

# PROGRAMA NACIONAL DE **REFORMAS** 2021



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

XXII GOVERNO CONSTITUCIONAL



PROGRAMA NACIONAL  
DE **REFORMAS** 2021

30 de abril de 2021

© **MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO**

Rua Professor Gomes Teixeira, 2, 8.º

1399-022 LISBOA

• Telefone: (+351) 213 927 372

<http://www.portugal.gov.pt>



## ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO .....	5
2.	CENÁRIO MACROECONÓMICO.....	6
3.	RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS PARA PORTUGAL (2019 E 2020) .....	9
4.	RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS PARA PORTUGAL ATRAVÉS DO PRR.....	12
5.	ALINHAMENTO DO PRR COM A ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030 .....	24
	ANEXO .....	28
	A. SÍNTESE DO PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA.....	28
	B. PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA .....	38



## Índice de Figuras

Figura 1. Estratégia PT2030 – PRR – Acordo de Parceria 2021-27 .....	25
Figura 2. As Componentes do PRR e os Investimentos Associados .....	28
Figura 3. A caminho da Resiliência: Reformas .....	31
Figura 4. A caminho da Resiliência: Investimento .....	32
Figura 5. A caminho da Transição Climática: Reformas .....	34
Figura 6. A caminho da Transição Climática: Investimentos .....	34
Figura 7. A caminho da Transição Digital: Reformas .....	36
Figura 8. A caminho da Transição Digital: Investimentos .....	37



## 1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Reformas para 2021 (PNR 2021) assume uma forma simplificada tendo em conta as orientações da Comissão Europeia<sup>1</sup>, reconhecidas pelo Conselho da União Europeia<sup>2</sup>, no sentido de adaptar temporariamente o processo do Semestre Europeu ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e interligando-se com os Planos Nacionais de Recuperação e Resiliência (PRR).

Depois de iniciar-se com a descrição do cenário macroeconómico, o presente documento explicita a resposta dada às Recomendações Específicas efetuadas em 2019 e 2020 pela União Europeia, através das reformas e investimentos inscritos no PRR que Portugal submeteu formalmente dia 22 de abril de 2021.

Complementarmente, apresentam-se numa segunda parte os traços principais do alinhamento das Recomendações Específicas com o principal referencial estratégico de planeamento do país - a Estratégia Portugal 2030.

Em anexo, faz-se uma descrição sumária do PRR, estruturado em três dimensões de intervenção estrutural, a Resiliência, a Transição Climática e Transição Digital, especificando-se, para cada uma, o conjunto de Componentes que integram as iniciativas conducentes à implementação de reformas e de investimentos agregadores, com maturidade e com potencial de transformação estrutural da nossa economia.

---

<sup>1</sup> Comunicação da Comissão COM(2020) 575 final de 17.9.2020 - Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021.

<sup>2</sup> Conclusões do Conselho – Semestre Europeu de 2021: Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021 (documento n.º 12631/20 de 6 de novembro).



## 2. CENÁRIO MACROECONÓMICO

### Hipóteses externas

O presente panorama internacional é marcado por níveis muito elevados de incerteza que advém dum conjunto alargado de fatores de âmbito político e económico que tornam qualquer previsão exercícios de dificuldade acrescida. Em particular, o ritmo de recuperação esperado está fortemente condicionado pela evolução mundial da pandemia; pelo ritmo da vacinação e pela continuidade de medidas de estímulo económico tomadas pelos governos e bancos centrais.

A recuperação deverá operar-se a ritmo diferente entre os países, dependendo da amplitude dos efeitos da pandemia na perturbação da atividade económica e do peso relativo dos sectores mais vulneráveis às restrições à mobilidade.

