



# Programa Nacional de Reformas

*MAIS CRESCIMENTO. MELHOR EMPREGO. MAIOR IGUALDADE.*

ABRIL DE 2016

Este documento foi elaborado com informação disponível até à data de 20 de abril de 2016.

# Índice Geral

1.	Enquadramento do Programa Nacional de Reformas no Semestre Europeu .....	6
1.1.	Diagnóstico .....	6
1.2.	Bloqueios estruturais e desafios económicos.....	7
1.3.	Pilares do Programa Nacional de Reformas.....	8
2.	Contexto e cenário Macroeconómico .....	11
2.1.	Cenário Macroeconómico para o período de implementação do PNR .....	11
2.2.	Impacto macroeconómico das reformas estruturais.....	12
3.	Principais respostas aos desafios económicos .....	13
3.1.	Desafios à produtividade e competitividade da economia portuguesa .....	13
3.1.1.	Qualificação dos Portugueses.....	13
3.1.2.	Promover a inovação na economia portuguesa – mais conhecimento, mais inovação, mais competitividade.....	20
3.1.3.	Valorização do território.....	29
3.1.4.	Modernização do Estado .....	34
3.2.	Endividamento da Economia .....	42
3.2.1.	Programa CAPITALIZAR (REP 4) .....	42
3.2.2.	Balanço dos Bancos (REP 4).....	45
3.2.3.	Sustentabilidade das finanças públicas (REP 1).....	47
3.3.	Reforçar a coesão e igualdade social (REP 3).....	55
4.	Progresso face às metas nacionais da Estratégia Europa 2020.....	59
5.	Contributo dos Fundos Europeus para o PNR .....	68
6.	Enquadramento institucional e envolvimento dos parceiros.....	72
	Anexo I – Descrição das medidas propostas .....	74
	Anexo II – Impactos macroeconómicos das reformas estruturais .....	75
	Anexo III – Progresso face às metas da Europa 2020 .....	80

## Índice de Caixas, Figuras e Quadros

Caixa 1 – Ativação dos desempregados mais afastados do mercado de trabalho (NEET, DLD) – REP 3 ....	15
Caixa 2 – A segmentação do mercado de trabalho, qualidade do emprego e competitividade – REP 2 ...	18
Caixa 3 – Evolução Salarial e Contratação Coletiva – REP 2 .....	24
Caixa 4 – Evolução da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) – REP 2 .....	25
Caixa 5 – Aumentar a transparências nas concessões e parcerias público-privadas – REP 5 .....	36
Caixa 6 – Contratos de Subconcessão de Transportes e Privatização da TAP – REP 5 .....	38
Caixa 7 – Contratação pública e combate à corrupção – REP 5 .....	39
Caixa 8 – Ativação de beneficiários de Rendimento Social de Inserção – REP 3 .....	56
Figura 1. Variação anual do PIB real (%).....	6
Figura 2. Evolução dos Salários e do Ganho (variação %) .....	24
Figura 3. Diferencial entre evolução real dos salários convencionais, da RMMG e do Ganho (em pontos percentuais).....	26
Figura 4. RMMG em % ganho médio (trabalhadores a tempo completo) .....	27
Figura 5. Investimento em I&D em % do PIB. 2005-2014.....	60
Figura 6. Taxa de abandono escolar precoce na população entre 18-24 anos, 2005-2015 .....	61
Figura 7. Taxa de diplomados no ensino superior (30-34 anos), 2005-2015 .....	62
Figura 8. Emissões de GEE, 2005-2014.....	63
Figura 9. Percentagem de energia renovável no consumo final bruto de energia, 2005-2014 .....	64
Figura 10. Consumo de energia primária (2005 = 100), 2005-2020 .....	65
Figura 11. Taxa de emprego – 20-64 anos, 2005-2015 .....	66
Figura 12. População em risco de pobreza e/ou exclusão social, Portugal, 2008-2015.....	67
Figura 13. Alinhamento entre Europa 2020, PNR e Portugal 2020 .....	68
Figura 14. Alocações dos FEEI aos pilares estratégicos do PNR .....	69
Figura 15. Alinhamento do Portugal 2020 e do PNR: Desafios e Recomendações .....	70
Quadro 1. Principais hipóteses macroeconómicas internacionais.....	11
Quadro 2. Principais indicadores macroeconómicos (taxa de variação em %).....	11
Quadro 3. Dimensão das Empresas / Pessoas ao Serviço (2014, Continente) .....	24
Quadro 4. População em risco de pobreza e/ou exclusão social, 2008-2015 (em % e em milhares) .....	55
Quadro 5. Situação em 2015 das metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020.....	59



# 1. Enquadramento do Programa Nacional de Reformas no Semestre Europeu

A *Análise Anual do Crescimento*<sup>1</sup> para 2016, documento que dá início ao Semestre Europeu, definiu como prioridades o *relançar do investimento*, a *prossecação das reformas estruturais de modernização das economias* e a *manutenção de finanças públicas responsáveis*. Também recentemente, o Banco Central Europeu realçou a importância do investimento público na Europa<sup>2</sup>, chamando a atenção para as consequências dos baixos níveis de investimento público, nomeadamente nos países mais afetados pela crise das dívidas soberanas, em termos da deterioração do capital público e da diminuição do crescimento potencial de longo-prazo.

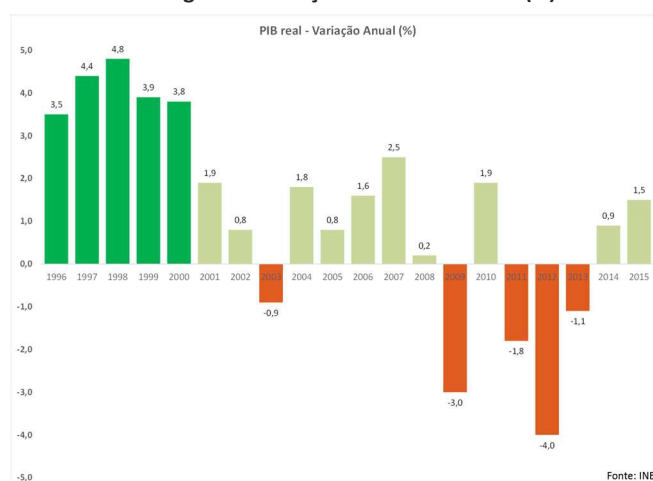
O Programa Nacional de Reformas (PNR) responde às preocupações e *Recomendações Específicas por País (CSR)* elencadas pelas instituições europeias no *Relatório relativo a Portugal 2016*<sup>3</sup>, através da identificação dos bloqueios estruturais que caracterizam a economia portuguesa e da concretização de eixos de atuação e medidas de promoção de reformas estruturais que permitam o relançamento do investimento e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas.

## 1.1. Diagnóstico

A crise financeira global de 2007/2008, logo convertida na crise das dívidas soberanas europeias, encontrou Portugal num contexto prolongado de baixo crescimento económico e de elevado endividamento externo, depois do movimento de convergência verificado na década de 1990.

De facto, e embora a crise económica se tenha feito sentir de forma particularmente acentuada durante a vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, o que se verifica é que, desde o início deste milénio, Portugal tem registado níveis de crescimento económico quase sempre anémicos, intervalados com períodos recessivos, como é visível no figura 1.

Figura 1. Variação anual do PIB real (%)



Fonte: INE

Estes baixos níveis de crescimento económico, mesmo num contexto de recuperação de recessões muito profundas como nos anos mais recentes, deixam cada vez mais claro o papel fundamental que os bloqueios estruturais continuam a ter na nossa economia, tendo-se tornado, aliás, mais vincados pelas políticas de empobrecimento seguidas recentemente. Senão, vejamos:

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6069\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6069_pt.htm)

<sup>2</sup> [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201602\\_article02.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201602_article02.en.pdf)

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016\\_portugal\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_portugal_pt.pdf)

- Os últimos 4 anos foram marcados por um agravamento da generalidade dos indicadores de pobreza e desigualdade social: Portugal tem, em 2014, mais 170 mil pessoas em risco de pobreza ou exclusão social do que em 2010.
- O PIB real encontra-se em 2015 4,5% abaixo do valor de 2010, tendo o crescimento potencial da economia portuguesa sido negativo em todos os anos entre 2011 e 2015.
- Os níveis de investimento foram, em 2015, inferiores em mais de 25% aos que se registavam em 2010, continuando o endividamento privado (186% do PIB), bem como o público, a ser dos mais altos da UE.
- A dinâmica de inovação e a modernização e competitividade do tecido económico foram seriamente comprometidas com a redução do investimento público em I&D, tendo um impacto muito negativo no investimento privado.
- O baixo nível médio de qualificações da mão-de-obra continua a inibir a produtividade, a competitividade e o investimento, tendo sido praticamente abandonadas as políticas de qualificação da população ativa (onde o hiato face à Europa é mais relevante).
- Finalmente, embora a taxa de desemprego tenha recuado relativamente aos valores atingidos no pico da crise, esta queda deu-se num contexto de um expressivo aumento da emigração de população jovem e qualificada de níveis de execução particularmente elevados das políticas ativas de emprego, tendo sido o emprego destruído muito superior ao emprego criado no período.

## 1.2. Bloqueios estruturais e desafios económicos

A economia portuguesa apresenta um conjunto de bloqueios estruturais, identificados no *Relatório relativo a Portugal 2016*, com consequências sérias para a competitividade, prosperidade e coesão do país: as qualificações, onde mantemos uma distância muito considerável para a generalidade dos países europeus; os baixos níveis de inovação presentes no nosso tecido empresarial, dificultando a subida na escala de valor dos produtos e serviços; a necessidade de valorização do território e modernização do Estado, essencial para a redução de custos de contexto e para o aumento da competitividade da economia; os elevados níveis de endividamento público e do setor empresarial, com a consequente limitação da capacidade de investimento; e a necessidade de reforço da coesão e igualdade social, vetor essencial a um crescimento económico inclusivo e saudável.

Os bloqueios estruturais apresentados dividem-se, neste documento, em três categorias de desafios económicos principais: o da *produtividade e competitividade*; o do *endividamento da economia*; e o do *reforço da coesão e igualdade social*. Os eixos de atuação contidos nos pilares presentes no Programa Nacional de Reformas 2016, desenvolvidas no quadro dos graus de liberdade decorrentes do acervo institucional e regulamentar da Zona Euro, respondem simultaneamente aos desafios económicos e às Recomendações Específicas por País (REP) presentes no *Relatório relativo a Portugal 2016*.

- O desafio da *produtividade e competitividade* (incluindo a REP 2 – salários e produtividade e REP 5 – transparência nas concessões e PPP) encontra resposta nos seguintes quatro pilares: *Qualificação dos portugueses, Promover a inovação na economia portuguesa, Valorização do Território e Modernização do Estado*.
- O desafio do *endividamento da economia* (incluindo a REP 1 – Sustentabilidade das Finanças Públicas e REP 4 – Endividamento Excessivo das Empresas) encontra resposta no pilar *Capitalização das Empresas*, bem como no *Programa de Estabilidade 2016-2020*, a ser apresentado em simultâneo com o atual documento.
- Finalmente, o desafio do *reforço da coesão e igualdade social* (incluindo a REP 3 – Eficiência dos Serviços Públicos de Emprego) encontra resposta no pilar com o mesmo nome.

A atuação coerente e simultânea nos pilares anunciados é condição essencial a um crescimento económico equilibrado e saudável, reforçando também assim o desígnio de manter finanças públicas saudáveis, em pleno respeito pelos compromissos europeus assumidos por Portugal.

### **1.3. Pilares do Programa Nacional de Reformas**

#### **Qualificação dos portugueses**

Apesar dos progressos alcançados nesta área nas últimas décadas, persistem desafios importantes quanto à educação, formação e qualificação dos portugueses que limitam o potencial de inovação e competitividade da economia e reproduzem desigualdades de rendimentos e no mercado de trabalho, nomeadamente ao nível do défice estrutural das qualificações (55% dos adultos entre os 25-64 anos não completaram o ensino secundário e cerca de 45% da força de trabalho possui poucas ou nenhuma competências digitais) e ao nível do aumento substancial das retenções entre os jovens - de acordo com os dados do PISA 2012, 34,5% dos jovens com 15 anos foram já retidos pelo menos uma vez, proporção bem superior aos 13% de média nos países OCDE. Acresce ainda o facto de Portugal ser um dos países da OCDE com uma menor percentagem de diplomados de ensino superior na população entre os 25-64 anos (29.º lugar em 34 países), o que tem impacto óbvio na competitividade da nossa economia e justifica a necessidade de aprofundar o esforço de qualificação também nos graus mais elevados de ensino

É assim necessário dar resposta prioritária, entre os jovens, aos níveis elevados de insucesso escolar (propiciadores do abandono escolar precoce e de baixas qualificações à saída do sistema educativo) que aumentam o risco de desemprego jovem, agravam a taxa de jovens NEET<sup>4</sup> e pressões para a emigração; nos adultos, o foco é no desemprego, em especial de longa e muito longa duração (que exponencia o risco de desencorajamento e de afastamento do mercado de trabalho) e nas baixas qualificações médias da população. Para tal, são propostas medidas no âmbito da promoção da igualdade no acesso ao ensino básico, secundário e superior, com destaque para a universalização do ensino pré-escolar; reforço da formação superior e medidas de combate ao insucesso e abandono escolar no ensino superior; medidas de qualificação da população adulta, diagnosticando e encaminhando para percursos de formação individual que permitam reforçar a inclusão e melhorar a empregabilidade dos ativos menos qualificados, sobretudo dos desempregados de longa duração; e medidas de redução da segmentação do mercado de trabalho, no sentido da promoção de relações laborais estáveis e duradouras, essenciais para o aumento da produtividade e competitividade da economia portuguesa. São ainda definidos os meios necessários para aprofundar a formação superior da população em linha com as metas a atingir no âmbito da estratégia Europa2020, para apoiar a digitalização da economia, para reforçar o emprego científico e aumentar a base social de recrutamento de estudantes de ensino superior.

#### **Inovação na economia**

Mesmo tendo em conta os investimentos realizados no reforço das qualificações e na recuperação do atraso científico e tecnológico nas últimas décadas, existe ainda um enorme potencial de recursos não devidamente aproveitado para a construção de uma economia mais competitiva, inovadora e regionalmente coesa. É necessário fomentar a relação entre ciência e tecnologia e a inovação, com a implementação de ações de reforço e promoção da interoperabilidade dos repositórios, das redes e infraestruturas científicas digitais, na economia para retomar a trajetória de diversificação das exportações, promovendo uma maior incorporação de valor nacional, reforçando as dinâmicas de substituição de importações e de promoção do consumo de produtos nacionais.

Serão prioritários os eixos da Investigação, Desenvolvimento & Inovação, com o reforço dos centros de transferência de conhecimento entre o sistema científico e tecnológico nacional e a atividade económica.

---

<sup>4</sup> Jovens NEET ("Not currently engaged in Employment, Education or Training"), i.e. jovens não empregados que não estão em educação ou formação.



No Empreendedorismo, o programa nacional de aceleração de empresas, Start-Up Portugal, terá como missão apoiar as *start-up* portuguesas em internacionalização e atrair *start-up* estrangeiras para o nosso país. Na Digitalização da Economia, o esforço irá para o reforço das redes digitais, para a capacitação para a informatização, para a conectividade e para a inovação de processos e produtos nas empresas.

### **Valorização do Território**

A qualificação do território é outro pilar fundamental à competitividade da economia, nomeadamente em termos do desenvolvimento equilibrado do país, da diminuição dos custos de contexto e do reforço da coesão social.

Portugal dispõe de um território com elevadas potencialidades, pelo que importa promover um desenvolvimento económico equilibrado e ambientalmente sustentável, mediante a utilização racional dos seus recursos. Esta nova visão assenta nos seguintes desígnios estratégicos: descarbonização profunda da economia, através da promoção da mobilidade sustentável e de cidades sustentáveis e inteligentes; eficiência no uso de recursos, desenvolvendo a economia circular em todos os setores, começando pelo setor dos resíduos; e através da promoção da coesão territorial, enquanto indutor da competitividade económica e garante do equilíbrio territorial e do aproveitamento dos recursos distintivos de cada território.

### **Modernização do Estado**

O funcionamento do Estado regista ainda ineficiências significativas em algumas áreas, criando restrições ao investimento, ao desenvolvimento económico e à vida dos cidadãos. Na área empresarial existem ainda elevados encargos administrativos, processos de licenciamento complexos e incerteza nos procedimentos administrativos.

A reduzida eficiência do sistema judicial afeta também a vida das empresas e a competitividade da economia. A morosidade processual nos tribunais, a morosidade no processo executivo e o funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais têm impacto direto na atividade das empresas, fragilizando a confiança no sistema judicial.

Para assegurar o desenvolvimento económico e o emprego é necessário criar um Estado moderno, inovador, inteligente e descentralizado. O Estado deve basear o seu modelo de funcionamento com base no princípio da subsidiariedade, privilegiando a atuação, ao nível local, com intervenção das autarquias locais promovendo uma governação de proximidade e uma gestão mais eficiente dos recursos locais. Adicionalmente, empenhamo-nos em aprofundar a democracia local, conferindo plena legitimidade democrática às diversas formas de representação territorial, e promovendo deste modo a maior representatividade das populações.

Assumimos a prioridade estratégica de acelerar reformas relevantes de modernização do Estado, ultrapassando fragilidades no ambiente empresarial, barreiras regulamentares, custos de contexto e complexidades inúteis nos procedimentos legislativo e administrativo.

### **Capitalização das Empresas**

Essencialmente fruto de uma posição externa estruturalmente deficitária, as empresas portuguesas apresentam um nível demasiado elevado de dívida relativamente aos capitais próprios, o que tem como consequência níveis de investimento abaixo do desejável e maior vulnerabilidade a crises económicas ou financeiras. Este nível excessivo de endividamento é, ainda, demasiado concentrado numa única fonte, o crédito bancário, com os mercados de capitais a representar uma parcela pouco significativa do financiamento das empresas. Nesta área importa incentivar o reforço e diversificação da estrutura de balanço das empresas portuguesas, atuando diretamente, no âmbito da política fiscal e também na melhoria dos balanços do sistema financeiro.

## **Reforço da Coesão e da Igualdade Social**

O reforço da coesão e da igualdade social é um fim em si mesmo e condição necessária a uma economia que se quer competitiva de forma sustentável. Depois de os níveis de desigualdade social – historicamente elevados no nosso país – terem sido agravados pelas políticas seguidas nos anos mais recentes, o combate às situações de pobreza e desigualdade foi já iniciado, nomeadamente através do reforço das prestações sociais direcionadas para situações de pobreza extrema, famílias com crianças, idosos e trabalhadores de baixos rendimentos.

O acesso de todos os cidadãos a serviços públicos de primeira necessidade, como a educação e a saúde, é também uma prioridade, considerando-se o impacto decisivo destas políticas na defesa da coesão e no combate às desigualdades.

## 2. Contexto e cenário Macroeconómico

### 2.1. Cenário Macroeconómico para o período de implementação do PNR

O cenário macroeconómico para o período de 2017-2020 tem por base o Orçamento do Estado de 2016, considerando uma atualização das hipóteses externas para os anos seguintes (Quadro X).

**Quadro 1. Principais hipóteses macroeconómicas internacionais<sup>5</sup>**

	Fonte	2015 <sup>(e)</sup>	2016 <sup>(p)</sup>	2017 <sup>(p)</sup>	2018 <sup>(p)</sup>	2019 <sup>(p)</sup>	2020 <sup>(p)</sup>
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF/BdP	3,9	4,3	4,9	4,8	4,8	4,8
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	FMI/BdP	53,6	42,0	41,2	44,9	44,9	44,9
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) <sup>(a)</sup>	CE/BdP	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	CE/BdP	1,11	1,09	1,12	1,12	1,12	1,12

Fontes: Ministério das Finanças; FMI – World Economic Outlook, Jan/16; Banco de Portugal – Projeções para a economia portuguesa: 2016-2018; CE – Economic Forecasts, Nov/15.

A evolução macroeconómica apresentada no Quadro Y revela uma cuidadosa avaliação das hipóteses externas e internas com impacto na economia portuguesa. Desta resulta uma melhoria crescente da atividade económica ao longo dos quatro anos do Programa de Estabilidade. Um crescimento assente numa redução do contributo da procura interna por contrapartida de um ganho da importância da procura externa para a economia portuguesa. O mercado de trabalho acompanha este desempenho com mais emprego e menos desemprego.

**Quadro 2. Principais indicadores macroeconómicos (taxa de variação em %) <sup>6</sup>**

	2014	2015 <sup>(a)</sup>	2016 <sup>(p)</sup>	2017 <sup>(p)</sup>	2018 <sup>(p)</sup>	2019 <sup>(p)</sup>	2020 <sup>(p)</sup>
<b>PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)</b>							
<b>PIB</b>	<b>0.9</b>	<b>1.5</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>	<b>1.9</b>	<b>2.0</b>	<b>2.1</b>
Consumo Privado	2.2	2.6	2.4	1.8	1.8	1.8	1.8
Consumo Público	-0.5	0.6	0.2	-0.7	-1.1	-1.2	-0.3
Investimento (FBCF)	2.8	3.9	4.9	4.8	4.1	4.7	4.1
Exportações de Bens e Serviços	3.9	5.2	4.3	4.9	4.9	4.9	4.9
Importações de Bens e Serviços	7.2	7.4	5.5	4.9	4.2	4.3	4.4
<b>Contributos (p.p.)</b>							
Procura Interna	2.2	2.5	2.4	1.9	1.7	1.8	1.9
Procura Externa Líquida	-1.3	-1.0	-0.6	-0.1	0.2	0.1	0.1
<b>Evolução dos Preços</b>							
Deflador do PIB	1.0	1.9	2.1	1.6	1.5	1.5	1.5
IPC	-0.3	0.5	1.2	1.6	1.7	1.8	1.8
<b>Evolução do Mercado de Trabalho</b>							
Emprego <sup>(1)</sup>	1.4	1.4	0.8	0.7	1.0	1.0	1.2
Taxa de Desemprego (%)	13.9	12.4	11.4	10.9	10.4	9.8	9.0
Produtividade aparente do trabalho	-0.5	0.1	1.0	1.1	0.9	1.0	0.9
<b>Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)</b>							
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	1.4	1.1	1.6	1.8	2.0	1.9	2.4
- Saldo da Balança Corrente	0.0	-0.1	0.4	0.6	0.8	0.7	1.0
da qual Saldo da Balança de Bens	-4.6	-4.2	-4.2	-4.0	-3.8	-3.8	-3.8
- Saldo da Balança de Capital	1.4	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.4

(1) Contas Nacionais.

<sup>5</sup> Nota: (e) estimativa. (p) previsão. (a) Euribor a 3 meses. Para 2019 e 2020 assumem-se hipóteses inalteradas face a 2018.

<sup>6</sup> Legenda: (e) estimativa; (p) previsão.

## 2.2. Impacto macroeconómico das reformas estruturais

Esta secção quantifica os impactos macroeconómicos das medidas apresentadas no Capítulo III do PNR. Para isso, recorre-se a uma ferramenta de modelização da economia – os modelos dinâmicos estocásticos de equilíbrio geral. Em particular, os resultados apresentados derivam da utilização do QUEST III com crescimento semi-endógeno, desenvolvido pela Comissão Europeia e calibrado para a economia portuguesa<sup>7</sup>.

Este exercício de quantificação está naturalmente sujeito a um número de limitações que importa referir. A primeira prende-se com a natureza do próprio modelo, que, sendo uma representação estilizada da economia, não permite captar todo o tipo de reformas. Acresce que a quantificação sectorial das diferentes medidas nem sempre é possível, pela indisponibilidade de informação. Assim, a análise centra-se num subconjunto das reformas apresentadas e os resultados são, por isso, parciais. Isto não invalida que as restantes reformas tenham impactos relevantes; apenas reflete a incapacidade de proceder a uma quantificação rigorosa desses impactos. Além disso, as estimativas sectoriais, quando possíveis, estão sujeitas a um elevado grau de incerteza o que acresce às incertezas inerentes à utilização de um modelo de equilíbrio geral. Nessa medida, os resultados apresentados devem ser entendidos como a melhor estimativa possível, tendo em conta a complexidade de modelização das reformas estruturais. Finalmente, o modelo apresenta algumas limitações conceptuais quanto à sua aplicabilidade na análise de curto-prazo, pelo que apenas os efeitos de longo prazo são reportados<sup>8</sup>.

Neste contexto, as reformas consideradas centraram-se no subconjunto das reformas para as quais foi possível (i) estimar os impactos sectoriais e (ii) traduzir esses impactos em choques no modelo de equilíbrio geral. O Quadro apresentado no Anexo II apresenta os resultados da modelização, identificando as medidas consideradas. As reformas quantificadas terão, no seu conjunto, impactos positivos quer ao nível do produto, quer ao nível do emprego. Destaca-se as reformas na área da educação, pelo seu elevado impacto potencial.

---

<sup>7</sup> Roeger, Varga e Veld (2008), Structural Reforms in the EU: A simulation -based analysis using the QUEST model with endogenous growth, European Economy, Economic paper 351.

<sup>8</sup> Estas limitações prendem-se com a existência de regras orçamentais e monetárias que não refletem as catuais dinâmicas de curto-prazo e que implicam interações entre a economia portuguesa e as economias da área do euro que não são plausíveis num contexto de uma pequena economia aberta.

## 3. Principais respostas aos desafios económicos

### 3.1. Desafios à produtividade e competitividade da economia portuguesa

A promoção da produtividade e da competitiva da economia portuguesa tem de assentar na valorização dos seus fatores de produção e não na redução de padrões de qualificação, remuneração ou inovação que colocam em causa a trajetória de convergência com a média europeia.

#### 3.1.1. Qualificação dos Portugueses

Em quatro décadas, a aposta na educação, do pré-escolar ao ensino superior conseguiu resultados muito positivos. O abandono escolar precoce desceu de 45% em 2002 para 13,7% em 2015, aproximando-se agora dos patamares europeus, facto a que não é alheia a aposta no ensino profissional no secundário, que quadruplicou a frequência e atingiu em 2014/15 uma proporção próxima dos 50% do total de alunos, e a adoção progressiva dos 12 anos de escolaridade (obrigatória a partir de 2009). Acresce que foram criadas condições para este progresso desde a base, como mostra a evolução da frequência do pré-escolar, que em 2013/4 chegou aos 96% nos 5 anos, 91% nos 4 anos e 77% nos 3 anos, partindo respetivamente de 83%, 78% e 63% em 2000/1.

Contudo, em termos globais, não apenas subsiste o expressivo défice estrutural de qualificações na população portuguesa (55% dos adultos entre os 25-64 anos não completaram o ensino secundário, cerca de 45% da força de trabalho possui poucas ou nenhuma competências digitais e apenas 26% da população empregada tem formação superior), como a aposta anteriormente feita na qualificação de adultos foi abandonada, com redução significativa quer da educação-formação qualificante para adultos, quer do reconhecimento, validação e certificação de competências, quebrando assim um ciclo de convergência com o padrão médio europeu que vinha a registar-se desde 2007. Por outro lado, as retenções entre os jovens têm aumentado de forma expressiva nos últimos anos - de acordo com os dados do PISA 2012, 34,5% dos jovens com 15 anos foram já retidos pelo menos uma vez, proporção bem superior aos 13% da média OCDE. Como referido no *Relatório relativo a Portugal 2016*, o défice de qualificações e competências limita o potencial de inovação, competitividade e crescimento da economia e reproduz desigualdades no mercado de trabalho e na distribuição de rendimentos.

A crise económica e financeira acrescentou níveis elevados de desemprego ao desafio do défice estrutural de qualificações. Com efeito, desde 2007 a taxa de desemprego aumentou, divergindo da média europeia e atingindo o seu pico em 2013 (16,2%). O desemprego jovem registou um crescimento ainda mais acentuado sendo hoje um dos maiores na UE, acima dos 30%. Em dez anos, o desemprego de longa duração (3,5% em 2004), mais do que duplicou (8% em 2015); o desemprego de longa duração representa já 63,5% do desemprego total (muito acima da média europeia de 38,6%) e o desemprego de muito longa duração corresponde a 45,8% do desemprego total. Embora o desemprego seja mais elevado nas qualificações mais baixas, tem aumentado a proporção de desempregados com ensino superior (18% em 2015 face aos 13% em 2007). A questão dos jovens NEET é também motivo de preocupação, tratando-se sobretudo de jovens com qualificações básicas e secundárias (apesar do aumento da representação de jovens com ensino superior no intervalo 25-29 anos de 20% em 2011 para 27% em 2015).

Não obstante 2014 e 2015 terem sido anos de alguma recuperação de emprego e de redução da taxa de desemprego, tal evolução resulta em larga medida do efeito conjugado da emigração e do aumento muito acentuado da participação em políticas ativas de emprego, cuja eficácia e sustentabilidade suscitam dúvidas (e.g. os apoios à contratação, com escassa seletividade de públicos ou tipos de contrato, passaram de 7,9M€ em 2012 para 183,6M€ em 2015; os programas de formação curta, como o *Vida Ativa*, atingiram 220 mil pessoas por ano, sem garantia de qualificação no final). A persistência de desemprego elevado, em particular de longa duração e jovem, levanta ainda questões sobre a adequação das competências dos

desempregados face às necessidades do mercado, bem como sobre as melhores forma de promover o emprego.

Neste quadro, é identificável um conjunto de desafios-chave a que é necessário dar resposta prioritária: entre os jovens, níveis elevados de insucesso escolar, que propiciam abandono escolar precoce e baixas qualificações à saída do sistema educativo, aumentando o risco de desemprego jovem (que se mantém em níveis muito elevados) e de crescimento da taxa de jovens NEET e a geração de pressões para a emigração; nos adultos, o desemprego, em especial de longa e muito longa duração, que exponencia o risco de desencorajamento e de afastamento do mercado de trabalho, e as baixas qualificações médias da população que exigem um melhor ajustamento com as necessidades do mercado de trabalho e o relançamento da aposta em percursos formativos qualificantes, das competências básicas e transversais às competências digitais.

