o EFP e os empregadores. Através da adoção de três normas de formação pedagógica, Portugal pretende melhorar a qualidade do desenvolvimento profissional contínuo dos professores e formadores de EFP. As autoridades portuguesas encetaram debates com os parceiros sociais com vista a resolver vários problemas: a falta estrutural de qualificações (incluindo as competências digitais), a necessidade de melhorar as qualificações para setores específicos da economia e a necessidade de um maior ajustamento entre as competências disponíveis e a procura no mercado de trabalho. No entanto, ainda não existe um quadro de acompanhamento abrangente para o EFP e a educação de adultos.

A população portuguesa tem uma elevada percentagem de pessoas com baixos níveis de instrução. Apesar da diminuição registada entre 2017 e 2018 (52 % para 50 %), metade da população (entre 25 e 64 anos) apenas tem o ensino secundário inferior, ou seja, uma percentagem muito acima da média da UE (22 %). A taxa de participação de adultos na educação e na formação aumentou de 9,8 % para 10,3 % em 2018, mas está ainda aquém da média da UE (11,1 %). Esta percentagem diminuiu drasticamente quando se considera a participação de pessoas com um baixo nível de habilitações académicas (4,7 %), embora seja ligeiramente superior à média da UE (4,3 %). As alterações demográficas prevista para Portugal ⁽³⁶⁾ deverão influenciar a

⁽³⁶⁾ O relatório de 2019 sobre o envelhecimento demográfico na Europa prevê que, em 2050, quase metade da população

dimensão da força laboral do país, e é provável que afetem também a sua distribuição por nível de habilitações académicas (Comissão Europeia, 2019h; Caixa 4.3.2).

Desenvolver uma estratégia coerente para a educação de adultos continua a constituir um desafio importante. Em 2019, o Conselho Nacional de Educação emitiu uma recomendação sobre uma política pública em matéria de educação e formação de adultos, em complemento do Programa «Qualifica». No entanto, a figura do «educador de adultos» tem ainda de tornar-se uma opção de carreira reconhecida, atrativa e a longo prazo, apoiada por cursos especializados e graus académicos específicos. Em 2019, foi elaborado um plano nacional de alfabetização de adultos, na sequência das recomendações da estratégia nacional em matéria de competências, apoiado pelo Programa de Apoio às Reformas Estruturais da Comissão Europeia e pela Associação Europeia para a Educação de Adultos (EAEA). Esse plano define um conjunto de medidas destinadas a promover a literacia, a numeracia e as competências digitais. O seu calendário de implementação não foi ainda finalizado. A adoção de medidas para reforçar a educação de adultos contribuiria para fazer progressos a nível do ODS 4.

Os indicadores do programa «Qualifica» continuam a melhorar, mas os dados de acompanhamento continuam a ser limitados. Mais de 444 000 adultos estiveram envolvidos até dezembro de 2019 (longe do objetivo de 600 000 até 2020). A taxa de referenciação é agora próxima de 84 %; de entre estes, mais de 60 % dirigiram-se para ofertas de EFP. Cerca de 51 600 pessoas melhoraram o seu nível de instrução através do programa «Qualifica». Não existem, contudo, dados de acompanhamento pormenorizados sobre o tipo de formação ministrada ou sobre a subsequente evolução em termos de emprego. Este tipo de informação é crucial para avaliar a eficácia do programa para a resolução do problema da inadequação das competências. Em 2019, foram introduzidas algumas melhorias no programa «Qualifica», incluindo a melhoria da capacidade de resposta da rede, um novo programa «Qualifica» para a administração pública, e um

programa «Qualifica» para as pequenas e médias empresas, concebido para aumentar o nível de qualificação dos proprietários de empresas, dando-se maior autonomia aos prestadores de formação para estes poderem adaptar os programas de EFP às necessidades locais.

O défice de competências digitais continua a constituir um obstáculo importante para Portugal. Em 2019, 48 % da população portuguesa ainda não possuía competências digitais básicas, sendo que 26 % não tinham quaisquer competências digitais, devido essencialmente ao facto de muitas pessoas (22 %) nunca terem utilizado a Internet, o que representa mais do dobro da média da UE (9,5 %). Em Portugal, o acesso à Internet varia muito consoante as regiões. Enquanto na área metropolitana de Lisboa 88 % dos agregados familiares têm acesso à Internet, noutras partes do país, como no Alentejo e no Algarve, essa percentagem é muito mais baixa (71 % e 77%, respetivamente). A percentagem de licenciados em tecnologias da informação e comunicação no conjunto do total de licenciados permanece significativamente inferior à média da UE (1,9 % e 3,6 %, respetivamente).

Ao longo do último ano, prosseguiram várias iniciativas para melhorar as habilitações e competências digitais. A maior parte destas ações foram implementadas através da iniciativa nacional em matéria de competências digitais, a «INCoDe.2030». A iniciativa conjunta da PT e do MUDA (Movement for Universal Digital Activity), #EUSOUDIGITAL promoveu a sensibilização e a inclusão digital através de exposições itinerantes à escala nacional. Em 2019, Portugal lançou o Quadro Dinâmico de Referência de Competência Digital, um novo instrumento que permite à população portuguesa avaliar as suas competências digitais e as suas necessidades de desenvolvimento. Para melhorar a qualificação digital, Portugal implementou com êxito programas de formação em tecnologias da informação e comunicação para licenciados em situação de desemprego.

portuguesa (47,1 %) tenha idade igual ou superior a 55 anos.

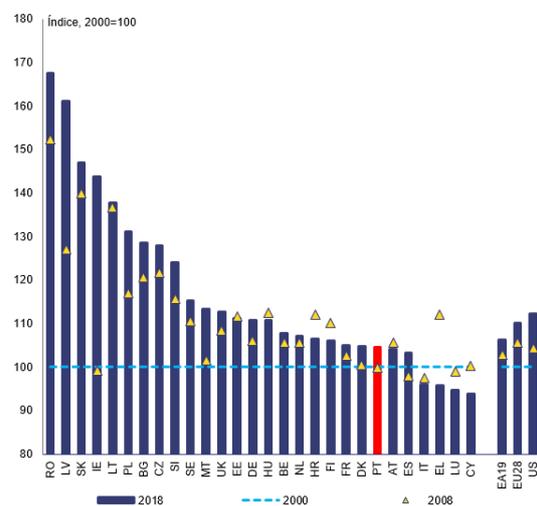
4.4. COMPETITIVIDADE, REFORMAS E INVESTIMENTO *

4.4.1. CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE E INVESTIMENTO *

Produtividade e Investimento

O crescimento da produtividade continua a ser lento, o que limita o crescimento potencial da economia e o processo de convergência com a área do euro. Em 2018, o crescimento da produtividade do trabalho diminuiu na indústria transformadora, embora aumentasse 1,1 % no setor dos serviços, interrompendo assim uma persistente queda da produtividade desde a crise. Em contrapartida, a produtividade total dos fatores (PTF) tem crescido mais rapidamente do que a média na área do euro, desde 2012. O crescimento da PTF abrandou em comparação com os anos anteriores; por conseguinte, a evolução global da produtividade é o resultado de uma queda significativa do rácio de capital por trabalhador e de um desempenho insuficiente da PTF. A intensidade de capital diminuiu, sob o impacto conjunto de uma retoma cíclica do emprego e de uma recuperação lenta a nível do investimento.

Gráfico 4.4.1: Produtividade total dos fatores



Fonte: Comissão Europeia

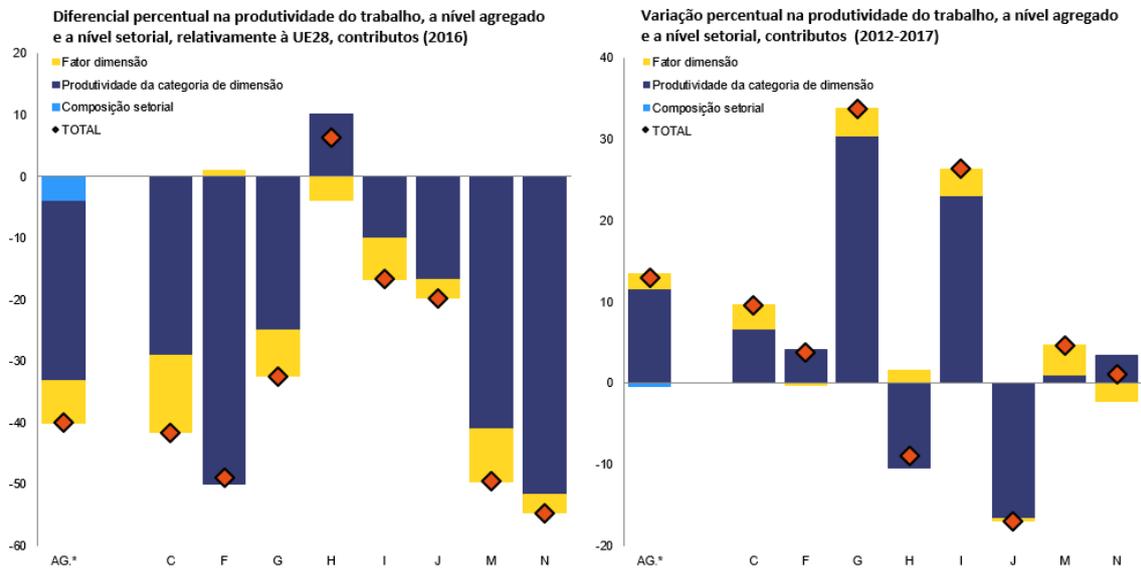
O desempenho da produtividade difere consoante os tipos de empresas e os setores da economia. Entre 2012 e 2015, o crescimento da produtividade do trabalho e da PTF concentrou-se nas empresas mais produtivas, pelo que se acentuou o fosso entre as empresas mais produtivas e as menos produtivas. A nível setorial, observa-se o maior impacto negativo do fator

dimensão das empresas sobre a produtividade na indústria transformadora, no comércio grossista e retalhista, nos serviços de alojamento e restauração e nos serviços profissionais (Bauer e outros, 2020). De acordo com o Instituto Nacional de Estatística, entre 2015 e 2017 o valor acrescentado gerado pelas empresas de rápido crescimento aumentou 24,9 %, ou seja, mais do dobro das outras empresas, o que traduz a entrada (e o dinamismo) de novas empresas e o aumento do peso relativo das atividades orientadas para a exportação.

O investimento está a crescer, partindo de uma base reduzida, sendo agora positivo o investimento privado líquido, mas o investimento público continua a ser modesto. O rácio do investimento ⁽³⁷⁾ em relação ao PIB foi de 17,6 % em 2018 (contra 16,8 % em 2017), o nível mais elevado desde 2012. Apesar desta melhoria, o rácio de investimento continua a ser um dos mais baixos da UE. Em 2018, o investimento privado líquido tornou-se positivo, enquanto a parte do investimento público no investimento total atingiu 11 %, uma das taxas mais baixas de sempre. O investimento público continua assim a ser bastante inferior aos padrões da UE e aos planos do Governo (ver secção 4.1.3.). Além disso, o investimento público líquido manteve-se negativo, contribuindo para uma progressiva erosão do capital público. Um investimento público bem focalizado poderia estimular o crescimento da produtividade através de uma melhoria do capital humano e da inovação tecnológica, gerando um efeito de atração, proporcionando infraestruturas relevantes para novos investimentos privados

⁽³⁷⁾ Dados do Eurostat. Investimento definido como formação bruta de capital fixo (ativos fixos totais) em % do PIB.

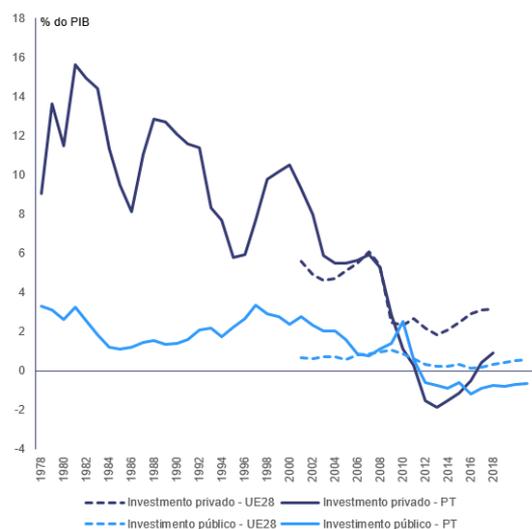
Gráfico 4.4.3: Produtividade do trabalho a nível agregado e a nível setorial



(1) AG: agregado representativo da economia de mercado; inclui as secções C, F, G, H, I, J, M e N, da NACE.

Fonte: Bauer e outros, a publicar.

Gráfico 4.4.2: Evolução do investimento líquido



Fonte: Comissão Europeia

Diversos obstáculos entravam o crescimento da produtividade e o investimento das empresas. No seu primeiro relatório (2018), o Conselho para a Produtividade identifica como principais fatores de entrave ao crescimento da produtividade o baixo nível de qualificação da mão-de-obra (em especial no que respeita aos trabalhadores e gestores mais velhos), a fraca inovação no setor privado e a fraca interação entre as empresas e a administração pública. De acordo com o último

estudo sobre os custos associados ao quadro regulamentar realizado pelo Instituto Nacional de Estatística com base em dados de 2017, a longa duração da tramitação dos processos de julgamento em justiça e dos processos de licenciamento constituem os principais obstáculos ao investimento. Outros obstáculos prendem-se com os baixos níveis de acumulação de capital, a maior proporção de microempresas (95,4 %) comparativamente à média da UE (93 %) e a existência de entraves regulamentares nos principais serviços profissionais. Além disso, de acordo com o inquérito EIBIS 2019 (Banco Europeu de Investimento, 2019), os principais obstáculos ao investimento são a incerteza, a regulamentação empresarial, os custos da energia, a regulamentação do mercado de trabalho e a escassez de pessoal qualificado.

As exportações estão a aumentar, mas existe potencial para promover a internacionalização das pequenas e médias empresas (PME). O desempenho das exportações tem sido fundamental para o reequilíbrio da economia, juntamente com o aumento do volume de investimento direto estrangeiro. As exportações, em percentagem do PIB, aumentaram de 31,2 %, em 2007, para 43,5 % em 2018 (a média na área do euro é 48 %). As exportações foram apoiadas tanto por uma diversificação como por uma melhoria da

qualidade na indústria transformadora. Apesar das iniciativas políticas atualmente em curso, a internacionalização das PME continua a ser inferior ao seu potencial (Comissão Europeia, 2019e).

O acesso ao financiamento deteriorou-se ligeiramente e as fontes de financiamento alternativas, embora tenham melhorado, continuam a ter uma importância modesta. O acesso ao financiamento deteriorou-se ligeiramente relativamente ao ano anterior (ficha informativa SBA 2019), principalmente devido à deterioração do índice dos direitos legais, ao prazo total, em dias, para obter um pagamento, à taxa de rejeição dos pedidos de empréstimo e à disponibilidade dos bancos para conceder crédito. A percentagem de PME que apresentam dificuldades no acesso ao crédito continua a ser relativamente grande (10 %) (inquérito SAFE, 2019). Por outro lado, o número de operações de capital de risco foi 4,4 superior em 2018 relativamente a 2017, mas o capital de risco representa apenas cerca de 1 % do investimento nas empresas portuguesas. Além disso, o montante global de capital de risco canalizado para *start-ups* continua a ser um dos mais baixos da UE (Flachenecker e outros, 2020). As cotações diretas de ações de PME são raras, bem como os prestadores de serviços que utilizam tecnologia financeira («FinTech») (inquéritos económicos da OCDE, 2019). Isto apesar das medidas tomadas por Portugal em 2018 e no primeiro trimestre de 2019, como a criação de um regime jurídico para a conversão de crédito em capital próprio.

Investigação e inovação

A intensidade de I&D permanece abaixo da média da UE, sendo Portugal um inovador moderado. A intensidade de I&D aumentou para 1,35 % em 2018, nível ainda inferior ao anterior à crise (1,58 %) do PIB. A intensidade de I&D no setor privado (0,69 % do PIB) era mais elevada do que a do setor público (0,64 % do PIB) em 2018, mas mantém-se baixa. O Governo anunciou (Programa do Governo Português 2019-2023) um objetivo de investimento em I&D correspondente a 3 % do PIB até 2030, mas ainda não foram anunciados indicadores de desempenho específicos em matéria de I&D.

O défice de investimento em propriedade intelectual, ativos intangíveis, incluindo I&D e

competências económicas e digitais, prejudica a produtividade. O investimento em propriedade intelectual é muito inferior à média na área do euro e encontra-se próximo dos níveis anteriores à crise. Além disso, a contribuição do investimento incorpóreo para o crescimento da produtividade é inferior à média (0,13 % contra 0,19 %) (Bauer e outros, 2020). O mesmo se pode dizer do investimento em formação e capital organizacional como percentagem do PIB (Comissão Europeia, 2018b). Além disso, a percentagem de investimento em tecnologias da informação e comunicação relativamente PIB diminuiu desde 2000. Esta situação compromete a produtividade das empresas e a sua capacidade para colher os benefícios da digitalização. O programa Qualifica, que visa melhorar as competências da população, a estratégia nacional INCoDe.2030 para reforçar as competências digitais e a iniciativa «Indústria 4.0» são as principais iniciativas em vigor para dar resposta a estes desafios, e deverão conduzir a progressos em relação ao ODS 9.

A estrutura económica de Portugal continua a estar ancorada em setores tradicionais de baixa e média-baixa tecnologia, o que indicia uma lenta evolução estrutural. Registaram-se poucos progressos no sentido de melhorar a estrutura económica de Portugal, com vista a conseguir maiores percentagens de valor acrescentado em setores da indústria transformadora e dos serviços de alta tecnologia. Embora as exportações de produtos de média e alta tecnologia continuem a ser reduzidas, continuaram a melhorar em relação à média da UE, passando de 48 %, em 2010, para 58 % em 2018 (Godinho, M., Corado Simões, V. e Sanchez-Martinez, M., 2020). Além disso, o investimento em máquinas e equipamento está de novo a aumentar.

Portugal tem potencial para dar resposta às necessidades do mercado de trabalho e melhorar as carreiras na investigação. De acordo com o Painel Europeu da Inovação de 2019, Portugal fez progressos no aumento do número de licenciados em ciências e engenharia. Os níveis estão agora acima da média da UE e a percentagem de profissionais da investigação no emprego total aumentou. No entanto, o país tem uma classificação baixa na UE em termos de licenciados em informática. Para melhorar as carreiras na investigação, o Programa de Estímulo

ao Emprego Científico inclui o incentivo fiscal SIFIDE e o sistema INTERFACE.

Existem novas medidas destinadas a colmatar as lacunas no que toca à articulação entre a comunidade científica e o meio empresarial. Apesar da crescente internalização do seu setor de I&D, Portugal ocupa uma posição baixa em relação à UE no que se refere a publicações científicas conjuntas entre o setor público e o setor privado (Comissão Europeia, 2019g). A fim de melhorar as condições de enquadramento desta colaboração, o sistema INTERFACE tem como objetivo reforçar a política de *clusters* em matéria de inovação do país. Além disso, a estratégia «Portugal 2020» lança convites à apresentação de projetos em promoção conjunta. No âmbito do programa «Capitalizar», está a ser implementado um regime mais flexível para os créditos fiscais e as PME têm agora um período de reporte alargado, de doze anos.

Portugal tem dificuldades em integrar as agendas de especialização inteligente e de sustentabilidade ambiental. Portugal apoia a internacionalização e a cooperação entre a comunidade científica e o meio empresarial a nível da economia circular, bem como a melhoria da implementação das suas estratégias nacionais e regionais de especialização inteligente. Todavia, no que respeita a estas últimas, uma cooperação insuficiente entre os níveis nacional e regional, associada a uma escassez de competências em matéria de especialização inteligente entre os intervenientes públicos e privados, conduziu a estrangulamentos de governação. Além disso, o seu acompanhamento é limitado e não avalia os resultados da inovação. Para contornar alguns destes problemas, Portugal começou a rever a sua abordagem, dando destaque às prioridades do investimento em investigação e inovação e à melhor coordenação das estratégias nacionais e regionais.

Digitalização da indústria

A digitalização da indústria portuguesa constitui um desafio, mas estão a ser aplicadas medidas para ajudar as empresas a integrar as tecnologias digitais. Portugal está acima da média da UE no que toca à integração da tecnologia digital nas empresas, mas as PME estão mais atrasadas do que as empresas de maior dimensão

(24 % das PME - excluindo as microempresas - têm níveis elevados de intensidade digital, contra 60 % das empresas de maior dimensão). Em 2019, a percentagem de empresas que vendem em linha diminuiu para 16,5 % (a média na UE foi 18 %) e a percentagem do comércio eletrónico no volume de negócios das empresas aumentou para 15 % (a média na UE foi 11 %). A primeira fase do programa «Indústria 4.0» foi concluída, estando 95 % das medidas finalizadas ou em implementação. Em 2019 teve início a segunda fase, com um financiamento de 600 milhões de EUR e três objetivos principais: promover a requalificação, a melhoria das competências e a formação de mais de 200 000 trabalhadores, promover a transição digital em mais de 20 000 empresas e impulsionar mais de 350 projetos.

Portugal está empenhado no desenvolvimento de tecnologias digitais inovadoras. Com a estratégia «Inteligência Artificial Portugal 2030», o país pretende estar na vanguarda da educação sobre a inteligência artificial. Além disso, a estratégia «Computação Avançada Portugal 2030» visa promover e expandir a ciberinfraestrutura avançada até 2030. Em 2019, Portugal inaugurou o seu primeiro supercomputador (início da participação na Iniciativa Europeia de Computação de Alto Desempenho) e prevê-se um segundo até ao final de 2020.