Mesmo assim, as projeções mais recentes das principais instituições internacionais convergem para uma recuperação significativa da atividade económica mundial a iniciar ainda em 2021, prolongando-se nos próximos anos. O crescimento do PIB mundial deve aumentar 5,6% e 4% em 2021 e 2022, respetivamente, de acordo com a OCDE (-3,4% em 2020). No que concerne à área do euro, é expectável que o PIB cresça em torno de 4% em 2021 e 2022 (-6,8% em 2020), e a um ritmo mais moderado em 2023, segundo as projeções do BCE, refletindo a retoma da economia e do comércio mundiais; a par do início da execução dos investimentos e reformas previstos nos Planos de Recuperação e Resiliência (2021-26) e no Quadro Financeiro Plurianual (2021-27).

Após uma quebra significativa da procura externa relevante para Portugal, associada ao forte recuo das importações provenientes dos principais parceiros comerciais, projeta-se uma recuperação robusta deste indicador em 2021 e nos anos seguintes. De acordo com as mais recentes estimativas do FMI, o preço do petróleo deve recuperar significativamente em 2021, para cerca de 58,5 USD/bbl (47,9 €/bbl), comparado com 43,2 USD/bbl (37,9 €/bbl) em 2020, em linha com a normalização da procura por parte dos países importadores de petróleo, baixando lentamente nos anos seguintes, até atingir o valor de 50,7 USD/bbl (40,9 €/bbl) no ano de 2025. Num cenário de manutenção de uma política monetária muito acomodatória e de continuidade de medidas não convencionais por parte do BCE, nomeadamente através de vários programas de injeções extraordinárias de liquidez criados ao longo de 2020, prevê-se que as taxas de juro de curto prazo da área do euro se mantenham em valores muito reduzidos durante um período prolongado (de -0,5%, em 2021 e 2022 e de -0,4% em 2023). Adicionalmente, projeta-se a continuação de uma apreciação progressiva do euro face ao dólar norte americano (1,14, em média, em 2020).



## Cenário de médio-prazo

Neste contexto, o cenário macroeconómico para a economia portuguesa nos próximos cinco anos contempla uma estimativa do crescimento real do PIB em 2021 de 4%, configurando uma retoma da trajetória de crescimento da economia, com o nível de 2019 a ser ultrapassado em 2022. Esta estimativa configura uma revisão em baixa face à previsão no OE 2021 (5,4%), tendo presente o impacto do confinamento prolongado vivido no primeiro trimestre, ligeiramente mitigado pelo desempenho melhor do que o esperado da atividade económica no quarto trimestre de 2020 e pelos primeiros efeitos do Plano de Recuperação e Resiliência. Prevê-se que o crescimento em 2021 advenha maioritariamente da procura interna (2,9 p.p.), mas também do contributo da procura externa líquida (1,1 p.p.). No ano seguinte o crescimento do PIB deverá acelerar para 4,9%, mantendo-se um crescimento superior a 2% ao longo do restante período de projeção.

O consumo privado deve registar um crescimento de 2,8%, acelerando para 3,7% em 2022, estabilizando posteriormente em cerca de 2,1%. Esta evolução está em linha não só com as projeções para o emprego, que se espera que aumente paulatinamente, e em particular em 2022 (1,1%), mas também para a taxa de desemprego que deverá ascender aos 7,3% em 2021, recuperar no ano seguinte, e prosseguir a trajetória descendente registada antes da pandemia. Apesar do aumento esperado do emprego em 2021, a taxa de desemprego deverá ser superior à verificada em 2020 fruto do aumento da população ativa (0,7%).

Espera-se que as exportações aumentem 8,7% em 2021 e 7,9% no ano seguinte. Recuperando da queda de 18,6% em 2020, refletindo não só o aumento da procura externa global como a retoma do turismo, na expectativa de uma evolução positiva da situação epidemiológica e dos efeitos associados ao processo de vacinação. Para os anos posteriores, prevê-se que as exportações desacelerem para um crescimento de 4,6% no final do horizonte de projeção e o crescimento das importações estabilize em torno dos 5,5% ao ano. A gradual melhoria da confiança dos agentes económicos e a implementação das reformas previstas no Programa de Recuperação e Resiliência sustentam a aceleração prevista do investimento em 2022 e 2023 (8,0% e 8,6%, respetivamente) e, no segundo caso, do consumo público, o qual deverá aumentar em 2021 e 2022 (1,7% e 1,4%, respetivamente), desacelerando posteriormente até 2025 (1%).