### **Redução do insucesso e abandono escolares**

No que se refere aos jovens, importa promover o sucesso escolar em todos os níveis de ensino e combater o abandono escolar, ao mesmo tempo que se generaliza o secundário como patamar mínimo, assumindo as qualificações como cruciais para o aumento da empregabilidade e da competitividade de Portugal, assentes na ciência, na cultura e no conhecimento.

Neste sentido, a universalização do secundário vai ser prosseguida através da diversificação da oferta formativa, com o desenvolvimento do ensino profissional o qual terá um peso maior no total do ensino secundário. Contudo, deve rejeitar-se a dualização em fases precoces da aprendizagem e garantir a permeabilidade entre vias de ensino. Esta aposta nas vias profissionais será concretizada no sentido de: (i) promover a dualização em regra a partir do secundário; (ii) ajustar a oferta de ensino às necessidades do mercado de trabalho, quer regional, quer sectorialmente; (iii) diversificar os percursos formativos de dupla certificação, envolvendo as escolas secundárias, as escolas profissionais e os centros de formação profissional, bem como empresas e associações; e (iv) assegurar a gestão flexível do currículo, adaptado à escolaridade obrigatória de 12 anos.

No que se refere ao combate ao abandono escolar, para cumprir a meta de 10% de abandono escolar em 2020, e apesar de uma evolução extremamente positiva, é necessário combater o nível elevado de retenções que ainda se verifica (34,5 % dos jovens com 15 anos foram retidos pelo menos uma vez) e que coloca Portugal muito afastado da média da OCDE (13%). Em termos absolutos, 150 mil alunos ficam retidos anualmente no mesmo ano de escolaridade, tendo o nível de retenção na transição entre ciclos duplicado nos últimos dois anos.

A resposta ao desafio do insucesso escolar, enquanto fator relevante para o abandono escolar precoce, será desenvolvida através da promoção da equidade no sistema de ensino básico, secundário e superior, visto que as condições socioeconómicas desfavoráveis constituem um preditor do insucesso e do abandono escolares. A promoção da equidade será realizada através da universalização do pré-escolar a partir dos três anos<sup>9</sup> em 2019; da progressiva gratuidade dos manuais escolares, a partir do ano letivo 2016/17; da limitação gradual do número de alunos por turma e a sua adaptação a práticas pedagógicas indutoras de sucesso; da generalização da *Escola a tempo inteiro*; da promoção de programas de literacia familiar que promovam e valorizem os conhecimentos dos encarregados de educação; do reforço dos mecanismos de ação social escolar em todos os níveis de ensino (e.g. 70 mil bolsas por ano para alunos carenciados do ensino superior).

---

<sup>9</sup>Cujos impactos no sucesso escolar foram objeto de um recente estudo por parte do Conselho Nacional de Educação, o qual conclui que a frequência de um ano ou mais no pré-escolar reduz em 6 p.p. a incidência da retenção face à média nacional (35%) e 15 p.p. quando comparada com o universo dos alunos que não frequentaram o pré-escolar. Ver <http://www.aqeduto.pt/foruns-aqeduto/q4-2/> (acedido em 12/04/2016).

Paralelamente, importa organizar as escolas e comunidades educativas para responder de forma atempada e eficaz às dificuldades dos alunos. Nesse sentido será implementado um Programa Nacional para a Promoção do Sucesso Escolar que desenvolverá estratégias centradas no conhecimento mais detalhado de cada aluno, em termos de capacidades e de dificuldades; na gestão flexível do currículo de modo a combater problemas específicos; na adequação do modelo organizacional e pedagógico e na melhoria do trabalho em sala de aula; e na especificidade de cada projeto de iniciativa local. De modo a operacionalizar estas estratégias serão promovidas ações específicas de capacitação das escolas e das comunidades educativas<sup>10</sup>.

Também no âmbito do ensino superior serão promovidas ações de acompanhamento e modernização pedagógica orientadas para a redução do abandono e insucesso escolar. Nesse sentido, será estimulada a contratação de jovens doutorados pelas instituições de ensino superior para garantir a adoção de novas práticas de ensino/aprendizagem com ênfase em metodologias orientadas para a solução de problemas e baseadas na prática sistemática de projeto e experimentação. Está previsto o apoio à contratação de cerca de 100 novos jovens docentes doutorados por ano, no período de 5 anos.

### **Formação e ativação dos jovens afastados da qualificação e emprego**

No caso dos jovens NEET, a estratégia passa, num primeiro momento, pela melhoria e inovação das formas de identificação dos atuais e potenciais NEET, em especial através de campanhas de sensibilização e pela promoção da Plataforma Garantia Jovem. Num segundo momento, importa garantir a existência de ofertas de formação, qualificação ou de emprego (através de estágios ou apoios à contratação) que potenciem a integração futura destes jovens no mercado de trabalho.

#### **Caixa 1 – Ativação dos desempregados mais afastados do mercado de trabalho (NEET, DLD) – REP 3**

O Serviço Público de Emprego (SPE) é um dos principais responsáveis por oferecer serviços que potenciem a ativação dos desempregados e que sejam facilitadores da transição para o mercado de trabalho.

Apesar do número de desempregados de longa duração ter diminuído 13,7% em relação ao ano anterior, este grupo representa 63,5% do desemprego total (-2 p.p. do que em 2014). Do mesmo modo, embora o desemprego de muito longa duração também tenha decrescido 7,3%, a sua incidência aumentou 1,8 p.p., constituindo 45,8% do desemprego total. Acresce ainda que os desempregados com 45 anos ou mais representam 45,2% dos desempregados de longa duração e 48,4% dos desempregados de muito longa duração.

Em 2015, participaram menos 8,8% pessoas em medidas ativas de emprego promovidas pelos SPE face ao ano anterior, o que decorre, entre outros, da diminuição do número médio mensal de desempregados registados no mesmo período, que passou de 639,2 mil para 560,8 mil pessoas (-12,3%).

Ao longo dos primeiros três trimestres de 2015, registou-se uma taxa média mensal de ativação de 27,3%, nas três principais medidas ativas de emprego promovidas pelos SPE.

No âmbito das medidas ativas de emprego, há a destacar que a elevada execução destas políticas nos últimos anos levanta sérias dúvidas, quer sobre a sua eficácia, quer em termos da sua sustentabilidade.

<sup>10</sup> Formação nacional de formadores dos centros de formação de escolas em março/abril; Formação de diretores, subdiretores, coordenadores dos diretores de turma em abril, maio e junho, com vista à elaboração do plano de cada escola, que deverá estar concluído no final desta etapa de formação; Formação contínua para docentes dos agrupamentos/escolas, em função das áreas de fragilidade identificadas no plano de ação estratégica de cada escola, durante o ano letivo 2016-17 e seguintes.

A reformulação das respostas neste domínio será apoiada por uma avaliação do quadro global das políticas ativas de emprego (a realizar no 2.º semestre de 2016).

No âmbito de uma estratégia de melhoria contínua dos serviços prestados pelos SPE, encontra-se em avaliação um aprofundamento da lógica de “Balcão Único do Emprego”, visando ganhos de eficiência no que respeita à ativação dos beneficiários de prestações de desemprego e à prestação de um apoio mais intensivo e personalizado durante a procura de emprego e formação profissional para alguns grupos-alvo específicos - como os jovens NEET e/ou os desempregados de longa duração. O desenvolvimento ao longo da legislatura da **Educação e Formação de Adultos**, constituirá igualmente um dos principais pilares da ativação dos mais afastados do mercado de trabalho, aumentando de modo decisivo a sua empregabilidade.

No quadro das políticas ativas de emprego, a estratégia do Governo passa por (i) uma **maior focalização das medidas nos segmentos mais atingidos pelo desemprego**, designadamente os jovens, em particular os NEET, e os desempregados de longa duração e por (ii) **favorecer inserções efetivas no mercado de trabalho**, com a contratação permanente como referencial. Uma das medidas que se destaca é o desenvolvimento do Programa “Contrato-Geração”, que visa promover a ativação dos desempregados jovens e desempregados de longa duração, contemplando (i) um apoio a reformas a tempo parcial e incentivos à contratação de jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego; e, (ii) um apoio ao emprego para as empresas que contratem, simultaneamente, jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração.

As medidas de ativação com maior execução (estágios, apoios à contratação e formação modular) abrangerão, até 2020, cerca de 300 mil pessoas (média anual). A ativação dos NEET deverá abranger, até 2020, 125 mil pessoas (média anual) no âmbito da Garantia Jovem, sendo que no caso dos DLD, os apoios à sua ativação envolverão perto de 150 mil pessoas (média anual).

### **Autonomia institucional do ensino superior, com ciência aberta e melhores níveis de qualificação superior da população**

Portugal deve assumir o desígnio de ser um país da ciência, do conhecimento e da cultura, o que requer um esforço estratégico em qualificar a população e dignificar as carreiras científicas. O desafio que Portugal assumiu de atingir, em 2020, 40% da sua população (entre os 30-34 anos) com um grau superior ou equivalente, exige ações concretas de alargamento da base social de apoio do ensino superior e de qualificação da atividade de formação avançada ao nível doutoral e pós-doutoral, assim como de dignificar e melhor valorizar a atividade científica e de atrair recursos humanos qualificados para Portugal.

Neste quadro, é necessário estimular um quadro de efetiva autonomia institucional e responsabilização reforçada das instituições de ensino superior, facilitando a diversificação das suas receitas, o aumento dos seus padrões de qualidade e um maior sucesso dos seus processos de internacionalização.

Para o esforço nacional de alargamento da base social de apoio do ensino superior, será potenciada a capacidade formativa existente através da implementação de um Programa de Modernização e Valorização dos Institutos Politécnicos, assim como alargando e diversificando a base social de recrutamento de estudantes. Deverá ainda ser reforçado o emprego científico em condições de estabilidade e dignidade profissional, rejuvenescendo as instituições com pelo menos 3000 novos contratos de investigador/docente para jovens doutorados, contrariando a tendência de emigração da população altamente qualificada.

Neste sentido, o Governo lançou um Programa de Estímulo à Contratação de Investigadores Doutorados, que permitirá potenciar o impacto da investigação no ensino superior, promovendo uma articulação entre as atividades de investigação e desenvolvimento e as atividades de ensino, contribuindo para dotar os



serviços e organismos públicos de profissionais mais qualificados e formalizando o emprego científico após o doutoramento, seguindo as melhores práticas internacionais.

A par do estímulo ao emprego científico, o Governo reforçará também a formação avançada, estimulando a oferta de pós-graduações curtas e especializadas e duplicando os apoios públicos ao nível doutoral.

### **Qualificação de adultos**

No que se refere à abordagem aos adultos, importa responder ao défice de formação, qualificação e certificação escolar dos adultos, em particular dos adultos ativos, e criar instrumentos que constituam uma segunda oportunidade, potenciando a aprendizagem ao longo da vida.

Neste quadro, importa desenvolver uma estratégia de educação e formação de adultos, que recupere esta prioridade do país. Este programa deve assentar na tripla integração, designadamente de (i) meios disponibilizados pelos diversos atores, com coordenação entre as áreas Ministeriais da Educação, do Trabalho e do Ensino Superior, quer na formulação de instrumentos, quer na sua operacionalização no terreno; (ii) respostas e instrumentos diversos, que combinem a educação de adultos e a formação profissional qualificante com reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC); e (iii) respostas, na ótica do formando, favorecendo a coerência e a unidade da rede e do portefólio dos percursos formativos, que devem ser personalizados.

Esta estratégia integrada de educação e formação de adultos implica desenvolvimentos ao nível da organização, complementaridade e permeabilidade da oferta e dos percursos formativos, através do alinhamento da estrutura modular dos conteúdos de formação com um sistema de créditos devidamente reconhecido que favoreça a mobilidade e introduza flexibilidade nos percursos formativos. Para garantir essa integração, será criado o Passaporte QUALIFICA, que concentra toda a informação do percurso individual de educação e formação de adultos, incluindo o diagnóstico inicial, as qualificações obtidas e o percurso a seguir até à certificação final e adequando os currículos de competências básicas às necessidades específicas do mercado de trabalho, numa lógica setorial e regional. Neste âmbito, importa apostar no RVCC profissional, reforçando a rede de operadores para a certificação de competências em exercício, que complemente a formação e qualificação que os ativos empregados desenvolvam no âmbito da aprendizagem ao longo da vida.

Importa ainda garantir a qualidade da rede de operadores, assegurando a formação contínua e especializada dos profissionais da rede em metodologias e processos associados à formação de adultos e ao contexto profissional. Por outro lado, o Catálogo Nacional de Qualificações deve ser dinamizado, de modo a que as qualificações sejam efetivamente atualizadas, preferencialmente numa lógica de antecipação de necessidades de qualificação.

Deverá igualmente ser assegurado o acesso das pessoas com deficiência ou incapacidade à aprendizagem ao longo da vida após conclusão da escolaridade obrigatória, favorecendo a sua inclusão social.

O reforço e alargamento da Rede QUALIFICA pressupõe uma meta de ampliação da rede de Centros QUALIFICA em 26% até 2017 (até 300 centros), articulada com: (i) o reforço dos meios disponíveis nos atuais centros para a qualificação e ensino profissional, dotando-os de técnicos qualificados e de condições para assegurar o aumento da atividade e uma atuação mais descentralizada; (ii) a diversificação dos pontos de acesso à rede, com melhor informação e encaminhamento para as respostas; e (iii) a mobilização dos parceiros no terreno (e.g. escolas profissionais, centros de formação profissional do IAFP, gabinetes de inserção profissional, municípios e freguesias, associações empresariais, iniciativas locais).

### **Inovação do sistema educativo**

No que se refere à inovação no sistema educativo e nas qualificações, entre os maiores desafios coloca-se a necessidade e urgência de garantir o reforço das competências digitais dos portugueses, que promovam o fomento da economia digital, a inclusão digital e a utilização da internet. Assim, será

desenvolvida a Iniciativa *Competências Digitais* que permitirá capacitar, até 2020, mais 20 mil pessoas em TIC face aos atuais níveis de formação e que, em colaboração com o setor privado, permitirá fazer face à carência de técnicos especializados nesta matéria. Esta iniciativa possibilitará também apoiar a reconversão profissional, criando novas oportunidades de inserção profissional através da obtenção de novas competências.

Por outro lado, a necessidade identificada pelo Conselho Europeu nas suas recomendações específicas para Portugal em 2015 relativa “ao nível de digitalização dos serviços responsáveis pela adaptação das competências ao mercado de trabalho” implica, ao nível dos sistemas de educação e formação e no ensino superior, a integração de instrumentos digitais e das tecnologias de informação quer para melhorar e adaptar os métodos e os recursos pedagógicos, seja na vertente de ensino presencial, seja na vertente de ensino a distância, quer para incrementar os sistemas de gestão e partilha de informação, indispensáveis à melhoria da definição, condução e execução destas políticas públicas.

Neste âmbito, é crucial adotar uma estratégia de modernização pedagógica assente na produção e disseminação de recursos educativos digitais, bem como um programa nacional para a inovação nas aprendizagens, através de iniciativas que mobilizem as escolas, os centros de formação e as instituições de ensino superior. Transversalmente, importa desenvolver um conjunto complementar e integrado de sistemas e plataformas informáticas de gestão da informação, monitorização e avaliação das políticas de educação, formação profissional e ensino superior (e.g. portal do aluno, sistemas de informação dos estabelecimentos escolares ou sistemas integrados de gestão do docente).

## **Caixa 2 – A segmentação do mercado de trabalho, qualidade do emprego e competitividade – REP 2**

A qualidade do emprego influencia de modo decisivo o potencial de crescimento da economia, não sendo certamente alheios a esta os intensos fluxos de emigração que se registaram nos últimos anos, acarretando uma forte degradação do capital humano. Conforme assinalado no *Relatório relativo a Portugal 2016*, Portugal apresenta um saldo migratório negativo desde 2011, o que acelerou fortemente a redução da população ativa, já em curso por via do envelhecimento demográfico. No imediato, esta tendência diminui a taxa de desemprego, mas compromete seriamente o potencial de crescimento a longo prazo da economia nacional. Sobretudo porque a atual vaga de emigração portuguesa, contrariamente às que se observaram nas décadas de 60 e 70, é cada vez mais qualificada e muito jovem – cerca de 40% dos portugueses que saíram do país em 2014 tinham menos de 30 anos. Esta realidade foi resultado quer da destruição de emprego a que assistimos nos últimos anos, quer ao aprofundamento da segmentação do mercado de trabalho.

A emigração é potenciada pela incidência dos contratos a termo nos jovens (15-24 anos), que é mais do triplo da registada no total da população empregada (70% e 22%, respetivamente, em 2014). Os jovens enfrentam fracas oportunidades de plena integração no mercado de trabalho, estão sobre representados em empregos de baixa qualidade, contratos a termo e formas atípicas de trabalho, apresentando assim maior risco de desemprego e de desproteção social. Adicionalmente, cerca de 40% dos jovens, com menos de 25 anos, trabalhadores por conta de outrem a tempo e remuneração completa auferiam a retribuição mínima mensal garantida em 2014, praticamente o dobro da percentagem verificada nos restantes escalões etários. Estas desvantagens combinadas com os baixos níveis salariais constituem, assim, dos principais fatores de pressão para a emigração e exigem políticas mais orientadas para a inserção sustentável dos jovens no mercado de trabalho.

Deve ainda atender-se à evolução recente quer do regime de duração do tempo de trabalho, quer dos tipos de contrato de trabalho. Num contexto de aumento anual global do número de trabalhadores por conta de outrem (TCO) de +2,8%, registou-se, em 2015, um maior aumento do trabalho a tempo parcial (+4,3%) do que do trabalho a tempo completo (+2,6%), tendo o peso do emprego a tempo

parcial nos TCO aumentado para 8,1% - note-se que 42,3% da população empregada a tempo parcial declara estar disponível para trabalhar mais horas do que as que habitualmente trabalha (situação de subemprego a tempo parcial). Ao mesmo tempo, aumentou também a proporção de TCO com contrato não permanente (+0,5pp), passando a representar 22% do total de TCO. Com efeito, o número de trabalhadores por conta de outrem com contrato não permanente cresceu 5,2%, enquanto o número de TCO com contrato sem termo (permanente) cresceu apenas 2,1% em relação ao ano precedente.

Esta evolução recente gerou maior instabilidade e insegurança no mercado de trabalho, acentuando a segmentação geracional e aumentando a percentagem de trabalhadores em risco de pobreza (que é atualmente de cerca de 11%). Os níveis de subemprego implicam também menores receitas para a segurança social e uma maior despesa com as políticas ativas de emprego, utilizadas para atenuar os efeitos dos fluxos frequentes de transição entre emprego e desemprego, para além de representarem custos económicos e sociais acrescidos resultantes da deterioração do, e menor investimento em, capital humano.

O combate à segmentação e precariedade no mercado de trabalho constitui um elemento prioritário na estratégia do Governo. Neste domínio, em diálogo e concertação com os Parceiros Sociais, serão aprofundadas diferentes questões, para além da atualização sustentada da RMMG, que (i) promovam relações laborais estáveis e duradouras, limitando o recurso excessivo, a estágios, bolsas e contratos a prazo e penalizando a rotatividade excessiva de quadros; (ii) orientem as políticas ativas de emprego para privilegiar inserções sustentáveis de maior duração no mercado de trabalho; (iii) regularizem a situação dos trabalhadores com falsos “recibos verdes”; e (iv) reforcem a efetividade das normas laborais, com maior fiscalização do seu cumprimento e reforço da capacidade inspetiva.

### 3.1.2. Promover a inovação na economia portuguesa – mais conhecimento, mais inovação, mais competitividade

Tal como referido no *Relatório relativo a Portugal 2016*, persiste na economia portuguesa um hiato significativo de produtividade, sendo esta cerca de metade do nível médio registado no conjunto dos países da UE. Este diferencial é associado, por um lado, a diferenças no nível de investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D) em % do PIB – 1,29% em Portugal em relação a 2,03% na UE em 2014, tendo já atingido 1,6% em 2010 – e, por outro lado, ao nível reduzido de qualificações da mão-de-obra nacional, agravada por deficiências nas capacidades de gestão empresarial. Com efeito, apesar do progresso assinalável ao longo dos últimos 40 anos, apenas 24% dos portugueses entre os 25 e 54 anos têm habilitações ao nível do ensino superior, ainda longe da média da UE (31%).

A intensidade de I&D e o nível de qualificações dos recursos humanos são apontados como dois fatores críticos da competitividade da economia portuguesa, afetando o crescimento potencial do produto. Neste contexto, o desenvolvimento científico e tecnológico e a cooperação entre ciência e as empresas é encarada como um desafio central para alavancar as atividades de I&D em Portugal e a tradução dessa colaboração em conhecimento aplicável a novos produtos, processos e organizações.

Nos últimos anos, Portugal interrompeu, no contexto do ajustamento económico e financeiro, a trajetória de crescimento do investimento na I&D financiada por fundos públicos. Na mesma linha, o crescimento da I&D e da inovação empresarial, incluindo a cooperação das empresas com o mundo científico, também se ressentiu de forma acentuada com o contexto económico desfavorável ao investimento produtivo na economia portuguesa. Considera-se assim necessário reforçar o investimento em I&D, bem como ensaiar uma maior concentração de esforços de inovação em agendas e projetos mobilizadores que revelem potencialidades de produção de novos conhecimentos e potencial de inovação.

As medidas a concretizar, na promoção da I&D e da inovação, estão organizadas em quatro eixos que têm por objetivo (i) capacitar as instituições científicas e tecnológicas e reforçar a sua cooperação com as empresas; (ii) renovar as atividades existentes através da inovação e da melhoria das capacidades de gestão; (iii) promover o potencial criador em novas empresas, novos empreendedores e novas ofertas; e (iv) estimular a integração de empresas e instituições em cadeias de valor internacionais. Esta agenda deve promover a consolidação dos *clusters*/polos de competitividade do país, de acordo com uma estratégia de especialização inteligente que promova a criação de valor na economia portuguesa.

#### **Capacitar as instituições científicas e tecnológicas e reforçar a sua cooperação com as empresas**

A capacitação das instituições científicas e tecnológicas tem, como ponto de partida, a definição de agendas e programas de investigação e inovação mobilizadores, devidamente concertados entre as universidades, os politécnicos e o tecido produtivo, e com as empresas em particular, de modo a consagrar um efetivo “Compromisso com o Conhecimento e a Ciência” que estimule o emprego científico. As agendas deverão resultar de um esforço colaborativo entre investigadores dos setores público e privado, adotando uma matriz que cruze prioridades de especialização com tecnologias e conhecimento científico de natureza transversal e definindo um referencial para a alocação do financiamento de políticas públicas para a ciência e inovação. Pretende-se mobilizar o setor produtivo de modo a facilitar e densificar a qualificação da população ao nível do território, estimulando o emprego qualificado e convergindo para a média europeia em termos do esforço de investimento público e privado em I&D.

A internacionalização e capacitação das infraestruturas e reequipamento científico e tecnológico será operacionalizada quer através dos apoios a projetos que visam o aumento da produção científica e tecnológica de qualidade reconhecida internacionalmente, quer dos apoios à participação de instituições científicas e tecnológicas em programas e redes de I&D internacionais, promovendo ações de “diplomacia científica”, divulgando a oferta do ensino superior e da ciência e tecnologia em Portugal, como forma de

aceder a cadeias de conhecimento internacional, endogeneizando as competências adquiridas. Neste respeito assume particular importância do Observatório para o Atlântico, o qual pretende ser um Centro internacional de referência de atividades para o conhecimento e exploração sustentável dos recursos oceânicos. Prevê-se, ainda, o apoio seletivo a investimentos de reequipamento científico e tecnológico, nas situações em que a rede global não corresponda às necessidades de I&D e da assistência tecnológica. A internacionalização do sistema de inovação, científico e tecnológico será também prosseguida através do estímulo a um esforço conjunto de definição de agendas conjuntas de I&D com parceiros internacionais e através do reforço da participação de Portugal em agências internacionais.

O apoio à I&D empresarial e a *laboratórios colaborativos* será desenvolvido através do reforço de Centros Tecnológicos e de Engenharia e estará alinhado com as prioridades estratégicas definidas. Esse reforço será promovido através do apoio a projetos de I&D com as empresas, incluindo projetos desenvolvidos em parceria com entidades não empresariais do sistema científico e tecnológico, bem como através do apoio à contratação de recursos humanos altamente qualificados. O papel desempenhado por estes *laboratórios colaborativos* é especialmente importante para combater o desfasamento e afastamento entre as atividades de investigação e inovação, melhorando o valor dos produtos e serviços prestados pelas empresas.

O principal instrumento para reforçar a natureza colaborativa deste tipo de instituições do sistema científico e tecnológico serão os Contratos de Inovação Empresarial (CIE), que devem ter por base o estímulo a emprego qualificado em “Laboratórios Colaborativos”. Os CIE serão concretizados em duas fases distintas, a primeira de desenvolvimento da I&D até à fase de protótipo em cooperação entre os laboratórios colaborativos e as empresas (fazendo depender uma parte do financiamento dos primeiros da contratualização de CIE) e, uma segunda, de concretização dos investimentos necessário à produção e comercialização do conhecimento desenvolvido.

O acesso à ciência e ao conhecimento é indispensável a uma sociedade mais informada, mais competitiva, mais igual e mais consciente do Mundo que habita. Neste sentido, o Governo promoverá uma Política Nacional de Ciência Aberta, assumindo a definição dos princípios orientadores para a sua implementação em concertação com a comunidade científica e académica e em articulação com as diversas entidades envolvidas. O Estado e as entidades por si tuteladas assumirão assim como princípios fundamentais no desenvolvimento das suas atribuições o acesso aberto às publicações e aos dados científicos resultantes de investigação financiada por fundos públicos, bem como a garantia da sua preservação, por forma a permitir a sua reutilização e o acesso continuado, observando os direitos da propriedade intelectual, segurança e proteção de dados.

Ampliar a traslação do conhecimento científico para a sociedade e as empresas, tornando-o acessível à população de forma adequada, reforçará o impacto social da investigação e concorrerá para a sua valorização e reconhecimento e contribuirá para a inovação e modernização do tecido económico.

### **Renovar as atividades existentes através da inovação e da melhoria das capacidades de gestão**

A retoma e o reforço do investimento em I&D e na Inovação assume-se como prioridade crítica na estratégia de crescimento do produto potencial da economia portuguesa, justificando-se, deste modo, um novo impulso das políticas públicas. O papel dos Centros de Interface Tecnológico (CIT) tem de ser reforçado, ampliando a sua capacidade de intervir nas empresas, no apoio a novos produtos, promovendo a transferência de conhecimento, e no apoio a novos processos nomeadamente de digitalização.

Nesse sentido, vai ser desenvolvido o programa capaCITar, que tem como objetivos (i) melhorar a articulação entre as Universidades, CIT e empresas; (ii) assegurar um financiamento de base aos CIT; (iii) aumentar a capacidade de I&D e inovação nas PME, potenciando a sua ligação ao sistema de inovação

através dos CIT; (iv) facilitar o acesso destas entidades a recursos humanos altamente qualificados; e (v) melhorar a eficiência energética na indústria.

Neste âmbito, o programa capaCITar consubstancia-se na (i) criação de mecanismos de financiamento para os CIT; (ii) no financiamento de atividades de I&D e de eficiência energética nas empresas; e (iii) no programa de formação para a competitividade, através da inserção de quadros especializados. Este programa é financiado, entre outros, pela criação do Fundo de Inovação, Transferência de Tecnologia e Eficiência Energética (FITTEE).

A promoção da inovação deve estar alinhada com as tendências globais de digitalização da economia, sendo necessário aproveitar as oportunidades daí resultantes, pela antecipação e liderança das transformações que todas as organizações de referência anunciam.

Neste contexto, foi lançada, em abril de 2016, a Iniciativa Indústria 4.0 que reúne um conjunto de peritos e de empresas, no sentido de criar as bases para uma compreensão uniforme do potencial da Indústria 4.0 a nível nacional e produzir recomendações ambiciosas, mas realizáveis. No âmbito desta iniciativa, serão criados, até ao final do 1.º semestre de 2016, quatro grupos de trabalho para analisar as experiências nacionais e internacionais; identificar os desafios e os fatores críticos de sucesso em Portugal, nos seguintes setores: Retalho (incluindo moda), Automóvel (incluindo moldes); Turismo e Agroindústrias. Neste sentido foram já contactadas 88 entidades, sendo que 12 integram o comité estratégico da Iniciativa Indústria 4.0.

Na sequência dos resultados da Iniciativa Indústria 4.0, será definido, em 2016, um plano de ação para promover o aprofundamento da digitalização das empresas com base no conjunto de recomendações produzidas e apresentadas pelo Grupo da Iniciativa, do qual resultará o lançamento de Avisos de Candidatura para apoios do Portugal 2020.

Ainda no domínio da digitalização, e até 2020, será desenvolvido um programa de investimento privado na extensão das redes digitais, necessário para obter uma plena e eficiente inclusão digital da população e tecido empresarial. Neste âmbito, será igualmente fomentado o investimento privado nas redes móveis de última geração – 4G – forçando a obrigação de cobertura por freguesia, no âmbito da renovação de licenças móveis, sendo expectável alargar a cobertura destas redes a mais 1000 freguesias até 2019.

### **Promover o potencial criador em novas empresas, novos empreendedores e novas ofertas**

O **Programa Start-up Portugal** concretiza a Estratégia Nacional para o Empreendedorismo, que visa a dinamização de um ecossistema coerente que incentive as *start-up* e a aceleração do seu crescimento. Este programa inclui medidas específicas orientadas para o empreendedorismo de base tecnológica no âmbito de medidas de aplicação transversal como as integradas no Portugal 2020, designadamente (i) o financiamento específico para *start-up* como as linhas para *business angels*, capital de risco e de novos instrumentos – *equity crowdfunding* e financiamentos *peer-to-peer* (€400 milhões); (ii) organização da rede de incubadoras e de fablabs; (iii) participação do sistema empreendedor nacional em iniciativas com projeção mundial; (iv) facilitação administrativa – Simplex para empreendedores e zona livre tecnológica.