Caixa 4.4.1: Desafios em matéria de investimento e reformas necessárias em Portugal

Secção 1. Perspetiva macroeconómica

A formação bruta de capital fixo em Portugal acelerou acentuadamente no início de 2019, essencialmente por efeito de projetos de construção de infraestruturas. Numa base anual, prevê-se que a formação bruta de capital fixo aumente 6,5 % em termos reais, partindo de um nível de 5,8 % em 2018. Prevê-se que o crescimento do investimento abrande ligeiramente em 2020-2021, mantendo-se todavia forte, apoiado pelo ciclo dos fundos da UE. A proporção do investimento no PIB aumentou, passando de um nível historicamente baixo de 14,8 % do PIB, em 2013, para 17,6 % do PIB em 2018; prevê-se que aumente para 19,6 % até 2021. O investimento público de Portugal foi, no entanto, deficiente durante um período prolongado, após um período em que se manteve em níveis muito elevados durante a primeira década da década de 2000. Prevê-se que a proporção de investimento público relativamente ao PIB, mantendo-se embora na trajetória gradualmente crescente iniciada em 2017, após ter atingido o seu nível mais baixo em 2016, se situe em 2,3 % do PIB em 2021, o que seria ainda significativamente inferior à média na área do euro e no conjunto da UE (cerca de 3 %).

Secção 2. Avaliação dos obstáculos ao investimento e das reformas em curso

Administração pública/Ambiente empresarial	Carga regulamentar/administrativa	Recomendação	Setor financeiro/Fiscalidade	Fiscalidade		
	Administração pública			Acesso ao financiamento		
	Contratos públicos/PPP			I&D&I	Cooperação entre as comunidades académica, de investigação e empresarial	
	Sistema judicial	Recomendação			Financiamento da I&D&I	Recomendação
	Enquadramento da insolvência				Serviços profissionais/Profissões regulamentadas	Recomendação
	Mercado de trabalho/Educação	Concorrência e enquadramento regulamentar			Regulamentação setorial	Comércio retalhista
Legislação de proteção do emprego e enquadramento dos contratos de trabalho		Recomendação	Construção			
Salários e fixação salarial			Economia digital/Telecomunicações			
Educação, competências, aprendizagem ao longo da vida	Educação, competências, aprendizagem ao longo da vida	Recomendação	Energia	Recomendação		
			Transportes	Recomendação		

	Não foram identificados obstáculos ao investimento		Alguns progressos
Recomendação	Obstáculos ao investimento que são também objeto de uma recomendação		Progressos substanciais
	Nenhuns progressos		Completamente resolvido
	Progressos limitados		

Vários fatores entravam o investimento em Portugal. O baixo nível de qualificações da mão de obra, especialmente no domínio das competências digitais, torna mais difícil fomentar o investimento em atividades com utilização intensiva de conhecimentos (secção 4.3). As lacunas de investimento em infraestruturas, nomeadamente no que diz respeito aos transportes e à energia, tornam as empresas portuguesas menos competitivas (ver secção 4.4). Outros desafios para a competitividade incluem as barreiras regulamentares nos serviços profissionais (ver secção 4.4.2) e certos aspetos do ambiente empresarial, nomeadamente barreiras setoriais específicas a nível do licenciamento, e ineficiências no sistema judicial (ver secção 4.4.4).

A UE apoia o investimento em Portugal também através do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE). Em dezembro de 2019, o financiamento total ao abrigo do FEIE ascendia a 2,7 mil milhões de EUR, com o objetivo de mobilizar 10 mil milhões de EUR em investimentos adicionais.

(Continuação na página seguinte)

A experiência adquirida com os instrumentos financeiros da UE e a garantia orçamental do FEIE salienta a necessidade de uma maior simplificação e racionalização, bem como de uma melhor coordenação dos instrumentos de apoio ao investimento da UE durante o próximo período de programação (2021-2027). No final de 2020, o FEIE e outros instrumentos financeiros da UE passarão a estar sob a égide do novo programa InvestEU, que promove uma abordagem mais coerente para o financiamento dos objetivos estratégicos da UE e alarga a escolha de opções de implementação das políticas e de parceiros de execução com vista a colmatar as deficiências do mercado e as lacunas de investimento específicas de cada país. Além disso, no âmbito do programa InvestEU, os Estados-Membros podem criar um compartimento nacional, atribuindo até 5 % dos seus fundos estruturais para apoiar instrumentos de garantia adicionais que apoiam o financiamento de investimentos com um nível mais elevado de especificidade local. O programa InvestEU será um instrumento estratégico, focando-se em quatro vertentes principais: infraestruturas sustentáveis, investigação, inovação e digitalização, pequenas empresas, e investimento social e competências.

Principais obstáculos ao investimento e ações prioritárias em curso

O baixo nível de qualificações da mão de obra inibe as perspetivas de melhoria da produtividade. Portugal está a implementar várias políticas para melhorar o seu nível de competências, nomeadamente através do programa Qualifica. O país concebeu também recentemente um novo plano nacional para a alfabetização de adultos. No domínio das competências digitais, as iniciativas estratégicas incluem o INCoDE 2030, o quadro de referência das competências digitais, e o Capacitar i4.0.

A melhoria da eficiência do sistema judicial, nomeadamente no que diz respeito aos processos de insolvência, poderá melhorar a eficiência da concessão de crédito e permitir uma melhor reafetação dos recursos produtivos. Portugal está a implementar reformas no enquadramento jurídico e institucional da insolvência e da execução de dívidas, como, por exemplo, um regime extrajudicial de recuperação de empresas e um regime jurídico para a conversão da dívida em capital próprio. Outras medidas destinadas a melhorar a eficiência judicial incluem uma nova lei nos termos da qual podem ser criados juízos especializados em questões administrativas e fiscais, e várias iniciativas em matéria de justiça eletrónica, nomeadamente o programa Justiça + Próxima e a alteração do Código de Processo Civil para introduzir o princípio «digital por defeito» nos processos cíveis.

4.4.2. INTEGRAÇÃO DO MERCADO*

Mercado único de bens

O baixo nível de notificações ao abrigo da Diretiva Transparência do Mercado Único pode ter um impacto negativo no funcionamento global do mercado único. A Diretiva Transparência do Mercado Único (Diretiva (UE) 2015/1535) visa combater os obstáculos à livre circulação de bens e serviços da sociedade da informação, através de um mecanismo de notificação dos projetos de regulamentações técnicas nacionais. Em comparação com a maioria dos Estados-Membros, Portugal enviou muito poucas notificações no âmbito desta diretiva (duas em 2018 e quatro em 2019). A adoção de regulamentações técnicas sem notificação pode prejudicar a integração de Portugal no mercado único, com os benefícios económicos que a acompanham. Foram tomadas algumas medidas

para melhorar a cooperação administrativa entre autoridades nacionais, mas até agora sem qualquer seguimento concreto.

Os limitados recursos do sistema nacional de normalização estão a prejudicar o funcionamento do mercado único e a competitividade das PME na indústria transformadora. O organismo nacional de normalização português, o Instituto Português da Qualidade (IPQ), vê os seus trabalhos limitado por sérias restrições de recursos, e, por conseguinte, não está apto a desempenhar plenamente o seu papel de prestar informações sobre as normas e facilitar o acesso às mesmas pelas PME. Além disso, o IPQ tem dificuldade em promover e facilitar a participação das empresas portuguesas na elaboração de normas europeias harmonizadas e em disponibilizá-las em língua portuguesa. Estas limitações ao trabalho do IPQ criam obstáculos à acessibilidade e utilização das normas harmonizadas europeias por parte das empresas,

gerando custos adicionais (por exemplo, para a tradução, para serviços de consultoria e para serviços externos de avaliação da conformidade) e fazem com que seja mais difícil as empresas anteciparem e prepararem-se para futuras alterações suscetíveis de afetar os seus sistemas de produção.

Setor dos serviços

Os entraves regulamentares continuam a restringir a concorrência nos setores dos serviços profissionais e às empresas. A lei-quadro de 2013, que fazia parte do programa de assistência financeira, tinha por objetivo simplificar as regras e a regulamentação aplicáveis às profissões altamente regulamentadas. Esta lei não foi plenamente aplicada, persistindo várias barreiras regulamentares no domínio dos serviços jurídicos. A existência de restrições à prática multidisciplinar (advogados e solicitadores), à forma jurídica (solicitadores), à composição acionista (51 % para os advogados e 100 % para os solicitadores), à gestão (solicitadores) e à publicidade (advogados e solicitadores) é nociva para o funcionamento do mercado de serviços jurídicos. Estas restrições podem restringir o acesso das empresas ao capital, reduzir as economias de escala e de âmbito e cercear a concorrência. A reformulação desses requisitos com vista a assegurar a necessária qualidade dos serviços, estimulando simultaneamente a inovação e a concorrência, seria, por conseguinte, economicamente vantajosa. Continuam a merecer reforma as importantes reservas de atividade em outras profissões altamente regulamentadas, nomeadamente os arquitetos e engenheiros, que afastam os concorrentes que pretendem prestar serviços complementares. A proibição dos grupos de empresas no domínio das profissões regulamentadas ⁽³⁸⁾ impede essas empresas de crescer e os grupos de empresas estrangeiras de operar em Portugal.

Como comprovado por vários indicadores, o caráter restritivo da regulamentação é superior

⁽³⁸⁾ O artigo 8.º, n.º 4, da Lei 53/2015 (lei que prevê o enquadramento para as profissões altamente regulamentadas) proíbe uma sociedade de profissionais (empresa-mãe) de ser sócia (como profissional) em mais do que uma sociedade de profissionais (filial), restringindo assim gravemente o estabelecimento secundário, proibindo os grupos de empresas sem qualquer justificação aparente.

à média da UE, em diversas profissões. É o caso dos contabilistas e engenheiros civis, e continua a ser elevado para outras profissões, como os advogados, de acordo com as recomendações da Comissão para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais de 2016 (COM (2016) 820 final) e os indicadores da OCDE de 2018 sobre a regulamentação do mercado de produtos. Até à data, as autoridades portuguesas não deram seguimento ao estudo de 2018 da OCDE e da Autoridade da Concorrência portuguesa (OCDE 2018) sobre as profissões altamente regulamentadas, que sugeriram reformas a nível do âmbito das atividades reservadas, bem como no que toca às restrições em matéria de forma jurídica, composição acionista, gestão, publicidade, restrições multidisciplinares e regras de incompatibilidade ⁽³⁹⁾. No programa do Governo para 2019-2023, afirma-se que estas recomendações irão ser seguidas, mas estão ainda por definir o âmbito exato das ações a adotar, bem como o respetivo calendário.

Subsistem obstáculos à concorrência nos serviços de construção, devendo ser reduzida a carga regulamentar. O acesso ao mercado nos serviços de construção em geral foi significativamente simplificado em 2015. Todavia, as taxas e a carga administrativa impostas ao licenciamento, aos registos e à supervisão regulamentar continuam a ser elevadas. Os serviços de construção em segmentos específicos do mercado (nomeadamente água/águas residuais, instalações de alarme, instalações elétricas, de gás e de telecomunicações) continuam sobrecarregados por sistemas de autorização complexos (Ecorys, 2018). As licenças de construção poderiam ser simplificadas através de uma aplicação mais homogénea, em todo o território nacional, de um planeamento geral e de critérios de direito urbano, bem como através de um recurso ainda mais ambicioso a «declarações de responsabilidade» para os serviços de instalação, tal como aconteceu recentemente para as instalações elétricas e de gás. A adoção geral de normas de construção baseadas no desempenho está prevista há anos, mas continua por implementar, restringindo assim a circulação transfronteiras de bens e serviços de construção.

⁽³⁹⁾ O estudo abrangia 13 profissões liberais autorreguladas: advogados, solicitadores, agentes de execução, notários, engenheiros, engenheiros técnicos, arquitetos, auditores, contabilistas certificados, despachantes oficiais, economistas, farmacêuticos e nutricionistas.

O setor retalhista tem um bom desempenho global, mas persistem elementos administrativos e fiscais onerosos. O aumento das despesas de consumo que acompanhou o crescimento económico tem estimulado o comércio de retalho, e os retalhistas continuam a investir neste mercado florescente, em especial em lojas de conveniência de menor dimensão e em serviços de venda a retalho em linha. Os condicionalismos regulamentares em matéria de comércio retalhista atenuaram-se em Portugal nos últimos anos, em virtude de reformas como a liberalização dos horários de abertura das lojas ou a flexibilização das regras em matéria de saldos de fim de estação. No entanto, alguns aspetos dos quadros regulamentares e fiscais podem continuar a ser onerosos para as empresas. Concretamente, tal como se faz notar no indicador de restritividade do comércio a retalho ⁽⁴⁰⁾, em Portugal aplicam-se a este setor impostos específicos e taxas parafiscais, com base na dimensão, quer para o estabelecimento quer para o funcionamento ⁽⁴¹⁾ de uma loja. No que diz respeito ao estabelecimento de pontos de venda a retalho, parece haver margem para simplificar os procedimentos de autorização, ou seja, reduzir o número de autorizações necessárias e o número de entidades envolvidas no processo de estabelecimento.

Serviços de transporte

A interoperabilidade ferroviária continua a constituir um importante ponto de estrangulamento em Portugal. Os caminhos de ferro continuam a ser muito subutilizados nas ligações a Espanha (corredores Este-Oeste e Norte-Sul). No entanto, as ações relativas à modernização da rede ferroviária nas regiões de fronteira começam a articular-se entre os dois países, que adotaram uma estratégia comum para abordar a questão da bitola. No entanto, não existe ainda um plano estratégico de investimento e modernização a longo prazo abrangente e coordenado para a Península Ibérica, e é ainda necessária uma maior ligação à rede ferroviária francesa. Esse plano poderia dinamizar o

desempenho do transporte ferroviário internacional, contribuindo para remediar o problema da situação periférica de Portugal e explorar o potencial dos portos portugueses, que até ao momento têm sido prejudicados pelo facto de apenas contarem com conexões rodoviárias.

Os investimentos ferroviários deparam-se com atrasos. Os principais projetos no âmbito do programa Ferrovia 2020 que são cofinanciados pelo Mecanismo Interligar a Europa sofrem atrasos que se devem, na maioria dos casos, à incapacidade de resposta das indústrias de conceção e construção no período posterior à crise e, que, em alguns casos, não podem ser inteiramente compensados. A situação em termos de investimento melhorou, se comparada com o período de 2007-2013 em que a maior parte das convenções de subvenção teve de ser cancelada, mas continua a ser insuficiente. Os investimentos ferroviários são essenciais para que Portugal atinja os seus objetivos de descarbonização e garanta a neutralidade das suas emissões até ao final de 2050 (Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050).

As barreiras regulamentares e as concessões de longa duração entravam a concorrência na gestão dos portos e na prestação de serviços portuários. De acordo com um estudo realizado pela OCDE e pela autoridade portuguesa da concorrência em 2018 (OCDE, 2018a), o setor dos transportes marítimos em Portugal padece de um excesso de regulamentação, com obstáculos à entrada, cargas administrativas e insegurança jurídica em resultado de uma legislação obsoleta. O setor portuário e marítimo é particularmente importante para a economia portuguesa, pelo que a atenuação dessas barreiras teria como efeito estimular o investimento e reduzir o preço dos serviços, graças a um reforço da concorrência. As principais recomendações da OCDE e da autoridade portuguesa da concorrência sublinham a necessidade de alargar a participação de prestadores de serviços privados no setor portuário, para serviços como o reboque, a pilotagem e os serviços portuários auxiliares, bem como a necessidade de reequacionar as concessões para operações de movimentação de carga, nomeadamente tornando a duração das concessões proporcional ao nível de investimento incorrido pelo concessionário.

⁽⁴⁰⁾ Ver a Comunicação da Comissão «Um setor retalhista europeu apto para o século XXI» COM (2018) 219 final, bem como o seu anexo e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha.

⁽⁴¹⁾ «Taxa de Segurança Alimentar Mais (TSAM)», estabelecida através do Decreto-Lei n.º 119/2012 em 15 de junho de 2012

A renegociação das concessões portuárias está a avançar lentamente e existem lacunas de investimento em alguns portos portugueses importantes. A concessão do porto de Leixões foi renegociada e está em curso a renegociação das concessões de Alcântara e de Sines. Contudo, a maioria das concessões portuárias em Portugal terminam em 2025 e ainda não foram renegociadas ou sujeitas a novo concurso. A renovação destas concessões através de concursos públicos poderia permitir um aumento da produtividade dos portos portugueses. Os portos sofrem também de défices de investimento, e o desenvolvimento de novos terminais de contentores poderia aumentar o seu potencial económico.

O desenvolvimento dos novos terminais de contentores em Sines e no Barreiro continua a ser prioritário. Os investimentos no novo terminal de contentores de Sines (Terminal Vasco da Gama) e a expansão do terminal XXI já existente aumentarão o potencial económico de Sines. O lançamento atempado do concurso público para o novo terminal de contentores no Barreiro irá melhorar a competitividade do sistema portuário de Lisboa.

Conectividade digital e infraestruturas de banda larga

Portugal tem um bom desempenho na implantação da conectividade de banda larga rápida e ultrarrápida. Ainda é necessário um esforço suplementar para assegurar que a banda larga rápida (até 2020) e a banda larga ultrarrápida (até 2025) chegam a todos os agregados familiares⁽⁴²⁾, incluindo nas zonas rurais. Os preços da banda larga móvel continuam a constituir um problema⁽⁴³⁾. O mercado é dominado por uma oferta de pacotes convergentes, incluindo serviços móveis e serviços de televisão paga, e caracteriza-se por débitos de acesso à Internet crescentes (graças à implantação de redes FTTP), estando os aumentos de preços dos produtos de pacote emblemáticos dos principais operadores geralmente associados a diferentes melhorias. 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. Embora Portugal tencione leiloar essa banda e a banda dos 3,6 GHz em abril de 2020, e a autoridade independente portuguesa para a comunicação (ANACOM) já tenha aprovado o plano de migração da TDT para a banda dos 700 MHz⁽⁴⁴⁾, há um operador que detém direitos de utilização para cerca de 100 MHz na faixa dos 3,4-3,6 GHz até 2025. Esta situação pode suscitar algumas dificuldades na reorganização e disponibilidade da faixa dentro do prazo-limite de dezembro de 2020.

Os cabos submarinos que ligam o Continente, os Açores e a Madeira deverão atingir o fim da sua vida útil em 2024 e 2025. No final de 2019, a ANACOM apresentou ao Governo português um estudo sobre a configuração técnica e financeira mais adequada para o projeto. A substituição destes cabos de interligação submarinos constitui um investimento essencial para assegurar o desenvolvimento económico destas regiões ultraperiféricas e garantir que os seus cidadãos podem beneficiar de comunicações e acesso adequados aos serviços digitais públicos e privados.

4.4.3. DISPARIDADES REGIONAIS

Portugal continua a caracterizar-se por acentuadas disparidades territoriais. As disparidades territoriais resultam essencialmente de fatores geográficos e da distribuição histórica da população, traduzindo-se particularmente numa dicotomia entre a zona costeira e o interior. Cerca de 60 % da população está concentrada nas zonas costeiras do país (0-25 km, aumentando para quase 70 % se considerarmos a faixa 0-50 km). 44 % da população vive nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, onde é produzida mais de metade do valor acrescentado do país⁽⁴⁵⁾. As regiões do interior do Continente caracterizam-se, de um modo geral, por uma proporção mais elevada do setor primário na respetiva economia (por exemplo, nas regiões do Douro e de Terras de Trás-os Montes o emprego na agricultura representa 45 % do emprego total, contra 9 % a nível nacional). Por outro lado, estes territórios

⁽⁴²⁾ Banda larga rápida : de, no mínimo, 30 Mbps; banda larga ultrarrápida: de, no mínimo, 100 Mbps.

⁽⁴³⁾ Ver estudo da Comissão sobre os preços da banda larga fixa na Europa (2018).

⁽⁴⁴⁾ Decisões da ANACOM de 23 de dezembro e 4 de outubro de 2019.

⁽⁴⁵⁾ https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0008485&selTab=tab0&xlang=pt

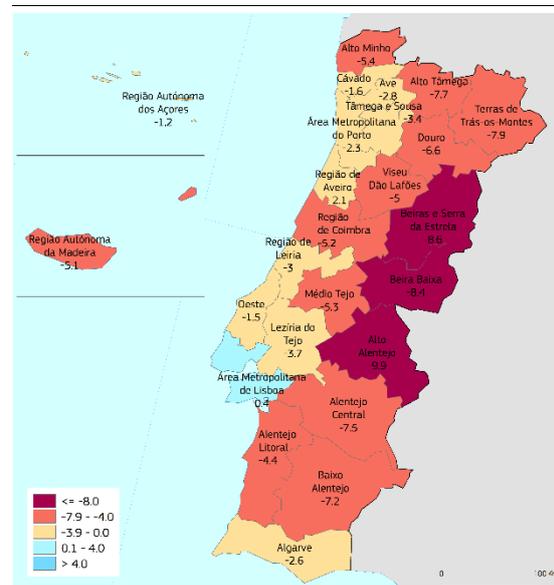
caracterizam-se por um menor número de zonas urbanas (e mais pequenas) e uma menor densidade populacional (muito baixa ⁽⁴⁶⁾) nas regiões fronteiriças montanhosas do Norte e do Alentejo).

O risco de pobreza continua a ser mais elevado nas zonas rurais, em especial nas regiões ultraperiféricas. A proporção de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social em Portugal é significativamente maior nas zonas rurais do que nas cidades, com um diferencial mais acentuado do que a média na UE; e, por conseguinte, também maior nas zonas do interior, onde a percentagem da população que vive em zonas predominantemente rurais chega a ser de 50 %. Dados recentes (Inquérito às condições de vida e rendimento, INE, maio de 2019) mostram que os residentes das regiões autónomas estavam mais expostos ao risco de pobreza (31,6 % nos Açores e 27,5 % na Madeira, utilizando como referência um limiar nacional de pobreza) ⁽⁴⁷⁾. Em termos absolutos, em 2017 a maioria das pessoas em risco de pobreza vivia na região Norte (664 000), Centro (415 000) ou da capital (348 000). Considerando os limiares de pobreza nacionais, apenas a região da capital, com uma taxa de 12,3 %, tinha uma taxa significativamente inferior à taxa nacional (17,3 %). No entanto, se se considerarem os limiares de pobreza regionais, o risco de pobreza da região da capital aumenta para 18,9 %, e os dados confirmam a persistência de bolsas de pobreza e exclusão social, em especial nas áreas metropolitanas.