Depois de uma deterioração em 2020, a capacidade de financiamento da economia deverá aumentar e ascender a 3,4% do PIB em 2022, acima do verificado no período pré-pandemia e devido em grande medida ao excedente da balança de capitais e à melhoria da balança corrente.



## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2021

Na ausência de mais pressões internas ou externas a condicionar a dinâmica dos preços, dada a evolução no mercado de trabalho, estima-se que a inflação, medida pelo IPC, regresse a valores positivos em 2021 (0,8%), prevendo-se que acelere gradualmente daí em diante, estabilizando em torno dos 1,4%.

Quadro 1. Cenário macroeconómico

	2020	2021 <sup>(e)</sup>	2022 <sup>(p)</sup>	2023 <sup>(p)</sup>	2024 <sup>(p)</sup>	2025 <sup>(p)</sup>
<b>PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)</b>						
<b>PIB</b>	<b>-76</b>	<b>40</b>	<b>49</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>22</b>
Consumo Privado	-59	28	37	22	21	21
Consumo Público	04	17	14	12	11	10
Investimento (FBCF)	-19	40	80	86	63	57
Exportações de Bens e Serviços	-186	87	79	51	48	46
Importações de Bens e Serviços	-120	54	60	60	56	54
<b>Contributos (p.p.)</b>						
Procura Interna	-46	29	42	32	28	26
Procura Externa Líquida	-29	11	07	-04	-03	-04
<b>Evolução dos Preços</b>						
Deflador do PIB	24	13	13	14	14	14
IPC	-01	08	09	11	13	14
<b>Evolução do Mercado de Trabalho</b>						
Emprego	-17	02	11	08	08	08
Taxa de Desemprego (%)	68	73	67	64	60	58
Produtividade aparente do trabalho	-59	38	38	20	16	14
<b>Saldo das Balanças Corrente e de Capital (% do PIB)</b>						
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	01	21	34	34	29	25
- Saldo da Balança Corrente	-11	00	06	04	01	00
da qual Saldo da Balança Comercial	-20	-07	01	-02	-04	-08
- Saldo da Balança de Capital	12	22	29	30	29	26

Ótica de Contas Nacionais; (e) Estimativa; (p) Previsão.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Ministério das Finanças.





### 3. RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS PARA PORTUGAL (2019 e 2020)

As recomendações específicas (REP) que se pretendem ver respondidas pelas reformas e pelos investimentos inscritos no Programa de Recuperação e Resiliência apresentado por Portugal são as produzidas pelo Conselho Europeu nos anos de 2019 e 2020.

As REP dirigidas em 2019 a Portugal foram formuladas ainda num contexto sem qualquer influência da pandemia e na sequência das identificadas em anos anteriores. Cobrem essencialmente preocupações com a (i) sustentabilidade das finanças públicas, designadamente na área hospitalar e com a redução do rácio da dívida públicas; (ii) a qualificação dos portugueses e as suas competências, bem como com a segmentação do mercado de trabalho e a melhoria da eficácia da rede de proteção social; (iii) promoção do investimento empresarial na inovação e investigação e na melhoria das infraestruturas energéticas e ferroviárias e na transição climática; e (iv) resolver o problema dos empréstimos em mora, aumentar a eficiência dos processos de insolvência, remover os obstáculos ao licenciamento e aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.

#### Recomendações Específicas para Portugal – 2019 e 2020

Recomendação do Conselho, COM (2019) 522 final, 5.6.2019

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



## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2021

No ano seguinte, as REP já foram emitidas em plena primeira vaga da pandemia COVID-19, sendo basicamente centradas no esforço do combate e mitigação dos seus efeitos sociais e económicos. Em primeiro lugar, foram dirigidas orientações no sentido de priorizar as medidas de sustentação da economia, em consonância com a cláusula de derrogação geral. Também as medidas de suporte e manutenção do emprego e de apoio à liquidez às empresas, em particular de PME, foram consideradas domínios de intervenção prioritária.