Neste âmbito destaca-se que, até 2019, será implementada uma nova Estratégia do Design e da Moda em Portugal, cujo objetivo é a definição e implementação de uma política pública de introdução do *design* e da arte na indústria, essencial para promover o potencial criador quer em empresas existentes, quer no apoio de novos empreendedores e de novas ofertas no mercado.

Com o objetivo de promover o financiamento da atividade empresarial, será lançado o Programa Semente, que procura incentivar a utilização de instrumentos alternativos de financiamento quer através de aplicações diretas dos investidores no capital das empresas, quer proporcionando às empresas uma

forma de financiamento alternativa ao endividamento, o que permite uma melhor e maior partilha de risco do negócio.

Nesse sentido, propõe-se a implementação de um quadro de incentivos fiscais, incluindo (i) o incentivo ao investimento no capital das empresas em fase de arranque e expansão; (ii) a promoção da redução de custos de investimento e de contexto; (iii) o incentivo à afetação de poupanças e a capitalização de *start-up* por parte de investidores individuais, através da introdução de regimes especiais aplicáveis, quer no momento do investimento, quer no momento do desinvestimento; e (iv) a promoção a captação de trabalhadores altamente qualificados, designadamente através da redução dos encargos inerentes à respetiva atividade.

O papel do Estado enquanto promotor da inovação pode ser incrementado no âmbito dos mercados públicos, através de duas vias: (i) considerando a inovação das soluções a concurso como um dos critérios de seleção; (ii) lançando concursos para o desenvolvimento de soluções ou produtos inovadores, quando deles necessita.

Prevê-se assim, o lançamento de concursos de favorecimento da aquisição de produtos e serviços inovadores pela Administração Pública, que favoreçam, no respeito pelos normativos comunitários aplicáveis, o seu desenvolvimento e posterior fornecimento por *start-up* de base tecnológica.

### **Estimular a integração de empresas e instituições em cadeias de valor internacionais**

O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) representa um dos motores de crescimento económico em Portugal, sendo igualmente um fator muito relevante para a inovação. Desta forma, importa reforçar a política de atração de investimento estrangeiro através do esforço conjunto da AICEP e das entidades de gestão do Portugal 2020 para criar uma fast track para os projetos de IDE elegíveis em determinados *clusters* estratégicos para a inovação.

Importa garantir que a captação de IDE e de grandes projetos de investimento ou projetos-âncora é acompanhada do reforço da ligação desses investimentos à rede de conhecimento portuguesa, procurando endogeneizar os processos de inovação dos produtores que operam em território nacional. Além disso, deve criar-se ou reforçar as redes de fornecedores locais, capacitando-os para este tipo de procura de referência.

Neste sentido, devem ser desenvolvidos projetos de investimento multifatoriais, envolvendo vários parceiros (investidores-âncora, PME, Universidades), para (i) apoiar a aplicação de ferramentas de planeamento e gestão “ágil” em PME selecionadas; (ii) qualificar e certificar, em parceria com as Universidades, os recursos humanos destas PME; (iii) qualificar e certificar processos produtivos, em parceria com Laboratórios e Centros Tecnológicos; (iv) fazer avançar a capacidade de inovação deste tecido produtivo, através de investigação contratualizada nas tecnologias emergentes; (v) desafiar a eficiência e sustentabilidade das cadeias de logística, de modo a reforçar a competitividade dos fornecimentos aos investidores-âncora.

Considera-se ainda necessário alargar a base exportadora do país, visto que apenas 20 mil empresas têm atividade exportadora, o que significa que cerca de 90% das empresas com 9 ou mais trabalhadores estão exclusivamente orientadas para o mercado interno.

Assim, será desenvolvido um programa para aumentar a competitividade das empresas por via da internacionalização e da inovação. O objetivo deste Programa é alargar a base exportadora e alavancar o potencial exportador de empresas, nomeadamente de PME, através de formação de elevada qualidade de empresários, gestores e técnicos (abrindo mentalidades e desenvolvendo novas competências normalmente só acessíveis a grandes empresas), do desenvolvimento de ferramentas de apoio à identificação de mercados (vantagem competitiva através de melhor *business intelligence*) e da inserção

de quadros especializados, de modo a desencadear o potencial exportador de um conjunto selecionado de empresas.

Em suma, o reforço da produtividade é promovido por via da inovação e da integração em cadeias de maior valor acrescentado. Mas não se deve descurar a importância das políticas salariais e de relações laborais que valorizem adequadamente o trabalho e reforcem a competitividade e a adaptabilidade da economia.

### Caixa 3 – Evolução Salarial e Contratação Coletiva – REP 2

A evolução dos salários em Portugal decorre da negociação coletiva e da negociação individual entre empregadores e trabalhadores. Nos últimos anos foram introduzidas reformas nos mecanismos de fixação dos salários, com o objetivo de promover a negociação à escala da empresa e evitar a recondução automática de convenções. Contudo, a dimensão das empresas e as características do sistema de negociação coletiva limitam a sua aplicação mais geral e aumentam o risco de criação de vazios negociais que podem, a prazo, conduzir a um esvaziamento do espaço da contratação coletiva que, pelo contrário, se pretende redinamizar tendo em vista uma melhor articulação entre os níveis sectorial e de empresa.

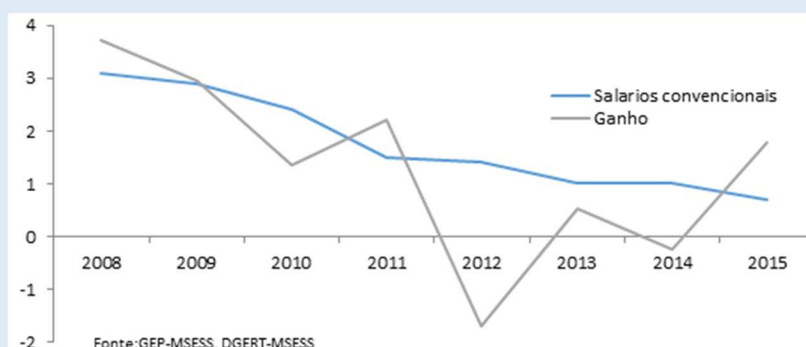
**Quadro 3. Dimensão das Empresas / Pessoas ao Serviço (2014, Continente)**

	TOTAL	1 – 4 Pessoas	5 – 9 Pessoas	10 - 49 Pessoas	50 - 99 Pessoas	100 - 249 Pessoas	250 - 499 Pessoas	500 e + Pessoas
Empresas	270 181	183 327	46 457	33 789	3 742	2 023	481	362
%	100,0	67,9	17,2	12,5	1,4	0,7	0,2	0,1
Pessoas ao Serviço	2 636 881	374 489	299 669	658 457	257 676	304 951	165 320	578 887
%	100,0	14,2	11,4	25,0	9,8	11,6	6,3	22,0

Fonte: MTSSS, GEP – Quadros de Pessoal

Globalmente, assistimos nos últimos anos a um recuo significativo da negociação coletiva e do seu dinamismo, ainda que os dados mais recentes, tanto em instrumentos como em trabalhadores abrangidos, mostrem uma ligeira recuperação. É, assim, de assinalar que atualmente a formação dos salários é realizada em boa medida fora da contratação coletiva, dada a significativa redução de trabalhadores abrangidos. Os dados mostram que os salários convencionais cresceram em termos nominais apenas 1% em 2014 e 0,7% em 2015. No entanto, estes valores têm uma expressão baixa ao nível nacional, dada a cobertura das novas convenções ser atualmente diminuta – cobertura desceu de 1,7 milhões de trabalhadores em 2008 para 213 mil trabalhadores em 2014. É visível figura 2 que os ganhos efetivos apresentam, assim, uma evolução bastante diferente dos salários convencionais, o que indica a existência de elevada flexibilidade no conjunto do mercado de trabalho, através de uma importante margem negocial em sede de empresa ou individual.

**Figura 2. Evolução dos Salários e do Ganho (variação %)**





Tal como referido no *Relatório relativo a Portugal 2016* em termos globais a evolução salarial nos últimos anos foi moderada e favorável ao equilíbrio, tendo o aumento dos salários nominais sido menos acentuado do que os pressupostos económicos base faziam prever. O nível dos custos laborais permanece bastante inferior ao pico de 2009 em resultado do efeito combinado de alguma redução da remuneração horária por trabalhador com uma produtividade do trabalho estável. É ainda referido que a evolução do emprego tem sido, desde 2010, favorável ao reajustamento setorial, com perdas de emprego mais moderadas nos setores transacionáveis, e coerente com a evolução salarial nos diferentes setores. Deste modo, o crescimento dos salários foi mais sustentado nos setores transacionáveis, em coerência com a produtividade do trabalho relativamente mais elevada e aumento de emprego nestes setores. É de realçar ainda que, apesar da baixa expressão dos acordos ao nível da empresa, dada a pulverização do tecido empresarial português e o elevado peso das microempresas, os regimes de adaptabilidade e instrumentos presentes atualmente na negociação coletiva permitem margens significativas de flexibilidade e ajustamento, ao nível de horário de trabalho e salarial.

Alguns sindicatos e associações patronais conseguiram contrariar o ambiente de aparente paralisação negocial, mesmo vivendo num clima de crise e incerteza do mercado de trabalho nos últimos anos, celebrando ou revendo contratos coletivos, em que as partes conseguiram com capacidade de diálogo e talento negocial, criar soluções de equilíbrio que lhes permitiram ir além do regulado no Código do Trabalho, criando instrumentos de regulamentação coletiva mais adequados à realidade dos setores. Assistimos inclusive a associações empresariais significativas, como a AHRESP, a própria parte de contratos coletivos de trabalho, que mantiveram a capacidade de diálogo social com todos os quadrantes sindicais nos últimos anos.

Podemos enumerar alguns exemplos de contratos coletivos inovadores: i) a revisão global do contrato coletivo entre a Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo - AEEP e a FNE - Federação Nacional da Educação e outros, publicado no BTE n.º 29/2015, que é um caso paradigmático de que é possível fazer negociação coletiva elaborada e complexa com o atual regime vigente, onde para além de um regime de adaptabilidade foi também acordado um regime de avaliação; ii) o contrato coletivo entre a APEQ - Associação Portuguesa das Empresas Químicas e outras e a Federação de Sindicatos da Indústria, Energia e Transportes - COFESINT e outros, publicado no BTE n.º 43/2015, que consagra regimes específicos de adaptabilidade, banco de horas, horário flexível e remuneração de trabalho suplementar; iii) ou ainda, a revisão global do contrato coletivo entre a Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros - ANTROP e o STRUP - Sindicato dos Trabalhadores de Transportes Rodoviários e Urbanos de Portugal, publicado no BTE n.º 48/2015, que não era revisto desde 1999, tendo sido possível chegar a acordo, por exemplo, quanto ao aumento da retribuição do trabalho suplementar.

O Programa do XXI Governo assume o compromisso claro de “construir uma agenda de promoção do emprego, de combate à precariedade que permita retomar o dinamismo do diálogo social a todos os níveis, da concertação social, à negociação coletiva de nível setorial e de empresa”, a desenvolver durante o ano de 2016. No quadro da discussão de uma agenda de concertação que contemple os principais temas estratégicos, económicos e sociais, uma das matérias atualmente em cima da mesa é a avaliação do atual enquadramento da negociação coletiva e a discussão de novos instrumentos para a sua dinamização, desbloqueio, atualização e adequação à evolução da produtividade ao nível setorial e da empresa.

#### **Caixa 4 – Evolução da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) – REP 2**

A retribuição mínima mensal garantida (RMMG) é uma referência no mercado de trabalho português na perspetiva da competitividade e sustentabilidade das empresas e na perspetiva do trabalho digno

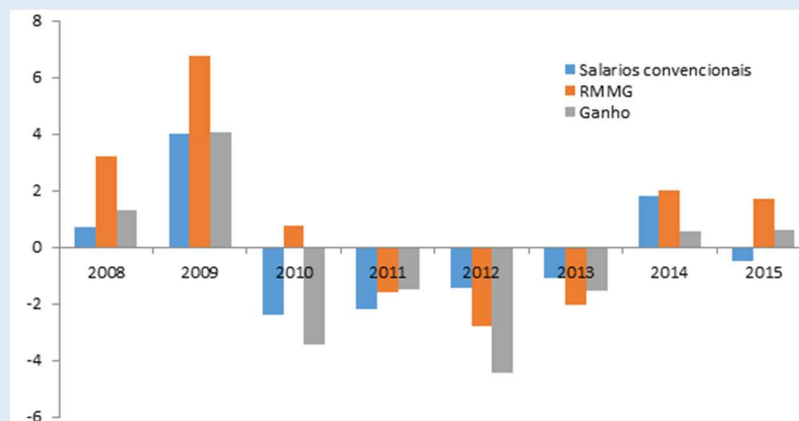
e da coesão social, sendo um instrumento fundamental para combater a pobreza e concretizar uma política de rendimentos adequada.

A RMMG em Portugal é das mais baixas da Europa, estando fortemente relacionada com o elevado risco de pobreza e privação - cerca de 1 em cada 10 trabalhadores encontra-se em risco de pobreza e a percentagem de trabalhadores pobres aumentou (de 9,9% em 2011 para 11% em 2014). Estes números têm também expressão na despesa social relativa às políticas de combate à pobreza. Contudo, apesar do baixo valor da RMMG, é por vezes referido o facto de, em Portugal, esta ser elevada relativamente à mediana da distribuição salarial no contexto dos países europeus. No entanto, esta asserção deve ser cuidadosamente contextualizada.

Desde logo, a realidade portuguesa tem características distintivas que devem ser salientadas. Do ponto de vista da história recente, a tendência de aproximação entre RMMG e mediana aprofundou-se nos últimos anos (a RMMG passou de 49% da mediana em 2000 para 57% em 2014), num quadro de impactos profundos da crise e do programa de ajustamento sobre o mercado de trabalho (desde logo sobre o próprio salário mediano).

Deve contudo destacar-se que, como é visível nas figuras seguintes, não apenas os ganhos efetivos apresentam uma evolução abaixo da RMMG, como os próprios salários negociados no quadro da contratação coletiva em 2014 e 2015 são também significativamente inferiores a essa evolução, dados que sustentam uma apreciação cautelosa dos impactos do aumento da RMMG.

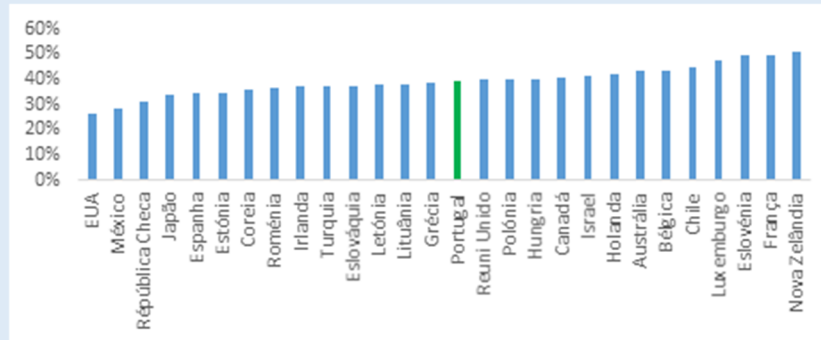
**Figura 3. Diferencial entre evolução real dos salários convencionais, da RMMG e do Ganho (em pontos percentuais)**



Fonte: GEP-MTSS, DGERT-MTSS, INE, Eurostat

No mesmo sentido, importa referir que, de acordo com o Relatório Técnico com vista à atualização da RMMG em 2016, sendo certo que se espera que cerca de 25% dos trabalhadores a tempo e remuneração completa ganhem o salário mínimo em 2016, o impacto resultante do aumento da RMMG deverá situar-se entre 0,11% e 0,16% do total dos gastos com pessoal. De referir, ainda, que os primeiros dados relativos a 2016 indicam um aumento da população abrangida pela RMMG inferior às estimativas iniciais do Governo. Tendo em conta estes elementos e a evolução decrescente do ganho mediano ao longo dos últimos anos fruto de um contexto de desvalorização salarial, entende-se que, no caso português, *a melhor forma de aferir o impacto da RMMG na competitividade nacional é através da comparação da RMMG com a média dos ganhos salariais*. Analisando este indicador conclui-se que o posicionamento de Portugal é equilibrado no contexto dos países da OCDE:

Figura 4. RMMG em % ganho médio (trabalhadores a tempo completo)



Fonte: OCDE

O diferencial da RMMG face ao ganho médio tem apresentado estabilidade, mantendo-se inalterado ao longo da última década. Este diferencial significa que a RMMG garante coesão social sem por em causa a competitividade da economia.

Importa ainda referir que a percentagem de mulheres a receber a RMMG é quase o dobro em relação aos homens. Os aumentos da RMMG beneficiam, desta forma, um maior número de mulheres, contribuindo para a redução do *fosso salarial* entre géneros.

Na comparação dentro do quadro europeu, o que se verifica é que o peso dos rendimentos dos dois decis mais baixos (mais relacionados com a RMMG) em percentagem do total de rendimentos é inferior em Portugal (4,3%) face à média comunitária e da zona euro (4,9%). Apenas a Roménia apresenta uma percentagem inferior a Portugal neste indicador (3,8%) (Fonte: Eurostat). Aliás, e do ponto de vista comparativo da negociação salarial, é relevante sublinhar que países onde a RMMG é fixada a nível setorial por acordo coletivo (caso da Noruega, Suécia ou Áustria) apresentam uma relação elevada entre a RMMG e a mediana, sendo em alguns setores o índice de Kaitz superior a 60%<sup>11</sup>.

O Governo atualizou o valor da RMMG, com base num acordo em sede de concertação social, de 505€ para 530€, a partir de 1 de janeiro de 2016. Este aumento de 5% do valor da RMMG visou reforçar o rendimento disponível das famílias e o combate à pobreza dos trabalhadores, tendo em conta os seus efeitos positivos sobre o consumo privado. Por outro lado, para mitigar eventuais impactos do aumento da RMMG na criação de emprego por via de uma eventual diminuição da competitividade das empresas, foi criada uma medida excepcional de apoio ao emprego (acordada com a maioria dos parceiros sociais) que consiste na redução da taxa contributiva a cargo da entidade empregadora no valor de 0,75 pp., entre fevereiro de 2016 e janeiro de 2017.

No âmbito do acordo com os parceiros sociais, o Governo comprometeu-se ainda a produzir trimestralmente um relatório de monitorização dos impactos do aumento da RMMG, no quadro de um grupo de trabalho a constituir na Comissão Permanente de Concertação Social. Este trabalho de monitorização informará outro dos aspetos do referido acordo, o início da discussão da atualização da RMMG tendo em vista o médio prazo e com base num conjunto amplo de critérios que incluem “a evolução da produtividade, a competitividade, a inflação, as necessidades dos trabalhadores e a situação do emprego, (...) [e] também o aumento das competências e das qualificações dos trabalhadores (...)”

A valorização da RMMG enquadra-se também numa estratégia de contenção dos intensos fluxos de emigração que se tem registado desde nos últimos anos, e da perda de capital humano que representam. Os baixos salários constituem um dos principais fatores de pressão para a emigração,

<sup>11</sup> Eldring L. and Alsos K. (2014) European Minimum Wage: A Nordic Outlook – an update, Fafo-paper 2014:21, Oslo, Fafo; Kampelmann S., Garnerio A. and Rycx F. (2014) Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?, European Journal of Industrial Relations, 1-16. DOI: 10.1177/0959680114527034.

condicionando as perspectivas de inserção profissional dos jovens e agravando o risco gerado pelos níveis muito elevados de desemprego e pela acentuada precarização e insegurança do mercado de trabalho português. Neste quadro, a atualização da RMMG integra-se numa estratégia global de desenvolvimento da qualidade da inserção profissional, que deverá incentivar a permanência dos ativos no país, ampliando as expectativas e aspirações dos ativos e sustentando a formulação de projetos de vida mais favoráveis ao desenvolvimento a longo prazo, inclusive do ponto de vista da recuperação demográfica.

### 3.1.3. Valorização do território

Portugal dispõe de um território com elevadas potencialidades, pelo que importa promover um desenvolvimento económico equilibrado e ambientalmente sustentável, mediante a utilização racional dos seus recursos. Por outro lado, Portugal encontra-se particularmente dependente de países terceiros no que refere ao fornecimento de energia (72,4% em 2014), sendo necessário fazer face a este obstáculo à competitividade económica e à sustentabilidade da balança externa. Esta nova visão assenta nos seguintes desígnios estratégicos: descarbonização profunda da economia, através da promoção da mobilidade sustentável e de cidades sustentáveis e inteligentes, que impulsiona igualmente uma progressiva autonomização energética face ao exterior; eficiência no uso de recursos, desenvolvendo a economia circular em todos os setores, começando pelo setor dos resíduos; promoção da coesão territorial e do desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, enquanto indutores da competitividade económica e garantes do equilíbrio territorial e do aproveitamento dos recursos distintivos de cada território.

#### **Reabilitação urbana para a sustentabilidade, eficiência e inteligência das cidades**

As áreas urbanas são polos de concentração do capital humano, ao qual está associado um elevado potencial de dinamização económica, social e cultural. As áreas urbanas serão revitalizadas, combatendo a degradação do património edificado – um milhão de edifícios habitacionais com necessidades de reparação, 1/3 do parque habitacional – e da qualidade de vida. Importa também dar novos usos a zonas em declínio e promover a eficiência energética. Sendo a habitação um direito fundamental, é urgente uma nova geração de políticas de habitação que promova a inclusão. Neste sentido, estão a ser desenvolvidos programas e instrumentos de financiamento dedicados a responder a estes desafios, que adicionalmente contribuirão para a criação de mais emprego no setor da construção e para tornar o próprio setor mais competitivo.

O IFRRU 2020, instrumento financeiro para apoio à reabilitação e revitalização urbanas será implementado visando a promoção da eficiência energética e a reabilitação do parque edificado. Serão financiadas operações localizadas nos centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas, inseridas em Área de Reabilitação Urbana (ARU), definidas pelos Municípios.

O Programa Reabilitar para Arrendar tem como objetivo o financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, para fins habitacionais de arrendamento em regime de renda condicionada.

O Programa Casa Eficiente visa a criação de um empréstimo bonificado para a melhoria dos imóveis numa perspetiva de eficiência energética.

O Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, a operacionalizar até final de 2016, vai gerir e reabilitar o património público degradado, tendo como objetivo melhorar a resistência sísmica, aumentar a eficiência energética e criar condições de melhor acessibilidade, visando a sua colocação no mercado de arrendamento.

O novo Programa “Arrendamento Acessível” pretende dar resposta às novas necessidades habitacionais, que hoje se alargam à classe média e média baixa, em particular aos jovens, em consequência da redução de rendimentos, do desemprego e do fim do crédito hipotecário fácil e barato. Deste modo, pretende-se criar condições que viabilizem o surgimento de um novo segmento no mercado de “arrendamento acessível”, de promoção tanto pública como privada, criando a figura de “senhorio de cariz social”.

Importa ainda garantir a promoção da eficiência energética no património da administração pública, pelo seu potencial demonstrador e indutor de comportamentos e pelo seu peso específico no consumo de

energia. Neste âmbito, importa garantir a operacionalização, durante o ano de 2016, dos apoios previstos no âmbito do Portugal 2020, assegurando a sua atratividade para os potenciais beneficiários<sup>12</sup>.

A criação de Laboratórios Vivos (*living labs*), mostra de soluções tecnológicas e organizacionais a implementar em centros urbanos de referência, deve também ser perspetivada como um instrumento no combate às alterações climáticas.

### **Promover a Coesão Territorial**

A coesão territorial é crucial para a competitividade e para a qualificação do território nacional, entendido na sua plenitude. Isso implica mobilizar todos os recursos presentes no território, potenciar o seu aproveitamento enquanto instrumento de fixação de população e de dinamização económica, numa lógica de sustentabilidade que permita preservar e valorizar ativos ambientais significativos. Neste âmbito importa ainda desenvolver a conectividade territorial enquanto condição instrumental quer para a coesão territorial, aproximando populações, quer para a competitividade, eliminando ou diminuindo barreiras à internacionalização dos produtos e mercados nacionais.

Neste âmbito, devem destacar-se os ativos territoriais que estão no cerne desta estratégia do Governo para a coesão territorial, como o mar, o desenvolvimento agrícola e, por último, o desenvolvimento do sistema de conectividade territorial.

No que se refere ao Mar, a estratégia do Governo assenta no desenvolvimento das atividades que lhes estão mais ligadas e que permitam, até 2020, duplicar o peso da economia do mar no PIB. Assim, é necessário garantir o apoio ao desenvolvimento da frota pesqueira e da marinha mercante; ao desenvolvimento, apetrechamento e promoção dos portos portugueses e dos respetivos complexos logísticos e ligações rododotroviárias; e ao desenvolvimento da aquicultura, como uma atividade com enorme potencial de expansão em território nacional. No âmbito da atividade portuária, será concluída a implementação da janela única logística, através da introdução da Fatura Única Portuária, simplificando os processos e reduzindo encargos administrativos e de contexto.

Foi, adicionalmente, criado o Fundo Azul, um mecanismo de incentivo financeiro ao arranque de atividades ligadas ao mar, sejam elas tradicionais ou inovadoras. As atividades a financiar incluem a preservação do património natural e a investigação e inovação, passando também pela gestão de riscos e pelo desenvolvimento empresarial.

Também no que respeita à produção de energias renováveis ligadas ao mar, eólica *offshore* e das ondas, serão criadas condições, através do desenvolvimento da Estratégia Industrial para as Energias Oceânicas, para o desenvolvimento de projetos piloto que evoluam para projetos com maturidade comercial e industrial.

Finalmente, assume particular importância a criação de Centro de Observação para o Atlântico, suportado nas parcerias internacionais existentes e a desenvolver no âmbito do Horizonte 2020, com o objetivo de estruturar programas e subprogramas de investigação, em cooperação com redes internacionais dedicadas às ciências do mar.

O Governo português aprovou recentemente um ambicioso plano de investimento na infraestrutura ferroviária, contemplando a modernização de cerca de 1200 km de rede. No âmbito deste plano, serão concretizadas as principais ligações a Espanha e à Europa: Aveiro-Salamanca e Sines/Lisboa-Madrid, a renovação de parte da linha do Norte e a eletrificação de mais de 400 km de linhas existentes. Estes investimentos incluirão o início da instalação do sistema europeu de gestão de tráfego ferroviário (ERTMS/ETCS)<sup>13</sup>, o aumento do comprimento de cruzamento dos comboios para 750m e a preparação da

---

<sup>12</sup> A eficiência energética nas empresas, que também constitui um instrumento relevante para a eficiência em contexto urbano, é objeto de referência específica no âmbito do capítulo sobre a promoção da inovação e competitividade da economia portuguesa.

<sup>13</sup> Foram já submetidas duas candidaturas ao Mecanismo Interligar a Europa.

migração para a bitola *standard*. Pretende-se assim garantir o aumento de eficiência do transporte ferroviário, designadamente na componente de transporte de mercadorias, em termos de (i) aumento da capacidade da rede, quer em carga, quer em número de comboios; (ii) redução dos custos de transporte; (iii) redução dos tempos e trajeto; e (iv) melhoria das condições de segurança e fiabilidade. Por outro lado, estes investimentos, para além de potenciarem as ligações internacionais, promoverão a ligação entre o litoral e o interior, bem como a ligação deste último ao mercado ibérico.

Relativamente ao desenvolvimento da atividade agrícola, importa destacar a importância que o desenvolvimento de condições de infraestruturas e de contexto tem, quer no desenvolvimento dessa atividade, quer na garantia de um desenvolvimento rural mais harmonioso e sustentável. Deste modo, é necessário assegurar que os investimentos na expansão e requalificação da rede de regadio nacional são continuados, visto que o desenvolvimento destas infraestruturas é fundamental para desenvolver uma atividade agrícola competitiva e sustentável, bem como para a própria sustentabilidade e preservação dos territórios rurais, através da criação de uma nova dinâmica económica e do aumento do emprego. Prevê-se que estes investimentos sejam lançados no início de 2017.

O desenvolvimento dos territórios de baixa densidade é essencial para a coesão territorial. Estes territórios possuem um vasto e diversificado leque de recursos específicos e idiossincráticos que devem ser preservados e, simultaneamente, aproveitados para garantir a permanência de presença humana através da dinamização económica e de uma melhor ligação entre os espaços urbanos e rurais. Com este propósito, o Governo constitui a Unidade de Missão para a Valorização do Interior, que vai criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial que promova um ordenamento do território equilibrado, estimule a criação de parcerias urbano-rurais, promova coligações de cidades médias, lance projetos apoiados por instituições científicas e de produção de conhecimento, intensifique a cooperação transfronteiriça e promova a repovoação e redinamização daqueles territórios.

Simultaneamente ao desenvolvimento do plano de trabalhos da Unidade de Missão, o Governo lançará medidas de revalorização do interior do território, designadamente a criação de um sistema de incentivos que promova o desenvolvimento económico e a criação de emprego nestas áreas, através de apoios ao investimento empresarial que promovam a criação, expansão ou modernização de micro e pequenas empresas (medida a ser lançada ainda em 2016, prevendo-se que disponibilize 30 milhões de euros de apoio dos fundos europeus).

Neste contexto, o Governo irá estimular, nas cidades e regiões, a centralidade do conhecimento em estreita colaboração com os atores locais. Nesse sentido, implementará uma rede de «Cidades e Regiões com Conhecimento», com dinamização de instituições de I&D e de ensino superior, compreendendo, entre outros aspetos, o desenvolvimento de agendas temáticas de investigação e inovação assim como aprofundando o conhecimento do território nas suas várias dimensões”

### **Mobilidade Sustentável**

Os sistemas de transporte apresentam um nível insuficiente de intermodalidade, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis ligeiros de passageiros, e um insuficiente desenvolvimento de outros meios de transporte. Por outro lado, o setor dos transportes representava, em 2014, cerca de 75% do consumo total de petróleo e produtos de petróleo, contribuindo de forma expressiva para a manutenção dos elevados níveis de dependência energética do nosso país.