As alterações demográficas a longo prazo agravam as assimetrias territoriais. Entre 2011 e 2018, a população total diminuiu em todas as regiões, com exceção da área metropolitana de Lisboa. (Gráfico 4.4.4). Este fenómeno acompanha o êxodo rural para as cidades que se observa no território português, que resulta no aumento das populações urbanas nas zonas costeiras e na expansão das aglomerações urbanas. O número de habitantes está a diminuir, especialmente nas zonas rurais e nas zonas urbanas mais pequenas das regiões Norte, Centro e Alentejo, tornando-as menos atrativas para a atividade empresarial e agravando os custos de manutenção do nível dos

serviços públicos. Nos territórios do interior, o rácio de dependência dos idosos atingiu os valores mais elevados (INE, 2018) e esta assimetria é particularmente evidente nas sub-regiões do Alto Tâmega, Terras de Trás-os-Montes (Norte), Beira Baixa e Beiras e Serra da Estrela (Centro). Em contrapartida, as regiões ultraperiféricas têm valores inferiores à média nacional

Gráfico 4.4.4: **Variação da população total nas regiões NUT3, 2011-2018 (variação em %)**



Fonte: Eurostat

Neste contexto demográfico, o acesso a serviços públicos de qualidade é ainda mais importante para assegurar a satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos e manter uma elevada qualidade de vida. Dotar os pequenos e médios centros urbanos de instalações e serviços coletivos, bem como de uma rede de transportes de qualidade que garanta o acesso das populações rurais a estes serviços, contribuirá para reforçar a dimensão estratégica destes centros, em especial nas zonas rurais.

A política de coesão da UE desempenha um papel fundamental no apoio ao investimento público e no reforço da coesão económica, territorial e social nas regiões portuguesas, que assume uma relevância particular nas zonas do interior do país. Nessa perspetiva, estabeleceu-se uma lista de 165 municípios e de áreas específicas de 21 municípios, com base em múltiplos critérios, tendo em conta tendências demográficas, critérios

⁽⁴⁶⁾ Densidade populacional inferior a 8 hab./km².

⁽⁴⁷⁾ Aproximadamente 3,5 mil milhões de EUR destinados a zonas de baixa densidade (missão de recolha de informações).

de acessibilidade e características sociais e territoriais (CIC, 2015). Para dar resposta às suas necessidades específicas, foram acordados convites específicos à apresentação de projetos, uma discriminação positiva nos critérios de seleção dos projetos e um reforço do apoio financeiro da UE, para focalizar o apoio da UE nestas áreas do país.

4.4.4. QUALIDADE INSTITUCIONAL *

Simplificação administrativa e ambiente empresarial

Está em curso uma simplificação administrativa, essencialmente através de novas medidas no âmbito do programa SIMPLEX+. O programa SIMPLEX+ é o principal instrumento estratégico de que Portugal dispõe para reduzir a carga administrativa. Contribui para implementar diversas iniciativas no domínio da administração pública em linha em vários domínios da administração, incluindo a justiça e os assuntos internos. O princípio da declaração única está também a ser significativamente alargado em termos de âmbito e o impacto prático e a harmonização dos procedimentos de inspeção permitiu uma simplificação administrativa importante. A avaliação externa de 40 medidas no âmbito do SIMPLEX+ 2017/8 revelou poupanças de cerca de 174 milhões de EUR no processamento das obrigações de informação. As 119 medidas no âmbito do SIMPLEX 2019 estão a ser implementadas, devendo estar concluídas em 2020. Foi criado um novo portal de financiamento que reúne todas as possibilidades de apoio financeiro público às empresas de uma forma fácil e personalizada. Outras medidas incluem uma série de plataformas que combinam diversos processos de recolha de dados com vista a assegurar que só é necessário comunicar certos dados uma única vez (por exemplo, no que diz respeito aos dados sobre contratos de trabalho e remunerações), meios de pagamento inovadores para os serviços públicos, um instrumento de autoavaliação da cibersegurança e medidas para simplificar a certificação e a certificação eletrónica das PME. No entanto, o tempo necessário para dar cumprimento às obrigações fiscais continua a ser mais elevado do que na maioria dos países europeus. Portugal está também a introduzir um novo sistema de alerta precoce para as empresas

com dificuldades financeiras, para evitar falências escusadas, que deverá estar operacional no início de 2020.

Contudo, nem as medidas no âmbito do SIMPLEX+, nem outros programas, permitiram progressos substanciais no que diz respeito ao licenciamento e ao excesso de carga administrativa em setores específicos. A carga administrativa resulta muitas vezes de um recurso desmesurado a sistemas de autorização, frequentemente com prazos de decisão longos, e, por vezes, sem possibilidade de aprovação tácita, sendo poucas as exceções, e com impacto reduzido (como, recentemente, a reforma do sistema de certificação dos equipamentos sob pressão). Os requisitos de apresentação de documentos estão a tornar-se mais leves, á medida que se generaliza o princípio da declaração única. Contudo, poderiam conseguir-se ganhos significativos em termos de simplificação administrativa a nível setorial se o paradigma do controlo prévio fosse substituído por uma abordagem de «declaração de responsabilidade», seguida de inspeções e supervisão eficazes.

A avaliação do impacto legislativo (AIL) tem ainda potencial para reduzir a carga administrativa e otimizar a conceção das políticas. Em Portugal, a AIL tem sido efetuada no quadro do programa «Custa Quanto?». A AIL abrange os impactos sobre as empresas, incluindo o «teste PME»; e, desde 2018, o impacto sobre os cidadãos. Os processos de AIL são coordenados pela Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) e os ministérios realizam AIL para os atos ou propostas de atos jurídicos nos respetivos domínios; atualmente, trata-se essencialmente de análises *ex ante*, havendo alguma evolução a nível da AIL *ex post*, e também no que respeita à legislação da UE. O relatório de atividade da UTAIL para 2018 confirmou um nível mais elevado de atividade de AIL nos diferentes departamentos estratégicos. Foram reforçados os processos de coordenação e outros processos de AIL, mas a tónica continua a ser, em grande medida, nos custos. Não é feita uma identificação das opções estratégicas, uma análise custos-benefícios nem um acompanhamento mais aprofundado do modo como o processo de AIL afetou a conceção das políticas. Por outro lado, a AIL poderia ser mais eficaz se se garantisse uma maior participação das partes interessadas,

nomeadamente consultando as partes interessadas das PME tanto na fase inicial como nas fases posteriores da redação de novos atos legislativos, e analisando a forma como o processo de AIL contribuiu para tornar a legislação mais favorável às empresas. Atualmente, a UTAIL leva a cabo um projeto com a OCDE apoiado pelo Programa de Apoio às Reformas Estruturais, que visa melhorar o processo de AIL, e que inclui a revisão do «teste PME», que deverá estar concluída em 2020. Foi criado um portal em linha (Portal ConsultaLEX) para envolver as partes interessadas na elaboração de novos atos legislativos.

Os pagamentos em atraso, apesar de registarem uma certa melhoria, continuam a constituir uma questão crítica em Portugal. Os prazos médios do pagamento aos fornecedores do setor público estão a melhorar lentamente, mas a um ritmo regular. Para 2018, o número global era de 59 dias, e no primeiro trimestre de 2019 este número baixou para 58 dias. No entanto, existem ainda muitas áreas em que este indicador permanece excessivo, como o setor da saúde (SNS - Unidades de Saúde EPE, em que o prazo médio no primeiro trimestre de 2019 era de 228 dias) ou algumas administrações do Estado central (por exemplo, Gestão Administrativa e Financeira da Cultura - 545 dias) e a região dos Açores (122 dias). De acordo com o último inquérito SAFE, 40 % das PME portuguesas registaram atrasos de pagamento nas transações comerciais em 2019. Em termos de impacto, 21 % das PME atrasaram os pagamentos aos seus próprios fornecedores, 15 % reduziram novos recrutamentos e investimentos, 11 % reduziram a produção e a atividade e 10 % atrasaram os reembolsos de empréstimos tendo necessitado de financiamento adicional.

Serviços públicos digitais/administração pública em linha

Portugal está a adotar medidas importantes para prosseguir a modernização dos serviços públicos com recurso às tecnologias digitais, sendo um dos líderes da UE neste domínio. A «Estratégia TIC 2020», que visa a transformação digital da administração pública, está a promover com eficácia a utilização das tecnologias da informação e da comunicação para efeitos de simplificação administrativa e de melhoria dos serviços públicos. A percentagem de utilizadores

da administração pública em linha, pessoas com idades compreendidas entre os 16 e os 74 anos que enviaram às autoridades públicas formulários preenchidos através da Internet nos últimos 12 meses, aumentou significativamente nos últimos anos, atingindo 70 % em 2019. As iniciativas mais recentes neste domínio incluem a adesão à rede Digital 9 (D9); o lançamento do portal «ePortugal» como repositório central para todos os serviços públicos destinados aos cidadãos e às empresas; e o lançamento da receita médica eletrónica móvel, que permite a criação de receitas médicas através de um telemóvel inteligente ⁽⁴⁸⁾. Apesar destes progressos, o êxito da adesão aos serviços públicos digitais é limitado pela utilização de serviços de Internet. Em 2019, a percentagem de pessoas que nunca tinham utilizado a Internet era de 22 %, mais do dobro da média na UE (9,5 %) (ver secção 4.3).

Contratação Pública

A concorrência nos processos de adjudicação de contratos públicos aumentou. Desde a entrada em vigor do novo Código dos Contratos Públicos, em janeiro de 2018, verificou-se uma redução das adjudicações por ajuste direto. Entre janeiro de 2019 e setembro de 2019, o número de processos de adjudicação por ajuste direto diminuiu cerca de 12 %, em comparação com o mesmo período de 2018, e o mesmo se verificou em termos de valor dos contratos, que diminuiu cerca de 20 % (dados do portal dos contratos públicos BASE). A participação das PME nos procedimentos de contratação pública aumentou quase 3,5 % em relação a 2017, o que, por sua vez, levou a um aumento de quase 4 % do número de contratos públicos obtidos por PME (dados das plataformas nacionais eTendering).

Contudo, certas deficiências na fase de coordenação, governo e planeamento continuam a prejudicar a eficiência e a concorrência a nível dos contratos públicos. A falta de planos adequados, estruturados e quantificados que permitam às entidades adjudicantes reforçar os mecanismos de controlo *ex ante*, bem como a ausência de uma formação e profissionalização adequadas que permitam a

⁽⁴⁸⁾ Ver o relatório do Observatório dos Quadros Nacionais de Interoperabilidade intitulado «Digital Government Factsheet 2019».

utilização de processos de concurso mais sofisticados, entravam a concorrência. Desde a criação da figura do gestor de contratos, com o objetivo de prestar apoio em contratos complexos do ponto de vista técnico e financeiro, registaram-se algumas melhorias a nível da supervisão dos contratos. Contudo, subsistem lacunas na fase de execução. Com a sua recomendação de 2 de outubro de 2019, o Conselho de Prevenção da Corrupção recomenda, entre outras medidas, a adoção de instrumentos de planeamento específicos em matéria de contratação pública, a profissionalização dos adquirentes públicos e a formação de gestores de contratos para melhorar a sua capacidade de acompanhar a execução dos contratos.

Observam-se melhorias a nível da transparência e fiabilidade dos dados relativos aos contratos públicos, bem como da contratação pública sustentável. O Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC) está a lançar uma nova plataforma de informação empresarial com procedimentos automatizados de extração de dados e geração de relatórios. Além disso, as autoridades estão atualmente a desenvolver o Portal Nacional de Fornecedores do Estado (registo centralizado) para potenciais fornecedores do estado, com o objetivo de melhorar a transparência e acelerar os procedimentos de adjudicação de contratos. Na vertente da contratação pública ecológica, Portugal está atualmente a aplicar a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE 2020) que prevê a integração de critérios ambientais nos contratos públicos.

Está em curso o processo destinado a alterar o sistema de revisão e recurso nos contratos públicos. A alteração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais foi aprovada pelo Parlamento. De referir ainda que as autoridades estão a desenvolver esforços para criar duas secções dedicadas aos contratos públicos, com uma vasta jurisdição territorial.

Sistema judicial

A eficiência do sistema judicial português continua a melhorar, mas subsistem problemas, sobretudo nos tribunais administrativos e fiscais. A taxa de resolução dos processos administrativos aumentou em 2018 para 111 %

(contra 105 % em 2017) ao passo que o tempo de tramitação diminuiu de 988 dias, em 2017, para 927 dias em 2018. Apesar desta melhoria, Portugal continua a ser um dos Estados-Membros onde os processos administrativos são mais longos (Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020, a publicar). As empresas portuguesas consideram que o sistema judicial é o domínio que encerra os maiores obstáculos à sua atividade - 49 % das empresas consideram a duração dos processos judiciais como um obstáculo grave ou muito grave (INE, 2017).

Portugal continua a aplicar medidas com o objetivo de reduzir os processos em atraso nos tribunais administrativos e fiscais. As equipas de reação rápida constituídas em 2018 para fazer face a um número de 71 446 processos em atraso nos tribunais administrativos e fiscais anteriores a 2013 já estão operacionais. A Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro de 2019, que altera o estatuto dos tribunais administrativos e fiscais, prevê a criação de secções especializadas, tanto em matéria administrativa como fiscal, sempre que o volume ou a complexidade do serviço o justifiquem. As autoridades portuguesas tencionam criar dois juízos de contratos públicos, dez juízos administrativos comuns e sociais e onze juízos de execução fiscal e de recursos contraordenacionais, mas o calendário para a sua implementação ainda não foi definido. A legislação portuguesa já prevê a criação de gabinetes de aconselhamento para assistir os juízes, mas tal não foi ainda aplicado. Esta medida é também considerada muito positiva pelos juízes e outros profissionais jurídicos.

Continuam a ser aplicadas medidas com o objetivo de reduzir a duração média dos processos de insolvência e de reduzir os processos em atraso acumulados. As medidas anunciadas em 2018, como o estabelecimento da reestruturação extrajudicial das sociedades e a introdução do quadro jurídico para a conversão da dívida em capital, foram integralmente implementadas. O Decreto-Lei n.º 38/2019 introduziu alterações no mapa judiciário e criou novos tribunais especializados, incluindo novos tribunais comerciais. De acordo com os dados recolhidos através da Comissão do Conselho da Europa para a eficiência da justiça, o tempo de tramitação nos processos de insolvência e recuperação diminuiu em 2018, passando para 53 dias (era de 58 dias em 2017). O número de

novos processos também tem vindo a diminuir de forma regular, permitindo uma taxa de resolução positiva. No entanto, subsiste um volume acumulado de processos em atraso mais antigos; 61 % dos processos de insolvência encerrados no primeiro trimestre de 2019 estavam pendentes há mais de 5 anos. Do mesmo modo, as ações executivas em matéria cível por concluir há mais de cinco anos continuavam a representar 34,5 % do total no final de 2018.

Portugal continuou a promover a justiça eletrónica. Prosseguiu a implementação do programa «Justiça + Próxima», centrado na melhoria da eficiência e na modernização do setor da justiça. Este programa inclui o projeto-piloto «Tribunal +», que introduziu alterações no funcionamento dos tribunais (*front office* e *back office*), bem como novos equipamentos e soluções informáticas. Está prevista a sua extensão a outros tribunais. Além disso, o Decreto-Lei n.º 97/2019 alterou o Código de Processo Civil, implementando na íntegra o princípio «digital por defeito» aos processos cíveis. Os sistemas informáticos dos principais tribunais estão também a ser modernizados, tendo sido renovado 90 % do equipamento eletrónico de apoio.

Combate à corrupção

Em Portugal, observa-se uma deterioração a nível da perceção da corrupção no mundo empresarial. Embora o indicador do Banco Mundial sobre o controlo da corrupção tenha permanecido relativamente inalterado nos últimos dois anos, os dados de inquérito mais recentes mostram que é crescente a perceção, por parte das empresas, de que a corrupção está a alastrar em Portugal (atinge 92 %), contando-se entre as piores da UE. A corrupção é particularmente considerada um problema na contratação pública, onde 79 % das empresas considera que a corrupção se encontra generalizada. O favorecimento e o nepotismo continuam a constituir um grande problema para 49 % das empresas. A percentagem de pessoas que consideram que a corrupção constitui um problema para os negócios da sua empresa diminuiu ligeiramente desde 2017, mas continua a ser superior a 50 % (Comissão Europeia, 2019e). O Índice de Perceção da Corrupção de 2019 regista também uma deterioração de 2 pontos (Transparency International, 2020).

A prevenção da corrupção continua a ser motivo de preocupação, mas o Governo anunciou uma estratégia nacional de combate à corrupção que poderá contribuir para se começar a resolver a questão. Tal como indicado no relatório do ano passado, a prevenção da corrupção apresenta algumas lacunas em Portugal, nomeadamente devido à ausência de uma estratégia coordenada e à prevalência de uma fragmentação de responsabilidades (Comissão Europeia, 2019a). A Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, do parlamento, criada com o objetivo de racionalizar a legislação anticorrupção, concluiu em 2019 a sua missão de três anos. Todavia, não houve uma estratégia clara para orientar este importante processo legislativo, que resultou meramente em algumas revisões legislativas esparsas. Por exemplo, embora se preveja a nova Autoridade da Transparência no âmbito do Tribunal Constitucional para supervisionar as declarações de património e interesses, tal não foi complementado por uma reforma que permita uma divulgação mais eficaz das declarações de património e interesses (questão também levantada pelo Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa). Na ausência de tal reforma, a Autoridade da Transparência pode enfrentar sérios problemas para trabalhar com eficácia na verificação das declarações e na imposição de sanções ⁽⁴⁹⁾. Em setembro de 2019, foi adotada outra lei ⁽⁵⁰⁾ que estabelece novas regras para as nomeações políticas, na sequência da revelação, através da comunicação social, de diversos casos de laços familiares em altos cargos do governo e a nível de gabinetes. Os esforços para promover um projeto legislativo com vista a regular as atividades dos grupos de pressão não tiveram resultados, uma vez que o Presidente da República remeteu para nova apreciação um projeto aprovado pelo Parlamento em junho. Em dezembro, foi anunciada uma estratégia nacional de combate à corrupção, incluindo medidas como um relatório nacional sobre o combate à corrupção. É necessária uma estratégia clara para se criar um quadro legislativo e político coerente e inatacável em matéria de combate à corrupção.

⁽⁴⁹⁾ As declarações de património e interesses são atualmente apresentadas e conservadas em formato não digital nas instalações do Tribunal Constitucional. O acesso do público, embora legalmente autorizado, é muito difícil na prática.

⁽⁵⁰⁾ Lei 78/2009 de 2 de setembro.

A nível dos processos penais, a situação tem melhorado a bom ritmo, tendo sido tomadas algumas medidas para melhorar a especialização e a formação dos procuradores no domínio do combate à corrupção. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) tem vindo a consolidar a sua experiência positiva em matéria de investigações, tendo assegurado a dedução de acusações em casos complexos e de alto nível. Em janeiro de 2020 entrou em vigor um novo estatuto para os procuradores, e estão em curso programas especializados de formação. No entanto, uma grande parte das investigações relacionadas com a corrupção são encerradas sem dedução de acusação, e, de acordo com os dados do Ministério da Justiça, apenas 14 % dos condenados por corrupção em 2017 estão a cumprir pena de prisão (Direção-Geral da Política de Justiça, 2019). Esta situação tem também consequências em termos de perceção, observando-se que 45 % das empresas são de opinião que os culpados de crimes de corrupção deveriam ser acusados e levados a tribunal, mas apenas 31 % concordaram que estes deveriam pagar multas pesadas ou ser presos por tais atos (Comissão Europeia, 2019f). O sindicato dos procuradores públicos refere uma persistente falta de recursos na unidade especializada da polícia judiciária para detetar fluxos financeiros ilícitos, bem como uma insuficiência de conhecimentos especializados entre os procuradores para investigar a criminalidade económica e financeira (Público, 2019). A fim de resolver este problema e capacitar os serviços regionais para as ações penais e as investigações, estão previstas algumas medidas em matéria de organização e reforço das capacidades.

4.5. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Uma vez que se prevê que as alterações climáticas tenham um impacto cada vez maior na economia e na sociedade portuguesa, o Governo estabeleceu uma agenda ambiciosa em matéria de clima e energia. Em virtude das alterações climáticas, os riscos naturais, como inundações, erosão costeira, secas e incêndios florestais, deverão tornar-se mais frequentes e extremos. Portugal foi recentemente vítima de incêndios florestais dramáticos e da pior seca registada na história do país. As inundações são um problema recorrente em algumas regiões. Por conseguinte, são necessárias medidas e investimentos no domínio da prevenção dos riscos e da adaptação às alterações climáticas e atenuação dos seus efeitos, para se alcançar um crescimento sustentável. Portugal foi um dos primeiros países da UE a comprometer-se a atingir a neutralidade carbónica até 2050 e publicou, em junho de 2019, a sua estratégia de longo prazo para a neutralidade carbónica da economia portuguesa. Esta estratégia constitui também um contributo fundamental para o Plano Nacional Integrado Energia e Clima⁵¹, o principal instrumento para a década de 2021-2030 que define novos objetivos nacionais para a redução das emissões de GEE, para as energias renováveis e para a eficiência energética. A implementação desses planos será fundamental para avançar a nível do ODS 7 e do ODS 13. No âmbito do ODS 13, relativo à ação climática, os indicadores mostram alguns progressos, sendo embora necessária alguma vigilância para se alcançar os objetivos de 2050 em matéria de emissões de GEE e para reforçar a resiliência aos impactos das alterações climáticas.