### Recomendações Específicas para Portugal – 2020 e 2021

Recomendação do Conselho, COM (2020) 522 final, 20.5.2020

1. Adotar, em consonância com a cláusula de derrogação geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Reforçar a resiliência do sistema de saúde e assegurar a igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados de longa duração.
2. Apoiar o emprego e atribuir prioridade às medidas que visem preservar os postos de trabalho. Garantir uma proteção social suficiente e eficaz, bem como o apoio aos rendimentos. Apoiar a utilização das tecnologias digitais, a fim de assegurar a igualdade de acesso a um ensino e formação de qualidade e reforçar a competitividade das empresas.
3. Implementar medidas temporárias destinadas a proporcionar o acesso à liquidez por parte das empresas, em especial pequenas e médias empresas. Antecipar a realização de projetos de investimento público robustos e promover o investimento privado para estimular a recuperação económica. Focalizar o investimento na transição ecológica e digital, em especial na produção e utilização eficientes e não poluentes da energia, bem como nas infraestruturas ferroviárias e na inovação.
4. Aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.

De modo a melhor poder sistematizar o contributo das diversas reformas e investimentos do PRR para estes dois conjuntos de REP dirigidas a Portugal, organizamos as mesmas nos conjuntos ilustrados na seguinte figura:



REP 1

- 1.1. Combater a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação (2020)
- 1.2. Aumentar a qualidade das finanças públicas (2019 e 2020)
- 1.3. Reforçar a resiliência do sistema de saúde e melhorar o acesso a cuidados de saúde de qualidade e a cuidados de longa duração (2019 e 2020)

REP 2

- 2.1. Melhorar o nível de competências da população, tornar a aprendizagem de adultos mais relevante para as necessidades do mercado de trabalho e aumentar o número de licenciados, em particular nas áreas STEM (2019 e 2020)
- 2.2. Melhorar a eficácia e adequação da rede de proteção social (2019 e 2020)
- 2.3. Apoiar empregos de qualidade e reduzir a segmentação do mercado de trabalho (2019 e 2020)
- 2.4. Apoiar o uso de tecnologias digitais e promover competências digitais (2019 e 2020)

REP 3

- 3.1. Promover o investimento para a transição climática (2019 e 2020)
- 3.2. Acesso ao financiamento, em particular PME, e promoção do investimento para a recuperação (2020)
- 3.3. Promover o investimento em inovação e investigação (2019 e 2020)

REP 4

- 4.1. Ambiente de negócios; quadro de insolvência e reestruturação; tribunais administrativos e fiscais; carga administrativa e regulatória; profissões reguladas (2019 e 2020)



## 4. RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS PARA PORTUGAL ATRAVÉS DO PRR

Portugal planeou executar, através do PRR, um conjunto de intervenções com vista a promover simultaneamente a transformação da economia e da sociedade portuguesas, tendo em vista a sua adaptação às tendências que marcarão a próxima década, bem como garantir, numa abordagem evolutiva e sistemática, que os bloqueios estruturais ao desenvolvimento económico, social e territorial do país são ultrapassados. Os investimentos propostos no PRR visam dar corpo a esse carácter transformador e reformista, promovendo as condições para um desenvolvimento económico e social mais justo, equitativo e sustentável, tendo por base a apropriação social do conhecimento e a promoção da cultura científica entre todas e todos os portugueses. É neste contexto que o PRR, organizado por componentes, reformas e investimentos<sup>3</sup> garante o alinhamento com as respostas às recomendações específicas.