O Governo pretende apoiar a adoção e a implementação de medidas de mobilidade orientadas para a transferência modal e a eficiência energética, especialmente aquelas que impliquem uma transferência do transporte individual para o transporte coletivo, para as modalidades partilhadas e para os modos suaves ou elétricos, tornando simultaneamente a economia das regiões mais eficiente e produtiva.

Neste contexto, será implementado um novo modelo de organização, atribuindo um papel relevante às autarquias locais no planeamento e gestão das redes de transportes, de forma a garantir a sua

participação na política de mobilidade sustentável, incluindo as Autoridades de Transporte. Será também mantido o empenho na melhoria da eficiência das empresas públicas de transporte de passageiros e do processo de gestão da sua dívida histórica, sem comprometer os níveis de investimento necessários à correta operação das empresas.

O novo modelo preconizado para os transportes rodoviários nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, e que ainda está a ser desenvolvido, clarificará as obrigações de serviço público das empresas, mantendo-se o Estado responsável pelas obrigações de interesse nacional. Os municípios, pela primeira vez envolvidos, serão responsáveis quer pelas medidas que possam potenciar a redução dos custos de produção (como, por exemplo, promover a melhoria da velocidade comercial), quer pelo pagamento de obrigações de serviço público associadas à rede e à acessibilidade oferecida, permitindo por essa via uma exploração equilibrada por parte dos operadores de transporte.

Em paralelo com a estabilização do novo modelo de organização e gestão dos transportes nas áreas metropolitanas, serão retomadas as ações de planeamento e estruturação da expansão das redes de metropolitano de Lisboa e do Porto.

É reconhecido que o transporte público coletivo regular e o transporte público individual, em táxi, não têm conseguido dar resposta cabal às particularidades, quer da baixa procura associada a povoamentos rarefeitos ou disseminados ou a períodos horários específicos - como é o caso do período noturno -, quer ainda da baixa procura decorrente da heterogeneidade de necessidades crescentes de deslocação no tempo e no espaço, associadas a novos padrões de mobilidade das sociedades urbanas atuais. Será, por isso, reforçada a promoção do serviço público de transporte coletivo rodoviário de passageiros, em particular, com a substituição de 500 veículos até 2018. Em simultâneo, o setor do táxi merecerá particular atenção com vista à sua modernização. A nível das frotas, as medidas serão direcionadas para a renovação de mil unidades até 2020, e para a descarbonização através da introdução de veículos elétricos, pretendendo-se com esta medida contribuir para alavancar a mobilidade elétrica em Portugal e convergir para as metas ambientais e energéticas definidas.

A aposta geral na mobilidade elétrica será reforçada como instrumento para a descarbonização da economia. Incentivar-se-á a adesão ao veículo elétrico, redesenhando o quadro de incentivos, com o objetivo de reforçar a atratividade quer por parte dos privados, quer pelos detentores de frotas com maior consumo dentro das cidades. Será também alargado o número de postos de carregamento.

Serão ainda criados instrumentos de regulação para acolher novas formas de mobilidade, incluindo o transporte flexível e o *carsharing*, entre outros, e será incentivada a mobilidade suave (em particular no que toca à promoção do uso da bicicleta), através de iniciativas locais e da criação de condições para a intermodalidade com sistemas de transporte público.

Estas medidas permitirão reduzir em 14% as emissões de CO<sub>2</sub> no setor dos transportes até 2020, face a 2005.

## **Economia circular**

A Economia Circular tem como objetivo imediato a gestão racional dos recursos com particular incidência para os recursos materiais, a energia, a água e o uso do solo, permitindo uma clara ligação entre o desempenho ambiental e socioeconómico.

Neste contexto, a economia circular deve ser entendida como uma mudança de paradigma que se deve estender a todo o ciclo de vida dos produtos, sendo de destacar a importância do Eco design como fator inovador.

Assim, alguns aspetos merecem ser fomentados como é o caso das compras públicas ecológicas, de forma alinhada com as práticas de *Green Public Procurement* da União Europeia, apostando no desenvolvimento da estratégia para as “Compras Públicas Ecológicas 2020”.



Será igualmente prosseguida a reforma da Fiscalidade Verde, incentivando comportamentos ambientalmente corretos e cumprindo o princípio do utilizador-pagador. As novas medidas de Fiscalidade Verde serão dirigidas para áreas como a eficiências energética e energias renováveis, transportes, resíduos e economia circular, agricultura e florestas, recursos hídricos, ordenamento do território e conservação da natureza. As novas medidas devem ser anunciadas até ao final do 1.º semestre de 2016 e incluídas no Orçamento de Estado para 2017.

Será ainda concretizado o aumento da capacidade e eficiência dos processos de tratamento nas instalações de Tratamento Mecânico e Biológico (TMB) de resíduos urbanos, permitindo retirar a fração de resíduos recicláveis ou valorizáveis que ainda são colocados nos resíduos indiferenciados, a valorização material e orgânica dos resíduos urbanos, contribuir para a redução progressiva da deposição de resíduos em aterro e ainda a redução de gases com efeito de estufa associado à redução das emissões pelo desvio da deposição de RUB em aterro.

Ao nível da política dos 3R (reduzir, reduzir e reciclar), pretende-se a redução da deposição em aterro dos resíduos urbanos biodegradáveis, bem como aumentar a taxa de preparação dos resíduos para reciclagem, como o objetivo de em 2020: reduzir 63% para 35% a deposição em aterro dos resíduos urbanos biodegradáveis; aumentar de 24% para 50% a taxa de preparação de resíduos para reciclagem.

Também no âmbito do Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagem (SIGRE) será promovido o aumento da concorrência ao nível das sociedades gestoras de resíduos de embalagens.

### **Promoção dos valores naturais e da biodiversidade**

As políticas nacionais de conservação da natureza visam, no essencial, projetar as áreas classificadas enquanto ativos estratégicos para o desenvolvimento nacional, orientando a ação para a realidade objetiva das espécies e dos habitats, mas também da ação do próprio homem naquilo em que cria relações simbióticas com a natureza. Assim, as áreas protegidas deverão constituir um propósito de desenvolvimento que valorize a presença da espécie humana e reconheça a sua importância no conjunto da biodiversidade, sendo para tal necessário criar condições para fixar as populações nestas áreas, desenvolvendo uma estrutura económica que permita sustentar as dinâmicas sociais, fazendo uso dos recursos singulares que estas áreas proporcionam e que as diferenciam.

Neste contexto, é necessário dinamizar uma maior fruição dos espaços, quer para usos residenciais quer para ocupação temporária em particular de natureza turística, apoiando a reabilitação sustentável do relevante parque edificado ocioso existente em áreas protegidas, conferindo-lhe melhores condições de habitabilidade e permitindo o seu uso efetivo. Pretende-se evidenciar os serviços que estes ecossistemas sustentam e desenvolver uma relação de proximidade entre o homem e a natureza, para que as áreas protegidas sejam cuidadas e permitam a melhoria da biodiversidade e a conservação da natureza. Portugal pretende, assim, reforçar as políticas de conservação da natureza, melhorando o estado dos habitats e espécies e aumentando a biodiversidade.

Também o litoral, os rios e respetivas zonas inundáveis constituem áreas prioritárias no âmbito da conservação dos valores naturais. Como tal, é dada particular relevância às políticas de prevenção, proteção e adaptação dos territórios litorais e ribeirinhos, nomeadamente através de intervenções integradas. Neste contexto, encontra-se em elaboração o Plano de Ação para a Proteção e Valorização do Litoral para o período 2016-2020, que se constituirá como um instrumento para a gestão integrada de intervenções e de operacionalização dos objetivos traçados, e, em fase de conclusão, os Planos de Gestão de Riscos de Inundação, incluindo sistemas de previsão e de alerta, considerando as características de cada bacia ou sub-bacia hidrográfica.

### 3.1.4. Modernização do Estado

O funcionamento do Estado português continua a registar ineficiências significativas em algumas áreas, criando restrições ao investimento, ao desenvolvimento económico e à vida dos cidadãos.

Entre os entraves ao desenvolvimento das empresas, registam-se a existência de elevados encargos administrativos para as empresas, nomeadamente no cumprimento das obrigações fiscais e parafiscais, a excessiva complexidade de alguns processos de licenciamento, incluindo o licenciamento ambiental, e a incerteza nos procedimentos administrativos.

A reduzida eficiência do sistema judicial afeta também de forma determinante a vida das empresas e dos cidadãos e a competitividade da economia. A morosidade processual nos tribunais, a morosidade no processo executivo e o funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais têm impacto direto na atividade das empresas e fragilizam a confiança no sistema judicial.

Para assegurar o desenvolvimento económico e o emprego é necessário criar um Estado moderno, inovador, inteligente e descentralizado, aprofundando a democracia local e descentralizando atribuições e competências para as autarquias locais, numa lógica de subsidiariedade.

Portugal assume a prioridade estratégica de acelerar reformas relevantes de modernização do Estado, ultrapassando fragilidades no ambiente empresarial, barreiras regulamentares, custos de contexto e complexidades nos procedimentos legislativo e administrativo.

#### **Um Estado mais simples e mais próximo**

Um Estado moderno deve ser simples, eficiente e próximo na sua relação com os cidadãos e as empresas, procurando dar respostas atuais, úteis e atempadas.

Aspeto central na concretização destes objetivos é o retomar do Programa Simplex, envolvendo todo o Governo e áreas de intervenção da administração central, a administração local e, ainda, diversas entidades públicas e privadas que prestam serviços essenciais aos cidadãos e às empresas. No Simplex serão definidas e concretizadas medidas de simplificação administrativa e legislativa que reduzem encargos administrativos, diminuem tempos no cumprimento de obrigações das empresas, facilitam o acesso a serviços públicos pelos cidadãos e garantem mais e melhor informação a todos.

Neste âmbito, é, desde logo, de sublinhar a simplificação do inventário permanente, aliviando os custos de contexto no cumprimento desta obrigação fiscal e contabilística. Será também, simplificado o regime dos licenciamentos ainda não revistos e serão integrados no Balcão do Empreendedor, cuja acessibilidade será melhorada, todos os licenciamentos, incluindo licenciamento ambiental. Neste domínio específico do licenciamento ambiental, em 2017 será criado o Licenciamento Único Ambiental (LUA), medida que implica a integração eletrónica de 11 diplomas legais em matéria ambiental e permite aos requerentes entregar todos os elementos instrutórios numa única vez e via internet. Em complemento, a presente medida possibilitará a articulação entre todas as entidades intervenientes, garantido um processo transparente para os cidadãos, com controlo e harmonização de prazos. O objetivo destas medidas de simplificação e racionalização, já em curso, é a redução em 15% os encargos administrativos nos processos de licenciamento. No âmbito da simplificação para a redução dos custos de contexto da economia do Mar, será implementada a certificação do processo de licenciamento do setor da aquicultura e será criada a Plataforma do Mar, serviço que permitirá aceder num único espaço a toda a informação e processos do licenciamento relacionados com a atividade económica em meio marinho.

A aplicação efetiva do “Teste PME” e da “Comporta regulatória”, que impõem a avaliação sistemática dos encargos administrativos criados pelas medidas legislativas e a criação de uma unidade de avaliação do impacto económico de iniciativas legislativas, tem o objetivo de: por cada euro de despesa criada numa medida legislativa, seja reduzido o mesmo valor, simetricamente, de modo a que se alcance pelo menos o custo zero para as empresas e cidadãos.

Relativamente à simplificação da legislação e à garantia de estabilidade e previsibilidade normativas, foram concretizadas em dezembro de 2015 medidas que se revelam de grande importância para as empresas: a fixação de duas datas anuais para a entrada em vigor da legislação que afete a vida das empresas e a obrigatoriedade de que os diplomas apreciados em Conselho de Ministros sejam aprovados conjuntamente com a sua regulamentação.

A redinamização da Reunião Interministerial para a Modernização Administrativa (RIMA), no âmbito da qual foi criada uma Comissão informal de Simplificação Legislativa, contribui para melhorar a qualidade e simplificar a legislação, reduzindo custos para os cidadãos e empresas, através da colaboração transversal entre departamentos ministeriais e a Administração Pública.

De modo a reduzir o volume legislativo e a simplificar o sistema jurídico, foi também implementado o princípio «*one-in-one out*» (saldo positivo), que se manterá em vigor, com o objetivo de revogar mais atos legislativos do que aqueles que são aprovados por cada área da governação.

A transposição das Diretivas relativas aos serviços no mercado interno e ao reconhecimento das qualificações profissionais será concluída em 2016, adotando os atos que se considerarem justificáveis de modo a obter melhorias no ambiente de negócios e promover o aumento da competitividade económica.

### **Descentralização e subsidiariedade como base da reforma do Estado**

O Estado deve assegurar o pleno cumprimento do princípio da subsidiariedade, assegurar o aprofundamento da democracia local e implementar um processo de descentralização como pilar da reforma do Estado.

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional verão legitimado democraticamente o seu modelo de organização enquanto regiões de planeamento e de desenvolvimento territorial, sendo ainda conferida prioridade à coerência territorial da administração desconcentrada do Estado, pelo que se promoverá a integração dos serviços desconcentrados do Estado nas CCDR.

No mesmo sentido, será reforçada a cooperação intermunicipal através das Comunidades Intermunicipais e a legitimidade democrática e competência das Áreas Metropolitanas.

Será reforçado o papel dos Municípios e das Freguesias na gestão de serviços públicos de proximidade, preparando um novo enquadramento financeiro e de competências, de modo a concretizar, a partir de 2017, um novo modelo territorial, cumprindo o princípio da subsidiariedade. Os municípios terão novas competências, resultantes da descentralização de várias áreas de política pública, como a educação (com respeito pela autonomia das escolas), a saúde, a ação social, dos transportes, da cultura, a proteção civil e as áreas portuárias.

### **Inovação no setor público**

Um Estado moderno requer uma Administração Pública moderna, que incorpore a inovação e a experimentação, incentivando o envolvimento do setor público, dos cidadãos e das empresas na conceção e execução de políticas de prestação de serviços públicos de uma forma inovadora.

A criação de um laboratório de inovação no setor público, no segundo semestre de 2016, promovendo a colaboração entre inovadores, mobilizando o conhecimento e a criatividade dos centros de investigação, incubadoras, entidades privadas e serviços públicos, propõe-se reunir meios e esforços para fomentar a inovação e a experimentação de ideias inovadoras e eficientes na prestação de serviços públicos.

A sociedade civil será convidada a contribuir para a inovação no setor público, sendo que para a incentivar será realizado o concurso *Start-up Simplex*, a partir de 2016, que visa estimular a inovação e o empreendedorismo na sociedade, premiando projetos de simplificação, eficiência e eficácia da Administração Pública.

A Contratação pública será simplificada para favorecer a inovação, promovendo mecanismos mais flexíveis e transparentes de contratação pública e estimulando a inovação nas empresas.

Um elemento transversal à Administração Pública, determinante para a sua funcionalidade e modernização, é a importância dos sistemas de informação. Nesse âmbito será desenvolvida, em 2016, a Estratégia TIC 2020, de modo a racionalizar a função informática na Administração Pública, reduzindo despesa, aproveitando economias de escala e ganhos de eficiência e de eficácia, e o reinvestimento de poupanças operacionais geradas.

### **Uma Justiça ao serviço da competitividade**

Reformar a Justiça é fundamental para melhorar a competitividade e o ambiente de negócios, bem como para fortalecer a confiança dos cidadãos e agentes económicos na justiça e no Estado.

Um aspeto central para a melhoria do funcionamento do sistema judicial é a concretização de um plano de modernização tecnológica do sistema judicial, com início em 2016, resolvendo constrangimentos atuais e introduzindo automatismos, funcionalidades e atualização de sistemas, que permitirão uma maior capacidade de resposta e de desempenho do sistema judiciário.

A ação executiva será agilizada em 2016 e 2017, prevendo-se uma forte melhoria da gestão e o aumento da celeridade de decisão, designadamente através de: reforço da infraestrutura tecnológica e introdução de novas funcionalidades (intervenções no CITIUS); disponibilização de *website* para consulta de informação processual; introdução do leilão eletrónico e distribuição aleatória e equitativa dos processos pelos agentes de execução; e interface web com o SISA (sistema de suporte aos agentes de execução). A redução do número de pendências como consequência destas medidas será de cerca de 20% até 2020.

Em 2016 e 2017, será aumentada a capacidade de resposta dos Tribunais Administrativos e Fiscais, através da reorganização da jurisdição, do reforço dos recursos humanos, da melhoria dos sistemas de gestão e de qualidade da informação, com vista a inverter a tendência de aumento do número de pendências.

A Resolução Alternativa de Litígios tem de ser encarada como uma alternativa acessível e credível para resolver processos de forma mais célere e económica. Em 2016, serão reforçados os meios de Resolução Alternativa de Litígios ao nível da informação, da formação e do modelo de rede dos julgados de paz e centros de mediação e de arbitragem.

#### **Caixa 5 – Aumentar a transparências nas concessões e parcerias público-privadas – REP 5**

Desde 2012 que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) foi constituída ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, sob tutela do Ministério das Finanças, tem vindo a exercer um controlo efetivo sobre as parcerias público-privadas do Estado, que incluem as parcerias no setor rodoviário, ferroviário, da saúde e da administração interna. A sua atuação tem vindo a ser exercida ao nível do reporte trimestral de informação, renegociação de contratos, avaliação e estruturação de projetos e assessoria ao Governo.

A UTAP tem centralizado das responsabilidades no âmbito da preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP e assegurando apoio técnico especializado ao Governo em matérias económico-financeiras.

Igualmente por solicitação expressa do Governo, a UTAP tem vindo a proceder à publicação trimestral de informação relativa a contratos de concessões do Estado noutros setores (concessões nos setores portuário, gás natural, eletricidade, hídrico, aeroportuário, resíduos e abastecimento de água e saneamento), bem como a intervir nos seguintes domínios, apesar de tal não decorrer da aplicação direta do referido decreto-lei, a saber: i) renegociação das concessões portuárias; ii) renegociação das concessões rodoviárias da Região Autónoma da Madeira e iii) assessoria ao Governo nas concessões

multimunicipais de abastecimento de água e saneamento, resíduos e na concessão aeroportuária da ANA.

Não obstante, constata-se que as parcerias regionais e locais não se encontram enquadradas pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, pelo que não se encontram sob o âmbito de atuação da UTAP.

Note-se, contudo, que:

- Ao nível das parcerias regionais, a UTAP tem vindo a exercer responsabilidades, nomeadamente por via da sua participação nos processos de renegociação das concessões rodoviárias da Região Autónoma da Madeira;
- Ao nível das parcerias locais, cuja maioria dos contratos são relativos ao setor de abastecimento público de água, saneamento e resíduos, encontra-se já em funções na Entidade Reguladora deste setor (ERSAR) uma Unidade Técnica que tem como principais funções prestar assessoria e acompanhamento técnico aos municípios.

A Lei de Enquadramento Orçamental incorpora os princípios da transparência com bastante evidência, em especial no artigo 74.º.

Considerando tal disposição, o Decreto-Lei nº 18/2006, de 13 de abril, que estabelece as normas de execução orçamental, **impõe a obrigação às regiões autónomas e aos municípios de, trimestralmente, prestarem informação à Direção -Geral do Orçamento e à Direção -Geral das Autarquias Locais, respetivamente, nos termos por estas entidades definidos, sobre celebração e execução de contratos em regime de parcerias público privadas e concessões de modo a permitir a existência de um registo atualizado e completo destas operações.**

No que às PPP a nível local diz respeito, o enquadramento legal em vigor determina a existência de um registo atualizado das operações. Face à ausência de informação sistematizada e atento o objetivo de promoção da transparência em matéria de PPP a nível local, a Direção-Geral das Autarquias Locais concretizou um primeiro levantamento sobre as operações existentes, reportado ao ano de 2014, na sequência do qual elaborou um relatório. **Em 2016, concretizar-se-á a recolha de informação trimestral sobre PPP a nível local, devendo posteriormente ser elaborado relatório.**

Paralelamente a Instrução 1/2016, de 12 de abril, do Tribunal de Contas, impõe às empresas públicas na qualidade de entidade concedente ou na qualidade de entidade concessionária ou subconcessionária de gestão, de obras públicas e de serviço público, e às empresas concessionárias privadas de obras públicas e de serviços públicos, a obrigação de remessa ao Tribunal de Contas de, entre outros, documentos contendo informação relativa a relatórios e pareceres da entidade concedente, indicação dos responsáveis pela gestão dos respetivos contratos de concessão, identificação dos contratos de fornecimento de serviço celebrados pelo concedente no âmbito da atividade de fiscalização, acompanhamento e gestão dos contratos, bem como os relatórios e pareceres da entidade reguladora.

Desta forma, o Tribunal de Contas prosseguirá as suas competências de controlo e de acompanhamento dos contratos de concessão nomeadamente através da apreciação das alterações contratuais, dos processos de reequilíbrio financeiro e das revisões contratuais, incluindo a análise dos riscos contratuais e da razoabilidade das remunerações acionistas, à luz dos princípios de interesse público.

## **Caixa 6 – Contratos de Subconcessão de Transportes e Privatização da TAP – REP 5**

### **Transportes Urbanos**

Os contratos de subconcessão de transportes de Lisboa e do Porto celebrados pelo anterior Governo padeciam de vícios que determinaram a sua anulação.

Em primeiro lugar, e à exceção do Metro do Porto, é de salientar que estes contratos não cumpriam as normas europeias no que diz respeito ao serviço público de transportes, patente no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23 de outubro, que determina que um operador interno não pode subconcessionar “parte substancial” dos serviços. Na realidade, nos casos dos transportes de Lisboa e do Porto os contratos de subconcessão atribuíam todo o serviço de transportes de Lisboa e do Porto aos operadores privados, o que, claramente, constitui uma violação das regras europeias.

Em segundo lugar, todos os contratos de subconcessão em causa violavam as regras constantes do regime jurídico das Parcerias Público-Privadas (Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio), sobre publicitação do anúncio, prévio ao lançamento das referidas parcerias. Os contratos de subconcessão celebrados pelo anterior Governo eram lesivos para o Estado e para os utentes, aprofundavam a degradação do serviço público de transporte e desincentivavam a sua utilização, resultando em prejuízos globais para a economia

O operador privado não ficava obrigado a melhorar a prestação de serviço em função das necessidades de mobilidade da população, podendo propor ajustes que maximizassem a receita, mas sem estímulos para procurar servir zonas mais carenciadas, e a cristalização da rede implicaria que, no futuro, qualquer alteração relevante constituiria um sobrecusto para o Estado.

Os contratos previam apenas uma margem de alteração da rede de 5%. Qualquer decisão de repor a acessibilidade da cidade teria custos muito significativos, anulando as “supostas poupanças” do negócio como denominaram, e bem, os técnicos da Comissão Europeia.

Mas mais grave, escondiam um pagamento no dia seguinte ao término da concessão, relativo à compra pelo concedente da frota colocada pelo privado a um preço superior do que o resultante da compra menos a sua depreciação de mercado o que em boa parte colocava uma vez mais em causa as “supostas poupanças”. Os contratos também não incorporavam nenhuma das medidas do Livro Branco dos Transportes de eliminação/introdução de tecnologias e combustíveis alternativos na frota urbana não contribuindo por essa via para a defesa da estratégia europeia e nacional para a descarbonização das cidades.

Por último, é de salientar que estes contratos de subconcessão não envolviam nem foram articulados com as autarquias locais na gestão de transportes urbanos. O facto de ter sido determinada a anulação dos contratos de subconcessão, com base nos fundamentos legais anteriormente referidos, não significa que isso represente um acréscimo de custos para o Estado. Será mantido o empenho na melhoria da eficiência das empresas públicas de transporte de passageiros e do processo de gestão da sua dívida histórica. Serão desenvolvidas as ações necessárias ao relançamento do processo concursal da subconcessão do Metro do Porto, em plena conformidade com a regulamentação nacional e europeia. Durante 2016, será estudado um modelo de gestão para as empresas CARRIS e STCP, com maior intervenção dos municípios.

O Orçamento de Estado para 2016 apenas contempla o pagamento de subsídios de exploração às empresas relativos à comparticipação dos títulos sociais e em linha com os valores previstos para 2015.

**TAP**

A alteração de posição acionista decorrente do Memorando de entendimento celebrado entre o Estado Português e os acionistas privados da TAP destina-se a assegurar a perenidade da empresa e do seu posicionamento estratégico no quadro global.

O Memorando pretende dar estabilidade ao processo de privatização, desde logo afastando a importante incerteza jurídica resultante da fase anterior de privatização, sobre a qual o recente parecer do regulador nacional da aviação (ANAC) veio colocar fortes reservas. A não ter sido celebrado este Memorando, os riscos jurídicos, económicos e financeiros para o Estado português e para os acionistas privados eram muito maiores.

A celebração deste Memorando e a respetiva concretização jurídica mantém a empresa privada, com uma gestão determinada por princípios de eficiência e operacionalidade, no quadro do Plano Estratégico oportunamente aprovado, que não se alterou. As operações a realizar para o efeito desenvolver-se-ão em contexto de mercado. O Plano de Negócios e de Capitalização da empresa e a sua recuperação financeira decorrerão do modo programado. Os direitos económicos que o Estado português assegurou no quadro do Memorando defendem aliás de modo muito substancial o interesse público.

### **Caixa 7 – Contratação pública e combate à corrupção – REP 5**

O fenómeno da corrupção na contratação pública obriga à compreensão dos casos típicos, como a falta de transparência nos concursos e abuso de ajustes diretos com consulta a uma só entidade, conflito de interesses, programas de concurso deficientes e desrespeito dos prazos previstos, exigindo a adoção de medidas preventivas.

Nesse sentido, propõem-se as seguintes medidas preventivas:

#### **Transparência nos concursos**

O respeito pela concorrência e a regra do concurso público são fundamentais, não havendo razão para não realizar a consulta ao mercado. Deve por isso promover-se uma ampla utilização dos diversos procedimentos de natureza aberta e concorrencial, com destaque para o concurso público, limitando-se a utilização do procedimento de ajuste direto com consulta a apenas uma entidade.

É também essencial que em todos os procedimentos concursais sejam fixados prazos adequados para a elaboração de propostas e de candidaturas, e que os mesmos sejam integralmente respeitados.

#### **Introdução da consulta preliminar**

Antes da abertura de um procedimento de contratação, a entidade adjudicante deve realizar consultas informais ao mercado a fim de preparar o procedimento.

Propõe-se que a consulta preliminar deve ser exigível em nome da transparência e clareza processual e evitando a adjudicação de favor.

#### **Utilização preferencial da contratação eletrónica**

Propõe-se que na instrução dos procedimentos de formação de contratos públicos sejam utilizados preferencialmente meios eletrónicos, com exclusão dos ajustes diretos simplificados pela sua própria natureza.

Pela contratação eletrónica e com a utilização das plataformas eletrónicas resultam deveres especiais, tanto para as entidades adjudicantes como para os concorrentes.

Além disso, a utilização destes meios permite de forma mais adequada a documentação e registo de todos os atos do processo, o que constitui um elemento fundamental para o controlo da legalidade dos procedimentos e, consequentemente, para a prevenção da corrupção.

#### **Aperfeiçoamento dos cadernos de encargos**

Propõe-se o aperfeiçoamento do conteúdo dos cadernos de encargos, com vista à ponderação exata dos custos, designadamente na execução de obras públicas, acautelando o risco de ultrapassagem dos encargos inicialmente previstos. Os casos que podem levar à modificação dos contratos na fase de execução devem ser regulados de forma completa e transparente, exigindo-se rigorosa fundamentação, de modo a impedir que na fase de execução seja prejudicada a concorrência ocorrida na formação do contrato. As modificações relevantes devem ainda ser objeto de adequada publicitação.

Neste campo devem ser garantidos, entre outros, uma melhor consulta e acesso à informação, a promoção da concorrência e da participação de mais fornecedores, a revisão do modelo de cálculo dos preços e a uniformização de procedimentos.

#### **Prevenção e eliminação de conflito de interesses**

Desenvolvimento de ações de garantia da imparcialidade dos órgãos avaliadores e dos órgãos decisores, através da imposição de obrigação declarativa por parte dos mesmos nos procedimentos de avaliação de propostas e de adjudicação.

É necessário fortalecer a cultura de imparcialidade, quer nas entidades adjudicantes, quer nos operadores económicos. Deve ser criada uma declaração comum de inexistência de conflitos de interesses aplicável às entidades adjudicantes, e não apenas às entidades adjudicatárias, a partir de determinado valor contratual.

#### **Calendarização:**

##### **2016 – Com a entrada em vigor das alterações ao Código dos Contratos Públicos**

Ainda relativamente à corrupção, ressaltam-se ainda algumas medidas de combate ao crime económico, com vista à redução do tempo das investigações, à maior capacidade de repressão do crime e ao aumento da confiança dos cidadãos e dos agentes económicos na justiça penal e no Estado.

Para o efeito promover-se-á:

- Operacionalização da Unidade Nacional de Investigação da Criminalidade Informática da Polícia Judiciária, que inclui um setor de investigação de fraudes relativas a meios de pagamento e sistema bancário, com reforço de equipamentos e atualização tecnológica;
- Robustecimento da cooperação policial internacional da Polícia Judiciária;
- Dinamização do Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA) e do Gabinete de Administração de Bens (GAB);
- Alinhamento das estratégias da Polícia Judiciária, Inspeção-Geral dos Serviços da Justiça e Comissão de Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça na deteção e repressão dos ilícitos na área da contratação pública, ações executivas e insolvências e corrupção.

#### **Calendarização:**

Em curso:

2015 - Criação da Unidade Nacional de Investigação da Criminalidade Informática (UNICI). Estudo a 5 anos do impacto da aplicação da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho.



Prevista:

2016 - No primeiro semestre de 2016, regulamentação da UNICI e do GRA e GAB.

2016 - Até final do ano total operacionalização da UNICI e definição da estratégia de alinhamento das 3 entidades de investigação e supervisão, e fortalecimento da estrutura de cooperação policial internacional.