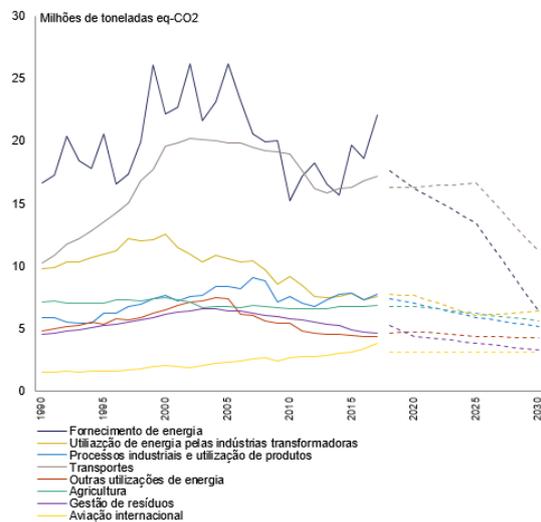
Os setores da energia e dos transportes são os principais emissores de GEE, continuando assim a ser setores fundamentais para a descarbonização. As emissões do setor da energia atingiram o valor mais alto em 10 anos, sendo este setor responsável por 28 % das emissões nacionais do país. Em 2017, Portugal registou um ano de grave seca, que levou a uma redução acentuada da quota hidroelétrica na produção total de eletricidade (passou de 28 % para 12 %), e à sua substituição, principalmente por gás e carvão. A este respeito, é de referir que o Governo português se comprometeu a dismantelar as duas restantes

centrais a carvão até setembro de 2023. O setor dos transportes é responsável por 23 % das emissões totais de GEE e por 37 % do consumo de energia final (contra 30 %, em média, na UE). Os transportes dependem também do petróleo, que satisfaz 95 % das suas necessidades energéticas. Os transportes rodoviários são, de longe, o subsector mais importante, e as emissões rodoviárias têm vindo a aumentar desde 2013, acompanhando a recuperação da economia portuguesa. Portugal está a orientar as suas políticas para a transferência modal e a eletrificação do setor, que depende do investimento em infraestruturas, como as infraestruturas de carregamento e a rede de eletricidade. Além disso, Portugal promove e explora também a utilização de novos combustíveis, como o hidrogénio.

As emissões de GEE per capita em Portugal são inferiores à média da UE e o país está no bom caminho para atingir os seus objetivos de partilha de esforços. Novas reduções de emissões em setores como os transportes, o imobiliário, a agricultura e a gestão dos resíduos poderiam contribuir para uma consecução eficaz, em termos de custos, do objetivo global da UE em matéria de emissões. Além disso, o país poderá colher benefícios económicos caso supere o seu objetivo, uma vez que poderá negociar essas reduções de emissões com os Estados-Membros que eventualmente estejam aquém dos próprios objetivos. No que diz respeito à intensidade de GEE da economia, apesar de uma tendência global decrescente, continua a ser 35 % superior à média da UE. Esta situação resulta da elevada percentagem de combustíveis fósseis no cabaz energético (43,5 %, contra 34,3 % em média na UE) e à fraca eficiência na queima de combustíveis (o GEE da queima de combustíveis é 6 % superior à média da UE).

⁵¹ A Comissão irá apreciar, no decurso de 2020, o plano nacional em matéria de energia e clima definitivo, apresentado por Portugal em 31 de dezembro de 2019.

Gráfico 4.5.1: Emissões de gases com efeito de estufa em Portugal, por setor



Fonte: Comissão Europeia

Portugal está próximo de cumprir o objetivo para 2020 em matéria de energias renováveis, mas subsistem desafios. Com uma quota de 30,3 % de energias renováveis no consumo de energia final em 2018 ⁽⁵²⁾, Portugal está próximo de atingir o seu objetivo em matéria de energias renováveis para 2020 (31 %). No entanto, a sua quota de energias renováveis diminuiu ligeiramente nos últimos dois anos, principalmente devido ao aumento do consumo de energia final e à estagnação da produção de energia a partir de fontes renováveis ⁽⁵³⁾. A insuficiência da capacidade administrativa e de rede para fazer face à elevada procura de novos projetos está a atrasar a implementação dos projetos. Continua a ser crucial a implantação atempada dos projetos que estão em preparação, bem como a adoção de medidas suficientes em matéria de eficiência energética, para manter o consumo de energia sob controlo.

É necessário um esforço de investimento significativo para se atingir o objetivo da neutralidade carbónica. Portugal enfrenta importantes desafios, a nível da implementação,

⁽⁵²⁾ Com base nos dados provisórios do Eurostat para 2018.

⁽⁵³⁾ Os dados do Eurostat mostram que o consumo de energia final, que constitui o denominador no cálculo da quota das energias renováveis, está a aumentar. Quanto ao numerador, o consumo de FER na eletricidade revela uma tendência de estagnação, contrariamente aos setores do aquecimento e arrefecimento e dos transportes, onde aumenta.

Ver <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/shares>.

para alcançar os ambiciosos objetivos definidos na sua estratégia de longo prazo para a neutralidade carbónica da economia portuguesa. Destacam-se dois elementos fundamentais, que exigirão investimentos significativos: a substituição quase integral dos combustíveis fósseis por fontes de energia renovável na produção de eletricidade; e a intensificação da eletrificação de diversos setores, em especial o setor dos transportes. A estratégia prevê investimentos anuais adicionais de cerca de 2 mil milhões de EUR (1,2 % do PIB) para alcançar a neutralidade carbónica, concentrados essencialmente nos setores dos transportes, dos edifícios e da eletricidade, devendo estes, na sua maioria, ser realizados pelo setor privado, incluindo os agregados familiares. Portugal está também a contar com o financiamento europeu para apoiar os investimentos necessários. Uma vez que Portugal ainda tem um défice tarifário da energia de 2,7 mil milhões de EUR, que necessita de ser colmatado, as suas opções e oportunidades de financiamento são mais limitadas. Além disso, o projeto de Programa Nacional de Investimento (PNI 2030) inclui o setor da energia como um dos objetivos de investimento estratégico de médio e longo prazo, nomeadamente nos domínios da produção de energia, das redes e da eficiência energética.

Um objetivo ambicioso para a quota de energias renováveis até 2030 implica a implantação maciça de novas capacidades de produção de energias renováveis. O Governo comprometeu-se, no seu plano nacional integrado em matéria de energia e clima, a atingir uma quota de 47 % de energias renováveis no consumo de energia final até 2030. Este contributo implica uma quota de 80 % de energias renováveis no setor da eletricidade (partindo de 66 % em 2020) e uma quota de 20 % de energias renováveis no setor dos transportes (partindo de 10 % em 2020). Este compromisso engloba esforços significativos na implantação da capacidade solar, que deverá aumentar, em relação aos atuais 0,7 GW, para 9 GW até 2030. Outras tecnologias a implantar incluem a energia eólica e a energia hidroelétrica com bombagem. Será necessário reforçar o quadro administrativo, regulamentar e financeiro para atingir esses ambiciosos objetivos. O plano sublinha igualmente a importância de descentralizar a produção de energia renovável para cumprir os objetivos de descarbonização e contribuir para uma transição energética social e

equitativa. Salaria a necessidade de promover a aquisição e a utilização de sistemas de produção descentralizados, acelerar a participação da produção de energia renovável em pequena escala nos mecanismos do mercado e criar um ambiente propício para atrair a participação de novos intervenientes no mercado, incluindo as comunidades de energia. O regime jurídico do autoconsumo e das comunidades de energia, recentemente publicado, constitui um primeiro passo no sentido de dar um novo impulso à energia descentralizada.

Uma melhor conectividade da Península Ibérica apoiaria a ambição de Portugal no domínio da implantação de energias renováveis. Em virtude de atrasos na implementação de uma interligação elétrica adicional com Espanha (Fontefría - Ponte de Lima), o nível de interligação elétrica de Portugal deverá manter-se abaixo do objetivo de 10 % em 2020. Se o projeto for executado como atualmente se prevê, o objetivo poderá ser alcançado em 2021. Além disso, Portugal beneficiará de uma maior integração da Península Ibérica no mercado interno através de novos desenvolvimentos em matéria de infraestruturas em Espanha e França. Assim, a cooperação regional em projetos de infraestruturas essenciais entre Portugal, Espanha e França no âmbito do grupo de alto nível para o sudoeste da Europa é fundamental para qualquer progresso. Além disso, Portugal está a planear a instalação de um cabo submarino de 250 km para ligação elétrica com Marrocos. Embora todas as interligações internacionais possam proporcionar flexibilidade à rede do país e apoiar a integração das energias renováveis, existe um risco real de importação de eletricidade produzida a partir de combustíveis fósseis, tendo em conta os planos de Marrocos no sentido de aumentar a sua capacidade de produção alimentada a carvão e os baixos custos marginais nesse país.

Com um maior recurso às energias renováveis, Portugal poderia reduzir a sua elevada dependência da importação de energia. Portugal tem uma elevada dependência da importação de energia, em comparação com a média da UE (79,5 % contra 55 %), recorrendo à importação para satisfazer na íntegra a sua procura para consumo de gás natural, petróleo e carvão. O recente leilão português para energia solar fotovoltaica estabeleceu um preço historicamente

baixo a nível mundial para a energia solar e confirmou a crescente competitividade económica desta tecnologia e o seu potencial para continuar a expandir a capacidade de produção de energias renováveis em Portugal, em que atualmente predomina a energia hidroelétrica e eólica terrestre. O Governo português confirmou que os resultados deste leilão contribuiriam para reduzir as faturas de energia dos consumidores e que seriam realizados novos leilões para a atribuição de novas capacidades de energias renováveis. Portugal tem, assim, fortes incentivos para manter a estratégia de desenvolvimento do seu elevado potencial em matéria de energias renováveis em todos os setores, reduzindo as importações, aumentando a segurança do aprovisionamento e contribuindo, ao mesmo tempo, para a competitividade da sua economia.

O consumo de energia está a aumentar e os progressos são lentos a nível da eficiência energética⁽⁵⁴⁾. Portugal atingiu apenas 36 % da poupança de energia acumulada estimada para 2014-2017. Os dados mais recentes mostram também que o consumo global de energia em Portugal aumentou, principalmente devido ao aumento do consumo da indústria e dos transportes (3,4 % e 1,8 %, respetivamente, entre 2016 e 2017). Portugal está ainda abaixo da trajetória linear para atingir os seus objetivos de consumo de energia primária e final para 2020. Na perspetiva de 2030, Portugal comprometeu-se a dar um contributo modesto para os objetivos da UE em matéria de eficiência energética para 2030. No projeto de Plano Nacional Integrado Energia e Clima não são apresentadas quaisquer novas políticas ou medidas, para além das anunciadas no Plano de Ação Nacional para a Eficiência Energética de 2017. A incorporação do princípio do primado da eficiência energética na estratégia permitiria integrar a economia de energia noutros domínios e políticas, em especial no que diz respeito aos investimentos privados e públicos.

O setor dos edifícios tem um papel central a desempenhar no cumprimento dos objetivos em matéria de energia e clima e na redução da pobreza energética. O setor do imobiliário representa 17 % do consumo de energia e Portugal

⁵⁴Ver os indicadores do Eurostat relativos aos progressos no domínio da eficiência energética (consumo de energia primária e final (Europa 2020-2030)).

continua a ter um amplo potencial para melhorar a eficiência energética dos edifícios e gerar outros benefícios económicos e sociais, para além dos ambientais. As medidas neste domínio, em especial no segmento residencial, podem contribuir para reduzir a pobreza energética, que continua a constituir um motivo de preocupação importante em Portugal. Apesar de uma diminuição significativa nos últimos anos, em 2017 a percentagem de agregados familiares que não conseguiram aquecer adequadamente as suas habitações era ainda de 20 %. A implementação de instrumentos em consonância com a iniciativa da UE «Financiamento Inteligente para Edifícios Inteligentes» e com outros mecanismos semelhantes já existentes, a nível europeu, nacional ou regional, poderá desbloquear investimentos e atrair financiamento privado para o domínio da eficiência energética.

Não será possível conseguir a transição para a neutralidade carbónica na Europa até 2050 sem o recurso a tecnologias e aplicações digitais. A digitalização permitirá a transição para uma economia circular, fomentará a inovação e gerará crescimento, bem como novos mercados e oportunidades de negócio. As tecnologias e aplicações digitais podem poupar 7 a 10 vezes mais emissões do que produzem e permitir uma redução de 15 % a 20 % das emissões globais de CO₂ até 2030. Por outro lado, o setor das tecnologias da informação e da comunicação tem por si próprio uma pegada ambiental significativa, representando 5 % a 8 % da procura total de eletricidade. Sem uma ação adequada, este valor poderá aumentar para 20 % até 2030, à medida que for aumentando a procura de centros de dados, computação em nuvem e outras tecnologias com utilização intensiva de energia, como a inteligência artificial e a tecnologia de cadeia de blocos. Portugal lançou uma iniciativa com vista a infraestruturas nacionais de computação avançada sustentáveis, que deverá contribuir positivamente para tecnologias de informação e comunicação mais verdes, substituindo as máquinas de computação de alto desempenho menos eficientes por centros de computação avançada sustentáveis.

O risco de perda de emprego e competências nos setores com utilização intensiva de carbono pode dificultar a transição para a neutralidade carbónica. Tendo em conta esse risco, o Governo português criou uma série de programas com vista

a novos modelos de negócio e oportunidades de desenvolvimento de competências, por exemplo, o programa Interface, que estabelece uma ligação entre a comunidade académica e o mundo empresarial e o programa Portugal 2020, focando-se nas estratégias de investimento e na criação de emprego. Desde 2019, existem já 10 000 postos de trabalho diretos ligados ao *cluster* das energias renováveis, incluindo cerca de 3 000 no *cluster* da energia eólica. De um modo geral, a transição para uma economia com impacto neutro no clima deverá aumentar a taxa de emprego 0,4 % (Comissão Europeia, 2 019 g).

O processo de transição para uma economia com impacto neutro no clima até 2050 terá repercussões sociais e económicas, e alguns territórios portugueses correm o risco de ser mais afetados do que outros. O encerramento das duas centrais elétricas a carvão em Sines e Pego, que são os maiores emissores de GEE em Portugal, se se considerarem todos os setores, deverá afetar cerca de 650 postos de trabalho diretos e alterar a estrutura das respetivas economias regionais. Outros territórios com indústrias altamente poluentes, como Sines e Matosinhos, onde são fabricados produtos petrolíferos refinados e plásticos, deverão também sofrer importantes impactos económicos e sociais negativos em resultado da transição. Para enfrentar estes desafios, a Comissão Europeia propôs que o Fundo para uma Transição Justa seja utilizado para permitir a estas regiões e às respetivas populações desenvolver novas atividades económicas, essencialmente nos setores identificados nas suas estratégias de especialização inteligente, e tornar assim as suas economias mais modernas e competitivas com base em investimentos sustentáveis, atenuando simultaneamente os custos sociais da transição ao assegurar a empregabilidade e a adaptabilidade dos trabalhadores afetados pelo encerramento das centrais. No Anexo D apresentam-se orientações de investimento específicas para o Fundo para uma Transição Justa.

Economia circular: melhorar a gestão dos resíduos e da água, tratar da qualidade do ar e utilizar a biodiversidade de forma sustentável

Durante as últimas décadas, a implementação da legislação e das políticas da UE em matéria

de ambiente contribuiu para preservar e melhorar o ambiente em Portugal, com um contributo substancial do financiamento da União. No entanto, Portugal enfrenta ainda consideráveis desafios ambientais e necessidades de investimento nos domínios da gestão da água e dos resíduos, da qualidade do ar e da proteção da natureza (segundo reexame da aplicação da política ambiental, Comissão Europeia, 2019). Além disso, o desenvolvimento sustentável não foi adequadamente integrado em outros domínios estratégicos, não sendo o potencial da economia verde para a competitividade e a criação de emprego utilizado em pleno.

Os recursos materiais poderiam ser utilizados de forma mais eficiente para produzir riqueza.

Com uma produtividade dos recursos ⁽⁵⁵⁾ avaliada em 1,11 €/kg, Portugal ficou muito aquém da média da UE (1,89 €/kg) em 2018⁽⁵⁶⁾. Além disso, o valor acrescentado bruto associado aos setores da economia circular foi de 0,79 % do PIB, abaixo da média da UE (1 % do PIB) em 2017 ⁽⁵⁷⁾. Por outro lado, Portugal registava uma percentagem mais elevada de pessoas empregadas em setores da economia circular, relativamente à média da UE em 2017 (1,84 % contra 1,69 %) ⁽⁵⁸⁾. Para resolver este problema, Portugal está a adotar medidas para promover a transição para uma economia circular, como estabelecido no Plano de Ação para a Economia Circular 2017-2020.

Apesar dos progressos alcançados nos últimos anos, subsistem desafios no domínio da gestão das águas.

É o caso em particular da governação dos recursos hídricos, dos investimentos nas águas residuais e da reabilitação das massas de água. No que se refere ao abastecimento de água, há margem para reduzir as fugas de água, onde a maioria das perdas resulta da rede de distribuição de tubos de menor dimensão (rede de retalho) e não da rede de transmissão de tubos maiores (sistemas de água por grosso). A Autoridade Portuguesa para a Gestão da Água e dos Resíduos desenvolveu um programa e está a testar um conjunto de indicadores sobre o valor, o conhecimento e a gestão das infraestruturas, a fim de conhecer melhor o estado dos ativos dos

serviços hídricos e, desse modo, contribuir para um planeamento e tomada de decisões mais rigorosos em matéria de exploração, manutenção e renovação. Todavia, a nível municipal o setor permanece altamente fragmentado e a reorganização dos serviços hídricos e de tratamento de águas residuais ainda não revelou todo o seu potencial. No que diz respeito ao tratamento de águas residuais urbanas, as necessidades de investimento para assegurar a conformidade foram estimadas pela OCDE em 4 762 milhões de EUR até 2030 ⁽⁵⁹⁾. A adoção de medidas para resolver estes problemas contribuiria para se progredir em relação ao ODS 6.

A gestão dos resíduos continua a ser um desafio em Portugal.

É por este motivo que o relatório de alerta precoce da Comissão (2018) refere Portugal como um dos países em risco de não atingir o objetivo da UE de reciclar 50 % dos seus resíduos municipais até 2020. De acordo com os dados de 2018, a taxa global de reciclagem é de 29 %. Existem também grandes disparidades entre regiões. Além disso, existem alguns obstáculos ao investimento neste setor, nomeadamente uma fragmentação regulamentar, tarifas relativas aos resíduos demasiado baixas e restrições orçamentais ⁽⁶⁰⁾. Existe em especial o perigo de as estações excedentárias de tratamento mecânico e biológico se tornarem ativos obsoletos. As necessidades de investimentos de capital, para o conjunto do país, para se atingir os objetivos de reciclagem da UE estimam-se em 994 milhões de EUR para o período 2021-35⁽⁶¹⁾. A adoção de medidas neste domínio contribuirá para a realização de progressos sustentados no que toca ao ODS 12.

As inundações, as secas e os incêndios florestais continuam a ser desafios recorrentes em Portugal.

Os incêndios florestais constituem um risco grave para Portugal, como sublinhado nos relatórios de 2018 e 2019, com possíveis consequências a nível macroeconómico. Portugal tomou novas medidas em matéria de gestão florestal e de prevenção dos incêndios florestais; a

⁽⁵⁵⁾ A produtividade dos recursos define-se como o rácio entre o PIB e o consumo interno de materiais.

⁽⁵⁶⁾ Eurostat, [Resource productivity](#).

⁽⁵⁷⁾ [ESTAT](#)

⁽⁵⁸⁾ Eurostat, [Circular Economy Indicators](#).

⁽⁵⁹⁾ OECD (*a publicar*), [Investment needs of and financing options for the EU water sector](#).

⁽⁶⁰⁾ BEI, Relatório do BEI à CE sobre as barreiras ao investimento 2019, p. 28.

⁽⁶¹⁾ Eunomia & COWI (2019) [Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States](#), p. 67

estratégia nacional para as florestas foi atualizada e melhorada.

A qualidade do ar em Portugal continua a ser preocupante, principalmente no que diz respeito ao dióxido de azoto (NO₂). O transporte pessoal, em particular, agrava os problemas sazonais associados à qualidade do ar e ao congestionamento do tráfego nas principais áreas metropolitanas portuguesas, designadamente Lisboa, Porto e Braga, induzindo custos económicos e em termos de saúde ⁽⁶²⁾. O total dos custos externos do transporte rodoviário e ferroviário em Portugal estima-se em 16,9 mil milhões de EUR por ano, o que correspondia a 7,2 % do PIB português em 2016⁽⁶³⁾. É necessária uma abordagem abrangente para fazer face a este problema e gerar benefícios ambientais, económicos e sociais.

Portugal pode utilizar os seus recursos naturais para promover um turismo mais sustentável. O turismo tem sido um setor económico florescente em Portugal nos últimos anos (ver secção 1). O Governo adotou em 2017 a Estratégia Turismo 2027, agora em fase de implementação, que se centra, nomeadamente, na questão da sustentabilidade. Cerca de 20 % do território português é ocupado por sítios Natura 2000, pertencentes à rede Natura 2000 da UE. Uma maior exploração deste rico capital natural, para além de permitir a diversificação e atenuar os picos sazonais, promoveria o crescimento verde e a criação de emprego.