O alinhamento do PRR com as REP dirigidas a Portugal em 2019 e 2020, sintetizado na matriz que a seguir se apresenta:

Recomendações Específicas por País (REP)	Resiliência									Transição Climática					Transição Digital					
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20
<b>REP1</b> 1.1 - Combater a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação (2020) 1.2 - Aumentar a qualidade das finanças públicas (2019 e 2020) 1.3 - Reforçar a resiliência do sistema de saúde e melhorar o acesso a cuidados de saúde de qualidade e a cuidados de longa duração (2019 e 2020)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
<b>REP2</b> 2.1 - Melhorar o nível de competências da população, tornar a aprendizagem de adultos mais relevante para as necessidades do mercado de trabalho e aumentar o número de licenciados, em particular nas áreas STEM (2019 e 2020) 2.2 - Melhorar a eficiência e adequação da rede de proteção social (2019 e 2020) 2.3 - Apoiar empregos de qualidade e reduzir a segmentação do mercado de trabalho (2019 e 2020) 2.4 - Apoiar o uso de tecnologias digitais e promover competências digitais (2019 e 2020)		●	●			●				●						●		●	●	
<b>REP3</b> 3.1 - Promover o investimento para a transição climática (2019 e 2020) 3.2 - Acesso ao financiamento, em particular PME, e promoção do investimento para a recuperação (2020) 3.3 - Promover o financiamento em inovação e investigação (2019 e 2020)				●	●			●	●	●	●	●	●	●	●		●			
<b>REP4</b> 4.1 - Ambiente de negócios: quadro de insolvência e reestruturação; tribunais administrativos e tributários; carga administrativa e regulatória (incluindo licenciamento); profissões reguladas (2019 e 2020)						●												●	●	

<sup>3</sup> Investimentos que no PRR são organizados em 20 componentes (C1 a C20), cuja descrição e objetivos estão detalhados no anexo ao presente documento.



## REP 1 - GARANTIR A RESILIÊNCIA FINANCEIRA E INSTITUCIONAL

O PRR desenvolve-se em torno de uma preocupação transversal de garantir a **resposta mais adequada aos efeitos da pandemia, promovendo os passos necessários à sustentação da economia e assumindo uma visão para a recuperação do país (REP 1.1)**, que é transversal e mobiliza todas as suas componentes. A pandemia de COVID-19 exigiu ação imediata no plano sanitário, em paralelo com um conjunto de medidas de mitigação dos seus graves efeitos sociais e económicos, a qual foi estendida no tempo face ao recrudescimento da pandemia em outubro e novembro de 2020 (2ª vaga) e em janeiro de 2021 (3ª vaga). A resposta de emergência é complementada pelo conjunto de respostas de médio prazo inscritas de forma transversal no PRR, com vista a apoiar uma recuperação económica e social transformadora, sustentada e justa, objetivo que está subjacente às vinte componentes do PRR.

O **aumento da qualidade das finanças públicas (REP 1.2)**, refletido numa utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos, é uma condição necessária para a concretização do potencial do país, pelo que constitui um eixo central da atuação do PRR. Em particular, as reformas e investimentos previstos no âmbito da C17, em particular a reforma associada à **Modernização e Simplificação da Gestão Financeira Pública** aumentam, de forma substantiva, a qualidade das finanças públicas em Portugal. Destaca-se a implementação das práticas introduzidas pela nova Lei de Enquadramento Orçamental, a melhoria no planeamento e gestão dos recursos públicos, incluindo o processo de revisão da despesa e a redução dos pagamentos em atraso nas administrações públicas, o reforço dos mecanismos de monitorização da despesa e de controlo do Setor Empresarial do Estado, e o alargamento da base fiscal através de uma efetiva gestão patrimonial pública e das propriedades rústicas.