## 3.2. Endividamento da Economia

Os últimos anos demonstraram que é a falta de investimento que tem colocado mais barreiras ao crescimento económico. Face à exposição da economia portuguesa a níveis elevados de endividamento, importa prosseguir uma estratégia de desenvolvimento que garanta a sustentabilidade das do endividamento, bem como a diversificação de fontes de financiamento por parte das empresas, de modo a reduzir a sua exposição ao crédito.

### 3.2.1. Programa CAPITALIZAR (REP 4)

Em Portugal, as micro, pequenas e médias empresas (PME) representam, de acordo com dados do INE de 2014, cerca de 99% do número total de empresas, 80% do total de emprego e cerca de 60% do total do volume de negócios das sociedades não financeiras. Apesar do processo de desalavancagem iniciado em 2012, o setor privado, em particular as sociedades não financeiras (SNF), continua a apresentar níveis excessivos de endividamento. Esta realidade torna-se ainda mais premente pelo facto das estruturas financeiras das SNF estarem fortemente dependentes do crédito bancário, sobretudo de curto prazo. Com efeito, o movimento de desalavancagem financeira encetado pelos bancos portugueses nos últimos anos levou ao agravamento dos critérios de risco e colaterais exigidos, o que se repercutiu fortemente na atividade das PME. Sem acesso direto aos mercados de capitais internacionais, estas viram-se, assim, privadas da principal fonte de financiamento, o que compromete seriamente a retoma do investimento empresarial e, por conseguinte, o relançamento da economia portuguesa e o crescimento económico.

Face a este enquadramento, é premente desenhar medidas que agilizem o acesso das PME ao financiamento e promovam a sua capitalização, assente em estruturas financeiras mais equilibradas e menos dependentes de capitais alheios. É igualmente premente criar condições que garantam a sobrevivência de empresas consideradas economicamente viáveis, contribuindo para manter a atividade económica e o emprego existente nessas empresas, impulsionando movimentos de reorganização e regeneração destas empresas.

Os eixos e as prioridades identificadas no programa de capitalização das empresas portuguesas, Programa Capitalizar, inserem-se no âmbito da iniciativa do Governo de criação da Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas (EMCE)<sup>14</sup>.

As medidas de política pública direcionadas à capitalização de empresas, de que são exemplo as constantes do presente documento, e que serão objeto de aprofundamento no âmbito dos trabalhos da EMCE, repartem-se nos eixos de Capitalização e de Reestruturação.

### Capitalização

Através deste Eixo pretende-se promover uma abordagem estruturada aos instrumentos de financiamento, estimular o recurso a fontes de financiamento alternativas ao crédito bancário e dinamizar e acelerar o acesso aos fundos estruturais e a investimento estrangeiro.

Atendendo à necessidade premente de minimização das falhas do mercado ao nível do financiamento e da capitalização das empresas, designadamente ao nível da disponibilidade e do custo do financiamento e dos níveis de oferta de instrumentos de capitalização, é prioritária a disponibilização de **novos instrumentos financeiros**, quer de dívida, quer de capitalização, direcionados à melhoria das condições de investimento produtivo das empresas e ao reforço da sua competitividade. Parte destes novos

---

<sup>14</sup> Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2015, de 23 de dezembro. Esta estrutura, a operar desde janeiro do presente ano, tem vindo a desenvolver uma análise abrangente e transversal com vista à conceção de novas medidas de apoio à capitalização das empresas, com especial enfoque nas PME e empresas de média capitalização com potencial de desenvolvimento (*mid caps*).

instrumentos financeiros será financiada com recurso aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), disponíveis no âmbito do Portugal 2020, na ordem dos 2 mil milhões de euros.

Os instrumentos em que será materializada e operacionalizada a estratégia de financiamento direto às empresas e à sua capitalização serão vocacionados para o apoio a PME, quer em fases iniciais do seu ciclo de vida, quer para o desenvolvimento de projetos de expansão com forte cariz inovador e forte potencial de crescimento.

Assim, no âmbito dos **Instrumentos Financeiros de Capitalização “Crescimento e Inovação”**; foram já lançados instrumentos financeiros que permitirão, com disponibilização efetiva às PME prevista para o terceiro trimestre de 2016, uma alavancagem de fundos estimada em cerca de 1,5 mil milhões de euros, o que representa a primeira tranche de uma dotação que irá permitir, até 2020, um investimento total de cerca de 18 mil milhões de euros em mais de 8.000 PME. Destes, destaca-se a **Linha de Crédito com Garantia Mútua**, que visa reforçar os instrumentos de financiamento por capitais alheios, através da concessão de garantias a sociedades de garantia mútua; a **Linha de financiamento a operações de capital reversível**, que visa reforçar a capitalização das PME e melhorar os seus rácios de autonomia financeira, através do cofinanciamento de operações de capital reversível junto de PME; e **Linhas de financiamento a fundos de capital de risco e *business angels***, que visa promover o empreendedorismo e reforçar os capitais próprios de empresas em fase de arranque, através do coinvestimento em fundos e investidores de risco.

Paralelamente, foi lançada a **Linha de apoio à qualificação da oferta do turismo**, dirigida ao financiamento a médio e longo prazo de projetos de investimento no setor do Turismo e, em breve, será criado o **Fundo Inovação Turismo**, com vista à flexibilização das condições de acesso ao financiamento pelas empresas do setor e ao reforço das suas estruturas de capitais.

Adicionalmente, com vista à sensibilização e capacitação dos agentes económicas para o acesso a novas formas de financiamento e capitalização ou angariação de novos investidores, propõe-se a implementação, no plano nacional, de uma plataforma de aconselhamento ao investimento e ao financiamento, complementar à Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento, instituída no âmbito da criação do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e dos respetivos objetivos.

Considerando a situação de descapitalização das empresas portuguesas e a forte dependência do financiamento bancário, é essencial criar condições que permitam às empresas portuguesas a **diversificação das suas fontes de financiamento**, em particular através de instrumentos que promovam a desintermediação financeira e o acesso direto aos investidores.

Para isso, revela-se fundamental **dinamizar o acesso ao mercado de capitais** por parte de PME e *mid caps*, em especial através de instrumentos de capital, fundos especializados de dívida ou instrumentos híbridos, assim como reduzir e simplificar os encargos associados à presença destes agentes no mercado de capitais.

Neste contexto, propõem-se as seguintes medidas: (i) a revisão do enquadramento subjacente à participação de PME e *mid caps* no mercado de capitais, designadamente através da redução dos custos de acesso, manutenção e transação em bolsa, em especial no mercado secundário, bem como da implementação de incentivos que contribuam para uma maior desintermediação financeira e um acesso mais direto aos investidores; (ii) a adequação e simplificação das obrigações de informação e de publicitação para a participação no mercado de capitais; (iii) a avaliação da exequibilidade de alternativas de financiamento, como operações de emissão de papel comercial e de dívida agrupada ou conjunta para PME e *mid caps*; (iv) a promoção de operações de titularização de créditos de PME e *mid caps* através da prestação de garantias às carteiras de crédito; (v) a criação de mecanismos de avaliação e de notação financeira de PME, a custos comportáveis, que facilitem o acesso a financiamento; (vi) a revisão do quadro regulatório aplicável a novos instrumentos para financiamento de empresas de menor dimensão

(*crowdfunding, peer2peer*), designadamente através da atribuição de apoios que incentivem a partilha de risco entre investidores.

O sistema fiscal português revela ainda limitações significativas no que respeita a incentivos ao financiamento das empresas com recursos a capitais próprios e à respetiva retenção, o que justifica, em parte, a forte dependência do setor não financeiro em relação ao financiamento por capitais alheios, determinando igualmente o baixo ritmo de desalavancagem verificado.

Propõe-se, assim, que a estratégia em sede de política fiscal para a recapitalização das empresas assente na evolução para uma maior **neutralidade no tratamento do financiamento por capitais próprios** e por capital alheio, através da consolidação das limitações já previstas à dedutibilidade fiscal dos custos de financiamento, de forma a promover o recurso a capitais próprios, bem como do reforço de um regime de dedutibilidade fiscal do custo do capital, com a revisão do regime de remuneração convencional do capital social.

A burocracia, as obrigações de reporte e os encargos resultantes de alterações legislativas ocupam uma parte significativa da atividade e recursos dos empresários portugueses, penalizando o que deveriam ser as prioridades das suas empresas.

Nesta medida, como **melhorias de contexto do ambiente empresarial**, propõe-se a simplificação dos procedimentos legais e regulatórios necessários para aumentos de capital, designadamente por incorporação de suprimentos ou prestações acessórias.

Propõe-se ainda a revisão da informação requerida às empresas no âmbito da Informação Empresarial Simplificada (IES) e da declaração mensal de remunerações, tendo em consideração as obrigações de reporte à Administração Fiscal já exigidas às empresas.

## **Reestruturação**

A criação de instrumentos financeiros vocacionados para a reestruturação e relançamento de empresas viáveis e com potencial de expansão e a otimização do enquadramento legal aplicável à reestruturação empresarial, surgem como prioridades na prossecução do objetivo da promoção de processos de transação de empresas ou de ativos empresariais suscetíveis de assegurar a regeneração e recapitalização do tecido empresarial, nomeadamente através de operações de concentração ou de alienação de capital.

A vertente de reestruturação e relançamento, subjacente a um dos eixos da **Estratégia para os Instrumentos Financeiros de Capitalização “Reestruturação e Relançamento”**, visa promover um reforço dos instrumentos financeiros disponíveis para a capitalização de empresas com potencial de viabilidade em processos de reestruturação no âmbito de pedidos de insolvência ou de mecanismos extrajudiciais (PER e SIREVE), bem como em situação de saída de processos bem-sucedidos. Neste sentido, importa ainda desenvolver uma avaliação destes mecanismos extrajudiciais que possibilite a identificação das potenciais situações a melhorar no tratamento destes processos.

No âmbito desta estratégia, promover-se-á, através do Fundo Capitalizar a criar, uma articulação entre credores de diversa natureza através da adoção de uma posição comum face a casos concretos de necessidades de reestruturação, mediante a aquisição prévia ou “gestão sob mandato” dos créditos sobre as empresas. Pretende-se, com a intervenção deste Fundo, dar uma resposta às necessidades adicionais de financiamento em “*fresh money*”, principalmente as destinadas a assegurar a fase de relançamento da atividade. Prevê-se que este instrumento seja disponibilizado até ao início do quarto trimestre do corrente ano.

A promoção de uma atuação conjunta e articulada na **resposta dos credores públicos aos casos de reestruturação empresarial** é uma prioridade na melhoria e agilização destes processos, pelo que neste âmbito se propõe: (i) a articulação entre a Administração Fiscal (AF) e a Segurança Social, através da troca de informações e tomada de posições concertadas com vista à cobrança de dívidas a empresas em

dificuldades económicas, apoiando, quando apropriado, a recuperação daquelas empresas; (ii) a possibilidade de alteração do órgão competente na AF para acompanhamento da situação das empresas em dificuldades, quando apropriado, tendo em vista uma melhor ponderação da situação destas empresas e a referida tomada de posições concertadas; (iii) a possibilidade de aceitação pela AF de planos prestacionais para o pagamento de dívidas de empresas em recuperação com prazos de pagamento mais longos, período de carência, perdão de juros e dispensa de garantia, considerando a situação concreta do devedor, a respetiva viabilidade económica e a posição global da totalidade dos credores.

O reforço da infraestrutura de suporte aos processos de reestruturação empresarial, designadamente ao nível da **capacitação e melhoria de qualidade de atuação dos Administradores Judiciais (AJ)**, é decisivo para a melhoria da resolução dos processos de insolvência, pelo que neste âmbito se propõe: (i) a realização dos atos processuais pelos AJ, assim como comunicações entre tribunais e administradores judiciais por via eletrónica, no Citius; (ii) a melhoria das condições de acompanhamento e de fiscalização da atividade dos AJ pela Comissão de Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça; (iii) a criação de condições de acesso eletrónico dos AJ às bases de dados de entidades públicas, nomeadamente para efeitos de identificação de bens; (iv) a promoção da renovação do quadro de AJ e reforço das suas capacitações; (v) a avaliação do processo de designação dos AJ.

A **capacitação dos empresários na área financeira**, em especial nas PME, e a **sensibilização para o uso de ferramentas de alerta precoce de dificuldades financeiras** são duas condições essenciais para melhorar os processos de reestruturação e revitalização das empresas portuguesas. Em paralelo, é igualmente importante a promoção de processos de transação e reaproveitamento de ativos empresariais produtivos, através de processos de venda céleres, que minimizem a sua perda de valor e sejam suscetíveis de promover a regeneração e recapitalização do tecido empresarial.

Neste contexto, propõe-se (i) a disseminação de um mecanismo de *early-warning*, permitindo um alerta antecipado às empresas relativamente à sua situação financeira, através do recurso a informação comunicada pelas empresas à Administração Pública; (ii) a definição de um plano de formação e de combate à iliteracia financeira; (iii) a criação de uma plataforma nacional de ativos empresariais em processo de insolvência, reestruturação ou recuperação, de forma a promover a sua reutilização empresarial.

A existência de mecanismos, nomeadamente através da criação de um novo regime jurídico, que permitam a célere **reestruturação de passivos empresariais** de empresas em dificuldades e que promovam uma ação concertada e eficaz por parte do conjunto de credores é essencial à recuperação e regeneração de negócios com potencial de viabilidade.

Neste sentido, propõe-se: (i) a conceção e lançamento de um regime jurídico de reestruturação extrajudicial de passivos empresariais, sem necessidade de intervenção pública, cuja adesão por parte das empresas decorre de forma voluntária; (ii) a definição de um regime de incentivos que promova a adesão ao regime supra mencionado e que contemple, simultaneamente, medidas fiscais favoráveis para situações de redução dos valores em dívida ou conversão de dívida em capital no contexto de reestruturação, e penalizações para os devedores que obstaculizem o processo; (iii) a criação de um regime excecional de não tributação dos rendimentos reconhecidos pelo devedor e resultantes da eliminação ou redução de créditos no âmbito do regime supra mencionado, e de aceitação fiscal, na esfera do credor, do custo associado à eliminação ou redução de créditos.

### 3.2.2. Balanço dos Bancos (REP 4)

O valor total da dívida (em termos consolidados, em dezembro de 2015) das sociedades não financeiras (SNF) ascende a cerca de 190 mil m.e. – cerca de 105,8% do PIB, o que representa uma redução de 4 p.p. do PIB face ao homólogo. Não obstante, o nível elevado do endividamento do setor empresarial nacional continua a apresentar-se como um entrave ao crescimento económico.

Do total da dívida das SNF, cerca de 113 mil m.e. representam crédito do setor financeiro, com o financiamento bancário (empréstimos e títulos de dívida) a ascender a 94 mil m.e. (compara com 101 mil m.e. no homólogo). O crédito vencido (empréstimos) registado pelo setor financeiro residente face a SNF ascende a 13 mil m.e, o que se traduz num rácio de crédito vencido de SNF junto do setor financeiro de 15,8%.

Os dados disponíveis revelam que os principais problemas resultam do (i) sobre-endividamento das empresas e (ii) a subcapitalização do sector, que apresenta um rácio médio entre o custo do serviço da dívida e EBITDA (dados trimestrais), em dezembro de 2015, acima dos 20%, e com o total da dívida a representar em média 5,6 vezes o EBITDA. Esta situação leva a que os rácios de créditos em incumprimento no setor financeiro sejam muito elevados.

O nível elevado de crédito em risco (NPLs assumindo o acrónimo da designação em inglês, 'non performing loans') em carteira do setor bancário português constitui um risco para a estabilidade financeira por, entre outros fatores, potencialmente afetar a capacidade e incentivo dos bancos a conceder crédito à economia. Esta é uma situação que afeta a generalidade dos sistemas bancários europeus.

As alternativas disponíveis hoje para endereçar esta situação são variadas e passam por programas de revitalização, como o PER e o SIREVE, a figura de Mediador de Crédito, Fundos de Capitalização ou, em estados mais degradados das condições financeiras das empresas, por processos de liquidação. Certos de que os vários elementos já disponíveis são um ponto de partida para atacar o problema, há um conjunto de medidas adicionais que são necessárias e importantes para, por um lado, articular de forma mais eficiente os mecanismos existentes e por outro, desbloquear processos que estão pendentes de solução.

Elemento importante no programa de PER ou SIREVE e crucial no processo de liquidação é o de perito financeiro, que pode aferir a viabilidade financeira da empresa ou da possível composição da sua estrutura de capital. A partir daqui, poder-se-ão habilitar soluções de capitalização das empresas e/ou melhor identificação do caminhos efetivos de desfecho.

Adicionalmente, acrescem um conjunto de medidas de âmbito regulatório que são de relevância implementar.

### **Medidas e Sugestões**

As medidas de ação sobre os NPLs devem ser tomadas, não só para incentivar a redução do stock de NPLs e, como também com cariz preventivo, direcionadas ao fluxo de novos NPLs. Nesta última vertente, no contexto dos programas de revitalização das empresas, importa entender quais as melhorias a introduzir na utilização de rácios financeiros das SNF como ferramenta de autodiagnóstico desenvolvida pelo IAPMEI; se o sistema de Early Warning System, desenvolvido pelo Banco de Portugal e utilizado como ferramenta de supervisão, é passível de ser utilizado como mecanismo de identificação de empresas em risco, de modo a antecipar a sua entrada nos processos PER/SIREVE, com vista a aumentar a eficiência dos mesmos.

As medidas direcionadas para o stock de NPLs exigem uma abordagem multifacetada. Por um lado, a eficácia e eficiência destas medidas está condicionada pela envolvente estrutural, sendo de particular importância as restrições observadas a nível do sistema legal, judicial e fiscal. Por outro lado, a capacidade dos bancos prosseguirem estratégias mais agressivas, as quais implicam habitualmente um custo relevante, encontra-se limitada pelas atuais exigências regulamentares europeias, designadamente a nível do capital, e pela capacidade de geração de resultados por parte dos bancos no atual enquadramento macroeconómico.

De acordo com dados do Banco de Portugal, 55% do total de crédito vencido encontra-se em incumprimento há mais de 3 anos. Simultaneamente, 32% do total de NPLs correspondem a créditos associados a empresas que aparentemente se encontram inativas, na medida em que não efetuaram

reporte IES durante, pelo menos, 2 anos consecutivos. Esta situação requer, no imediato, a adoção de medidas que permitam aos bancos desreconhecer do balanço, com efeito fiscal nulo, créditos associados a este tipo de situações, que se encontrem totalmente provisionados e em que as expectativas de recuperação são virtualmente nulas. Adicionalmente, torna-se também clara a necessidade de um processo de liquidação expedito que não leve à continuada deterioração do tecido empresarial.

Outra característica de destaque aponta para que 78% dos empréstimos concedidos às SNF pelo setor financeiro possuem garantias associadas. Neste contexto, é importante dotar as instituições financeiras de mecanismos necessários para que a recuperação do colateral se possa realizar e/ou garantir o interesse de terceiros na aquisição dos créditos, estando assegurada essa recuperação de colateral.

Neste contexto, e apresentando-se os níveis elevados de ativos não produtivos nos balanços das instituições portuguesas, como uma das principais preocupações prudenciais das entidades competentes, estão a ser desenvolvidas várias linhas de ação concreta:

- Recolha de informação granular sobre ativos não produtivos (NPLs e imóveis em balanço) para as maiores instituições de crédito com referência a 30 de junho de 2015 e desenvolvimento de um diagnóstico sobre a exposição e provisionamento das mesmas;
- Análise transversal dos resultados do diagnóstico e desenvolvimento de cenários possíveis para aceleração da absorção de perdas;
- Apresentação dos resultados do diagnóstico e dos impactos dos diferentes cenários previstos às maiores instituições de crédito com o objetivo de discutir estratégias de solução para as preocupações prudenciais identificadas, incluindo a solicitação de planos específicos de redução do peso dos ativos não produtivos no balanço dessas instituições com impacto na avaliação de riscos pelo Supervisor;
- Publicação de carta circular a solicitar às instituições de crédito o reporte ao Banco de Portugal da imparidade de exposições específicas da carteira de crédito e da carteira de imóveis reconhecidos por recuperação de crédito, devidamente revista pelo auditor. Solicitar, nomeadamente, a avaliação das estimativas de imparidade (i) de exposições com incumprimento de elevada antiguidade (superior a 3 anos) ou imparidade (superior a 70%), (ii) de exposições a determinadas geografias e (iii) da carteira de imóveis reconhecidos por recuperação de crédito e fundos imobiliários;
- Manutenção de reuniões periódicas com as instituições de acompanhamento dos planos desenvolvidos;
- Apresentação à indústria dos resultados do diagnóstico efetuado e discutir formas de fomento da cooperação entre instituições bancárias no sentido de agilizar a recuperação de créditos de clientes comuns entre instituições;
- No âmbito do Processo de revisão e avaliação do Supervisor (SREP) de cada instituição, a aferição do impacto dos resultados obtidos da (i) revisão dos auditores decorrente da aplicação da carta circular, bem como (ii) da execução dos planos de desinvestimento em ativos não produtivos apresentados anteriormente pelas instituições de crédito. Em resultado do processo de SREP e da monitorização efetuada, aplicar medidas (Banco de Portugal ou Banco Central Europeu) em caso de desvios significativos face aos objetivos inerentes aos planos definidos.

De salientar, por fim, que a eficácia destas medidas depende da adoção de outras medidas, designadamente de cariz legal, judicial e fiscal.

### 3.2.3. Sustentabilidade das finanças públicas (*REP 1*)

**Aplicar a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso a fim de melhorar o controlo das despesas**

Em 2015, foram introduzidas alterações legislativas na Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso, decorrente das quais foi promovida a implementação de um conjunto de melhorias no âmbito do reporte de informação e de acompanhamento da Lei, designadamente:

- Emissão de versão atualizada do manual de procedimentos da LCPA.
- Revisão da informação a reportar quanto a Fundos Disponíveis;
- Receção dos Planos de Liquidação dos PA e emissão de relatório;
- Receção das Declarações Anuais de Compromissos plurianuais e dos Pagamentos e Recebimentos em atraso.

Em termos de resultados, constata-se uma evolução positiva do *stock* de pagamentos em atraso nas Administrações Públicas desde a entrada em vigor da Lei. Entre dezembro de 2014 e dezembro de 2015, o *stock* de pagamentos em atraso reduziu-se em 626 milhões de euros, tendo a Administração Regional contribuído com uma redução de 322 M€, a Administração Local com uma redução de 202 M€ e as Entidades Públicas Empresariais integradas no Serviço Nacional de Saúde com uma redução de 102 M€.

## **Garantir a sustentabilidade e promover a reforma do Serviço Nacional de Saúde (SNS)**

### **1. Sustentabilidade**

No âmbito da promoção da sustentabilidade, o Governo apostará na melhoria na Governação do SNS para que se possa obter mais e melhores resultados.

Este aumento da eficiência será apoiado pela melhoria dos instrumentos de governação visando incentivos no atual modelo de contratualização dos serviços, reforçando a autonomia e da responsabilidade dos gestores, reduzindo as ineficiências e redundâncias no sistema, introduzindo medidas de transparência a todos os níveis, com divulgação da informação do desempenho do SNS, reforçando dos mecanismos de regulação e reduzindo situações geradoras de conflitos de interesses (incluindo as relações com a indústria farmacêutica).

A centralização das compras será reforçada, no primeiro semestre de 2016, ao nível da aquisição de medicamentos, dispositivos médicos e dos bens e serviços com maior relevo na estrutura de despesa do SNS, tendo como meta atingir os 80% do total de compras, com uma poupança estimada de 29,5 M€.

Serão implementadas medidas com impacto direto no controlo da despesa pública com saúde, nomeadamente na área do medicamento, com a prossecução da política de revisão dos preços dos medicamentos, a reavaliação das tecnologias da saúde e reforço dos medicamentos biossimilares, a revisão das convenções para a aquisição dos MCDT e outros subcontratos e o aprofundamento da política de centralização de compras, abarcando todas as aquisições do SNS. Estas medidas serão lançadas no primeiro semestre de 2016.

### **2. Reforma do SNS: cuidados de saúde primários, hospitalares e continuados**

O SNS continua centrado nos hospitais, relutantes em se articular com cuidados primários e com cuidados continuados. Uma utilização eficiente dos recursos disponíveis em saúde implica uma reforma dos cuidados de saúde que, através de um sistema de referência mais adequado e da utilização de TIC, melhore os défices de gestão e promova a articulação dos cuidados hospitalares com os outros níveis de cuidados.

#### **A. Reforma do SNS na área dos Cuidados de Saúde Primários (CSP)**

Será promovida a contratação de médicos aposentados; a agilização da colocação dos novos médicos especialistas; o desenvolvimento do papel do Enfermeiro de Família; a criação de Unidades de Saúde Familiar (USF) em regiões de baixa densidade populacional e a simplificação dos circuitos de referênciação. Neste enquadramento de reforma dos CSP será valorizada a promoção da saúde através



de uma nova ambição para a Saúde Pública, enquanto área de intervenção estratégica no sistema de saúde.

#### B. Reforma do SNS na área dos Cuidados de Saúde Hospitalares

No âmbito da reforma dos Cuidados de Saúde Hospitalares, o Governo tem como objetivos para 2016:

- Reformar o modelo de gestão e de organização hospitalar e criação dos Centros de Responsabilidade Integrada (CRI) - associando o financiamento aos resultados e promovendo a eficiência;
- Introduzir progressivamente o livre acesso e circulação dentro de unidades do SNS (Sistema Integrado de Gestão do Acesso - SIGA);
- Rever os mecanismos de contratualização com reforço dos compromissos de acesso, qualidade e eficiência (contratos de gestão);
- Implementar os Centros de Referência, reconhecidos como o expoente mais elevado de competências na prestação de cuidados de saúde;
- Promover a avaliação externa independente das experiências hospitalares existentes em regime de Parceria Público-Privada (PPP).

#### C. Reforma do SNS na área dos Cuidados Continuados Integrados

Prosseguir com o reforço dos cuidados continuados integrados prestados no domicílio e em ambulatório, contemplar os cuidados à população em idade pediátrica, designadamente os cuidados paliativos, e às pessoas com doença mental grave, sejam adultos, crianças ou adolescentes, e reconhecendo e apoiando os cuidadores informais que apoiam as pessoas dependentes nos seus domicílios.

É ainda objetivo de reforma no âmbito dos cuidados continuados integrados, o aumento do número de vagas em todas as suas tipologias em locais de manifesta carência.

#### D. Simplificação e Modernização do Sistema de Saúde

A modernização administrativa do SNS passa também por desburocratizar e acentuar a transparência, com uma aposta na simplificação de processos e procedimentos. Serão modernizadas e integradas as tecnologias da informação e as redes existentes, de forma a manter as pessoas por mais tempo no seu ambiente familiar, através da telemonitorização e a telemedicina.

O Governo procurará ainda implementar um conjunto de medidas no âmbito da modernização de processos:

- A Criação do Centro de Contato do SNS, um serviço que melhora a acessibilidade dos utentes do SNS à informação de saúde, à avaliação clínica sintomática, à orientação do utente no SNS.
- O desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação, como Registo de Saúde Eletrónico ou a desmaterialização da receita médica no Sistema de Saúde.
- A criação do Centro de Controlo e Monitorização do SNS passará a incluir o transporte de doentes não urgentes e os medicamentos prescritos em ambiente hospitalar, que permitirá o aprofundamento do programa de deteção e de luta contra a fraude.

### **Melhorar a sustentabilidade e adequação do sistema de pensões a médio e a longo-prazo**

As alterações ao sistema de pensões nos últimos anos centraram-se em medidas com o objetivo de controlar o aumento da despesa pública, designadamente através da limitação no acesso para fazer face ao aumento progressivo do total da população pensionista, em particular da decorrente das eventualidades velhice e sobrevivência. O último relatório do grupo de trabalho “Envelhecimento” do

Comité de Política Económica apresenta sinais, no longo prazo, do respeito por Portugal dos princípios de sustentabilidade financeira e económica dos sistemas de pensões.

Não obstante a pressão que fenómenos como o desemprego e a emigração continuam a colocar sobre os sistemas de pensões, urge ainda fazer face aos desafios que se colocam no plano da sustentabilidade social, através da adequação das pensões, dado que estas, na maioria das vezes, constituem o único meio de rendimento da população dos 65 anos ou mais.

O Governo repôs, através da aprovação do Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016, as regras de atualização do valor das pensões do Regime Geral da Segurança Social e do Regime de Proteção Social Convergente. Em 2016, as pensões e complementos até 628,82 euros (1,5 vezes o Indexante de Apoios Sociais (IAS)) são atualizados em 0,4%.

Em 2014, foi introduzida uma medida extraordinária no âmbito da receita, nomeadamente a alteração das regras de aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) às pensões, que passou a incidir progressivamente sobre pensões acima dos 1.000 euros (enquanto em 2013 se aplicava apenas a pensões acima dos 1.350 euros). O Governo determinou recentemente a extinção da CES a partir de 1 janeiro de 2017, através da Lei n.º 159-B/2015, de 30 de dezembro, correspondendo esta contribuição em 2016 a:

- 7,5% sobre o montante que exceda 11 vezes o valor do IAS, mas que não ultrapasse 17 vezes aquele valor;
- 20% sobre o montante que ultrapasse 17 vezes o valor do IAS.

Em janeiro de 2015, através do Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro, foi reposto parcialmente o acesso à pensão antecipada no âmbito do regime de flexibilização da idade de pensão de velhice, para indivíduos com, pelo menos 60 anos e, pelo menos 40 anos de carreira contributiva, prevendo o acesso a partir dos 55 anos, com pelo menos 30 anos de carreira contributiva nessa idade, a partir de 1 de janeiro de 2016. Contudo, considerando o agravamento das penalizações decorrentes do novo fator de sustentabilidade e da nova idade normal de acesso à reforma, que conduziam a uma redução significativa das pensões antecipadas entre os 55 anos e os 59 anos, **o Governo repôs em março de 2016 o regime parcial que vigorou em 2015, em que o acesso à pensão antecipada voltou a depender de o beneficiário ter, pelo menos, 60 anos e, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva**, por forma a garantir a sua utilidade social e evitar graves prejuízos pessoais e sociais. Este regime parcial transitório será mantido até que esteja concluída a avaliação e revisão do regime de flexibilização, a qual deve atender igualmente à necessidade de promoção do prolongamento da vida ativa.