⁽⁶²⁾ Agência Europeia do Ambiente, [Air quality in Europe — 2019 report](#), pp.68-69

⁽⁶³⁾ [Handbook on the external costs of transport](#), 2019, p.128

ANEXO A: QUADRO RECAPITULATIVO

Compromissos	Síntese da avaliação ⁽¹⁾
Recomendações dirigidas a Portugal de 2019	
<p>Recomendação n.º 1: Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais. Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.</p> <p>Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas.</p> <p>Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais.</p>	<p>Portugal registou progressos limitados em relação à Recomendação n.º 1.</p> <p>A avaliação da conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento será incluída na primavera, quando estiverem disponíveis os dados finais relativos a 2019.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Progressos limitados O investimento público deverá ficar aquém dos planos iniciais do Governo em 2019 e, apesar do aumento previsto em 2020, deverá continuar a ser significativamente inferior às médias da UE e da área do euro. De um modo geral, o controlo das despesas, a eficiência em termos de custos e a orçamentação adequada continuam a ser abordados no âmbito da análise atualmente em curso das despesas públicas, nomeadamente no setor da saúde. Concretamente, começou a ser implementado em 2019 um novo programa específico com vista a reforçar a sustentabilidade global do sistema de saúde, tendo sido criada em junho de 2019 uma estrutura formal para avaliar a gestão de hospitais públicos. Contudo, os pagamentos em atraso no setor hospitalar, após uma nítida diminuição em dezembro de 2018, essencialmente devida a importantes medidas de regularização <i>ad hoc</i> durante esse mesmo ano, retomaram uma trajetória regularmente

<p>Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.</p>	<p>ascendente desde julho de 2019.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Progressos limitados Em termos gerais, as empresas públicas continuam a ter dificuldades para chegar a uma situação financeira equilibrada. Por outro lado, a dívida das empresas públicas não financeiras incluídas nas administrações públicas continuou a diminuir, embora a um ritmo em desaceleração. Algumas medidas destinadas a reforçar a sustentabilidade das empresas públicas estão a ser aplicadas apenas gradualmente, incluindo a análise dos dados trimestrais destinada a identificar e corrigir atempadamente os desvios em relação aos orçamentos aprovados. A estrutura de capital de diversas empresas públicas foi reforçada através de consideráveis injeções de capital, tendo prosseguido a liquidação das empresas públicas não rentáveis ou redundantes. A transparência no que respeita à sua situação financeira melhorou ligeiramente, através da obrigatoriedade da publicação dos dados financeiros trimestrais agregados num prazo mais curto.
<p>Recomendação n.º 2: Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho. Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho. Aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação. Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.</p> <p>Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho.</p> <p>Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais</p>	<p>Portugal realizou alguns progressos em relação à Recomendação n.º 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alguns progressos Na sequência do acordo tripartido assinado em 2018, foram introduzidas em outubro de 2019 certas alterações ao Código do Trabalho, ao Código dos Regimes Contributivos, ao quadro jurídico para a proteção dos trabalhadores, ao quadro das políticas ativas do mercado de trabalho e a outra legislação complementar. A Autoridade para as Condições do Trabalho foi reforçada e está em curso um novo programa para a regularização extraordinária dos contratos de trabalho precários na função pública. Foi criado um apoio temporário às empresas para a conversão de contratos temporários em contratos permanentes (Converte +). • Alguns progressos A participação no programa Qualifica continua a crescer e um número significativo de pessoas melhorou o seu nível de

<p>adequada às necessidades do mercado de trabalho.</p> <p>Aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação.</p> <p>Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.</p>	<p>instrução através do mesmo. São necessários dados de acompanhamento mais pormenorizados para avaliar esta medida de forma mais abrangente. O programa INCoDe.2030 está a implementar várias iniciativas para reduzir o défice de competências digitais da população, mas para alcançar o resultado esperado Portugal deve melhorar os projetos relativos à literacia digital e ultrapassar a fase-piloto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alguns progressos O Governo adotou diversas medidas para facilitar o acesso ao ensino superior e aumentar o número de matrículas. Aumentou o número de estudantes inscritos no ensino superior, bem como o número de licenciados. No entanto, a percentagem de inscritos e licenciados em ciências e tecnologias da informação continuam a ser reduzida. • Progressos limitados Apesar das melhorias introduzidas em alguns benefícios sociais nos últimos anos, e das novas medidas que foram anunciadas para os próximos anos, não foram ainda tomadas medidas específicas para dar resposta a esta recomendação. Além disso, a capacidade de redução da pobreza das transferências sociais (excluindo as pensões), bem como a sua adequação, continuam a ser comparativamente baixas em Portugal.
<p>Recomendação n.º 3: Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, nos transportes ferroviários e infraestruturas portuárias, na transição energética e para uma economia hipocarbónica, e no alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.</p> <p>Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação,</p>	<p>Portugal registou progressos limitados em relação à Recomendação n.º 3.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Progressos limitados. A implementação da estratégia Portugal 2020 (quadro de apoio da UE para 2013-2020) está bem encaminhada e em 2019 foi efetuada uma reprogramação com o objetivo de afetar financiamento adicional ao investimento em inovação. O programa INTERFACE visa reforçar a política de <i>clusters</i> do país, assenta essencialmente na criação de CoLABs (laboratórios colaborativos) e nos incentivos fiscais e financeiros à I&D. No entanto, as iniciativas para melhorar a reduzida cooperação existente entre os diferentes intervenientes principais, através da mobilização de instituições de ensino superior (universidades e institutos politécnicos) e de empresas foram muito limitadas. Realizaram-se progressos a nível do desempenho em matéria de inovação e

<p>transportes ferroviários e infraestruturas portuárias,</p> <p>Transição energética e para uma economia hipocarbónica, alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.</p>	<p>Portugal está agora em primeiro lugar no grupo dos «Inovadores Moderados» do Painel Europeu da Inovação de 2019, mas os investimentos das empresas e as publicações conjuntas setor público-setor privado, assim como o registo de patentes, continuam a ser muito inferiores à média da UE. A intensidade de I&D aumentou ligeiramente (0,04 pontos percentuais) em 2018 relativamente a 2017, para atingir 1,37 % do PIB, confirmando a tendência recente, mas os valores continuam a ser inferiores à média da UE e longe do objetivo do país de 3 % para 2030. Por conseguinte, são necessários mais investimentos e esforços políticos, em especial para promover a interação entre os intervenientes em I&D e as empresas, bem como para fomentar uma economia próspera baseada na inovação.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Progressos limitados. Registaram-se progressos limitados no que diz respeito aos principais projetos cofinanciados pelo Mecanismo Interligar a Europa do Programa Ferrovia 2020, e o ritmo de execução foi lento. Os processos de concurso para os investimentos de 2020 ainda não foram lançados. No entanto, a situação em termos de investimento melhorou, se comparada com o período de 2007-2013 em que a maior parte das convenções de subvenção teve de ser cancelada. Verificaram-se também progressos limitados a nível dos investimentos portuários. Foi lançado o concurso público para o novo projeto de investimento no terminal de contentores de Sines (Terminal Vasco da Gama), mas a concessão ainda não foi atribuída e os investimentos ainda não tiveram início. O concurso público para o novo terminal de contentores do Barreiro ainda não foi lançado. • Alguns progressos. Estão a ser tomadas medidas para aumentar a implantação das energias renováveis. O leilão para energia solar fotovoltaica realizado em julho conseguiu atrair compromissos de investimento para a implantação de nova capacidade de energia solar (1,2 GW) a preços competitivos. A adoção, em outubro de 2019, do novo quadro regulamentar aplicável ao autoconsumo e às comunidades de energias renováveis deverá proporcionar incentivos aos investimentos em energia descentralizada. No entanto, continuam a existir desafios no que toca à simplificação dos procedimentos administrativos relativos aos novos projetos de energias renováveis. Os progressos foram limitados na vertente da eficiência energética, tendo o consumo de energia primária aumentado entre 2014 e 2017.
---	---

	<p>No entanto, o Governo anunciou novas medidas, como a sensibilização e a revisão da regulamentação na indústria, nos edifícios e nos transportes, que deverá ter um impacto positivo sobre os investimentos em eficiência energética. Portugal tem participado ativamente em fóruns regionais para melhorar a conectividade energética da Península Ibérica. São necessários mais progressos para concretizar a nova interconexão elétrica entre Portugal (Minho) e Espanha (Galiza). Portugal está no bom caminho para atingir o seu objetivo de partilha de esforços em matéria de emissões; uma maior redução das emissões em setores como os transportes, os edifícios, a agricultura e os resíduos pode ser uma forma eficiente, em termos de custos, de a UE atingir o seu objetivo global.</p>
<p>Recomendação n.º 4: Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a empréstimos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação. Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento. Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas. Aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.</p> <p>Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a empréstimos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação.</p> <p>Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento.</p>	<p>Portugal registou progressos limitados em relação à Recomendação n.º 4.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alguns progressos. A eficiência dos processos de insolvência e recuperação tem vindo a aumentar a um ritmo lento, apesar de algumas reformas e da introdução da tecnologia em alguns casos. Os prazos em geral continuam a ser muito elevados, se comparados com a média europeia. • Progressos limitados. Ao longo dos últimos anos, diversas medidas, introduzidas principalmente no âmbito do programa SIMPLEX+, permitiram a melhoria do ambiente empresarial em geral, especialmente no que toca à introdução do princípio da declaração única e das políticas de administração pública em linha. Em 2019, foram lançadas novas iniciativas no domínio do ambiente empresarial através dos programas SIMPLEX+ e Capitalizar, esperando-se que sejam implementadas nos próximos meses, como um portal de financiamento para as empresas e a introdução de um mecanismo de alerta precoce modernizado. Todavia, foram limitados os progressos realizados em matéria de redução dos encargos para a obtenção de

<p>Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas.</p> <p>Aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.</p>	<p>licenças. As reformas só raramente substituem os controlos <i>ex ante</i> por controlos <i>ex post</i>, ou preveem declarações responsáveis para substituir os numerosos regimes de autorização existentes. Persistem longos prazos processuais para as decisões e mesmo uma ausência de aprovação tácita. Em 2019, apenas se registaram progressos a este respeito no caso dos equipamentos sob pressão. A implantação do balcão único para as atividades de serviços e profissões regulamentadas está a avançar lentamente. Portugal está a envidar esforços, nomeadamente com a cooperação do Serviço de Apoio às Reformas Estruturais, para melhorar a avaliação do impacto regulamentar, em especial com o objetivo de introduzir a análise custo-benefício e de implementar um sistema de consulta eficaz.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nenhuns progressos: Não se registaram nenhuns progressos a nível da redução das restrições regulamentares para as profissões altamente regulamentadas, que continuam a estar protegidas da concorrência. Não foi elaborado um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas, apesar das reiteradas recomendações da Comissão Europeia e das recomendações da OCDE e da Autoridade da Concorrência portuguesa (2018). • Alguns progressos. Verificou-se um aumento da taxa de resolução nos tribunais administrativos e fiscais e houve uma redução dos processos em atraso e do tempo de tramitação dos processos. Todavia, os processos perante os tribunais fiscais e administrativos continuam a contar-se entre os mais longos da UE. Continuam a ser implementadas medidas destinadas a introduzir novas melhorias.
<p>Estratégia Europa 2020 (objetivos nacionais e progressos realizados)</p>	
<p>Objetivo para a taxa de emprego definido no PNR: 75 %.</p>	<p>No mercado de trabalho, continua a observar-se uma tendência favorável de evolução, embora a um ritmo mais lento. A taxa de emprego continuou a crescer a um ritmo constante, para atingir 76 % no 2.º trimestre de 2019 (acima do objetivo da Estratégia Europa 2020 (75 %)).</p>

<p>Objetivo em matéria de I&D definido no PNR: 2,7 % do PIB</p>	<p>A intensidade de I&D estava em declínio desde 2010, mas essa tendência negativa foi invertida em 2016. No entanto, a intensidade de I&D, que se situava em 1,4 % do PIB em 2018, permanece bastante inferior tanto aos objetivos nacionais como aos da UE.</p> <p>Em 2018, a intensidade de I&D de Portugal compunha-se de 52 % (0,69 % do PIB) de investimento privado e 48 % (0,64 % do PIB) de investimento público.</p>
<p>Objetivo nacional em matéria de emissões de gases com efeito de estufa (GEE): -1 % em 2020, relativamente a 2005 (em setores não incluídos no regime de comércio de licenças de emissão da UE)</p>	<p>As emissões de Portugal não abrangidas pelo regime de comércio de licenças de emissão diminuíram 16 % entre 2005 e 2018, tendo atingido o seu objetivo para 2018 (uma diminuição das emissões de 1 %) com um diferencial de 15 pontos percentuais. De acordo com as últimas projeções nacionais baseadas nas medidas em vigor, as emissões nos setores não abrangidos pelo regime de comércio de licenças de emissão diminuirão 24 % entre 2005 e 2020. O objetivo para 2020 deverá, por conseguinte, ser atingido com um diferencial de 25 pontos percentuais.</p>
<p>Objetivo em matéria de energias renováveis para 2020: 31 %.</p>	<p>Os dados provisórios do Eurostat para 2018 mostram que Portugal atingiu uma quota global de energias renováveis no consumo de energia final de 30,3 %, situando-se 0,7 pontos percentuais aquém do seu objetivo de 31 % de energias renováveis até 2020. Embora Portugal esteja próximo de atingir o seu objetivo, desde 2016 as quotas globais de energias renováveis têm vindo a diminuir ligeiramente, devido sobretudo ao aumento do consumo de energia final e à estagnação da produção de eletricidade a partir de fontes renováveis. No que diz respeito aos transportes, com uma quota de energias renováveis de 9,04 % em 2018 Portugal está a aproximar-se do objetivo de 10 % de energias renováveis nos transportes em 2020.</p> <p>Note-se que, em 2019, Portugal atualizou os seus dados relativos às energias renováveis a partir de 2014, a fim de incluir estatísticas relativas às bombas de calor. Esta atualização conduziu a um aumento do valor da quota global de energias renováveis no consumo final de energia, de cerca de 2,5 pontos percentuais entre 2014 e 2017; e a um aumento de cerca de 6,5 pontos percentuais no valor da quota de energias renováveis no setor do aquecimento e refrigeração, que era de 41,21 % em 2018.</p>

<p>Objetivo em matéria de eficiência energética:</p> <p>Portugal estabeleceu um objetivo nacional indicativo de eficiência energética que consiste numa redução de 25 % do consumo de energia final até 2020, o que implica nesse ano um nível de 22,5 Mtep de consumo primário e de 17,4 Mtep de consumo de energia final.</p>	<p>Enquanto os dados de 2017 revelam um aumento em Portugal do consumo de energia primária e final, os dados recentes relativos a 2018 revelam diferentes evoluções no que respeita ao consumo de energia primária e final. Com base nos dados provisórios do Eurostat relativos a 2018, o consumo de energia primária (22,6 Mtep) manteve-se a um nível ligeiramente mais elevado do que o nível-objetivo para 2020 (22,5 Mtep). O consumo de energia primária em 2018 é também inferior ao de 2017 (22,8 Mtep), interrompendo um período de três anos de aumentos anuais consecutivos. No que se refere ao consumo de energia final, os valores de Portugal estão 3,9 % abaixo do objetivo para 2020 (16,9 Mtep, contra um objetivo de 17,4 Mtep). No entanto, o consumo de energia final aumentou pelo quarto ano consecutivo (15,8 Mtep em 2014 - 16,9 Mtep em 2018). Por conseguinte, Portugal necessita ainda de envidar esforços suplementares para controlar o consumo de energia nos próximos anos e assegurar que os níveis de consumo de energia primária e final permanecem abaixo dos objetivos indicativos nacionais para 2020.</p>
<p>Objetivo em matéria de abandono escolar/de formação precoce: 10 %.</p>	<p>Registaram-se progressos consideráveis, na última década, no que diz respeito à redução da taxa de abandono escolar precoce (de 30,9 % em 2009 para 11,8 % em 2018); no entanto, estas taxas são muito mais elevadas nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores (28,3 % nos Açores, contra 11,2 % no Continente, em 2018). Existem também grandes disparidades entre rapazes e raparigas (14,7 % contra 8,7 %, em 2018).</p>
<p>Objetivo em matéria de ensino superior: 40 % da população com idade entre 30 e 34 anos.</p>	<p>O nível de conclusão do ensino superior de Portugal, para a população entre 30 e 34 anos de idade (33,5 % em 2018) continua a ser inferior à média da UE (39,9 %), mas aumentou significativamente na última década (era 21,3 % em 2009). A taxa de conclusão do ensino superior para as pessoas com deficiência é inferior à média da UE (25,5 % contra 30,3 % na UE). Os alunos nascidos no estrangeiro apresentam uma taxa de conclusão mais elevada do que os nativos (36,8 % contra 33,1 %).</p>
<p>Objetivo em matéria de risco de pobreza e exclusão social: este objetivo consiste em reduzir de 200 000 o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza e exclusão social até 2020 (relativamente ao ano de base, 2008).</p>	<p>O número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social em 2018 era 535 000 inferior ao de 2008, o que significa que Portugal já ultrapassou o objetivo de uma redução de 200 000.</p>

(1) São utilizadas as seguintes categorias para avaliar os progressos realizados na implementação das recomendações específicas por país:

Nenhuns progressos: O Estado-Membro não adotou nem anunciou, de forma credível, quaisquer medidas para dar seguimento à recomendação. Esta categoria abrange um conjunto de situações-tipo, que devem ser interpretadas caso a caso, tendo em conta as condições específicas de cada país. Incluem as seguintes situações:

- não foram anunciadas quaisquer medidas jurídicas, administrativas ou orçamentais
- no âmbito do Programa Nacional de Reformas,
- nem noutra comunicação oficial ao parlamento nacional/às comissões parlamentares pertinentes ou à Comissão Europeia,
- nem ao público (por exemplo, num comunicado de imprensa ou no sítio Web do Governo);
- não foram apresentados quaisquer atos não legislativos pelo órgão executivo ou legislativo;
- o Estado-Membro deu os primeiros passos para dar seguimento às recomendações, por exemplo encomendando um estudo ou criando um grupo de estudo para analisar possíveis medidas a adotar (a menos que a recomendação específica exija explicitamente orientações ou ações exploratórias). Todavia, não propôs qualquer medida ou medidas claramente especificadas para dar seguimento à recomendação.

Progressos limitados: O Estado-Membro:

- anunciou certas medidas, mas estas só limitadamente dão seguimento à recomendação; e/ou
- apresentou atos legislativos no órgão executivo ou legislativo, mas estes não foram ainda adotados e é necessário desenvolver um substancial trabalho de caráter não legislativo para a recomendação ser implementada;
- apresentou atos não legislativos, mas não os fez acompanhar das medidas de implementação necessárias para dar seguimento à recomendação.

Alguns progressos: O Estado-Membro adotou medidas

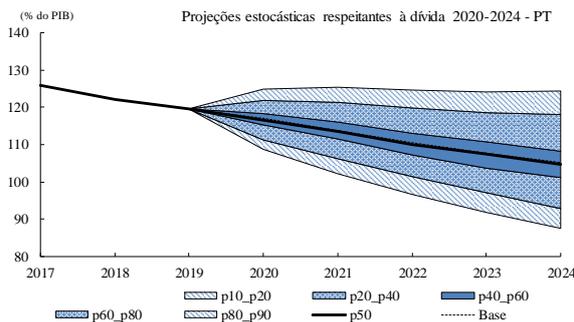
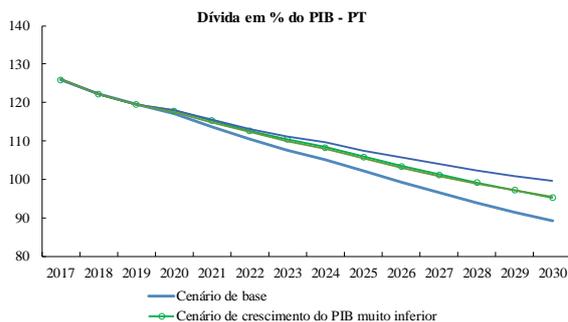
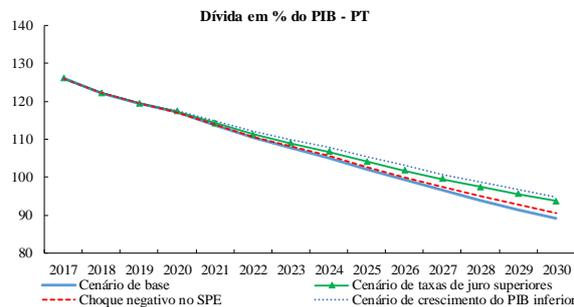
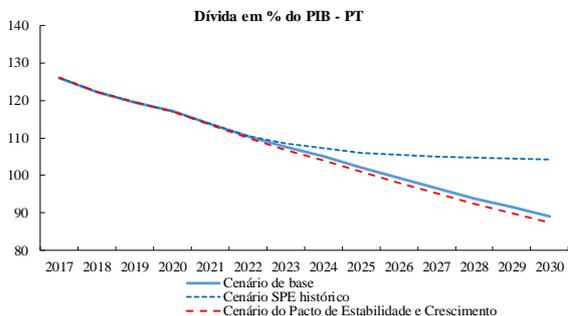
- que, dão parcialmente seguimento à recomendação; e/ou
- que dão seguimento à recomendação, mas é ainda necessário desenvolver um trabalho significativo para lhe dar pleno seguimento, já que apenas algumas das medidas foram implementadas. Por exemplo, uma ou diversas medidas foram adotadas pelo parlamento nacional ou por decisão ministerial, mas não houve decisões de execução.

Progressos substanciais: O Estado-Membro adotou medidas que contribuem de forma substancial para dar seguimento à recomendação, tendo a maioria delas já sido implementada.

Implementação integral: O Estado-Membro implementou todas as medidas necessárias para dar o devido seguimento à recomendação.