A conclusão da **reforma do modelo de governação dos hospitais públicos**, incluída na componente C1, permitirá também melhorar a afetação de recursos na área da saúde, contribuindo para a melhoria da eficácia e eficiência globais do sistema, através do reforço dos mecanismos de contratualização com os prestadores de cuidados do SNS, da promoção de medidas que robusteçam a execução de instrumentos de planeamento, da melhoria na utilização dos instrumentos de avaliação de desempenho e do alargamento de incentivos à autonomia e organização em torno das necessidades dos utentes ao nível da gestão intermédia como a criação dos Centros de Responsabilidade Integrados (CRI) nos hospitais do SNS. Em paralelo, foi aprovado um projeto no âmbito do Programa de Apoio às Reformas Estruturais para a redefinição da rede hospitalar do Serviço Nacional de Saúde, cujo resultado constituirá um importante elemento de apoio à implementação de reformas de promoção da eficiência e adequação das respostas no setor da saúde.

No que se refere ao **reforço da resiliência do sistema de saúde e melhoria do acesso a cuidados de saúde de qualidade e a cuidados de longa duração (REP 1.3)**, a componente C1 constitui uma resposta integrada a esta recomendação, com uma ambição e alcance assinaláveis, através do reforço da capacidade do Serviço Nacional de Saúde para responder às mudanças demográficas e epidemiológicas do país, à inovação terapêutica e tecnológica, à tendência de custos crescentes em saúde e às expectativas de uma sociedade mais informada e exigente. A resposta conferida por essa componente é muito abrangente e transversal, passando pelos diversos níveis de prestação de



## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2021

cuidados, desde os cuidados de saúde primários aos cuidados hospitalares, passando pelos cuidados continuados, saúde mental e promoção da atividade desportiva. Tem também um importante papel o Sistema de Saúde Militar, que se tem revelado de extrema importância na resposta à pandemia, complementando a capacidade do SNS, e que contribui de forma significativa para a resiliência do sistema de saúde no seu todo, devendo continuar a ser reforçado. As preocupações em matéria de governação destes diversos níveis de prestação de cuidados estão devidamente expressas e articuladas no quadro de reformas inscrito na componente, potenciando o funcionamento em rede, focado no cidadão e suas necessidades em saúde através da melhoria do acesso e da qualidade de serviços. Esta componente inclui ainda investimentos associados à adequação dos sistemas a novas formas de provisão dos serviços de saúde, potenciando a utilização das ferramentas digitais para reforçar o acesso e aumentar a equidade na prestação de serviços de saúde (e.g. telemedicina, teleassistência). Integra, igualmente, um programa dedicado de promoção da transição digital da Saúde, concretizado através da melhoria e reforço dos sistemas de informação do Serviço Nacional de Saúde. Por último, estes investimentos e reformas são ainda potenciados pela requalificação e ampliação da rede de equipamentos e respostas sociais previstos na C3, que influenciará a resiliência do sistema de saúde através do reforço e inovação das respostas de cuidados de longa duração, nomeadamente a pessoas idosas. A reforma da provisão de equipamentos e respostas sociais, permite robustecer a rede de equipamentos e respostas sociais desde a infância, passando pelas pessoas idosas e pessoas com deficiência ou incapacidades, através de um modelo de parceria entre o Estado e organizações privadas e do terceiro setor, garantindo uma boa gestão dos recursos, promovendo a eficiência ao mesmo tempo que adequa as respostas às necessidades.