Encontra-se, igualmente, previsto **o aprofundamento do percurso de convergência do Regime da Caixa Geral de Aposentações (CGA) com o Regime Geral de Segurança Social (RGSS)** realizado ao longo de mais de uma década, assumindo como objetivo um regime convergente. Regista-se uma tendência de estabilização no modelo da CGA, com um crescimento moderado do valor médio das novas pensões.

A melhoria das condições de sustentabilidade (financeira, económica e social) do sistema de Segurança Social deverá ter em consideração a idade da reforma e a esperança de vida, a evolução demográfica do país, as mudanças no mercado laboral e a taxa de substituição do rendimento, bem como a eficácia dos sistemas contributivos em termos de equidade e de combate à evasão e à fraude. Esta avaliação deve ainda ter em conta os efeitos da crise económica e o impacto das medidas tomadas nos anos mais recentes nos equilíbrios financeiros dos sistemas de pensões. Em 2016, será:

- Estudado o reforço do financiamento e da sustentabilidade da Segurança Social, através da diversificação das suas fontes de financiamento;
- Garantida a não alteração das regras de cálculo das prestações já atribuídas a título definitivo;
- Reavaliado o fator de sustentabilidade face às alterações ocorridas, quer de contexto, quer legislativas;

- Reavaliadas as isenções e reduções da taxa contributiva para a Segurança Social.

No âmbito da sustentabilidade do sistema importa priorizar as questões relativas à promoção da natalidade, com a adoção de medidas dirigidas às crianças e jovens, designadamente através de uma reconfiguração do Abono de Família, combinada com o acesso a serviços fundamentais, como um sistema de ensino de qualidade e cuidados de saúde adequados, bem como através do alargamento da rede de creches nos grandes centros urbanos.

A sustentabilidade do sistema de segurança social passa, ainda, por recuperar confiança naquele sistema, assegurada entre outros pela transparência que o mesmo pode oferecer. Mais transparência e confiança significará menos evasão contributiva.

Considera-se prioritário o estabelecimento de planos de combate à fraude e à evasão contributiva e prestacional, com vista a diminuir o stock da dívida e a aumentar os recursos financeiros da Segurança Social.

A confiança dos cidadãos num regime de Segurança Social decorrerá igualmente em boa medida da qualidade, proximidade, acessibilidade e facilidade de relacionamento com o sistema, com base no acesso à informação sobre direitos e deveres. Assim, o Governo pretende:

- Alterar o processo de declaração de remunerações à Segurança Social, no ano de 2016, reforçando a eficácia na deteção de comportamentos de subdeclaração e minimizando o risco de evasão contributiva;
- Aperfeiçoar e tornar mais eficaz o processo de recuperação de pagamentos indevidos e reduzir o volume de prestações sociais atribuídas indevidamente, bem como flexibilizar os mecanismos de cobrança de dívida, com o aperfeiçoamento do processo de participação de dívida, a agilização dos procedimentos para pagamento e celebração de planos de pagamento, com particular enfoque na viabilização das empresas, no decurso do biénio 2016/2017;
- Promover a uma desmaterialização progressiva dos processos de atendimento, em 2017 e 2018, privilegiando o atendimento *online*, mas conciliando-o com um adequado atendimento telefónico, e com um atendimento presencial com adequada cobertura territorial;
- Proceder a uma avaliação global dos sistemas previdencial e de proteção social de cidadania, até 2018, estudando-se opções de simplificação institucional e de simplificação da malha de prestações sociais, assegurando sempre nas medidas que dele resultem a proteção das atuais beneficiários de prestações e o reforço da eficácia global dos sistemas;
- Implementar, em 2018, novas funcionalidades que permitam a consulta da carreira contributiva e o histórico de prestações auferidas, a previsão do valor da pensão a receber e a submissão *online* de requerimentos, assim como a exploração do potencial dos dispositivos móveis enquanto canais emergentes de comunicação, garantindo-se a possibilidade de uma interação permanente entre contribuintes e beneficiários e a Segurança Social.

### **Promover o cumprimento das obrigações fiscais e garantir maior eficiência do sistema fiscal**

O Governo fixou como eixo prioritário da política fiscal o reforço significativo do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, como forma de garantir uma justa repartição do esforço tributário.

A redução da receita associada aos fenómenos de fraude e evasão fiscais e aduaneiras conduzem a uma pressão fiscal mais elevada sobre os contribuintes cumpridores, pelo que o reforço significativo do combate às práticas de fraude e evasão é essencial para garantir uma maior equidade.

Neste âmbito o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o período de 2015 a 2017 contempla a implementação de uma lista de 109 medidas (das quais 44 prioritárias) de combate à fraude e evasão fiscais e à economia paralela que serão determinantes para atingir os objetivos

de receita fiscal. O grau de implementação já atingido destas medidas (70% concluídas ou em curso) permite esperar resultados na receita fiscal já em 2016.

O Plano de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira (PNAITA) para 2016 vem ainda dar continuidade à operacionalização deste ciclo estratégico, através da orientação das atividades operacionais da inspeção tributária e aduaneira para uma mais rápida e eficaz deteção de situações de elevado risco de incumprimento fiscal, tendo como resultado um forte efeito potencial induzido na sociedade, contribuindo assim para a aumentar os índices de cumprimento das obrigações fiscais.

A Lei do Orçamento do Estado para 2016 prevê a criação de uma equipa específica na Unidade de Grandes Contribuintes da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para acompanhamento da situação tributária das pessoas singulares de elevado rendimento. A implementação desta medida incluirá, designadamente, as seguintes vertentes:

- Acompanhamento do comportamento tributário dos contribuintes e identificação e avaliação de risco dos mesmos. Esta monitorização considerará quer a informação disponível na AT, quer noutras fontes de informação, nomeadamente através de mecanismos de troca de informação com outras autoridades fiscais;
- Tratamento dos riscos (de registo, declarativo, reporte e pagamento). O tratamento será diferente em função dos riscos identificados (desde o apoio ao cumprimento até a procedimentos inspetivos), passando por propostas de alterações legislativas que cubram eventuais lacunas que estejam a ser aproveitadas, melhorias ao nível das obrigações de reporte dos contribuintes, melhorias ao nível do sistema informático e tratamento de dados.

Nos termos da autorização legislativa, o Governo procederá à transposição para a ordem jurídica nacional da Diretiva 2014/107/UE, do Conselho, de 9 de dezembro de 2014, que altera a Diretiva 2011/16/EU, de 15 de fevereiro, no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade, e a estabelecer o regime para a troca de informações de contas financeiras ao abrigo de convenções internacionais, em observância da Norma Comum de Comunicação (CRS) desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), bem como a prever que as regras de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira e de diligência devida sejam aplicadas pelas instituições financeiras relativamente a contas financeiras qualificáveis como sujeitas a comunicação nos termos da Diretiva 2014/107/UE, de 9 de dezembro, e da CRS e, bem assim, de um regime de acesso automático a informações financeiras relativas a residentes.

No uso da autorização legislativa o Governo estenderá as obrigações de comunicação também aos dados financeiros de residentes em Portugal. Está em fase de preparação o projeto de Decreto-Lei para execução da autorização legislativa.

O Orçamento do Estado para 2016 prevê uma autorização legislativa que permitirá um aditamento de novo artigo ao Código do IRC sobre informação financeira e fiscal de grupos multinacionais. No âmbito da troca de informações assim possibilitada será possível contrariar práticas de planeamento fiscal agressivo por deslocação internacional das bases tributáveis.

Será promovida a avaliação do modelo organizativo dos serviços periféricos da administração tributária, tendo em vista conciliar ganhos de escala e de eficiência na tramitação dos processos com a garantia de manutenção da proximidade e acesso aos cidadãos. Cada serviço local de finanças, mais do que um centro decisório ou inspetivo autónomo, deve constituir uma unidade de proximidade e de apoio aos cidadãos e às empresas no cumprimento das suas obrigações tributárias. Os ganhos de escala em especialização permitirão que agentes mais especializados lidem com questões levantadas por sujeitos passivos cuja atividade se revista de maior complexidade. Reveste-se ainda de elevada importância a conclusão da fusão dos serviços realizada em 2012, devendo ainda tornar-se possível o cumprimento de obrigações simples de carácter aduaneiro em serviços de proximidade.

## **Plano de ação para a reforma do Sector Empresarial do Estado**

### **1. Introdução**

O Sector Empresarial do Estado (SEE) desempenha um papel central na provisão de um conjunto de bens e serviços públicos aos cidadãos. Ao longo do tempo o SEE foi assumindo diversas configurações e o seu perímetro aumentou à medida que um conjunto de atividades desempenhadas por entidades públicas necessitou de encontrar um enquadramento jurídico-institucional mais flexível em termos de contratação de serviços e de financiamento junto do sistema bancário.

A utilização de um enquadramento jurídico institucional mais flexível proporcionou às empresas condições de operação em condições de fraca eficiência na medida em que permitiu de uma forma sistemática o financiamento de défices de exploração com recurso a endividamento junto do sistema bancário numa primeira fase e depois junto da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). O aumento do endividamento destas empresas, assim como o crescimento do serviço da dívida, determinou condições de financiamento cada vez mais restritivas. A redução das suas receitas próprias em contexto de crise, o aumento dos custos financeiros e a necessidade de aumentos de capitais sucessivos, implicou que muitas destas empresas tenham sido reclassificadas, passando a integrar o perímetro de consolidação orçamental. Neste contexto, as empresas perdem uma parte significativa da sua autonomia financeira, na medida em que passam a estar sujeitas a um controlo mais direto. Adicionalmente, o papel crescente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) na centralização do financiamento e no controlo das operações realizadas pelas empresas com o sistema bancário permitiu um controlo do seu endividamento muito significativo.

As empresas do SEE têm seguido um modelo de financiamento em que os seus défices de exploração, nos casos em que existem, têm sido financiados sistematicamente pela acumulação de endividamento junto da DGTF. As despesas de investimento das empresas são financiadas por aumentos de capital do acionista. Este modelo não impõe às empresas uma restrição orçamental ativa que induza eficiência na gestão e obrigue os gestores a fazer escolhas e, em última análise, a confrontar a(s) tutela(s) com a necessidade de redefinir a missão e/ou o financiamento de cada uma das empresas.

### **2. A caracterização do SEE**

O conhecimento das características do SEE é fundamental para a identificação da situação de cada uma das empresas face ao todo. Assim, importa conhecer para cada empresa um conjunto de informação sumária que permita caracterizar a empresa e posicioná-la face ao conjunto.

O sistema de informação SIRIEF deve permitir uma caracterização rápida e reunir a informação de forma a que esta possa ser explorada utilizando ferramentas estatísticas adequadas.

### **3. O quadro institucional do SEE**

A Parpública é um instrumento do Estado para a gestão de participações em empresas em processo de privatização, apoiando os processos de privatização. Atendendo a que a orientação neste âmbito é clara no sentido de não serem levadas a cabo novas privatizações, importa entender o papel reservado a esta entidade.

A nova Parpública concentrará os seus recursos em três áreas:

- Gestão e alienação de participações não estratégicas do SEE;
- Prestação de serviços de consultoria de gestão a empresas em reestruturação e liquidação;
- Gestão, alienação, aluguer e concessão de imóveis na posse do Estado.

### **4. Potenciar o papel das tutelas conjuntas**

As empresas do SEE têm na generalidade dos casos tutela conjunta do Ministério das Finanças, enquanto titular da posição acionista. A participação dos ministérios setoriais na definição dos planos de atividades e orçamento, assim como na definição dos objetivos plurianuais é fundamental para assegurar que o cumprimento de objetivos financeiros é compatível com níveis de serviço público adequados.

**5. Definição de objetivos geradores de incentivos**

A definição de objetivos claros e quantificados deve ser uma prioridade, permitindo uma análise do desempenho em tempo contínuo e a adequação dos recursos aos fins em vista.

**6. Um modelo de financiamento eficiente**

O atual modelo de financiamento das empresas do SEE tem por base uma garantia implícita do Estado, que se traduz na inexistência de uma restrição orçamental ativa e permite a manutenção tanto de situações de subfinanciamento persistentes, como de ineficiências crónicas com elevado custo para o orçamento e para o contribuinte.

Um modelo de financiamento eficiente deve ser capaz de definir o custo do serviço público e de afetar os recursos financeiros e humanos adequados aos objetivos a prosseguir, tendo em conta os níveis de provisão pública desejados.

### 3.3. Reforçar a coesão e igualdade social (REP 3)

Em 2010, no âmbito da Estratégia Europa 2020, a Comissão Europeia e os Estados Membros comprometeram-se a “retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social até 2020”. Na sequência desse compromisso, Portugal assumiu no Programa Nacional de Reformas de 2011 uma meta nacional de redução de pelo menos 200 mil pessoas em situação de pobreza, até 2020. Contudo, as consequências da crise económica e financeira e do conjunto de políticas entretanto adotadas impediram que o país avançasse no sentido do objetivo antes traçado.

**Quadro 4. População em risco de pobreza e/ou exclusão social, 2008-2015 (em % e em milhares)**

Indicador	Unid.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	variação 2015/2008	Meta 2020
Em risco de pobreza e/ou exclusão social	(1000)	2 757	2 648	2 693	2 601	2 665	2 879	2 863	2 771	14	-200
	%	26,0	24,9	25,3	24,4	25,3	27,5 Rc	27,5	26,7	0,7	na
Em risco de pobreza monetária (1)	(1000)	1 967	1 898	1 903	1 919	1 887	1 966	2 030	2 025	58	
	%	18,5	17,9	17,9	18,0	17,9	18,7	19,5	19,5	1,0	
Em privação material severa	(1000)	1 029	965	958	881	910	1 148	1 108	997	-32	
	%	9,7	9,1	9,0	8,3	8,6	10,9	10,6	9,6	-0,1	
Intensidade laboral per capita muito reduzida (1)	(1000)	517	567	700	666	791	950	934	826	309	
	%	6,3	6,9	8,6	8,3	10,1	12,2	12,2	10,9	4,6	

Fonte: EU-SILC 2008-2014, Eurostat; ICOR 2015, INE

Ao longo dos últimos sete anos é possível perceber diferentes tendências, com o risco de pobreza monetária e a privação material severa a reduzirem-se nos primeiros anos, para depois aumentarem, e a intensidade laboral muito reduzida a aumentar.

#### Pobreza e Desigualdades

Em Portugal, a pobreza e a exclusão social são fenómenos ainda fortemente marcados por fatores estruturais, que exigem, por um lado, uma intervenção de médio e longo prazo, e, por outro, uma intervenção integrada a vários níveis: um sistema educativo mais abrangente, que favoreça a diminuição das desigualdades nos rendimentos primários e interventivo na quebra da transmissão intergeracional da pobreza; uma repartição de rendimentos mais equilibrada, por via de transferências sociais e impostos; um mercado de trabalho mais inclusivo e sustentável; um sistema de proteção social mais eficaz, eficiente e capaz de se ajustar às mutações da realidade social.

Conforme identificado no *Relatório sobre Portugal de 2016*, a evolução dos indicadores de pobreza e exclusão social agravaram-se nos últimos anos. A incidência da pobreza infantil tem aumentado (24,8% em 2014), refletindo-se na vulnerabilidade acrescida dos agregados com crianças (22,2% em risco de pobreza face a 16,7% registados pelos agregados sem crianças), nos quais se destacam as famílias monoparentais (34,6%) e as numerosas (37,7%). Acresce ainda o agravamento da insuficiência de recursos em agregados com adultos que trabalham, com 11% dos trabalhadores em situação de pobreza monetária em 2014, situação tipicamente associada a níveis de escolaridade muito reduzidos, ou situações de emprego marcadas por instabilidade e que se refletem em desigualdades salariais elevada.

Neste âmbito, tem aumentado o peso da população com reduzida intensidade laboral (a proporção de indivíduos em agregados com muito baixa intensidade de trabalho é de 10,9% em 2014 face a 8,3% em 2010), ou mesmo sem rendimentos de trabalho (com o risco de pobreza dos desempregados a registar uma preocupante taxa de 42% em 2014), traduzindo-se em novas situações de pobreza monetária e/ou de pobreza mais intensa. Esta situação tem afetado sobretudo grupos específicos particularmente vulneráveis, como os desempregados de longa e muito longa duração, as pessoas com deficiência e/ou incapacidade, entre outros.

Este contexto é causa e consequência de um outro fenómeno não menos preocupante, o do endividamento – e sobre-endividamento – que corresponde a um dos fatores de empobrecimento e de agravamento das situações de pobreza monetária. De facto, o rendimento médio disponível das famílias

portuguesas tem vindo a refletir as dificuldades do país, registando uma variação negativa desde 2010 – entre 2010 e 2013 caiu cerca de 9,1% (dados provisórios, INE-BP, Contas Nacionais Anuais).

### **Medidas de reforço da coesão social**

É neste contexto que o atual Governo assume o compromisso de defender e fortalecer o Estado Social, através da implementação de uma estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, da garantia da sustentabilidade da Segurança Social, da reposição dos mínimos sociais e da promoção do acesso a bens públicos de primeira necessidade.

Neste sentido, a estratégia do Governo para combater a pobreza assenta na (i) implementação da estratégia nacional de combate à pobreza de crianças e jovens que, de forma integrada, recupere a centralidade do abono de família como apoio público de referência às famílias; (ii) na reposição dos apoios que garantem os mínimos sociais aos cidadãos em condições de maior vulnerabilidade (como o Rendimento Social de Inserção (RSI) e o Complemento Solidário para Idosos (CSI), por exemplo), bem como da reposição das regras de atualização das pensões e outras prestações; (iii) o aumento sustentado da RMMG, de 505 euros para 530 euros; e (iv) na promoção do acesso a bens públicos de primeira necessidade.

No que se refere ao combate à pobreza de crianças e jovens, já foi promovida a atualização dos montantes de abono de família (em 3,5% para o primeiro escalão, 2,5% para o segundo escalão e 2% para o terceiro escalão), bem como a um aumento em 15 p.p. da percentagem da majoração monoparental no Abono de Família (passando de 20% para 35%). Estas atualizações foram ainda complementadas, através da Lei do Orçamento de Estado de 2016, por um aumento adicional de 0,5% para famílias do 2.º e 3.º escalões de rendimento e pelo aumento da bonificação por deficiência em 3%. Esta atualização permite que em 2016 o abono de família abranja 1,1 milhões de crianças e jovens.

O Governo vai desenvolver um Programa Nacional de Combate à Pobreza das Crianças e Jovens, de natureza territorial e multidisciplinar, mas focado no apoio ao rendimento das famílias com crianças e jovens, e no acesso a bens essenciais, como a educação e saúde.

Ainda no que se refere à recuperação de rendimentos, o Governo vai rever, durante o ano de 2017, a progressividade fiscal aplicável aos rendimentos individuais, no sentido de repor níveis de distribuição do esforço fiscal pela população.

Relativamente à reposição dos mínimos sociais, já foi concretizado o aumento das pensões, através da reposição, em 1 de janeiro de 2016, das regras de atualização do valor das pensões do regime geral da Segurança Social e do regime de proteção social convergente. Foi igualmente atualizado o valor anual de referência do CSI, num primeira fase de 4909 euros para 5022 euros e, numa segunda fase, para 5059 euros (garantindo uma cobertura adicional de 25 mil idosos).

No caso do Rendimento Social de Inserção (RSI) o valor de referência foi atualizado, repondo 25 % do corte operado em 2012, passando o valor de referência do RSI para 43,173 % do IAS, ou seja, €180,99, e alteração da escala de equivalência da percentagem do montante de RSI a atribuir por cada indivíduo maior (excluindo o titular da prestação), de 50% para 70%, e por cada indivíduo menor, de 30% para 50 % do valor de referência do RSI. Estas alterações vão permitir que 240 mil pessoas tenham direito ao RSI.

#### **Caixa 8 – Ativação de beneficiários de Rendimento Social de Inserção – REP 3**

As pessoas ou famílias que se encontrem em situação de grave carência económica e em risco de exclusão social podem recorrer ao apoio disponibilizado pela medida Rendimento Social de Inserção (RSI), constituída por (i) um contrato de inserção, e por (ii) uma prestação monetária para satisfação das necessidades básicas. Os titulares do RSI celebram e assinam um Contrato de Inserção, do qual consta um conjunto de deveres e direitos, com vista à sua integração social e profissional. Em 2015,



foram apoiadas em média 207,8 mil pessoas por mês, das quais 50,6% mulheres. Ao longo dos anos, tem-se observado um crescimento da proporção de beneficiários em idade ativa.

Em 2015, foram assinados 77,8 mil novos contratos de inserção por beneficiários de RSI, menos 15,7% do que em 2014, acompanhando a evolução do número de beneficiários desta prestação. Dos beneficiários de RSI com contratos de inserção em 2015, o IEFP abrangeu 18,4 mil desempregados no programa Contratos Emprego-Inserção + (CEI+), mais 31,5% do que em 2014.

Encontram-se em preparação, para implementação ao longo da atual legislatura, medidas para reforçar a ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais e uma melhor cobertura da proteção social, designadamente beneficiários do RSI, através da reavaliação da eficácia dos programas de inserção, promovendo uma adequação das medidas às características dos beneficiários e dos agregados familiares em que se inserem.

No ano de 2016 proceder-se-á à revisão da legislação aplicável ao Rendimento Social de Inserção, incluindo na sua vertente de inserção com vista a uma progressiva inserção social, laboral e comunitária dos beneficiários desta prestação social de combate à pobreza mais severa.

Adicionalmente, estão ainda previstos o aumento do montante mensal do subsídio por assistência de 3.<sup>a</sup> pessoa, de 88,37 € para 101,17 €, tendo em vista reforçar o rendimento disponível das famílias com pessoas com deficiência, estimando-se que abranja mais de 13 000 pessoas em 2016; a revisão das regras de renovação do RSI, passando novamente a ser de renovação automática, mediante averiguação oficiosa, ao fim de 12 meses na prestação; e a criação de um novo apoio temporário para os desempregados que perderam o subsídio social de desemprego e que, após o decurso de um ano, continuem afastados do mercado de trabalho e numa situação de vulnerabilidade económica.

No caso das pessoas portadoras de deficiência, encontra-se em preparação, durante o ano de 2017, a agregação, numa única prestação, as prestações atualmente em vigor para a deficiência/incapacidade e que incluía uma componente de cidadania, uma componente compensadora de encargos e, nas situações em que se justifique, uma componente de combate à pobreza. Esta nova prestação deverá entrar em vigor no ano de 2017.

A promoção do acesso a bens públicos de primeira necessidade baseia-se quer na necessidade de garantir uma cobertura alargada destes serviços, quer na necessidade de combater o empobrecimento e garantir a dignidade da vida humana. O estudo da OCDE *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*<sup>15</sup> reconhece a importância específica dos benefícios decorrentes da prestação de serviços públicos no combate às desigualdades, referindo que Portugal é um dos países em que tal ocorre de forma mais vinculada.

Neste sentido, já foram implementadas medidas que promovem o acesso a serviços de eletricidade e gás, através da atribuição oficiosa da tarifa social da eletricidade e do gás natural, abrangendo um milhão de pessoas economicamente vulneráveis. No setor da educação, o Governo promoverá, a partir do ano letivo 2016/17, a progressiva gratuidade dos manuais escolares.

No caso dos serviços de saúde, o Governo já promoveu a redução generalizada das taxas moderadoras, bem como a reposição ao direito a transporte de doentes não urgentes, de acordo com as condições clínicas e económicas. Neste âmbito, vai ser desenvolvida a expansão da rede de cuidados de saúde, em especial em valências que respondam aos desafios colocados pelo aumento da população, como sejam os cuidados continuados integrados (disponibilizando cerca de 8 mil lugares/camas adicionais) ou a disponibilização de serviços de cuidados continuados ao domicílio ou em ambulatório, que garantam o

<sup>15</sup>OCDE (2011), disponível em [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries\\_9789264119536-en#page332](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en#page332) (acedido em 12/04/2016)

apoio aos cidadãos idosos ou em estado de dependência. Estes investimentos nesta expansão da rede serão iniciados ainda em 2016.

## 4. Progresso face às metas nacionais da Estratégia Europa 2020

De acordo com a informação mais recente na evolução de Portugal no âmbito das metas da Estratégia Europa 2020 é a seguinte:

- No domínio do desenvolvimento sustentável – pilar estratégico “Valorizar o território” - tem-se vindo a registar uma boa performance nos indicadores associados ao desenvolvimento sustentável, quer em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa, quer na área da eficiência energética e proporção de energias renováveis;
- No domínio do desenvolvimento inteligente – pilar estratégico “Promover a inovação da economia portuguesa” – verificam-se alguns atrasos de aproximação à meta em matéria de investimento em I&D, enquanto no pilar “Qualificar os portugueses” se destaca a manutenção de uma forte tendência de aproximação à meta no combate ao abandono escolar em paralelo com uma aproximação mais lenta em matéria de proporção de diplomados.
- No domínio do desenvolvimento inclusivo – pilar estratégico “Coesão e igualdade”, vão ser necessários esforços acrescidos nestas áreas de política pública.

**Quadro 5. Situação em 2015 das metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020**

PNR Pilar estratégico	Indicador	2015	Meta Portugal 2020
Promover a inovação da economia portuguesa	Investimento em I&D em % do PIB	1,29% * (dados 2014)	2,7%
Qualificar os portugueses	Taxa de abandono escolar precoce e formação na população entre 18-24 anos	13,7%	10,0%
	% de diplomados que tenham completado o ensino superior ou equivalente (30-34 anos)	31,9%	40,0%
Valorizar o território	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	-21% (dados 2014)	1,0%
	% Energias renováveis no consumo de energia final	27% (dados 2014)	31,0%
	Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)	20,4Mtep (dados 2014)	22,5Mtep [a]
Coesão e igualdade	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	69,1%	75,0%
	Pessoas em risco pobreza / exclusão social (variação face a 2008)	+ 14 mil *	- 200 mil

(\*) Dados provisórios

[a] Meta revista em 13.mai.2015 pela Comissão Europeia

### Meta 2020: Aumentar o investimento em I&D em % do PIB

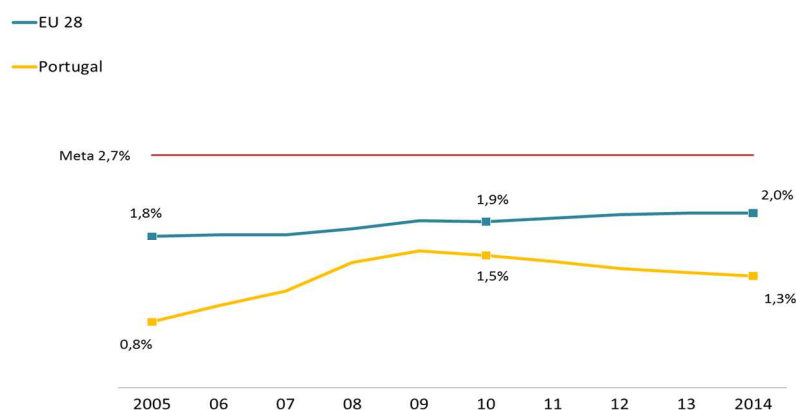
Portugal tem como objetivo para 2020 alcançar uma Intensidade em I&D (DIDE/PIB) entre 2,7% e 3,3%, dos quais 1,0% a 1,2% no sector público e 1,7% a 2,1% no sector privado.

A intensidade da I&D tem sofrido uma acentuada redução desde 2009, ano em que se tinha atingido o pico, com 1,58% do PIB. Desde 2010 a redução tem sido contínua, registando-se apenas 1,29% do PIB em 2014<sup>16</sup>. A redução tem sido comum ao setor público e privado, que representaram, respetivamente, 0,67% e 0,62%, em 2014, embora a maior diferença face à meta se registre no setor privado, algo que poderá ser invertido com a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa. Ao nível do setor público, estes resultados derivam de um forte desinvestimento no setor da ciência nos últimos anos, que se fez sentir de forma particularmente aguda nas instituições de ensino superior, nos laboratórios do

<sup>16</sup> Valor provisório.

Estado e na redução do número de bolsas de investigação científica, que vieram quebrar um ciclo de aceleração da I&D que antes se registava. Ao nível do setor privado, que inclui empresas e instituições privadas sem fins lucrativos (IPPSFL), a redução verificada traduz a grande quebra dos níveis de investimento que se verificaram também na economia nacional como um todo. O clima macroeconómico, nomeadamente a forte redução da procura, levaram a políticas restritivas por parte dos agentes privados, com impacto também na I&D.

**Figura 5. Investimento em I&D em % do PIB. 2005-2014**



Fonte: Eurostat

Nesse sentido, torna-se imperativo a implementação de medidas de política que contribuam para um melhor desempenho deste indicador. No âmbito do pilar referente à Inovação da economia portuguesa, com um impacto estimado de 0,17%<sup>17</sup> do PIB, encontra-se previsto a dinamização das seguintes medidas:

- Agendas mobilizadoras de I&D: visam fomentar uma melhor articulação entre o sector empresarial e as instituições de ensino superior, baseando-se nas estratégias de especialização inteligente;
- "Laboratórios colaborativos", através da qualificação de Centros Tecnológicos e de Engenharia, juntamente com Contratos de Inovação Empresarial, reforçando a sua capacidade de resposta no âmbito da produção e transferência de conhecimento, prevendo-se que no decorrer do ano de 2016 vão ser aprovadas candidaturas e lançados novos concursos para apoios a recursos altamente qualificados;
- Internacionalizar e capacitar as infraestruturas e o reequipamento científico e tecnológico: no decorrer do ano de 2016 vão ser lançados novos concursos, sendo também relevante para este processo o alinhamento com o Roteiro Nacional de Infraestruturas de Interesse Estratégico e os apoios concedidos através do Sistema de Incentivos à I&D Tecnológico nas Empresas (SI I&DT), do Sistema de Incentivos Fiscais à I&D Empresarial (SIFIDE) e dos instrumentos simplificados, como são os exemplos do "Vale I&DT" e do "Vale Internacionalização", que permitem às PME a aquisição de serviços de consultoria.