ANEXO B: ANÁLISE DA COMISSÃO SOBRE A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E RISCOS ORÇAMENTAIS

Projeções da dívida das administrações públicas segundo o cenário de base, cenários alternativos e testes de sensibilidade													
PT - Projeções da dívida no cenário de base	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Rácio da dívida bruta	122,2	119,5	117,1	113,7	110,5	107,7	105,1	102,1	99,3	96,5	93,9	91,5	89,2
<i>Variações do rácio (-1+2+3) das quais</i>	-3,8	-2,7	-2,5	-3,4	-3,2	-2,8	-2,6	-2,9	-2,9	-2,7	-2,6	-2,4	-2,4
(1) Saldo primário (1.1+1.2+1.3)	2,9	3,0	2,9	3,4	2,8	2,5	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7
(1.1) Saldo primário estrutural (1.1.1-1.1.2+1.1.3)	2,8	2,7	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7
<i>(1.1.1) Saldo primário estrutural (antes de custos do env.º)</i>	2,8	2,7	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
<i>(1.1.2) Custos do envelhecimento</i>					0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
<i>(1.1.3) Outros (impostos e rendimentos de propriedade)</i>					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(1.2) Componente cíclica	0,9	0,9	0,8	0,7	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(1.3) Medidas pontuais e out. medidas temp.ªs	-0,7	-0,6	-0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(2) Efeito de «bola de neve» (2.1+2.2+2.3)	-1,5	-0,9	-0,8	-1,1	-0,4	-0,3	-0,4	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7
<i>(2.1) Despesas com juros</i>	3,4	3,1	2,9	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8
<i>(2.2) Efeito do crescimento</i>	-3,0	-2,3	-2,0	-2,0	-1,1	-0,7	-0,7	-1,0	-0,9	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7
<i>(2.3) Efeito da inflação</i>	-2,0	-1,7	-1,8	-1,9	-2,0	-2,0	-2,1	-2,1	-2,0	-1,9	-1,9	-1,8	-1,8
(3) Ajustamentos stock-fluxo	0,6	1,2	1,3	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0



Curto prazo	Médio prazo	S1	Análise da sustentabilidade da dívida (detalhe)					Análise da sustent. da dívida	S2	Longo prazo		
			Cenário de base	Saldo primário estrutural histórico	Crescimento do PIB mais baixo	Taxas de juro mais elevadas	Choque negativo no saldo primário estrutural				Projeções estocásticas	
BAIXO (S0 = 0,3)	ELEVADO	MÉDIO (S1 = 2,3)	Classificação do risco	MÉDIO	ELEVADO	ELEVADO	ELEVADO	ELEVADO	MÉDIO	ELEVADO	BAIXO (S2 = 0,3)	MÉDIO
			Nível da dívida (2030)	89,2	104,4	94,6	93,7	90,5				
			Ano de pico da dívida	2019	2019	2019	2019	2019				
			Classificação percentil	21,0%	47,0%							
			Probabilidade dívida maior					17,6%				
						36,7%						

[1] O primeiro quadro apresenta as projeções correspondentes ao cenário de base (política orçamental inalterada). Mostra a evolução prevista para a dívida pública e a sua decomposição entre saldo primário, efeitos «de bola de neve» e ajustamentos stock-fluxo. Os efeitos «de bola de neve» medem o impacto líquido dos efeitos contraditórios das taxas de juro, da inflação e do crescimento real do PIB (e das taxas de câmbio, em alguns países). Os ajustamentos stock-fluxo incluem as diferenças entre contabilidade de caixa e contabilidade de exercício, a acumulação de ativos e valorização, e efeitos de avaliação bem como outros efeitos residuais.

[2] Os gráficos apresentam uma série de testes de sensibilidade relativamente ao cenário de base, bem como cenários alternativos em termos de políticas, nomeadamente: o cenário com o saldo primário estrutural (SPE) histórico (em que o SPE se situa na sua média histórica), o cenário do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) (em que se pressupõe que a política orçamental evolui de forma consentânea com as principais disposições do PEC), um cenário com taxas de juro superiores (+1 ponto percentual em comparação com o cenário de base), um cenário com crescimento mais baixo do PIB (-0,5 pontos percentuais em comparação com o cenário de base) e um cenário com um choque negativo no SPE (calibrado com base na variação projetada). Incluem ainda um cenário adverso combinado e testes de sensibilidade adicionais (relativamente às taxas de juro e ao crescimento), bem como projeções estocásticas. As informações mais pormenorizadas relativamente à conceção destas projeções podem ser consultadas no relatório sobre a sustentabilidade orçamental de 2018 e no «Debt Sustainability Monitor 2019».

[3] O segundo quadro apresenta a classificação do risco orçamental global a curto, médio e longo prazo.

- Para o curto prazo, a classificação do risco (baixo/elevado) baseia-se no indicador S0. O indicador S0 é um indicador de deteção precoce da tensão orçamental no exercício subsequente, com base em 25 variáveis orçamentais e ligadas à competitividade financeira que, no passado, se revelaram ser os principais indicadores de tensão orçamental. O limiar a partir do qual é assinalada uma tensão orçamental é 0,46.
- Para o médio prazo, a classificação do risco (baixo/médio/elevado) baseia-se na utilização conjunta do indicador S1 e dos resultados da análise da sustentabilidade da dívida. O indicador S1 mede o ajustamento orçamental necessário (acumulado para os 5 anos subsequentes ao período abrangido pelas previsões e mantido posteriormente) para que o rácio dívida/PIB diminua para 60% até 2034. Os valores críticos utilizados são 0 e 2,5 pontos percentuais do PIB. A classificação da análise da sustentabilidade da dívida baseia-se nos resultados de 5 cenários determinísticos (base, SPE histórico, taxas de juro mais elevadas, crescimento mais baixo do PIB e choque negativo no SPE) e nas projeções estocásticas. São utilizados diferentes critérios, como o nível projetado da dívida, a trajetória da dívida, o realismo dos pressupostos orçamentais, a probabilidade de estabilização da dívida e o grau de incerteza.
- Para o longo prazo, a classificação do risco (baixo/médio/elevado) baseia-se na utilização conjunta do indicador S2 e dos resultados da análise da sustentabilidade da dívida. O indicador S2 mede o ajustamento orçamental inicial e persistente necessário para estabilizar o rácio dívida/PIB ao longo de um horizonte infinito, considerando inclusivamente os custos decorrentes do envelhecimento demográfico. Os valores críticos utilizados são 2 e 6 pontos percentuais do PIB. Os resultados da análise da sustentabilidade da dívida são utilizados para especificar melhor a classificação do risco de longo prazo, nomeadamente nos casos em que são identificadas vulnerabilidades a nível da dívida (risco médio/elevado na análise da sustentabilidade da dívida).

ANEXO C: QUADROS DOS INDICADORES NORMALIZADOS

Quadro C.1: Indicadores do mercado financeiro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ativos totais do setor bancário (% do PIB) ¹⁾	271,4	233,6	213,5	200,8	192,0	187,9
Proporção dos ativos dos cinco maiores bancos (% dos ativos totais)	69,2	72,3	71,2	73,1	72,9	-
Propriedade estrangeira do sistema bancário (% dos ativos totais) ²⁾	20,5	23,3	22,5	30,3	31,7	31,3
Indicadores de solidez financeira: ²⁾						
- empréstimos não produtivos (% dos empréstimos totais)	16,6	17,5	17,2	13,3	9,4	8,3
- rácio de adequação dos fundos próprios (%)	12,3	13,3	12,3	15,2	15,2	16,1
- rentabilidade dos capitais próprios (%) ³⁾	-3,5	0,9	-5,5	-0,8	2,7	5,3
Empréstimos bancários ao setor privado (variação percentual anual homóloga) ¹⁾	-5,2	-2,6	-2,1	-0,7	0,9	1,5
Crédito à compra de habitação (variação percentual anual homóloga) ¹⁾	-3,8	-3,7	-2,3	-1,2	0,4	0,8
Rácio empréstimos/depósitos ²⁾	84,9	81,5	80,8	78,9	76,2	76,7
Liquidez do Banco Central em % dos passivos ¹⁾	8,8	7,7	6,9	6,9	5,8	5,5
Dívida do setor privado (% do PIB)	190,1	179,3	169,1	162,2	155,4	-
Dívida externa bruta (% do PIB) ²⁾ - pública	98,5	92,0	78,3	72,0	67,4	68,7
- privada	46,6	45,6	49,9	50,9	50,2	48,0
Diferencial das taxas de juro a longo prazo face ao Banco Central da Alemanha (pontos de base)*	259,0	192,8	308,3	273,4	144,3	103,7
Diferenciais dos swaps de risco de incumprimento de valores mobiliários soberanos (5 anos)*	173,0	137,4	216,7	136,1	54,3	32,3

(1) Dados mais recentes, 3.º trimestre de 2019. Incluem não apenas os bancos mas todas as instituições financeiras monetárias, com exceção dos bancos centrais.

(2) Dados mais recentes, 2.º trimestre de 2019.

(3) Os valores trimestrais são anualizados.

* Medido em pontos de base.

Fonte: Comissão Europeia (taxas de juro de longo prazo); Banco Mundial (dívida externa bruta); Eurostat (dívida privada); BCE (todos os outros indicadores).

Quadro C.2: Principais indicadores do painel de indicadores sociais

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁵
Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho						
Estudantes que abandonam precocemente o sistema de ensino e formação (% da população com 18-24 anos)	17,4	13,7	14,0	12,6	11,8	:
Disparidade no emprego entre homens e mulheres (pontos percentuais)	7,1	6,7	6,8	7,5	6,8	7,2
Desigualdade de rendimentos aferida pelo rácio dos quintis de rendimento (S80/S20)	6,2	6,0	5,9	5,7	5,2	:
Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social ⁽¹⁾ (AROPE)	27,5	26,6	25,1	23,3	21,6	:
Jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (% da população com 15-24 anos)	12,3	11,3	10,6	9,3	8,4	:
Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas						
Taxa de emprego (grupo etário 20-64 anos)	67,6	69,1	70,6	73,4	75,4	76,1
Taxa de desemprego ⁽²⁾ (grupo etário 15-74 anos)	14,1	12,6	11,2	9,0	7,0	6,5
Taxa de desemprego de longa duração (em % da população ativa)	8,4	7,2	6,2	4,5	3,1	2,8
Rendimento disponível bruto das famílias em termos reais, <i>per capita</i> ⁽³⁾ (Índice 2008=100)	93,4	96,2	99,1	101,2	104,5	:
Rendimento anual líquido de um trabalhador a tempo inteiro, solteiro, sem filhos, que aufera o salário médio (níveis em paridades de poder de compra, média a três anos)	16207	16043	15984	:	:	:
Rendimento anual líquido de um trabalhador a tempo inteiro, solteiro, sem filhos, que aufera um salário médio (variação percentual, em termos reais, média a três anos)	-0,46	-2,21	-0,61	:	:	:
Apoio do Estado / proteção e inclusão sociais						
Impacto das transferências sociais (com exclusão das pensões) na redução da pobreza ⁽⁴⁾	27,0	26,1	24,0	22,5	23,8	:
Crianças com menos de três anos de idade em estruturas formais de acolhimento	45,0	47,2	49,9	47,5	50,2	:
Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio	3,5	3,0	2,4	2,3	2,1	:
Pessoas com competências digitais gerais básicas ou superiores a básicas (% da população com 16-74 anos)	:	48,0	48,0	50,0	:	52,0

(1) Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (AROPE): pessoas que se encontram em risco de pobreza (AROP) e/ou que sofrem graves privações materiais (SMD) e/ou vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa ou nula (LWI).

(2) Pessoas desempregadas: todas as pessoas que não estavam empregadas mas tinham procuraram ativamente um emprego e estavam dispostas a começar a trabalhar imediatamente ou no prazo de duas semanas.

(3) O rendimento bruto disponível das famílias é definido em termos não ajustados, de acordo com o projeto de relatório conjunto sobre o emprego de 2019.

(4) Redução em percentagem da taxa de risco de pobreza devido a transferências sociais (calculada comparando as taxas de risco de pobreza antes das transferências sociais com as mesmas taxas após transferências; as pensões não são consideradas transferências sociais neste cálculo).

(5) Média dos três primeiros trimestres de 2019 para a taxa de emprego, a taxa de desemprego e a disparidade no emprego entre homens e mulheres.

Fonte: Eurostat

Quadro C.3: Indicadores da educação e do mercado de trabalho

Indicadores do mercado de trabalho	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁵
Taxa de atividade (15-64 anos)	73,2	73,4	73,7	74,7	75,1	75,4
Duração do emprego atual						
<i>De 0 a 11 meses</i>	13,2	14,2	14,4	14,7	15,1	:
<i>De 12 a 23 meses</i>	6,2	6,9	7,6	7,8	8,0	:
<i>De 24 a 59 meses</i>	13,1	11,9	12,9	13,9	14,7	:
<i>60 meses ou mais</i>	67,5	66,9	65,1	63,5	62,1	:
Crescimento do emprego* (variação percentual relativamente ao ano anterior)	1,4	1,4	1,6	3,3	2,3	1,0
Taxa de emprego das mulheres (% das mulheres com 20-64 anos)	64,2	65,9	67,4	69,8	72,1	72,6
Taxa de emprego dos homens (% dos homens com 20-64 anos)	71,3	72,6	74,2	77,3	78,9	79,9
Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos* (% da população com 55-64 anos)	47,8	49,9	52,1	56,2	59,2	60,3
Emprego a tempo parcial* (% do emprego total, população com 15-64 anos)	10,1	9,8	9,5	8,9	8,1	8,3
Emprego com contrato a termo* (% de trabalhadores com um contrato a termo, com 15-64 anos)	21,4	22,0	22,3	22,0	22,0	21,0
Taxa de transição do emprego temporário para o emprego permanente (média a 3 anos)	25,8	26,2	28,2	30,3	:	:
Taxa de desemprego dos jovens (% da população ativa com 15-24 anos)	34,7	32,0	28,2	23,8	20,3	18,2
Disparidade entre homens e mulheres no emprego a tempo parcial	4,9	5,4	5,3	5,6	4,8	5,8
Disparidade salarial entre homens e mulheres ⁽²⁾ (não ajustada)	14,9	17,8	17,5	16,3	:	:
Indicadores de educação e formação	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Participação dos adultos na aprendizagem (% de pessoas com 25-64 anos que participam na educação e formação)	9,6	9,7	9,6	9,8	10,3	:
Desempenho escolar insuficiente ⁽³⁾	:	23,8	:	:	:	:
Conclusão do ensino superior (% da população com 30-34 anos que concluíram com êxito o ensino superior)	31,3	31,9	34,6	33,5	33,5	:
Variação de desempenho explicada pela situação socioeconómica dos estudantes ⁽⁴⁾	:	14,9	:	:	:	:

** Indicador não pertencente ao painel de avaliação

(1) Os desempregados de longa duração são pessoas que se encontram desempregadas há pelo menos 12 meses.

(2) Diferença entre a remuneração horária bruta média dos assalariados de sexo masculino e a das assalariadas de sexo feminino, expressa em percentagem da remuneração horária bruta média dos assalariados do sexo masculino. Define-se como «não ajustado», uma vez que não é corrigido em função da distribuição de características individuais (dando por conseguinte uma imagem global das desigualdades entre homens e mulheres em termos de remuneração). São incluídos todos os assalariados que trabalham em empresas com dez ou mais trabalhadores, sem restrições de idade e de horas trabalhadas.

(3) Maus resultados no inquérito PISA (OCDE) em matemática para os estudantes com 15 anos.

(4) Impacto da situação socioeconómica e cultural nos resultados do inquérito PISA (OCDE).

(5) Média dos três primeiros trimestres de 2019. Os dados relativos à taxa de desemprego dos jovens são ajustados sazonalmente.

Fonte: Eurostat, OCDE

Quadro C.4: Indicadores de inclusão social e saúde

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Despesas com prestações de proteção social* (% do PIB)						
<i>Doença/cuidados de saúde</i>	6,2	6,1	6,0	6,0	6,0	:
<i>Invalidez</i>	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	:
<i>Velhice e sobrevivência</i>	14,6	14,7	14,4	13,9	13,7	:
<i>Família/filhos</i>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	:
<i>Desemprego</i>	1,8	1,5	1,1	0,9	0,8	:
<i>Habituação</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	:
<i>Exclusão social não especificada noutras rubricas</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	:
Total	26,0	25,5	24,7	24,0	23,6	:
<i>das quais: prestações sujeitas a condição de recursos</i>	2,2	2,1	2,0	1,9	1,9	:
Despesas das administrações públicas por função (% do PIB)						
<i>Proteção social</i>	19,2	18,8	18,4	18,0	17,4	:
<i>Saúde</i>	6,4	6,2	6,1	6,0	6,0	:
<i>Educação</i>	5,9	5,7	5,1	4,8	5,0	:
Despesas com cuidados de saúde não reembolsadas	27,0	27,7	27,7	27,8	27,5	:
Crianças em risco de pobreza ou de exclusão social (% das pessoas com 0-17 anos)*	31,7	31,4	29,6	27,0	24,2	21,9
Taxa de risco de pobreza ¹ (% da população total)	18,7	19,5	19,5	19,0	18,3	17,3
Taxa de risco de pobreza no trabalho (% dos trabalhadores)	10,5	10,7	10,9	10,9	10,8	9,7
Taxa de privação material grave ² (% da população total)	10,9	10,6	9,6	8,4	6,9	6,0
Taxa de privação habitacional grave ³ , por regime de propriedade						
<i>Proprietário, com hipoteca ou empréstimo</i>	3,5	4,0	3,2	3,4	3,1	2,7
<i>Inquilino, renda a preço de mercado</i>	10,5	10,1	8,0	9,0	6,5	7,8
Proporção de pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho baixa ⁴ (% da população com 0-59 anos)	12,2	12,2	10,9	9,1	8,0	7,2
Limiares de pobreza, expressos em moeda nacional a preços constantes*	4364	4372	4489	4650	4773	4842
Esperança de vida saudável (aos 65 anos)						
<i>Mulheres</i>	9,3	5,6	5,4	6,4	6,7	:
<i>Homens</i>	9,6	6,9	7,0	7,7	7,9	:
Rácio de substituição agregado para as pensões ⁵	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Dimensão de conectividade do índice de digitalidade da economia e da sociedade (IDES) ⁶	:	54,4	57,3	63,0	67,4	:
Coefficiente GINI antes de impostos e transferências*	54,8	56,3	55,5	54,7	54,0	:
Coefficiente GINI após impostos e transferências*	34,2	34,5	34,0	33,9	33,5	:

* Indicador não pertencente ao painel de avaliação

(1) Taxa de risco de pobreza (AROP): proporção de pessoas com um rendimento disponível equivalente inferior a 60 % do rendimento nacional mediano equivalente.

(2) Proporção de pessoas que sofrem de pelo menos 4 das seguintes formas de privação: não conseguem i) pagar a renda ou as contas dos serviços de utilidade pública, ii) manter as suas casas devidamente aquecidas, iii) fazer face a despesas imprevistas, iv) comer carne, peixe ou proteínas equivalentes de dois em dois dias, v) gozar uma semana de férias fora de casa uma vez por ano, vi) ter um automóvel, vii) ter uma máquina de lavar roupa, viii) ter uma televisão a cores, ou ix) ter um telefone.

(3) Percentagem da população total que vive em habitações sobrelotadas e com privação habitacional.

(4) Pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa: proporção das pessoas entre 0 e 59 anos que vivem em agregados familiares onde os adultos (excluindo filhos dependentes) trabalharam menos de 20 % do seu tempo de trabalho potencial total nos 12 meses anteriores.

(5) Rácio entre a mediana das pensões brutas individuais das pessoas com idade entre 65 e 74 anos e a mediana da remuneração bruta individual das pessoas com idade entre 50 e 59 anos.

(6) Adesão à banda larga fixa (33%), adesão à banda larga móvel (22%), velocidade (33%) e acessibilidade dos preços (11 %), do Painel de Avaliação Digital

Fonte: Eurostat, OCDE.

Quadro C.5: Indicadores de desempenho do mercado dos produtos e indicadores da política nesse domínio

Indicadores de desempenho	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Crescimento da produtividade do trabalho por pessoa ¹ (t/t-1) em %						
Crescimento da produtividade do trabalho no setor da indústria	0,89	0,36	-0,47	-0,60	0,33	-0,63
Crescimento da produtividade do trabalho no setor da construção	4,04	-3,70	-1,26	0,65	0,69	-0,26
Crescimento da produtividade do trabalho no setor dos serviços	2,64	-3,66	-2,17	-1,03	-1,60	-0,76
Índice de crescimento dos custos unitários do trabalho (CUT) ² (t/t-1) em %						
Crescimento dos CUT no setor da indústria	0,46	0,12	1,21	1,75	2,41	3,89
Crescimento dos CUT no setor da construção	-2,36	2,61	2,45	1,05	0,57	3,96
Crescimento dos CUT no setor dos serviços	-1,01	0,87	3,63	1,33	3,83	4,04
Ambiente empresarial	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tempo necessário para a execução de contratos ³ (dias)	870	870	755	755	755	755
Tempo necessário para o arranque de uma empresa ³ (dias)	6,0	6,0	6,0	6,0	6,5	6,5
Resultado dos pedidos de empréstimos bancários apresentados pelas PME ⁴	0,71	0,68	0,55	0,60	0,54	0,53
Investigação e inovação	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Intensidade de I&D	1,32	1,29	1,24	1,28	1,32	1,35
Despesas das administrações públicas com educação, em % do PIB	5,90	5,70	5,10	4,80	5,00	:
Pessoas com ensino superior concluído e/ou empregadas nos setores da ciência e tecnologia, em % do emprego total	30	33	34	35	36	36
População que concluiu o ensino superior ⁵	18	20	21	22	22	23
Jovens que concluíram o ensino secundário ⁶	70	72	77	78	79	81
Balança comercial de produtos de alta tecnologia, em % do PIB	-1,56	-1,61	-1,56	-1,76	-1,86	-2,18
 Mercados de produtos e serviços e concorrência	2003	2008	2013			2018*
Indicador da OCDE sobre a regulamentação dos mercados de produtos (RMP) ⁷ , global	2,12	1,69	1,29			1,34
Indicador da OCDE sobre a RMP ⁷ , retalho	3,29	3,97	1,83			2,55
Indicador da OCDE sobre a RMP ⁷ , serviços profissionais ⁸	:	3,08	2,92			2,24
Indicador da OCDE sobre a RMP ⁷ , setores de rede ⁹	3,09	2,55	2,18			1,22

Notas:

* Os valores dos indicadores entre 2003 e 2013 são comparáveis, mas a metodologia mudou consideravelmente em 2018. Em consequência, os valores antigos não podem ser comparados com os indicadores da regulamentação do mercado de produtos de 2018.

(1) Valor acrescentado a preços constantes, dividido pelo número de pessoas empregadas.

(2) Remuneração dos trabalhadores a preços correntes, dividida pelo valor acrescentado a preços constantes.

(3) As metodologias, incluindo os respetivos pressupostos, para o cálculo deste indicador são apresentadas em pormenor em: <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

(4) Média da resposta à pergunta Q7B_a. «[Crédito bancário]: Se solicitou e procurou negociar este tipo de financiamento nos últimos seis meses, qual foi o resultado?». As respostas foram classificadas do seguinte modo: 0 (zero) se foi recebida a totalidade; 1 se foi recebido 75% ou mais; 2 se só foi recebido menos de 75%; 3 se o financiamento foi recusado ou rejeitado; e tratado como «valor desconhecido» se o pedido aguardava resposta ou i inquirido não sabia responder.