Para a Modernização Administrativa, encontra-se prevista a criação de um laboratório ou de uma incubadora de inovação no setor público, bem como a promoção das compras públicas para a inovação que garantam quer a inovação e a experimentação de novas ideias na Administração Pública, quer incentivem a inovação de produtos e serviços disponibilizados pelas empresas e contratados pelo Estado. A previsão de lançamento de um laboratório piloto foi considerada para o 2.º semestre de 2016.

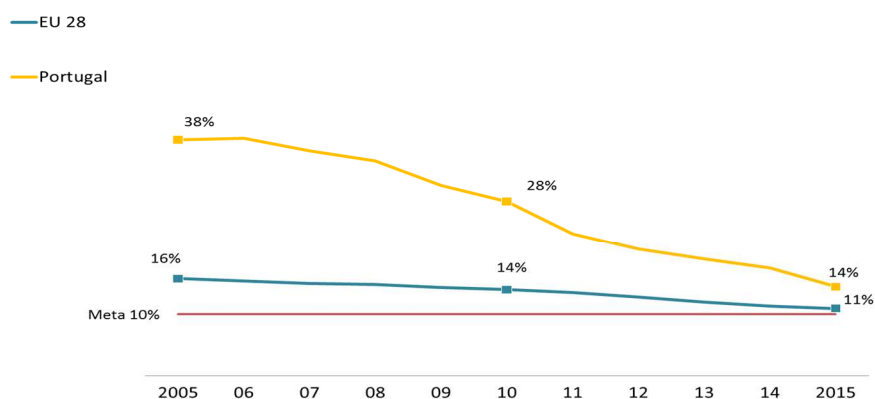
<sup>17</sup> Valor calculado com base nos valores provisórios do PIB de 2015.

Esta medida política, tal como as anteriores, contribuem para o progresso deste indicador, tendo em vista o cumprimento das Metas da Estratégia 2020.

### **Meta 2020: Reduzir a taxa de abandono escolar precoce, na população entre 18-24 anos para, os 10%**

Na sequência de um esforço persistente de promoção do sucesso escolar que permitiu recuperar de um atraso significativo nesta matéria, Portugal tem-se aproximado da média europeia neste indicador. O avanço que ocorreu no período 2005-2015 permitiu reduzir esta taxa em cerca de 24 p.p. atingindo o seu valor mais baixo em 2015 (13,7%). Todavia, importa referir que Portugal ainda precisa de fechar o seu défice de qualificações, quer no que se refere ao nível médio de qualificações dos jovens (a população entre os 20-24 anos ainda é das menos qualificadas da Europa), quer no que se refere aos adultos, em que uma parte significativa da população portuguesa entre os 25-64 anos de idade tem um nível de escolaridade inferior ao secundário, situação que importa combater pelos importantes impactos que tem na competitividade da economia nacional.

**Figura 6. Taxa de abandono escolar precoce na população entre 18-24 anos, 2005-2015**



Fontes: Eurostat; INE.

No âmbito das medidas a reforçar em 2016, apoiam-se aquelas que têm o objetivo de promover o sucesso escolar (e.g. a generalização da educação pré-escolar a partir dos 3 anos e a promoção de programas de literacia familiar) e de apoiar estudantes carenciados (e.g. progressiva gratuitidade dos manuais escolares adotados para o ensino básico e secundário).

Relativamente a novas medidas, destaca-se a redução do número de alunos por turma (em particular nas escolas com maiores níveis de insucesso), a generalização da "Escola a tempo inteiro", a revisão do Modelo de Avaliação do Ensino Básico, o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar e, no quadro do fortalecimento dos apoios a estudantes carenciados, o reforço de mecanismos de ação social e o diagnóstico precoce das situações de risco.

Estão previstas medidas que visam promover a generalização do ensino secundário, enquanto patamar mínimo de qualificações (diversificando a oferta formativa, desenvolvendo o ensino profissional e reforçando o seu peso no total do ensino secundário) e a modernização do sistema de ensino. Prevê-se ainda a implementação da Iniciativa "Competências Digitais" com o objetivo de responder à carência de técnicos especializados em Tecnologia de Informação, reforçando a qualificação de recursos humanos.

Para além do cumprimento da meta da Estratégia Europa 2020 no que se refere à redução da taxa Abandono Escolar Precoce, estima-se um impacto destas medidas na redução das taxas de desistência e de retenção (para 25% na taxa de retenção aos 15 anos até 2020); no aumento do número de alunos em vias profissionalizantes (de 44% em 2016 para 50% em 2020); no aumento do número de alunos

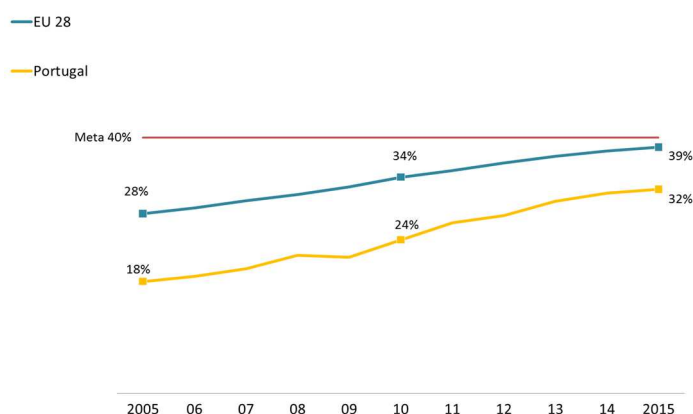
diplomados nos cursos de dupla certificação; no aumento do número de alunos que conclui o ensino secundário/escolaridade obrigatória; no aumento do número de psicólogos ou técnicos de orientação; na qualificação da intervenção precoce na infância e na educação especial (aumento em 20% da taxa de acompanhamento aos alunos com necessidades educativas de caráter permanente); e no alargamento a pelo menos 90% dos Agrupamentos de Escola sem contrato de autonomia no programa nacional de Promoção do Sucesso Escolar na escola pública.

No âmbito do Programa QUALIFICA – Estratégia integrada para a educação e formação de adultos<sup>18</sup>, está prevista a expansão da rede de centros para a qualificação e formação, com uma meta de crescimento de 26% a concretizar até 2017. A expansão da rede integra uma estratégia mais ampla de melhoria dos sistemas de orientação e encaminhamento para respostas de educação e formação, do desenho e da oferta de respostas e um maior esforço de identificação e encaminhamento dos jovens adultos NEET e dos adultos afastados do mercado de trabalho.

### **Meta 2020: Aumentar para 40% a percentagem de diplomados do ensino superior ou equivalente na faixa etária 30-34 anos**

A meta para 2020 de 40% da população entre os 30-34 anos com um grau superior apresenta-se hoje bastante mais complexa de atingir do que quando da sua definição em 2010. Portugal divergiu desta meta nos últimos anos essencialmente por dois fatores: i) decréscimo continuado nas taxas de diplomados com idades entre os 22 e os 30 anos; e ii) elevados níveis de emigração entre os jovens diplomados. Segundo dados estatísticos oficiais, 11.6% dos diplomados portugueses residia em 2014 no estrangeiro. São mais de 27 mil diplomados na idade entre 30-34 anos que deixaram de contribuir para a qualificação da economia nacional e que reduziram o peso da população com formação superior. Assim, importa envolver maior número de jovens no ensino superior e reforçar a atração de jovens diplomados para Portugal nos próximos anos.

**Figura 7. Taxa de diplomados no ensino superior (30-34 anos), 2005-2015**



Fontes: Eurostat; INE.

As principais medidas com vista à persecução deste objetivo correspondem, sobretudo, às que promovem o sucesso escolar e reforçam os apoios a estudantes carenciados (medidas que também contribuem para a meta do abandono escolar precoce), reforçando a Ação Social no Ensino Superior, (abrangendo um maior número de estudantes), aumentando a oferta de Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP), e, ainda, a formação em competências digitais a partir do nível de qualificação 5.

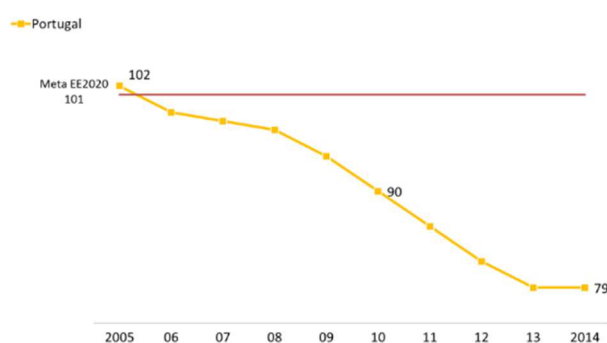
<sup>18</sup> Apresentado em detalhe no ponto 3.1.1. Qualificação dos Portugueses.

Enquanto contributo para esta meta da Europa 2020 estima-se atingir um aumento de mais 20.000 bolsas para estudantes carenciados (níveis de qualificação 5, 6 e 7), 20.000 diplomados nível de qualificação 5 (TESP) e um acréscimo de mais 20.000 pessoas formadas em competências digitais.

### Meta 2020: Reduzir a Emissão de Gases de Efeito de Estufa

Portugal tem como objetivo limitar o crescimento das suas emissões fora do Comércio Europeu de Licença de Emissões (CELE) a mais 1% até 2020, tendo como base o ano de 2005. Os valores relativos aos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013 (respetivamente -10%, -14%, -18% e -21%, sempre face a 2005) indicam uma redução cada vez mais expressiva das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), mantendo-se, em 2014, o valor de -21%. Portugal assegurou o cumprimento do Protocolo de Quioto essencialmente através da limitação de emissões de GEE em todos os setores da economia e do contributo do sequestro de carbono nas atividades de uso do solo, alterações do uso do solo e florestas (LULUCF).

Figura 8. Emissões de GEE, 2005-2014



Fontes: Eurostat, APA.

Refira-se que a análise das emissões nacionais de GEE por unidade de PIB confirma a tendência do processo de descarbonização da economia, com menos carbono emitido por cada unidade de riqueza produzida.

Numa perspetiva de médio e longo prazo, de acordo com o PNAC 2020/2030, as políticas de mitigação das alterações climáticas devem continuar a visar a promoção da transição para uma economia competitiva e de baixo carbono. É de destacar as seguintes medidas de política no sector da Mobilidade com impactos na presente meta e na referente à Eficiência Energética:

- Organização do setor de transportes públicos coletivos rodoviários, visando assegurar uma eficiente articulação entre o poder central e local e com os vários intervenientes no setor, no âmbito da qual será promovida a substituição de 500 veículos por veículos mais eficiente do ponto de vista económico e energético;
- Descarbonização da frota de táxis, prevendo-se a substituição, até 2020, de 1000 veículos por veículos elétricos;
- Mobilidade elétrica e suave: criação de uma rede de postos de carregamento em 2016 e 2017 e definição do Plano Estratégico para a Mobilidade Suave (junho 2018).

Seguindo o mesmo princípio e analisando o campo de ação da Economia Circular, cujos impactos se fazem sentir nesta meta e nas metas referentes à Energia Renovável e à Eficiência Energética, estão a ser realizadas ou encontram-se previstas as seguintes medidas de política:

- Desenvolver uma estratégia de compras públicas ecológicas até 2020 com início previsto no 2.º trimestre de 2016;

- Implementação de um conjunto de medidas que visam a Prevenção e Redução, Reutilização e a Reciclagem de resíduos – Política dos 3R;
- Aumentar a capacidade de tratamento dos resíduos urbanos (RU) e efetivar a sua operacionalização, através de concursos lançados no âmbito do tratamento mecânico e biológico de RU.

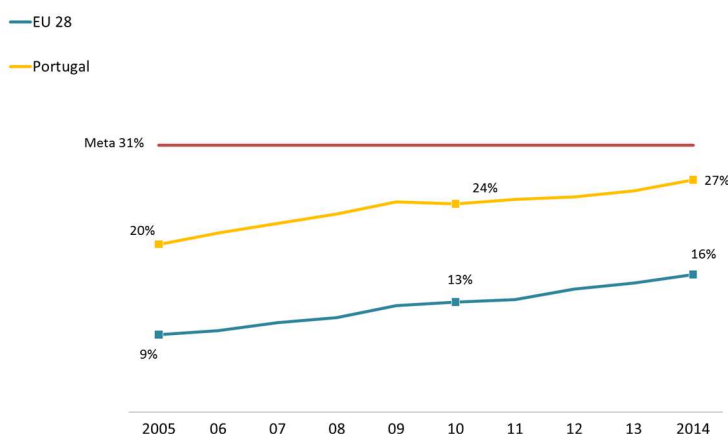
Este conjunto diverso de medidas de política contribuem para colocar Portugal num trajetória de redução de emissões de longo prazo, de forma a alcançar uma meta de redução de emissões de GEE de 30 % a 40 % em 2030 em relação a 2005, em linha com os objetivos europeus.

### **Meta 2020: Aumentar a percentagem de energias renováveis no consumo de energia final**

Portugal tem como objetivo até 2020 aumentar para 31% a percentagem de energias renováveis no consumo de energia final.

A evolução em matéria de percentagem de energias renováveis no consumo final bruto de energia aponta para que Portugal pareça estar no bom caminho para alcançar a meta de 31 % em 2020, com 27% em 2014.

**Figura 9. Percentagem de energia renovável no consumo final bruto de energia, 2005-2014**



Fonte: Eurostat

Nesse sentido, assume-se uma maior relevância na implementação e dinamização de medidas de política que contribuam significativamente para o aumento da utilização das energias renováveis em território nacional, tais como a atração de projetos de energia solar e eólica, a promoção da micro-geração, bem como as medidas de Economia Circular referidas na meta anterior, nomeadamente no que se refere a externalidades positivas decorrentes do tratamento de resíduos.

### **Meta 2020: Aumentar a eficiência energética, reduzindo a % no consumo de energia primária**

Para o horizonte 2020, Portugal definiu como objetivo um ganho de 22,5 Mtep (aos quais corresponde um ganho de 25%) no consumo de energia primária face às previsões para 2020<sup>19</sup>. Esta meta está enquadrada no âmbito do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE)<sup>20</sup> e o Compromisso para o Crescimento Verde, que prevê o cumprimento do PNAEE. Este último estabeleceu uma meta mais

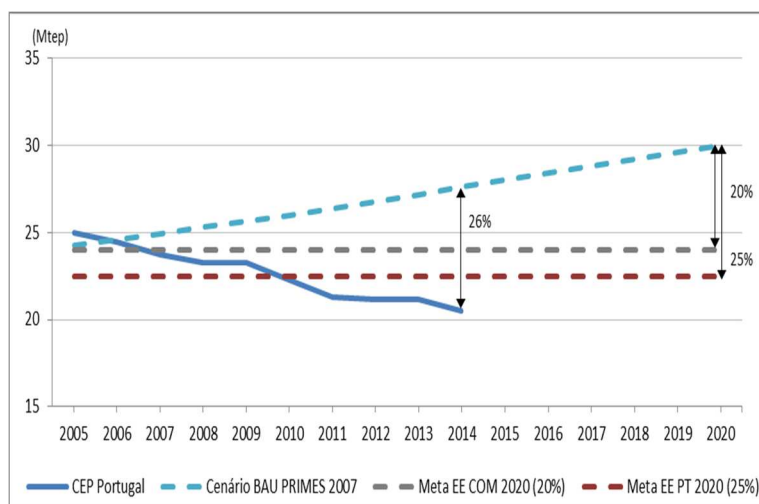
<sup>19</sup> O ganho no consumo de energia primária é calculado de acordo com a metodologia definida na Diretiva 2012/27/EU, de 25 de outubro, relativa à eficiência energética. Nesta metodologia a base de cálculo é feita em relação à projeção do CEP para 2020 utilizada pela Comissão Europeia de 30 Mtep (*Baseline* 2007 obtido por aplicação do PRIMES).

<sup>20</sup> Resolução de Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 28 de fevereiro.



ambiciosa que a Estratégia Europa 2020, de redução do CEP em 25% até 2020, em relação ao mesmo valor base de referência. Em 2014, Portugal alcançou um valor de 20,4 Mtep em CEP (sem usos energéticos). Assim, face à trajetória prevista para 2020 ( $\leq 22,5$  Mtep), em 2014 verificou-se uma redução de 26%.

**Figura 10. Consumo de energia primária (2005 = 100), 2005-2020**



Fonte: DGEG- Direção Geral de Energia e Geologia

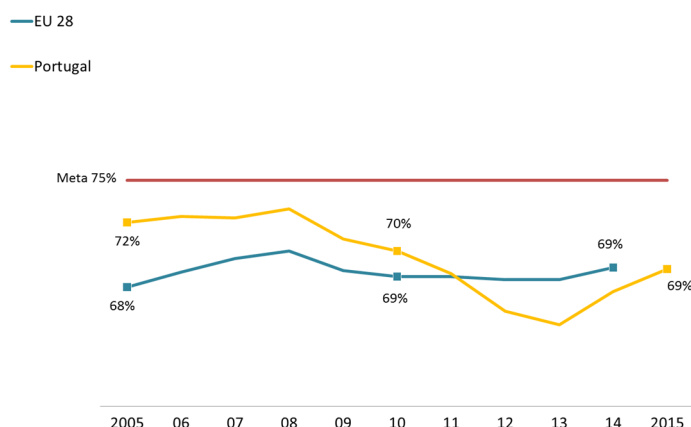
Neste âmbito, está planeada, ainda no decorrer deste ano, a operacionalização de um instrumento financeiro que apoie investimentos em projetos que promovam a eficiência energética nas empresas, na Administração Pública e na habitação. O lançamento dos primeiros concursos está previsto para 2017.

Esta medida de política e as anteriormente referidas na esfera da mobilidade e sobre o desenvolvimento de uma estratégia de compras públicas ecológicas, no âmbito da meta de redução de Emissão de Gases de Efeito de Estufa, produzem uma contribuição positiva, tendo em vista o cumprimento de ambas as metas.

### **Meta 2020: Aumentar a taxa de emprego para 75% da população entre os 20 e os 64 anos.**

A taxa de emprego entre os 20 e os 64 anos teve uma evolução muito negativa entre 2008 (ano em que, com 73,1%, se esteve perto de atingir o objetivo de 75%) e 2013, em que se atingiu o nível mais baixo, 65,4%. Esta redução levou a que, desde 2012, Portugal tivesse passado a ter uma taxa de emprego inferior à média da UE. Tem-se vindo a registar uma melhoria tendo-se registado uma taxa de 69,1% em 2014. Contudo, o comportamento deste indicador resulta mais da redução da população ativa do que do aumento da população empregada.

Figura 11. Taxa de emprego – 20-64 anos, 2005-2015



Fontes: Eurostat; INE.

A criação de emprego é uma das prioridades centrais do Governo português. Sem prejuízo de outras medidas concorrerem para alcançar a meta de 75% para a taxa de emprego, identificamos, entre as medidas implementadas nos últimos 12 meses e as que têm implementação prevista em 2016, destacamos:

- Desenvolvimento de estágios profissionais, apoios à contratação de jovens e promoção do regresso de jovens a percursos formativos, no âmbito da Garantia Jovem, que concorre também para a meta de redução da população em risco de pobreza ou exclusão social;
- Focalização das políticas ativas de emprego nos segmentos mais afastados do mercado de trabalho, designadamente jovens e desempregados de longa duração, e reorientação destas políticas no sentido de favorecer inserções profissionais mais permanentes.

Com impactos ainda por estimar, mas com potencial do ponto de vista da criação do emprego, salientamos também:

- Aprofundar a lógica de "Balcão Único de Emprego", concentrando progressivamente, num único espaço, físico ou virtual, todas as interações dos cidadãos desempregados nos processos de procura ativa de emprego, bem como dos empregadores nos processos de seleção e contratação de novos trabalhadores. Foco na otimização dos canais digitais, incluindo a desmaterialização de interações entre cidadãos/empresas e SPE, e.g. inscrições/candidaturas *online*, documentos digitais, disponibilização de informação e mecanismos de pesquisa no portal "NETEmprego".
- Promover avaliações de impacto das políticas ativas de emprego.
- Concretizar o Programa "Contrato-Geração", com vista a apoiar as reformas a tempo parcial e conceder incentivos à contratação pelas empresas de jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego; ou para apoiar o emprego nas empresas que contratem simultaneamente jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego e DLD.
- Diferenciar positivamente, nos programas de políticas ativas, a contratação sem termo.

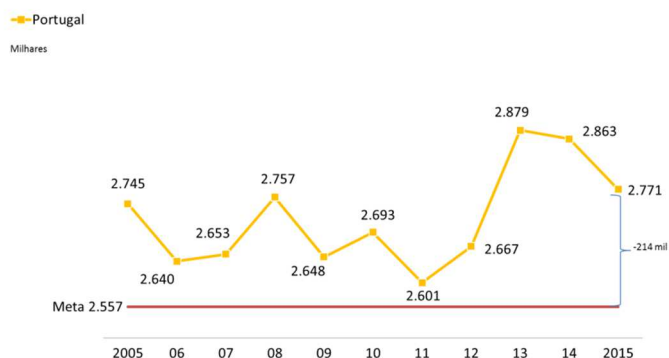
Todas estas medidas contribuem para satisfazer a meta da Europa 2020.

**Meta 2020: Reduzir o nº de pessoas em risco de pobreza/exclusão social em, pelo menos, 200 mil pessoas tendo como ano de referência 2008, ano em que foram registados 2.757 mil indivíduos nesta situação**

Os últimos anos foram marcados por um progressivo afastamento da meta prevista para 2020 quanto ao número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social. Neste âmbito, as políticas seguidas no período

2011-2015 foram marcadas pelo desenvolvimento de políticas que reduziram os mínimos sociais (RSI, CSI) o que, num contexto marcado por taxas de desemprego elevadas, levou à deterioração dos rendimentos das famílias e ao recrudescimento de situações de pobreza, com particular incidência nas crianças, que representam mais de 30% da população em risco de pobreza e exclusão social. Em 2015, Portugal apresenta 2.771 mil pessoas em risco de pobreza, mais 14 mil pessoas em relação a 2008.

**Figura 12. População em risco de pobreza e/ou exclusão social, Portugal, 2008-2015**



Fonte: INE

A estratégia do Governo para fazer evoluir favoravelmente este indicador assenta num conjunto de medidas já implementadas e que passam, entre outras, pela reativação do mecanismo de atualização automática das pensões.

Já em vigor desde 1 de fevereiro de 2016, a reposição do valor anual de referência do CSI, as primeiras atualizações, desde 2009, das prestações familiares (e.g., abono de família), o aumento do RSI e o início da reavaliação da eficácia dos programas de inserção, para que se promova uma efetiva inclusão social.

No caso das pessoas com deficiência/incapacidade, encontra-se em preparação uma nova prestação pecuniária que agregue as prestações atualmente em vigor neste domínio e que inclua uma componente de cidadania, uma componente compensadora de encargos e uma componente de combate à pobreza. Esta nova prestação deverá entrar em vigor durante o ano de 2017, prevendo-se uma implementação gradual e faseada.

A atualização da RMMG que passou de 505€ para 530€, em vigor desde 1 de janeiro de 2016, foi complementada desde abril, pela medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração<sup>21</sup>, com o objetivo de atribuir apoio pecuniário de caráter extraordinário, durante um período máximo de seis meses, a desempregados inscritos que tenham cessado o período de concessão do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente há um ano.

Todas estas medidas contribuem para satisfazer a meta da Europa 2020.

<sup>21</sup> O montante mensal corresponde a 80% do montante do subsídio social de desemprego cessado.

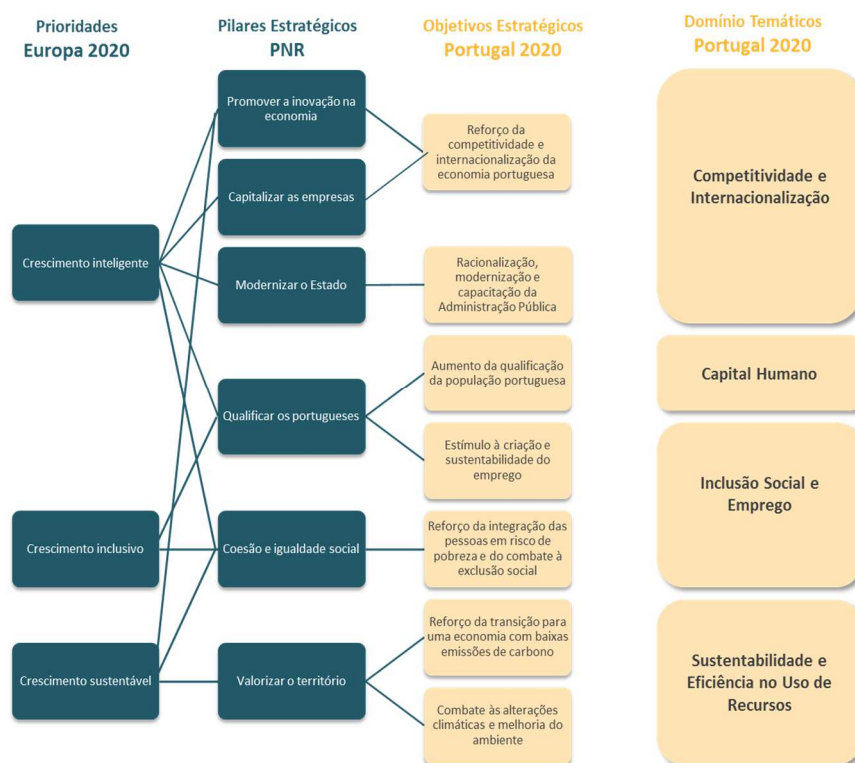
## 5. Contributo dos Fundos Europeus para o PNR

### Alinhamento do Portugal 2020 com Europa 2020 e pilares estratégicos do PNR

As orientações estratégicas comunitárias vigentes para o período 2014-2020 e o processo de governação europeia associado ao Semestre Europeu garantem, em cada Estado-Membro, uma estreita articulação entre a Estratégia Europa 2020 e a aplicação dos FEEI através do Plano Nacional de Reformas (PNR). Este último traduz, para cada Estado-Membro, as metas e compromissos assumidos no âmbito da Estratégia Europa 2020 em objetivos nacionais.

Neste PNR, Portugal assume um conjunto de 6 pilares estratégicos devidamente alinhados com a Estratégia Europa 2020 e que passam pela qualificação dos portugueses, promoção da inovação na economia, valorização do território, modernização do Estado, capitalização das empresas e o reforço da coesão e igualdade social. Por sua vez, o Portugal 2020 garantiu o alinhamento com a Estratégia Europa 2020 e estruturou a programação dos fundos comunitários em sete Objetivos Estratégicos, no sentido de intervir em quatro Domínios Temáticos (mobilizando os onze Objetivos Temáticos (OT) previstos na regulamentação comunitária dos FEEI).

Figura 13. Alinhamento entre Europa 2020, PNR e Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

O **Portugal 2020** engloba os cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)<sup>22</sup> e está estruturado em quatro Domínios Temáticos e dois domínios transversais (Reforma da Administração Pública e territorialização das intervenções):

- Competitividade e internacionalização da economia, onde se privilegia o apoio à mudança do perfil de especialização produtiva, ao reforço das competências e estratégias das PME e à melhoria das condições de contexto à atividade empresarial;

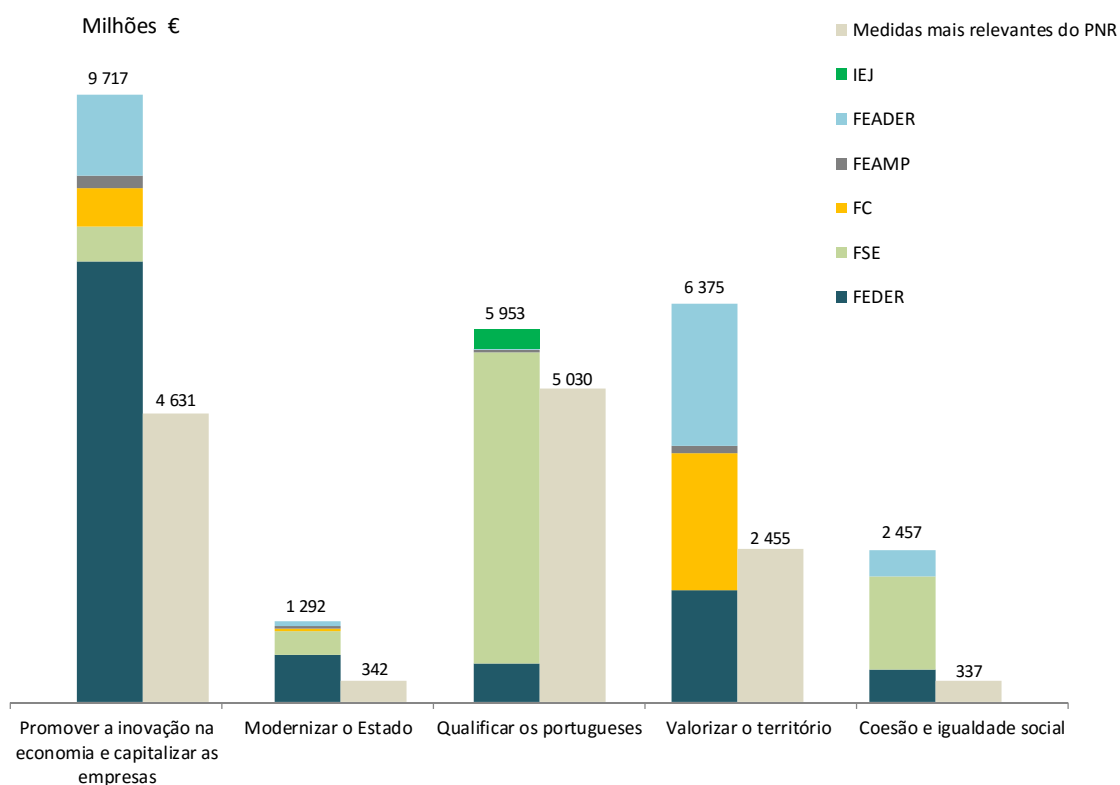
<sup>22</sup> Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e Pescas (FEAMP).

- Capital humano, através da redução do abandono escolar precoce, do aumento da população com diploma do ensino superior, aposta na qualidade da formação e na empregabilidade, incluindo dos NEET e dos desempregados de longa duração;
- Inclusão social e emprego, com Portugal a continuar a empenhar-se na redução do número de pessoas em risco ou em situação de pobreza/exclusão social;
- Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, destinado a apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono, a adaptação às alterações climáticas e a proteção do ambiente.

Com uma dotação total de 25,8 mil milhões de euros (a preços correntes), o Portugal 2020 está operacionalizado em quatro Programas Operacionais temáticos para o Continente (Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos), sete PO para as regiões (cinco para o Continente e dois para as Regiões Autónomas), um PO para a Assistência Técnica, um para os Assuntos Marítimos e Pescas (MAR 2020) e três Programas para o Desenvolvimento Rural - PDR (um para o Continente e dois para as Regiões Autónomas).

Os mais de 25 mil milhões de euros dos FEEI que serão aplicados em Portugal no período 2014-2020, apresentam uma relação importante com os pilares estratégicos do PNR, evidenciando um forte alinhamento entre o PNR e o Portugal 2020, visível no gráfico seguinte. Para as medidas com contributos mais relevantes para os pilares estratégicos identificadas no anexo I vão ser afetos quase 13 mil milhões das verbas do Portugal 2020, o que se traduz em cerca de 50% dos FEEI previstos para o período 2014-2020.

**Figura 14. Alocações dos FEEI aos pilares estratégicos do PNR**



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Na implementação do Portugal 2020 foi privilegiado a abertura de concursos no domínio da Competitividade e Internacionalização (mais de 2,5 mil milhões de euros em concursos abertos até ao final de 2015), bem como o financiamento de políticas públicas centrais nas áreas das políticas ativas de

emprego, sobretudo centradas no combate ao desemprego jovem, e nas políticas de qualificação de jovens.

### Alinhamento do Portugal 2020 com os desafios mais relevante e recomendações do PNR 2016

O diagnóstico da situação em Portugal evidencia desequilíbrios estruturais relevantes associados ao baixo crescimento económico e aumento do endividamento, refletindo a redução do investimento, a baixa percentagem de produtos de alta tecnologia nas exportações, o ainda baixo nível médio de qualificação da mão-de-obra e o elevado nível de desemprego de longa duração.

Neste contexto, as reformas estruturais, em forte sintonia com os objetivos estratégicos do Portugal 2020, permitem a correção dos constrangimentos económicos e sociais, em resposta ao diagnóstico efetuado pela Comissão Europeia no relatório relativo a Portugal e aos principais desafios que se colocam atualmente à economia portuguesa: aumentar a produtividade e competitividade, reforçar a coesão e igualdade social e reduzir o endividamento.

Figura 15. Alinhamento do Portugal 2020 e do PNR: Desafios e Recomendações

Portugal 2020		PNR 2016	Produtividade e Competitividade (REP 2)	Reforço da coesão e igualdade social (REP 3)	Endividamento da Economia (REP 4)
Domínio Temático	Objetivos Estratégicos				
Competitividade e Internacionalização	Reforço da competitividade e internacionalização da economia portuguesa	Promover a Inovação da Economia Portuguesa			*
		Capitalizar as Empresas	*		
	Racionalização, modernização e capacitação da Administração Pública	Modernizar o Estado		*	
Capital Humano	Aumento da qualificação da população portuguesa	Qualificar os Portugueses			
Inclusão Social e Emprego	Reforço da integração das pessoas em risco de pobreza e do combate à exclusão social	Coesão e Igualdade			
	Estímulo à criação e sustentabilidade do emprego				
Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos	Reforço da transição para uma economia com baixas emissões de carbono	Valorizar o Território			
	Combate às alterações climáticas e melhoria do ambiente				

Legenda:

-  Contributo direto muito relevante
-  Contributo direto relevante
- \* Contributo indireto relevante

O Portugal 2020 contribui de forma particular para dois pilares estratégicos do PNR: a promoção da inovação da economia portuguesa e o aumento da qualificação dos portugueses, ambos decisivos para ultrapassar os desafios relativos à competitividade e produtividade da economia e ao aumento das qualificações e do emprego.

No caso do pilar **inovação da economia portuguesa**, estão previstas medidas que visam, por exemplo, transferir conhecimento do mundo académico/científico para o tecido empresarial, reforçar a capacidade dos centros de investigação e dinamizar o surgimento de *start-up*, promover a digitalização da economia, nomeadamente das PME ou, garantir a qualificação das empresas nacionais tornando-as mais competitivas internacionalmente, promovendo a diversificação da sua base exportadora

No pilar da **qualificação dos portugueses**, as intervenções previstas e que contam com o financiamento do Portugal 2020, visam a promoção do sucesso escolar e a melhoria da qualidade do sistema de ensino,

sendo de destacar medidas relacionadas com a generalização do ensino secundário enquanto patamar mínimo de qualificações, a promoção do sucesso escolar e do reforço dos apoios a estudantes carenciados, as iniciativas com vista a responder às necessidades formativas em Tecnologias de Informação ou o reforço da formação e da qualificação de adultos também para promover a ativação sustentável dos beneficiários das políticas ativas. Neste âmbito, devem ser igualmente destacadas as medidas de identificação e promoção da empregabilidade dos NEET, de modo a garantir a identificação mais completa possível dos atuais e potenciais NEET, bem como desenvolver as políticas de formação, educação e emprego que melhorem as perspetivas da sua integração no mercado de trabalho.

O pilar do PNR relativo à **capitalização das empresas** está presente na intervenção do Portugal 2020 através do Fundo “Capitalizar – Crescimento e Inovação” e da promoção de mecanismos de sensibilização e alertas precoces sobre dificuldades das empresas. Estas medidas respondem diretamente à recomendação 4 da Comissão Europeia de redução do endividamento privado e capitalização das empresas.

O Portugal 2020 contribui também de forma relevante para o pilar da **valorização do território**, contribuindo para ultrapassar os desafios da melhoria das redes, acessibilidades e ambiente urbano. Medidas como as que visam organizar o setor de transportes públicos coletivos rodoviários, a promoção da descarbonização (*Living Labs*) e da eficiência energética na Administração Pública e nas empresas, bem como o incremento da mobilidade elétrica e da mobilidade suave, são disso exemplo. Destaca-se ainda o Programa IFRRU 2020 (com o objetivo de regenerar 1800 edifícios), a criação de instrumentos para áreas urbanas e, ainda, apoios a dar ao tratamento mecânico e biológico de resíduos urbanos e ao reforço da Política dos 3R. Destacam-se ainda o Plano Ferrovia 2020 e o Plano de Ampliação da Capacidade Portuária como importantes instrumentos ao serviço do aumento da capacidade exportadora da economia portuguesa e que simultaneamente dão resposta ao desafio de melhoria das redes, acessibilidades e ambiente urbano.

O pilar relativo à **coesão e igualdade social** é apoiado no Portugal 2020, por exemplo, através de medidas concretas destinadas a garantir a promoção da ativação sustentável no mercado de trabalho dos beneficiários mais vulneráveis e de medidas de inclusão social, integradas e multissetoriais, através de ações a executar em parceria que contribuam para a empregabilidade, o combate à pobreza e a exclusão social.

A **modernização do Estado**, enquanto desígnio do PNR, é também apoiada pelo Portugal 2020 fundamentalmente com a retoma do Programa *Simplex* que tem o objetivo de tornar o Estado mais eficiente aos níveis central, regional e local, simplificando os procedimentos administrativos e a legislação, aspetos relevantes na criação de condições de contexto favoráveis à melhoria da competitividade e atração de investimento.

## 6. Enquadramento institucional e envolvimento dos parceiros

O Programa Nacional de Reformas constitui um documento de grande importância para Portugal, apresentando a estratégia de desenvolvimento económico e social para o país. A preparação de um Programa Nacional de Reformas deve, portanto, merecer divulgação e discussão públicas abrangentes, auscultando um conjunto alargado de entidades das áreas política, económica e social.

O Governo optou assim por apresentar a sua proposta de Programa Nacional de Reformas com maior antecedência do que sucedeu no passado, dando assim oportunidade às numerosas entidades que participaram na sua análise e discussão de contribuírem com propostas e sugestões, que foram cuidadosamente analisadas pelo Governo e confluíram para o enriquecimento o Programa Nacional de Reformas.

### **Discussão pública**

O Programa Nacional de Reformas 2016 foi apresentado publicamente, nas suas linhas-mestras, pelo Primeiro-Ministro, a 29 de março de 2016. Nessa data foi também disponibilizada uma versão mais completa no portal do Governo, disponível para consulta de todos os interessados. A partir de então foi iniciado um amplo debate nacional.

A 30 de março, foi realizado um debate na Assembleia da República, com a presença do Primeiro-Ministro, para apresentar o Programa Nacional de Reformas e iniciar a sua discussão em sede parlamentar.

Foram ainda agendados seis debates no plenário da Assembleia da República para discutir sectorialmente o Programa Nacional de Reformas, com a presença dos ministros mais diretamente envolvidos em cada um dos pilares. Os debates realizados versaram: Endividamento Privado e Capitalização das Empresas (6 de abril); Qualificações (7 de abril); Valorização do Território (13 de abril); Inovação da Economia Portuguesa (14 de abril); Justiça ao Serviço da Competitividade (20 de abril); e Coesão e Igualdade Social (21 de abril).

Do conjunto de debates e da atividade política e parlamentar resultaram propostas para o Programa Nacional de Reformas e Projetos de Resolução dos partidos políticos com assento parlamentar.

A 27 de abril a versão final e completa do Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade foram discutidos no plenário da Assembleia da República, antes de serem submetidos à Comissão Europeia.

O Programa Nacional de Reformas foi discutido com os parceiros sociais, com a Unidade de Missão para a Capitalização das Empresas e com o Conselho de Concertação Territorial, envolvendo o Governo Regional dos Açores, o Governo Regional da Madeira, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação Nacional de Freguesias, área Metropolitana de Lisboa, Área Metropolitana do Porto e duas Comunidade Intermunicipais.

O Governo organizou ainda um conjunto de audições públicas e outras sessões sectoriais: Abertura da semana da reabilitação urbana de Lisboa – Pilar Valorização do Território (4 de abril); Audição Pública sobre o Pilar Inovação na Economia Portuguesa (15 de abril); Audição Pública sobre o Pilar Qualificação dos Portugueses (18 de abril); Audição Pública sobre o Pilar Capitalizar as Empresas (19 de abril).

Nestas sessões participaram numerosas entidades representativas de diferentes sectores da economia, sociedade e Administração Pública, que apresentaram numerosas propostas e sugestões para incorporar o Programa Nacional de Reformas. As sessões contaram com a presença de Universidades; Institutos Politécnicos; Institutos Públicos; Centros Tecnológicos privados; Empresas.

A discussão alargada, realizada com a antecedência necessária para que os diferentes contributos pudessem ser incorporados no Programa Nacional de Reformas, revelou-se extremamente proveitosa.



Permitiu enriquecer o documento com as perspetivas e sugestões de muitas entidades que, possuindo uma vasta experiência e conhecimento nas suas áreas de atuação, contribuíram com boas sugestões que são importantes para a concretização dos objetivos estratégicos do Programa Nacional de Reformas: mais crescimento, melhor emprego e maior igualdade.

Permitiu também gerar o envolvimento de um vasto número de parceiros, que assim se sentiram coparticipantes num processo de reforma que carece do envolvimento e empenho de todos e que, deste modo, tem melhores condições de concretização.

O envolvimento será materializado também na fase de implementação do Programa Nacional de Reformas, em que assume um particular relevo a Comissão Permanente de Concertação Social, que acompanhará as medidas a desenvolver no âmbito laboral, de competitividade, de rendimentos e coesão, assim como a Unidade de Missão para a Capitalização das Empresas e a Unidade de Missão para o Interior.

## Anexo I – Descrição das medidas propostas

## Anexo II – Impactos macroeconómicos das reformas estruturais

Área de reforma	CSR	Número e breve descrição da medida	Técnica de modelização	Principais hipóteses de estimação	Elementos quantitativos			
					Resultados das simulações macroeconómicas			
						t+10	t+15	t+35
Custos de contexto	NA	A1/A2	Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) - QUEST III com crescimento endógeno (ver Roeger, Varga e Veld, 2008) <sup>23</sup>	Tendo em conta o conjunto de reformas apresentadas, estima-se uma redução dos custos de entrada das empresas de 5% até 2018; 8% até 2019 e 10% até 2020 (efeitos acumulados). Esta redução é modelizada de forma direta no modelo como um choque permanente nos custos de entrada no sector de bens intermédios, considerando também os custos orçamentais associados.	PIB	0,00%	0,01%	0,02%
					Consumo privado	-0,03%	-0,01%	-0,01%
					Investimento	0,00%	0,01%	0,02%
					Exportações líquidas (% do PIB)	0,02pp	0,02pp	0,02pp
					Emprego	0,00%	0,01%	0,01%
Endividamento das empresas	4	A4/A6	Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) - QUEST III com crescimento endógeno (ver	Considera-se que o efeito conjunto da redução de crédito vencido no balanço dos bancos e do aumento da capitalização das empresas tem um impacto positivo no prémio de risco. O prémio de risco associado ao investimento em ativos tangíveis (0.9%) é reduzido em 0.06 pp de modo a aproximar as taxas	PIB	0,89%	1,43%	1,78%
					Consumo privado	-2,44%	-1,94%	-1,66%
					Investimento	4,95%	5,04%	5,13%
					Exportações líquidas (% do PIB)	2,13pp	2,31pp	2,46pp

<sup>23</sup> Roeger, Varga e Veld (2008), Structural Reforms in the EU: A simulation -based analysis using the QUEST model with endogenous growth, European Economy Economic paper nº 351

Área de reforma	CSR	Número e breve descrição da medida	Técnica de modelização	Principais hipóteses de estimação	Elementos quantitativos			
					Resultados das simulações macroeconómicas			
						t+10	t+15	t+35
			Roeger, Varga e Veld, 2008) <sup>23</sup>	de juro praticadas nas novas operações até 1 milhão de euros das taxas praticadas nas operações acima de 1 milhão de euros (25% do spread entre as duas taxas).	Emprego	0,14%	0,27%	0,33%
Mercado de trabalho e exclusão social	3	B2	Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) - QUEST III com crescimento endógeno (ver Roeger, Varga e Veld, 2008) <sup>23</sup>	As medidas são traduzidas em impactos no emprego, tendo em conta o número de pessoas abrangidas (5750). O parâmetro da eficiência dos trabalhadores menos qualificados é calibrado (considerando melhorias no processo de matching) de modo a ser alcançada essa variação no emprego. Obtém-se assim um aumento da eficiência desses trabalhadores em 0.9%. Os custos orçamentais das medidas foram também incorporados.	PIB	0,33%	0,36%	0,38%
					Consumo privado	0,11%	0,13%	0,14%
					Investimento	0,25%	0,26%	0,26%
					Exportações líquidas (% do PIB)	0,23pp	0,25pp	0,26pp
					Emprego	0,02%	0,02%	0,02%
Educação	NA	C	Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) - QUEST III com crescimento endógeno (ver Roeger, Varga e Veld, 2008) <sup>23</sup>	Estas reformas são modelizadas através do aumento da proporção de trabalhadores com qualificações médias na força de trabalho (e correspondente redução do peso dos trabalhadores menos qualificados), tendo também em consideração os custos orçamentais associados. Estima-se ser possível alcançar um rácio de trabalhadores com qualificações médias de 50%.	PIB	6,42%	7,42%	8,21%
					Consumo privado	0,22%	1,09%	1,74%
					Investimento	4,99%	5,40%	5,78%
					Exportações líquidas (% do PIB)	5,62pp	5,88pp	6,10pp

Área de reforma	CSR	Número e breve descrição da medida	Técnica de modelização	Principais hipóteses de estimação	Elementos quantitativos			
					Resultados das simulações macroeconómicas			
						t+10	t+15	t+35
					Emprego	0,91%	1,15%	1,38%
Impostos indiretos	1	F	Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) - QUEST III com crescimento endógeno (ver Roeger, Varga e Veld, 2008) <sup>23</sup>	Considera-se um incremento temporário da taxa implícita de impostos sobre o consumo em 0.6pp, seguindo a metodologia descrita em Comissão Europeia (2016) <sup>24</sup> .	PIB	0,08%	0,00%	-0,01%
					Consumo privado	0,09%	-0,01%	-0,03%
					Investimento	0,03%	-0,02%	-0,02%
					Exportações líquidas (% do PIB)	0,00pp	0,02pp	0,01pp
					Emprego	0,05%	-0,03%	-0,03%
Sistema judicial	NA	A7	Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) - QUEST III com crescimento endógeno (ver	A redução estimada em termos de disposition time (-18%) é traduzida em variação da taxa de entrada de novas empresas (+1,49pp), de acordo com a elasticidade estimada em Comissão Europeia (2015). Os custos de entrada do modelo são depois calibrados para essa taxa de entrada (o que se traduz	PIB	0,10%	0,13%	0,15%
					Consumo privado	-0,02%	0,00%	0,01%
					Investimento	0,07%	0,10%	0,10%

<sup>24</sup> Comissão Europeia 2016, Quarterly Report on the Euro Area - The economic impact of selected structural reform measures in Italy, France, Spain and Portugal, Volume 16, nº 1

Área de reforma	CSR	Número e breve descrição da medida	Técnica de modelização	Principais hipóteses de estimação	Elementos quantitativos			
					Resultados das simulações macroeconómicas			
						t+10	t+15	t+35
			Roeger, Varga e Veld, 2008) <sup>23</sup>	numa redução de 2.3 para 0.7. Os custos orçamentais são também incorporados.	Exportações líquidas (% do PIB)	0,12pp	0,13pp	0,14pp
					Emprego	0,02%	0,03%	0,03%
Investigação & Desenvolvimento	NA	E	Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE) - QUEST III com crescimento endógeno (ver Roeger, Varga e Veld, 2008) <sup>23</sup>	Tendo em conta o número de investigadores abrangidos (2910), o impacto macroeconómico é obtido pelo incremento dos trabalhadores no sector de I&D (0.04pp), incluindo também na modelização os respetivos custos orçamentais.	PIB	0,01%	0,04%	0,05%
					Consumo privado	-0,07%	-0,04%	-0,02%
					Investimento	0,01%	0,03%	0,04%
					Exportações líquidas (% do PIB)	0,06pp	0,07pp	0,07pp
					Emprego	-0,01%	0,01%	0,01%



### Anexo III – Progresso face às metas da Europa 2020

Progresso na implementação da meta Europa 2022	Nome da medida	Calendarização dos progressos nos próximos 12 meses
1 Meta da taxa de emprego: 75%	<b>Aprofundar a lógica de "Balcão Único de Emprego", integrando os espaços físicos e virtuais</b>	Jan-jun2016: produção de Mapas do Percurso de Utentes ("journey maps") com vista à identificação de aspetos críticos dos contactos e dos canais utilizados e oportunidades de melhoria dos SPE; análise de boas práticas dentro da lógica Balcão Único de Emprego ("one-stop-shop"). Jul-dez2016: desenho e operacionalização de medidas
	<b>Desenvolver a criação de cooperativas agrícolas por jovens desempregados/NEET, através do Programa COOPJOVEM</b>	O programa será objeto de avaliação em sede da Comissão Permanente da Concertação Social, no prazo de 18 meses a contar da sua entrada em vigor.
	<b>Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego</b>	A iniciar no 2.º semestre de 2016
	<b>Garantir que as políticas ativas promovem inserções mais permanentes no mercado de trabalho</b>	Revisão da Portaria n.º 149-A/2015, de 24 de julho, tendo em vista o apoio preferencial a contratos sem termo.
	<b>Programa "Contrato-Geração"</b>	
	<b>Promover a formação autónoma dos utentes do IEPF através da medida Cheque-Formação</b>	A Medida será objeto de avaliação em sede da Comissão Permanente de Concertação Social a partir do décimo segundo mês de vigência da mesma.



Progresso na implementação da meta Europa 2022	Nome da medida	Calendarização dos progressos nos próximos 12 meses
	<b>Promover ao ativação de desempregados através do Programa de Promoção das Artes e Ofícios</b>	Potenciar a utilização do Protocolo de Cooperação com o CEARTE - Centro de Formação Profissional do Artesanato, que entrou em vigor no final de 2015 e decorrerá nos próximos anos. Iniciar a receção de candidaturas do Investe Artes e Ofícios - 2.º trimestre 2016.
	<b>Apoiar excecionalmente o emprego, na sequência da atualização da remuneração mínima mensal garantida</b>	
	<b>Atualizar a remuneração mínima mensal garantida (RMMG)</b>	Acompanhamento trimestral do impacto do aumento da RMMG no âmbito de grupo tripartido no quadro da Comissão Permanente de Concertação Social.
	<b>Garantir a identificação precoce de NEET através do reforço do Serviço Público de Emprego e de uma Campanha Nacional de informação (Garantia Jovem)</b>	Constituição de um grupo de trabalho técnico - IEFP, ISS, IPDJ, CNPCJR e várias Direções da área da Educação - para mapeamento das instituições que podem sinalizar os jovens e definição das estratégias de motivação, de encaminhamento e das respostas necessárias
<b>2 Meta de Investigação e Desenvolvimento: 2,7-3,3% do PIB</b>	<b>Desenvolver a I&amp;D&amp;I, através da promoção de agendas mobilizadoras</b>	
	<b>Eixo 1 - Medida 1 - Criação de um Laboratório ou incubadora de inovação no setor público</b>	Início do laboratório piloto no 2.º semestre de 2016
	<b>Inserção dinâmica das PME na economia digital</b>	

Progresso na implementação da meta Europa 2022	Nome da medida	Calendarização dos progressos nos próximos 12 meses
	<b>Internacionalizar e capacitar as infraestruturas e reequipamento científico e tecnológico</b>	Lançamento de Avisos de Abertura de Candidaturas (2.º semestre de 2016)
	<b>Portugal - Indústria 4.0</b>	Orientação dos recursos do Portugal 2020 para estas tipologias, em especial para os desenvolvimentos associados à Indústria 4.0 e à Economia Digital
	<b>Programa CapaCITar</b>	Concretização do Instrumento Financeiro (2016) Lançamento dos primeiros avisos de abertura de concursos (2017)
	<b>Programa Start-up Portugal</b>	Lançamento de Avisos de Abertura de Candidaturas ao longo do Portugal 2020 Desenvolvimento de novos instrumentos de financiamento de start-up
	<b>Promoção de política pública de design e moda na indústria</b>	
	<b>Promover a transferência de conhecimento para as empresas, através de "Laboratórios colaborativos"/Centros Tecnológicos e de Engenharia, juntamente com Contratos de Inovação Empresarial, desenvolvendo as capacidades empresariais de I&amp;D&amp;I</b>	Aprovação das candidaturas para apoio a recursos altamente qualificados (2016) Lançamento de novos Avisos de Abertura de Candidaturas (2016/2020) recursos altamente qualificados e contratos de inovação empresarial
<b>3 Meta de emissão de gases com efeito de estufa: 1%</b>	<b>Política dos 3R</b>	
	<b>Tratamento mecânico e biológico de resíduos urbanos</b>	2016 - Lançamento de concursos

Progresso na implementação da meta Europa 2022	Nome da medida	Calendarização dos progressos nos próximos 12 meses
(comparativamente às emissões de 2005)	<b>Compras públicas ecológicas</b>	A partir do 2º trimestre de 2016
	<b>Fiscalidade Verde</b>	Publicação da nova lei no âmbito do Orçamento de Estado de 2017
	<b>Casa Eficiente</b>	
	<b>Descarbonização da frota de táxis</b>	3.º T 2016 e 2017 - Regulação do setor para novos modos de transporte
	<b>Eficiência Energética na Administração Pública</b>	
	<b>Expansão do Metro do Porto/Metro de Lisboa</b>	2016 - Programação 2017 - Projetos 2018 - Obra
	<b>Fundo Nacional Reabilitação do Edificado</b>	2016 - Programação 2017 - 2020 - Projetos e Obras
	<b>IFRRU 2020</b>	2016 - 2020 - Operacionalização do IFRRU
	<b>Instrumentos para áreas urbanas</b>	2016 - 2020 - Operacionalização dos Instrumentos
	<b>Mobilidade elétrica</b>	2016 e 2017 - criar uma rede de carregadores
	<b>Mobilidade suave</b>	06/2018 - Definir o Plano Estratégico para a Mobilidade Suave
		<b>Política dos 3R</b>

Progresso na implementação da meta Europa 2022	Nome da medida	Calendarização dos progressos nos próximos 12 meses
4 Meta de energia renovável: 31%	Tratamento mecânico e biológico de resíduos urbanos	2016 - Lançamento de concursos
	Compras públicas ecológicas	A partir do 2º trimestre de 2016
	Fiscalidade Verde	Publicação da nova lei no âmbito do Orçamento de Estado de 2017
5 Eficiência energética: nível absoluto de consumo de energia primária de 22,5 Mtoe	Programa CapaCITar	Concretização do Instrumento Financeiro (2016) Lançamento dos primeiros avisos de abertura de concursos (2017)
	Compras públicas ecológicas	A partir do 2º trimestre de 2016
	Fiscalidade Verde	Publicação da nova lei no âmbito do Orçamento de Estado de 2017
	Casa Eficiente	
	Descarbonização da frota de táxis	3.º T 2016 e 2017 - Regulação do setor para novos modos de transporte
	Eficiência Energética na Administração Pública	
	Expansão do Metro do Porto/Metro de Lisboa	2016 - Programação 2017 - Projetos 2018 - Obra
	Fundo Nacional Reabilitação do Edificado	2016 - Programação 2017 - 2020 - Projetos e Obras
	IFRRU 2020	2016 - 2020 - Operacionalização do IFRRU
Instrumentos para áreas urbanas	2016 - 2020 - Operacionalização dos Instrumentos	

Progresso na implementação da meta Europa 2022	Nome da medida	Calendarização dos progressos nos próximos 12 meses
	<b>Mobilidade elétrica</b>	2016 e 2017 - criar uma rede de carregadores
	<b>Mobilidade suave</b>	06/2018 - Definir o Plano Estratégico para a Mobilidade Suave
	<b>Organização do setor de transportes públicos coletivos rodoviários</b>	Assegurar uma eficiente articulação entre o poder central e local e com os vários intervenientes
	<b>Reabilitar para arrendar</b>	2016 - 2020 - Operacionalização do Programa
<b>6 Meta de abandono escolar precoce: 10%</b>	<b>Iniciativa «Competências Digitais», para responder à carência de recursos humanos capacitados nem Tecnologias de Informação</b>	
	<b>Modernizar o sistema de ensino</b>	Medidas a ser desenvolvidas e implementadas no âmbito do Simplex na educação - início em 2016/17
	<b>Promover a generalização do ensino secundário enquanto patamar mínimo de qualificações</b>	Medidas com início em 2016: Construção de referenciais curriculares para a escolaridade obrigatória; Desenvolvimento do Ensino Profissional; Dinamização das ofertas de dupla certificação.

Progresso na implementação da meta Europa 2022	Nome da medida	Calendarização dos progressos nos próximos 12 meses
	<b>Promover o sucesso escolar e reforço de apoios a estudantes carenciados</b>	Medidas com início em 2016: Revisão do Modelo de Avaliação do Ensino Básico; Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar; Diagnóstico precoce das situações de risco; Generalização da Escola a tempo inteiro; Redução do número de alunos por turma; Reforço da ação social escolar.
	<b>Reforçar a formação e qualificação de adultos</b>	Desenvolvimento das medidas já em implementação e expansão da atividade dos CQEPs já existentes e da rede de CQEPs
<b>7 Meta para o ensino superior: 40%</b>	<b>Alargar a base social do ensino superior</b>	
	<b>Estimular o emprego científico</b>	
	<b>Estímulo ao sucesso escolar no ensino superior</b>	
	<b>Reforço da formação vocacional no ensino superior</b>	
<b>8 Meta de redução da população em risco de pobreza ou exclusão social, em número de pessoas: - 200000</b>	<b>Atualizar o IAS</b>	Levantamento da suspensão da atualização do IAS no início de 2017
	<b>Aumentar o subsídio por assistência a 3.ª pessoa</b>	
	<b>Combater a pobreza nas crianças e jovens</b>	
	<b>Promover a gestão reformista do sistema de pensões</b>	

Progresso na implementação da meta Europa 2022	Nome da medida	Calendarização dos progressos nos próximos 12 meses	
	<b>Promover uma medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração</b>	A medida entra em vigor a 31 de março de 2016	
	<b>Repor mínimos sociais e promoção de inclusão social no RSI</b>		
	<b>Rever o regime do trabalhador independente</b>		
	<b>Simplificar o sistema da Segurança Social</b>		Conclusão da avaliação dos impactos da crise até final de 2016.
			Redução para metade do efeito da CES em 2016 e extinção integral em 2017
	<b>Promover a inclusão social através de programas dirigidos a pessoas em situação de maior vulnerabilidade</b>		
	<b>Reforçar o modelo da condição de recursos em prestações sociais de natureza não contributiva</b>		
	<b>Apoiar excecionalmente o emprego, na sequência da atualização da remuneração mínima mensal garantida</b>		
	<b>Atualizar a remuneração mínima mensal garantida (RMMG)</b>		Acompanhamento trimestral do impacto do aumento da RMMG no âmbito de grupo tripartido no quadro da Comissão Permanente de Concertação Social.

Progresso na implementação da meta Europa 2022	Nome da medida	Calendarização dos progressos nos próximos 12 meses
	<p><b>Garantir a identificação precoce de NEET através do reforço do Serviço Público de Emprego e de uma Campanha Nacional de informação (Garantia Jovem)</b></p>	<p>Constituição de um grupo de trabalho técnico - IEFP, ISS, IPDJ, CNPCJR e várias Direções da área da Educação - para mapeamento das instituições que podem sinalizar os jovens e definição das estratégias de motivação, de encaminhamento e das respostas necessárias</p>







# Programa Nacional de Reformas

*MAIS CRESCIMENTO.  
MELHOR EMPREGO.  
MAIOR IGUALDADE.*