(5) Percentagem da população entre 15 e 34 anos que completou o ensino superior.

(6) Percentagem de população entre 20 e 24 anos que concluiu, no mínimo, o ensino secundário superior.

(7) Índice: 0 = não regulamentado; 6 = muito regulamentado. As metodologias para o cálculo dos indicadores de regulamentação dos mercados dos produtos são apresentadas em pormenor no seguinte endereço:

<http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

(8) Média simples dos indicadores de regulamentação para os advogados, os contabilistas, os arquitetos e os engenheiros.

(9) Indicadores agregados da OCDE para a regulamentação nos domínios da energia, dos transportes e das comunicações.

Fontes: Comissão Europeia; Banco Mundial — Doing Business (para a execução dos contratos e o tempo necessário para a criação de uma empresa); OCDE (indicadores da regulamentação dos mercados de produtos); SAFE (resultados dos pedidos de crédito bancário pelas PME).

Quadro C.6: Crescimento Verde

Resultados em matéria de crescimento verde		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Macroeconómicos							
Intensidade energética	kgoe / €	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Intensidade carbónica	kg / €	0,38	0,38	0,39	0,38	0,39	-
Intensidade de utilização dos recursos (recíproca da produtividade dos recursos)	kg / €	0,87	0,91	0,91	0,88	0,90	0,89
Intensidade da produção de resíduos	kg / €	-	0,08	-	0,08	-	-
Balança comercial energética	% do PIB	-3,7	-3,6	-2,3	-1,6	-2,2	-2,5
Ponderação da energia no IHPC	%	8,59	7,86	8,25	8,11	8,27	7,95
Diferença entre a evolução dos preços da energia e a inflação	p.p.	2,6	1,7	-1,9	-2,1	-1,9	1,5
Custos energéticos reais unitários	% do valor acrescentado	19,9	20,4	21,1	21,9	-	-
Rácio impostos ambientais/impostos sobre o trabalho	ratio	0,16	0,17	0,18	0,19	0,19	-
Impostos ambientais	% GDP	2,2	2,3	2,4	2,6	2,6	2,6
Setoriais							
Intensidade energética da indústria	kgep / €	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,13
Custos energéticos reais unitários da indústria transformadora, excluindo a refinação	% do valor acrescentado	15,4	15,8	16,3	16,9	-	-
Quota das indústrias intensivas em utilização de energia na economia	% do PIB	7,66	7,85	7,95	7,92	7,86	-
Preços da eletricidade para os utilizadores industriais de média dimensão	€ / kWh	0,11	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11
Preços do gás para os utilizadores industriais de média dimensão	€ / kWh	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
I&D do setor público em energia	% do PIB	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
I&D do setor público em proteção do ambiente	% do PIB	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
Taxa de reciclagem de resíduos urbanos	%	25,8	30,4	29,8	30,9	28,4	-
Proporção das emissões de GEE abrangida pelo RCLE*	%	39,0	38,4	40,8	38,3	42,8	39,2
Intensidade energética dos transportes	kgep / €	0,90	0,94	0,95	1,00	0,97	1,06
Intensidade carbónica dos transportes	kg / €	0,75	0,84	0,81	0,86	0,82	0,83
Segurança do aprovisionamento energético							
Dependência das importações de energia	%	73,3	72,1	78,2	74,0	79,9	-
Índice agregado de concentração dos fornecedores	IHH	28,0	28,2	31,9	30,2	26,4	-
Diversificação do cabaz energético	IHH	30,9	31,1	29,7	31,2	29,9	30,2

Todos os indicadores de intensidade macro são expressos como rácios entre uma quantidade física e o PIB (a preços de 2010).

Intensidade energética: consumo interno bruto de energia (em kgep) dividido pelo PIB (em EUR).

Intensidade de carbono: emissões de gases com efeito de estufa (em kg equivalente CO₂) divididas pelo PIB (em EUR).

Intensidade de utilização dos recursos: consumo interno de materiais (em kg) dividido pelo PIB (em EUR).

Intensidade da produção de resíduos: resíduos (em kg) dividido pelo PIB (em EUR).

Balança comercial energética: o saldo entre as exportações e as importações de energia, expresso em % do PIB.

Ponderação da energia no IHPC: a proporção de rubricas «energia» no cabaz de consumo utilizado para a construção do IHPC.

Diferença entre a evolução dos preços da energia e a inflação: componente energética do IHPC e inflação total aferida pelo IHPC (variação anual em percentagem).

Custos energéticos reais unitários: custos energéticos reais em percentagem do valor acrescentado total da economia.

Intensidade energética da indústria: consumo de energia final da indústria (em kgep) dividido pelo valor acrescentado bruto da indústria (em EUR, a preços de 2010).

Custos energéticos reais unitários na indústria transformadora, excluindo a refinação: custos reais em percentagem do valor acrescentado dos setores da indústria transformadora.

Quota das indústrias intensivas em utilização de energia na economia: proporção do valor acrescentado bruto das indústrias intensivas em utilização de energia relativamente ao PIB.

Preços do gás e da eletricidade para os pequenos e médios utilizadores industriais: escalões de consumo 500 - 2 000 MWh e 10 000 - 100 000 GJ; valores sem IVA.

Taxa de reciclagem de resíduos municipais: rácio entre os resíduos municipais reciclados e compostados e os resíduos urbanos totais.

I&D do setor público em energia e ambiente: despesas públicas em I&D para essas categorias, em % do PIB.

Percentagem de emissões de gases com efeito de estufa abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (excluindo a aviação): com base nas emissões de gases com efeito de estufa.

(excluindo utilização dos solos, alterações na utilização dos solos e silvicultura), conforme comunicado pelos Estados-Membros à Agência Europeia do Ambiente.

Intensidade energética dos transportes: consumo de energia final da atividade de transportes, incluindo a aviação internacional (kgep), dividido pelo valor acrescentado bruto no setor dos transportes e armazenamento (em EUR, preços de 2010).

Intensidade de carbono dos transportes: Emissões de GEE no setor dos transportes e armazenamento, divididas pelo valor acrescentado bruto no setor dos transportes e armazenamento (em EUR, preços de 2010).

Dependência de energia importada: importações líquidas de energia divididas pelo consumo interno bruto de energia, incluindo o consumo de combustível de bancas internacionais.

Índice agregado de concentração dos fornecedores: Índice Herfindahl abrangendo petróleo, gás e carvão. Quanto menor o valor maior a diversificação e, por conseguinte, menores os riscos.

Diversificação do cabaz energético: índice Herfindahl abrangendo gás natural, todos os produtos de petróleo, calor produzido a partir de fonte nuclear, energias renováveis e combustíveis sólidos. Quanto menor o valor maior a diversificação.

* Comissão Europeia e Agência Europeia do Ambiente - dados provisórios para 2018.

Fonte: Comissão Europeia e Agência Europeia do Ambiente (proporção das emissões de GEE abrangida pelo RCLE); Comissão Europeia (rácio impostos ambientais/impostos sobre o trabalho e PIB); Eurostat (todos os outros indicadores).

ANEXO D: ORIENTAÇÕES EM MATÉRIA DE INVESTIMENTO NO ÂMBITO DO FUNDO PARA UMA TRANSIÇÃO JUSTA (2021-2027) PARA PORTUGAL

Com base na proposta da Comissão, o presente anexo apresenta o parecer preliminar dos serviços da Comissão sobre os domínios prioritários de investimento e as condições de enquadramento para a execução efetiva dos investimentos entre 2021 e 2027 do Fundo para uma Transição Justa em Portugal ⁽⁶⁴⁾.

A definição dos domínios prioritários de investimento decorre de uma análise mais alargada sobre os territórios que enfrentam graves desafios socioeconómicos em virtude do processo de transição da União para uma economia com impacto neutro no clima até 2050 no que respeita a Portugal, estudados no relatório. O presente anexo constitui a base para um diálogo entre Portugal e os serviços da Comissão, bem como a necessária orientação para o país preparar o seu plano territorial para uma transição justa, que contribuirá para a programação do Fundo para a Transição Justa. Os investimentos do Fundo para uma Transição Justa complementam os investimentos efetuados ao abrigo do financiamento da política de coesão, para os quais foram dadas orientações no anexo D do relatório de 2019 relativo a Portugal ⁽⁶⁵⁾.

Em Portugal, existem ainda duas centrais a carvão: nas regiões do Alentejo Litoral (município de Sines) e do Médio Tejo (Pego, município de Abrantes). Estas centrais são os maiores emissores de gases com efeito de estufa em Portugal, incluindo todos os setores. Estão também localizadas em Sines e Matosinhos indústrias de fabricação de produtos petrolíferos refinados e de plásticos, altamente poluentes. Em conformidade com os objetivos do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, tidos em conta no projeto de Plano Nacional Energia e Clima apresentado por Portugal, o Governo português comprometeu-se a proceder ao desmantelamento destas duas centrais até setembro de 2023.

As estimativas sugerem que o encerramento das centrais afetaria cerca de 650 postos de trabalho: 350 em Sines, 200 no Pego e 100 no porto de Sines onde o carvão é recebido. Para os dois municípios (Sines e Abrantes), os postos de trabalho em causa correspondem a quase 8 % e 3 % do número total de pessoas empregadas. Com base nesta avaliação preliminar, afigura-se justificado que o Fundo para uma Transição Justa concentre a sua intervenção nestas regiões.

Para fazer face a estes desafios, identificaram-se necessidades de investimento altamente prioritárias, para tornar as economias destas regiões mais modernas e competitivas, com base em investimentos sustentáveis, e ajudar estas regiões a absorver as mudanças estruturais ocasionadas pela transição. As principais ações do Fundo para uma Transição Justa poderiam visar, em especial:

- investimento na implantação de tecnologias e infraestruturas com vista a uma energia limpa e a preços acessíveis, à eficiência energética e às energias renováveis;
- investimento na criação de novas empresas, nomeadamente através de incubadoras de empresas e de serviços de consultoria;
- Investimento em atividades de investigação e inovação e na promoção da transferência de tecnologias avançadas;
- investimento na promoção da economia circular, nomeadamente através da prevenção e redução dos resíduos, da eficiência dos recursos, da reutilização, da reparação e da reciclagem;
- investimentos produtivos em PME, incluindo *start-ups*; e

⁽⁶⁴⁾ O presente anexo deve ser analisado em conjunto com a proposta da CE de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo para uma Transição Justa 2021-2027 (COM (2020) 22) e com a proposta da CE de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos (COM (2020) 23).

⁽⁶⁵⁾ SWD(2019) 1021 final.

- investimento na regeneração e descontaminação de sítios, reabilitação de terrenos e reorientação de projetos.

As estratégias de especialização inteligente das regiões do Centro e do Alentejo ⁽⁶⁶⁾ constituem um quadro importante para a definição de prioridades de inovação em apoio da transformação económica. O processo de diversificação económica que o Centro e o Alentejo deverão seguir para preparar o caminho para a sua descarbonização deverá ter em conta os setores identificados nas respetivas estratégias regionais de especialização inteligente, no que se refere, nomeadamente, ao desenvolvimento do setor das energias renováveis (de referir, em especial, o potencial existente no domínio da energia eólica, solar e de biomassa) e à eficiência energética como atividades conducentes a novas oportunidades de emprego, de que os trabalhadores afetados poderiam beneficiar; referem também o setor agroalimentar, a madeira, a biotecnologia e o turismo sustentável, através da promoção do património natural e cultural, como setores com elevado potencial.

Dada a envergadura deste desafio, a título excepcional, e sempre que necessário para a implementação do plano territorial para uma transição justa, poderia ponderar-se dar apoio a investimentos produtivos em grandes empresas. Além disso, as grandes empresas situadas nestes municípios que exercem as atividades enumeradas no anexo I da Diretiva 2003/87/CE empregam um número substancial de trabalhadores e a sua atividade está em risco devido às suas elevadas emissões de gases com efeito de estufa. Poderá ponderar-se o apoio a investimentos destinados a reduzir as emissões, desde que consigam uma redução substancial das emissões (para níveis substancialmente inferiores aos valores de referência utilizados para a atribuição de licenças a título gratuito ao abrigo da Diretiva 2003/87/CE) e na condição de os investimentos serem compatíveis com o Pacto Ecológico Europeu.

Além disso, foram identificadas necessidades prioritárias de investimento para atenuar os custos sociais da transição, assegurando assim a empregabilidade e a adaptabilidade dos trabalhadores afetados pelo encerramento de instalações fabris. Deveriam conceber-se políticas ativas do mercado de trabalho destinadas a dotar as pessoas afetadas dos conhecimentos e competências procurados pelos empregadores, e intensificar o apoio à procura de emprego, a fim de assegurar uma transição rápida para novos postos de trabalho. As principais ações do Fundo para uma Transição Justa deveriam visar, em especial:

- a melhoria das competências e a requalificação dos trabalhadores;
- a assistência às pessoas que procuram emprego;
- a inclusão ativa das pessoas que procuram emprego.

⁽⁶⁶⁾ Como definidos no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento UE 1303/1303

ANEXO E: PROGRESSOS EM DIREÇÃO AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Avaliação dos progressos realizados por Portugal relativamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ⁽⁶⁷⁾

O quadro E.1 apresenta os dados relativos a Portugal e à UE-28 no que diz respeito aos indicadores incluídos no conjunto de indicadores da UE para os ODS utilizado pelo Eurostat para [acompanhar os progressos na consecução dos ODS no contexto da UE](#) ⁽⁶⁸⁾. Uma vez que a tendência a curto prazo a nível da UE é avaliada ao longo de um período de 5 anos, apresenta-se o valor no início do período e o valor disponível mais recente. Os indicadores são regularmente atualizados na [secção dedicada aos indicadores de desenvolvimento sustentável](#) do sítio Web do Eurostat.

⁽⁶⁷⁾ Data extracted on 9 February 2020 from the Eurostat database (official EU SDG indicator set; see <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/main-tables>).

⁽⁶⁸⁾ O conjunto de indicadores da UE para os ODS está alinhado, na medida do adequado, com a lista de indicadores globais das Nações Unidas, tendo em conta que os indicadores da ONU são selecionados para a comunicação de informações a nível mundial e, por conseguinte, nem sempre são pertinentes no contexto da UE. Os indicadores da UE para os ODS estão estreitamente associados às iniciativas estratégicas da UE.

Quadro E.1: Indicadores dos progressos de Portugal em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

SDG/Subtema	Indicador	Unidade	Portugal				UE-28			
			Arranque		Últimas		Arranque		Últimas	
			ano	valor	ano	valor	ano	valor	ano	valor
ODS 1 — Erradicar a pobreza										
Pobreza multidimensional	Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social	% da população	2013	27,5	2018	21,6	2013	24,6	2018	21,9
	Pessoas em risco de pobreza, após transferências sociais	% da população	2013	18,7	2018	17,3	2013	16,7	2018	17,1
	Pessoas em situação de privação material grave	% da população	2013	10,9	2018	6,0	2013	9,6	2018	5,8
	Pessoas em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa	% da população entre os 0 e os 59 anos	2013	12,2	2018	7,2	2013	11,0	2018	8,8
	Taxa de risco de pobreza no trabalho	% da população com idade igual ou superior a 18 anos	2013	10,5	2018	9,7	2013	9,0	2018	9,5
Necessidades básicas	População que vive numa habitação com infiltrações no telhado, paredes, pavimentos ou fundações húmidas ou apodrecimento dos caixilhos das janelas ou do chão	% da população	2013	31,9	2018	26,9	2013	15,6	2018	13,9
	Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio	% da população com idade igual ou superior a 16 anos	2013	3,0	2018	2,1	2013	3,7	2018	2,0
	População que não tem banheira ou chuveiro, nem sanita interior na sua habitação	% da população	2013	0,9	2018	0,6	2013	2,2	2018	1,7
	População que não tem possibilidade de manter a casa devidamente aquecida	% da população	2013	27,9	2018	19,4	2013	10,7	2018	7,3
	Taxa de sobrelotação	% da população	2013	11,4	2018	9,6	2013	17,0	2018	15,5
ODS 2 — Erradicar a fome										
Subnutrição	Taxa de obesidade	% da população com idade igual ou superior a 18 anos	2014	16,6	2017	15,7	2014	15,9	2017	15,2
Produção agrícola sustentável	Rendimento dos fatores agrícolas por unidade de trabalho-ano (UTA)	EUR, em volumes encadeados (2010)	2012	7.578	2017	10.902	2012	14.865	2017	17.304
	Apoio do Governo à investigação e ao desenvolvimento agrícolas	milhões EUR	2013	17,1	2018	18,8	2013	3.048,6	2018	3.242,5
	Área de agricultura biológica	% da superfície agrícola utilizada	2013	5,3	2018	5,9	2013	5,7	2018	7,5
Impactos ambientais da produção agrícola	Balanco bruto de azoto em terras agrícolas	kg por hectare	2012	43	2017	46	2010	49	2015	51
	Emissões de amoníaco provenientes da agricultura	kg por ha de superfície agrícola utilizada	2012	12	2017	13,1	2011	19,7	2016	20,3
	Nitratos nas águas subterrâneas	Mg de NO ₃ por litro	2012	20,4	2017	18,4	2012	19,2	2017	19,1
	Estimativa da erosão do solo por água	Km ²	2010	3.736,5	2016	3.417,6	2010	207.232,2	2016	205.294,5
	Índice comum de aves das terras agrícolas	índice 2000 = 100	N/A	:	N/A	:	2013	83,9	2018	80,7
ODS 3 — Saúde de qualidade e bem-estar										
Vida saudável/Saúde de qualidade	Esperança de vida à nascença	anos	2012	80,6	2017	81,6	2012	80,3	2017	80,9
	Percentagem de pessoas com boa ou muito boa saúde	% da população com idade igual ou superior a 16 anos	2013	46,2	2018	49,3	2013	67,3	2018	69,2
Determinantes da saúde	Prevalência do tabagismo	% da população com idade igual ou superior a 15 anos	2012	23	2017	26	2014	26	2017	26
	Taxa de obesidade	% da população com idade igual ou superior a 18 anos	2014	16,6	2017	15,7	2014	15,9	2017	15,2
	População que vive em agregados familiares onde considera que sofre com o ruído	% da população	2013	22,7	2018	23,0	2013	18,8	2018	18,3
	Exposição à poluição atmosférica por partículas (PM _{2,5})	Mg/m ³	2012	9,2	2017	12,0	2012	16,8	2017	14,1
Causas de morte	Taxa de mortalidade relacionada com doenças crónicas	número por 100 000 pessoas com menos de 65 anos	2011	119,2	2016	115,5	2011	132,5	2016	119,0
	Taxa de mortalidade por tuberculose, VIH e hepatite	número por 100 000 pessoas	2011	8,2	2016	6,0	2011	3,4	2016	2,6
	Vítimas mortais de acidentes de trabalho	número por 100 000 trabalhadores assalariados	2012	4,80	2017	2,94	2012	1,91	2017	1,65
	Vítimas mortais de acidentes rodoviários	número de mortos	2012	718	2017	602	2012	28.231	2017	25.257
Acesso aos cuidados de saúde	Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas declaradas pelo próprio	% da população com idade igual ou superior a 16 anos	2013	3,0	2018	2,1	2013	3,7	2018	2,0

(Continuação na página seguinte)

Caixa (cont.)

SDG/Subtema	Indicador	Unidade	Portugal				UE-28			
			Arranque ano	valor	Últimas ano	valor	Arranque ano	valor	Últimas ano	valor
ODS 4 — Educação de qualidade										
Ensino básico	Abandono precoce da educação e formação	% da população com idade compreendida entre 18 e 24 anos	2013	18,9	2018	11,8	2013	11,9	2018	10,6
	Participação na educação na primeira infância	% da faixa etária entre os 4 anos e a idade de início da escolaridade obrigatória	2012	95,0	2017	94,2	2012	94,0	2017	95,4
	Desempenho insuficiente em leitura	% de estudantes de 15 anos	2015	17,2	2018	20,2	2015	19,7	2018	21,7
	Jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação	% da população entre os 15 e os 29 anos	2013	16,4	2018	9,6	2013	15,9	2018	12,9
Ensino superior	Conclusão do ensino superior	% da população com idade compreendida entre 30 e 34 anos	2013	30,0	2018	33,5	2013	37,1	2018	40,7
	Taxa de emprego dos recém-diplomados	% da população entre os 20 e os 34 anos	2013	67,8	2018	80,6	2013	75,4	2018	81,7
Educação de adultos	Participação de adultos na aprendizagem	% da população entre os 25 e os 64 anos	2013	9,7	2018	10,3	2013	10,7	2018	11,1
ODS 5 — Igualdade entre homens e mulheres										
Violência com base no género	Mulheres que foram vítimas de violência física e sexual nos 12 meses anteriores ao inquérito	% de mulheres	N/A	:	2012	6	N/A	:	2012	8
Educação	Disparidade entre homens e mulheres no que respeita ao abandono precoce do ensino e da formação	pontos percentuais, pessoas com idade compreendida entre 18 e 24 anos	2013	9,1	2018	6,0	2013	3,4	2018	3,3
	Disparidade entre homens e mulheres no que respeita ao nível de conclusão do ensino superior	pontos percentuais, pessoas com idade compreendida entre 30 e 34 anos	2013	11,7	2018	18,4	2013	8,5	2018	10,1
	Disparidade entre homens e mulheres no que respeita à taxa de emprego dos recém-diplomados	pontos percentuais, pessoas com idade compreendida entre 20 e 34 anos	2013	2,6	2018	0,0	2013	4,4	2018	3,4
Emprego	Disparidade entre homens e mulheres no que respeita aos salários, não ajustada	% da remuneração horária bruta média dos homens	2012	15,0	2017	16,3	2012	17,4	2017	16,0
	Disparidade entre homens e mulheres no que respeita ao emprego	pontos percentuais, pessoas com idade compreendida entre 20 e 64 anos	2013	6,4	2018	6,8	2013	11,7	2018	11,6
	Disparidade entre homens e mulheres no que respeita à população inativa devido a responsabilidades de prestação de cuidados	pontos percentuais, pessoas com idade compreendida entre 20 e 64 anos	2013	19,1	2018	19,3	2013	25,5	2018	27,1
Cargos de direção	Lugares ocupados por mulheres nos parlamentos e governos nacionais	% de lugares	2014	31,3	2019	36,1	2014	27,2	2019	31,5
	Lugares ocupados por mulheres em cargos de direção de topo	% de membros dos conselhos de administração	2014	9,5	2019	24,8	2014	20,2	2019	27,8
ODS 6 — Água potável e saneamento										
Saneamento	População que não tem banho nem chuveiro, nem sanita interior no seu agregado	% da população	2013	0,9	2018	0,6	2013	2,2	2018	1,7
	População com ligação, pelo menos, ao tratamento secundário de águas residuais	% da população	2009	55,8	2017	84,6	N/A	:	N/A	:
Qualidade da água	Carência bioquímica de oxigénio nos rios	Mg O ₂ por litro	N/A	:	N/A	:	2012	2,06	2017	2,00
	Nitratos nas águas subterrâneas	Mg de NO ₃ por litro	2012	20,4	2017	18,4	2012	19,2	2017	19,1
	Fosfato nos rios	Mg PO ₄ por litro	N/A	:	N/A	:	2012	0,096	2017	0,093
	Zonas balneares interiores com qualidade da água excelente	% de zonas balneares com qualidade de água excelente	2013	59,8	2018	78,9	2013	76,5	2018	80,8
Eficiência na utilização da água	Índice de exploração da água	% de água disponível média a longo prazo (LTAA)	N/A	:	2017	6,6	N/A	:	N/A	:
ODS 7 — Energia limpa e a preços acessíveis										
Consumo de energia	Consumo de energia primária	milhões de toneladas de equivalente petróleo (Mtep)	2013	21,0	2018	22,6	2013	1.577,4	2018	1.551,9
	Consumo de energia final	milhões de toneladas de equivalente petróleo (Mtep)	2013	15,9	2018	16,9	2013	1.115,5	2018	1.124,1
	Consumo de energia final nos agregados familiares, <i>per capita</i>	kgoe	2013	252	2018	284	2013	605	2018	552
	Produtividade energética	EUR por kgoe	2013	7,3	2018	7,5	2013	7,6	2018	8,5
	Intensidade de emissões de gases com efeito de estufa do consumo de energia	índice 2000 = 100	2012	87,0	2017	86,8	2012	91,5	2017	86,5
Aprovisionamento energético	Quota das energias renováveis no consumo final bruto de energia	%	2013	25,7	2018	30,3	2013	15,4	2018	18,0
	Dependência da importação de energia	% de importações de energia disponível em valor bruto	2013	73,3	2018	75,6	2013	53,2	2018	55,7
Acesso à energia a preços acessíveis	População que não tem a possibilidade de manter a casa devidamente aquecida	% da população	2013	27,9	2018	19,4	2013	10,7	2018	7,3

(Continuação na página seguinte)

Caixa (cont.)

SDG/Subtema	Indicador	Unidade	Portugal				UE-28			
			Arranque ano	valor	Últimas ano	valor	Arranque ano	valor	Últimas ano	valor
ODS 8 — Trabalho digno e crescimento económico										
Crescimento económico sustentável.	PIB real <i>per capita</i>	Volume de EUR per capita, volumes encadeados (2010)	2013	16.050	2018	18.110	2013	25.750	2018	28.280
	Proporção do investimento no PIB	% do PIB	2013	14,8	2018	17,6	2013	19,5	2018	20,9
	Produtividade dos recursos	EUR por kg, volumes encadeados (2010)	2013	1,15	2018	1,11	2013	1,98	2018	2,04
Emprego	Jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação	% da população entre os 15 e os 29 anos	2013	16,4	2018	9,6	2013	15,9	2018	12,9
	Taxa de emprego	% da população entre os 20 e os 64 anos	2013	65,4	2018	75,4	2013	68,4	2018	73,2
	Taxa de desemprego de longa duração	% da população ativa	2013	9,3	2018	3,1	2013	5,1	2018	2,9
	Disparidade entre homens e mulheres no que respeita à população inativa devido a responsabilidades de prestação de cuidados	pontos percentuais, pessoas com idade compreendida entre 20 e 64 anos	2013	19,1	2018	19,3	2013	25,5	2018	27,1
Trabalho digno	Vítimas mortais de acidentes de trabalho	número por 100 000 trabalhadores assalariados	2012	4,80	2017	2,94	2012	1,91	2017	1,65
	Taxa de risco de pobreza no trabalho	% da população	2013	10,5	2018	9,7	2013	9	2018	9,5
ODS 9 — Indústria, inovação e infraestruturas										
I & D e inovação	Despesa interna bruta em I & D	% do PIB	2013	1,32	2018	1,35	2013	2,01	2018	2,12
	Emprego em indústrias transformadoras de alta e média-alta tecnologia e em serviços com utilização intensiva de conhecimentos	% do emprego total	2013	36,2	2018	40,2	2013	45,0	2018	46,1
	Pessoal afetado a I & D	% da população ativa	2013	0,93	2018	1,15	2013	1,15	2018	1,36
	Pedidos de patente ao Instituto Europeu de Patentes (IEP)	número	2012	112	2017	142	2012	56.772	2017	54.649
Transportes sustentáveis	Proporção de autocarros e comboios no transporte total de passageiros	% do total de passageiros/passageiros-km	2012	10,5	2017	11,5	2012	17,2	2017	16,7
	Proporção do transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores no transporte total de mercadorias	% do total de toneladas-km de frete interno	2012	12,8	2017	14,1	2012	25,4	2017	23,3
	Emissão média de CO2 por km dos automóveis de passageiros novos	G CO ₂ por km	2013	112,2	2018	106,1	2014	123,4	2018	120,4
ODS 10 — Reduzir as desigualdades										
Desigualdades dentro dos países	Diferencial mediano relativo do risco de pobreza	% da distância em relação ao limiar de pobreza	2013	27,4	2018	24,5	2013	23,8	2018	24,6
	Distribuição do rendimento	rácio dos quintis de rendimento	2013	6,0	2018	5,2	2013	5,0	2018	5,2
	Porcentagem de rendimento dos 40 % da população mais pobres	% dos rendimentos	2013	19,4	2018	20,5	2013	21,1	2018	21,0
	Pessoas em risco de pobreza, após transferências sociais	% da população	2013	18,7	2018	17,3	2013	16,7	2018	17,1
Desigualdades entre países	PIB <i>per capita</i> ajustado pelo poder de compra	Despesas reais per capita (em PPC)	2013	20.500	2018	23.800	2013	26.800	2018	31.000
	Rendimento disponível bruto das famílias <i>per capita</i> , ajustado	Padrão de poder de compra padrão (PPS) por habitante	2013	16.493	2018	18.513	2013	20.392	2018	22.824
	Financiamento aos países em desenvolvimento	milhões de euros, preços correntes	2012	370	2017	1.903	2012	147.962	2017	155.224
	Importações a partir de países em desenvolvimento	milhões de euros, preços correntes	2013	11.785	2018	11.690	2013	817.475	2018	1.013.981
Migração e inclusão social	Pedidos de asilo	Decisões positivas em primeira instância, por milhão de habitantes	2013	13	2018	61	2013	213	2018	424
ODS 11 — Cidades e comunidades sustentáveis										
Qualidade de vida nas cidades e nas comunidades	Taxa de sobrelotação	% da população	2013	11,4	2018	9,6	2013	17,0	2018	15,5
	População que vive em agregados familiares onde considera que sofre com o ruído	% da população	2013	22,7	2018	23,0	2013	18,8	2018	18,3
	Exposição à poluição atmosférica por partículas (PM _{2,5})	Mg/m ³	2012	9,2	2017	12,0	2012	16,8	2017	14,1
	População que vive numa habitação com infiltrações no telhado, paredes, pavimentos ou fundações húmidas ou apodrecimento dos caixilhos das janelas ou do chão	% da população	2013	31,9	2018	26,9	2013	15,6	2018	13,9
	População que declarou a ocorrência de crimes, violência ou vandalismo na sua área	% da população	2013	13,3	2018	6,5	2013	14,5	2018	12,7
Mobilidade sustentável	Vítimas mortais de acidentes rodoviários	número de mortos	2012	718	2017	602	2012	28.231	2017	25.257
	Proporção de autocarros e comboios no transporte total de passageiros	% do total de passageiros/passageiros-km	2012	10,5	2017	11,5	2012	17,2	2017	16,7
Impactos ambientais adversos	Área de povoamento <i>per capita</i>	M ²	2009	588,0	2015	621,2	2012	625,0	2015	653,7
	Taxa de reciclagem de resíduos urbanos	% do total de resíduos produzidos	2013	25,8	2018	28,9	2013	41,7	2018	47,0
	População com ligação, pelo menos, ao tratamento secundário de águas residuais	% da população	2009	55,8	2017	84,6	NA	:	NA	:

(Continuação na página seguinte)

Caixa (cont.)

SDG/Subtema	Indicador	Unidade	Portugal				UE-28			
			Arranque		Últimas		Arranque		Últimas	
			ano	valor	ano	valor	ano	valor	ano	valor
ODS 12 — Produção e consumo sustentáveis										
Dissociar os impactos ambientais do crescimento económico	Consumo de químicos tóxicos	milhões de toneladas	N/A	:	N/A	:	2013	300,3	2018	313,9
	Produtividade dos recursos	EUR por kg, volumes encadeados (2010)	2013	1,15	2018	1,11	2013	1,98	2018	2,04
	Emissão média de CO ₂ por km dos automóveis de passageiros novos	G CO ₂ por km	2013	112,2	2018	106,1	2014	123,4	2018	120,4
	Produtividade energética	EUR por kgpe	2013	7,3	2018	7,5	2013	7,6	2018	8,5
Consumo de energia	Consumo de energia primária	milhões de toneladas de equivalente petróleo (Mtep)	2013	21,0	2018	22,6	2013	1.577,4	2018	1.551,9
	Consumo de energia final	milhões de toneladas de equivalente petróleo (Mtep)	2013	15,9	2018	16,9	2013	1.115,5	2018	1.124,1
	Quota das energias renováveis no consumo de energia final bruto	%	2013	25,7	2018	30,3	2013	15,4	2018	18,0
Produção e gestão dos resíduos	Taxa de utilização de materiais circulares	% de material entrado para uso doméstico	2012	2,0	2017	1,8	2012	11,5	2017	11,7
	Produção de resíduos, com exclusão dos principais resíduos minerais	kg per capita	2012	1.088	2016	1.148	2012	1.716	2016	1.772
	Taxa de reciclagem de resíduos, excluindo os principais resíduos minerais	% do total de resíduos tratados	2012	49	2016	52	2012	55	2016	57
ODS 13 — Ação climática										
Atenuação das alterações climáticas	Emissões de gases com efeito de estufa	índice 1990 = 100	2012	112,8	2017	122,8	2012	82,1	2017	78,3
	Intensidade de emissão de gases com efeito de estufa do consumo de energia	índice 2000 = 100	2012	87,0	2017	86,8	2012	91,5	2017	86,5
	Consumo de energia primária	milhões de toneladas de equivalente petróleo (Mtep)	2013	21,0	2018	22,6	2013	1.577,4	2018	1.551,9
	Consumo de energia final	milhões de toneladas de equivalente petróleo (Mtep)	2013	15,9	2018	16,9	2013	1.115,5	2018	1.124,1
	Quota das energias renováveis no consumo de energia final bruto	%	2013	25,7	2018	30,3	2013	15,4	2018	18,0
	Emissão média de CO ₂ por km dos automóveis de passageiros novos	G CO ₂ por km	2013	112,2	2018	106,1	2014	123,4	2018	120,4
Impactos climáticos	Desvio médio europeu da temperatura à superfície	desvio da temperatura em °C, em comparação com a média de 1850-1899	N/A	:	N/A	:	2013	1,4	2018	2,1
	Perdas económicas relacionadas com o clima	Mil milhões de EUR, em valores de 2017	N/A	:	N/A	:	2012	2.719	2017	2.649
	Acidez média dos oceanos	valor do pH	N/A	:	N/A	:	2013	8,06	2018	8,06
Apoio à ação climática	Contribuição para o compromisso internacional de 100 milhões de USD em matéria de despesas relacionadas com o clima	Em milhões de EUR, a preços correntes	N/A	:	2017	2,2	N/A	:	2017	20.388,7
ODS 14 — Proteger a vida marinha										
Saúde dos oceanos	Zonas balneares costeiras com excelente qualidade da água	% de zonas balneares com qualidade de água excelente	2013	91,9	2018	94,4	2013	85,5	2018	87,1
	Acidez média dos oceanos	valor do pH	N/A	:	N/A	:	2013	8,06	2018	8,06
Conservação do meio marinho	Superfície dos sítios marinhos designados no âmbito da rede NATURA 2000	Km ²	2013	2.619	2018	38.052	2013	251.566	2018	551.899
Pesca sustentável	Tendências estimadas para a biomassa da unidade populacional de peixes	índice 2003 = 100	N/A	:	N/A	:	2012	110,0	2017	136,0
	Avaliação das unidades populacionais de peixes que excedem a mortalidade por pesca ao rendimento máximo sustentável (Fmsy)	% das unidades populacionais que excedem a mortalidade por pesca ao rendimento máximo sustentável (F > F _{MSY})	N/A	:	N/A	:	2012	52,9	2017	42,7
ODS 15 — Proteger a vida terrestre										
Situação dos ecossistemas	Proporção da superfície florestal	% do total da superfície das terras	2009	36,9	2015	46,6	2012	40,3	2015	41,6
	Carência bioquímica de oxigénio nos rios	Mg O ₂ por litro	N/A	:	N/A	:	2012	2,06	2017	2,00
	Nitratos nas águas subterrâneas	Mg de NO ₃ por litro	2012	20,4	2017	18,4	2012	19,2	2017	19,1
	Fosfato nos rios	Mg PO ₄ por litro	N/A	:	N/A	:	2012	0,096	2017	0,093
Degradação dos solos	Índice de impermeabilização dos solos	índice 2006 = 100	2009	101,8	2015	104,3	2009	101,7	2015	104,2
	Estimativa da erosão do solo por água	Km ²	2010	3.736,5	2016	3.417,6	2010	207.232,2	2016	205.294,5
	Área de liquidação per capita	M ²	2009	588,0	2015	621,2	2012	625,0	2015	653,7
Biodiversidade	Superfície dos sítios terrestres designados no âmbito da rede NATURA 2000	Km ²	2013	19.010	2018	19.010	2013	787.766	2018	784.252
	Índice comum de aves	índice 2000 = 100	N/A	:	N/A	:	2013	94,7	2018	93,5
	Indicador de borboletas dos prados	índice 2000 = 100	N/A	:	N/A	:	2012	72,2	2017	74,1

(Continuação na página seguinte)

Caixa (cont.)

SDG/Subtema	Indicador	Unidade	Portugal				UE-28			
			Arranque		Últimas		Arranque		Últimas	
			ano	valor	ano	valor	ano	valor	ano	valor
ODS 16 — Paz, justiça e instituições eficazes										
Paz e segurança pessoal	Taxa de mortalidade devida a homicídio	número por 100 000 pessoas	2011	0,9	2016	0,8	2011	0,9	2016	0,6
	População que declara a ocorrência de crimes, violência ou vandalismo na sua área	% da população	2013	13,3	2018	6,5	2013	14,5	2018	12,7
	Violência física e sexual às mulheres com experiência nos 12 meses anteriores à entrevista	% de mulheres	NA	:	2012	6	NA	:	2012	8
Acesso à justiça	Despesas totais das administrações públicas em tribunais judiciais	milhões EUR	2012	542	2017	658	2012	48.381	2017	51.027
	Perceção da independência do sistema judicial	% da população	2016	33	2019	42	2016	52	2019	56
Confiança nas instituições	Índice de Perceção da Corrupção	escala de pontuação de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito limpa)	2013	62	2018	64	NA	:	NA	:
	População com confiança no Parlamento Europeu	% da população	2013	33	2018	55	2013	39	2018	48
ODS 17 — Parcerias para a implementação dos objetivos										
Parceria global	Ajuda pública ao desenvolvimento em percentagem do rendimento nacional bruto	% do RNB	2013	0,23	2018	0,15	2013	0,43	2018	0,48
	Financiamento da UE a países em desenvolvimento	milhões de euros, preços correntes	2012	370	2017	1.903	2012	147.962	2017	155.224
	Importações para a UE de países em desenvolvimento	milhões de euros, preços correntes	2013	11.785	2018	11.690	2013	817.475	2018	1.013.981
Governação financeira na UE	Dívida bruta das administrações públicas	% do PIB	2013	131,4	2018	122,2	2013	86,3	2018	80,4
	Proporção dos impostos ambientais e laborais no total das receitas fiscais	% das receitas fiscais totais	2013	6,5	2018	7,4	2013	6,4	2018	6,1

Fonte: Eurostat

REFERÊNCIAS

Banco de Portugal (2020), “Statistical Bulletin”, Issue 1, 22 January 2020.

Bauer, P., Fedotenkov, I., Genty, A., Hallak, I., Harasztosi, P., Martinez Turegano, D., Nguyen, D., Preziosi, N., Rincon-Aznar, A., Sanchez-Martinez, M. (2020). Productivity in Europe: Trends and Drivers in a Service-Based Economy. JRC Technical Report. Joint Research Centre. Brussels, Belgium.

Centre for Social and Economic Research (2019), “Study and reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 final report”, TAXUD/2015/CC/131, 4 September 2019.

DGEEC (2019). Perfil do docente 2017-2018 (Teacher profile 2017-2018) Portugal: Directorate-General of Statistics for Education and Science (DGEEC). file:///U:/A2/Antonio/Background%20documents/PORTUGAL/DGEEC_2019_PerfilDocente1718.pdf.

DGES (2019). Concurso Nacional de Acesso (General Access Regime) Portugal: Directorate General for Higher Education (DGES). <https://www.dges.gov.pt/pt/pagina/informacao-geral-publico>.

Direção-Geral da Política de Justiça (2019), Estatísticas de Justiça: Corrupção. Ministério da Justiça. Retrived from <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corrupcao.aspx> (accessed on 10 October 2019).

European Commission (2016), “Report on Public Finances in EMU 2016”, Institutional Paper 045, December 2016.

European Commission (2018), "The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)", Institutional Papers, No 079, European Commission, 25 May 2018.

European Commission (2019a), “Country Report Portugal 2019”, SWD(2019) 1021 final, 27 February 2019.

European Commission (2019b), “State of Health in the EU, Portugal, Country Health Profile 2019”, 2019

European Commission (2019d), “Small Business Act Factsheet Portugal 2019”.

European Commission (2019e), “Taxation Trends in the European Union –Data for the EU Member States, Iceland and Norway”, 2019 Edition.

European Commission (2019f), Flash Eurobarometer 482 on “Bussinesses’ attitudes towards corruption”, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2248>.

European Commission (2019g), “Portugal”, Education and Training Monitor 2018: Country Analysis, Publications Office of the European Union, Luxembourg https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/et-monitor-report-2019-portugal_en.pdf.

European Commission (2019h), “Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education”.

European Commission (2020a), "Debt Sustainability Monitor 2019", European Commission, Institutional Paper, January 2020.

European Commission (2020b), “Taxation Trends in the European Union –Data for the EU Member States, Iceland and Norway”, 2020 Edition (forthcoming).

European Investment Bank (2019) EIB Group survey on investment and investment finance 2019 Country overview – Portugal.

European Observatory on Health Systems and Policies (2018), “Health System Review –Portugal, Phase I Final Report”, April 2018.

Flachenecker, F., Gavigan, J., P., Goenaga, X., Pasi, G., Preziosi, N., Stamenov, B., Testa, G. (2020). High Growth Enterprises: demographics, financing & policy measures. JRC Technical Report. Joint Research Centre. Brussels, Belgium.

GEP (2017), Carta Social, Rede de Serviços e Equipamentos 2017 (Social Card – Network of Services and Equipment 2017). Portugal: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Gabinete de Estratégia e Planeamento (Ministry of Employment, Solidarity and Social Security, Office of Strategy and Planning) <http://www.cartasocial.pt/pdf/csosocial2017.pdf>.

GEP (2019), Boletim Estatístico dezembro 2019, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Gabinete de Estratégia e Planeamento, www.gep.mtsss.gov.pt

Godinho, M., Corado Simões, V. and Sanchez-Martinez, M., (2020). RIO Country Report 2019: Portugal. Joint Research Centre. Brussels, Belgium, 2020. available at JRC Scientific Knowledge Portal.

Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, “Os benefícios fiscais em Portugal – conceitos, metodologia e prática”, May 2019.

Instituto Nacional de Estatística (2017). Survey on Framework Regulation Costs, July 2017.

Lei n.º 55/2017, de 17 de julho.

Lei n.º 93/2019, de 4 de setembro.

Ministry of Finance (2019), “Relatório despesa fiscal 2019”, October 2019.

OECD (2018), OECD Competition Assessment Reviews: Portugal: Volume I - Inland and Maritime Transports and Ports, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264300026-en>

OECD (2018b), OECD Competition Assessment Reviews: Portugal: Volume II - Self-Regulated Professions, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264300606-en>

OECD (2019a) PISA 2018 results, where all students can succeed. Volume II https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-ii_b5fd1b8f-en

OECD (2019b), Education Policy Outlook <http://www.oecd.org/education/policy-outlook/>

OECD (2019c), TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners, TALIS www.oecd.org/education/talis/talis-2018-results-volume-i-1d0bc92a-en.htm

OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2019), Portugal. Country Health Profile 2019, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels.

Público (2019), “Queixas de corrupção são arquivadas em 94% dos casos”, Público, Lisboa, 6 July 2019. Retrieved from <https://www.publico.pt/2019/07/06/sociedade/noticia/queixas-corrupcao-sao-arquivadas-94-casos-1878985> (accessed on 10 October 2019).

World Bank (2019), “Paying Taxes 2019”, November 2019.

WHO Regional Office for Europe (2019), Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311654/9789289054058-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.