### REP 2 – PROMOVER AS COMPETÊNCIAS E QUALIFICAÇÕES, APOIAR O EMPREGO DE QUALIDADE E REFORÇAR A PROTEÇÃO SOCIAL

A melhoria do nível de competências da população, o reforço da relevância da aprendizagem de adultos para as necessidades do mercado de trabalho e o aumento do número de licenciados, em particular, nas áreas STEM - Science, Technology, Engineering e Mathematics (REP2.1, 2019 e 2020) é endereçada, de forma mais direta, pelas componentes C6 e C20, onde se pretende, no primeiro caso (aprendizagem de adultos), aumentar a capacidade de resposta do sistema educativo e formativo português, sobretudo dos jovens e dos adultos com baixas habilitações, em estreita ligação com as necessidades do tecido empresarial; e no segundo (aumento do número de licenciados STEM), criar condições para a inovação educativa e pedagógica através do desenvolvimento de competências em tecnologias digitais, da sua integração transversal nas diferentes áreas curriculares e da modernização do sistema educativo português, dando resposta aos desafios de uma transição digital ao serviço de todos. Para este desígnio, sublinha-se a relevância das reformas a implementar, em particular a reforma do ensino e da formação profissional, que tem por objetivo reforçar a capacidade de resposta do sistema educativo e formativo português, ao nível da educação e da formação de jovens e adultos; e a reforma da cooperação entre o ensino superior e a Administração Pública e empresas, que visa dotar os estudantes não apenas das competências científicas adequadas ao curso lecionado, mas também de um conjunto de competências transversais que lhes permita evoluir num contexto empresarial dinâmico onde o conhecimento avança progressivamente. Importa ainda destacar, as componentes C10, C16 e C19.



A primeira (C10), através do Hub azul pretende favorecer um aumento sustentado a todos os níveis das qualificações e estabelecer uma maior ligação entre o ensino público e o setor, indo ao encontro das suas necessidades em matéria de qualificações e competências, reforçar das capacidades e competências de prospeção e monitorização marinha. A (C16) inclui um investimento dedicado ao reforço das competências digitais dos ativos empregados, melhorando, por essa via, as condições para a digitalização da atividade das nossas empresas. A segunda (C19), centrada no objetivo do aumento do nível de qualificações e competências, em particular digitais, da Administração Pública, concretiza-se através de uma reforma e de um investimento, este último prevendo três programas de capacitação (Infoexclusão Zero, AP digital 4.0 e Formação Superior e Avançada em Gestão) e dois programas de qualificação e formação – Programa Qualifica AP e Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública. Estas iniciativas vão permitir, assim, potenciar a capacidade de resposta da Administração Pública num contexto de crescentes exigências e desafios, face a um quadro de pessoal envelhecido e com baixos níveis de qualificação, impondo a necessidade de reforço das capacidades existentes na Administração Pública, nomeadamente em matéria de competências digitais, de gestão e organização e de planeamento e prospetiva, garantindo maior eficiência nos seus processos e aumentando a prontidão na resposta aos cidadãos e às empresas.

Importa ainda promover as condições que **melhorem a eficácia e adequação da rede de proteção social (REP2.2, 2019 e 2020)** que garantam a consolidação de uma sociedade digna e em que ninguém fica para trás. A abordagem do PRR nesta matéria assenta, primordialmente nas componentes C3 e C2 abordando as respostas de proteção social nas suas várias dimensões.

A C3 visa reforçar, requalificar e inovar as respostas sociais dirigidas às crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência ou incapacidade, e famílias, tendo em vista a promoção da natalidade, do envelhecimento ativo e saudável, da inclusão e autonomia, da conciliação entre a atividade profissional e a vida pessoal e familiar e da coesão territorial. Esse esforço é concretizado através da requalificação e reforço da rede de respostas sociais e do desenvolvimento de soluções inovadoras de proximidade e de investimentos de promoção de acessibilidades para pessoa com deficiência. Intervém ainda, com implementação de respostas integradas, sobre o universo de fatores de exclusão que incidem particularmente sobre as comunidades desfavorecidas das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Esta abordagem específica dirigida às áreas Metropolitanas decorre da confluência, na periferia desses territórios, de situações de vulnerabilidade associadas à elevada densidade populacional, aos baixos rendimentos, às baixas qualificações, precariedade laboral, sobrelotação das habitações e dependências de vária ordem que agudizam o círculo vicioso da pobreza, exclusão social e desigualdade nesses territórios.

Em complemento, a implementação da política pública de habitação prevista na C2 dará um contributo essencial para assegurar o acesso generalizado a habitação condigna e a preços acessíveis, a par da garantia de habitação urgente e temporária. Este desafio decorre de diversas situações para as quais importa dar resposta em matéria de acesso à habitação, como sejam as famílias a viver em condições indignas e desadequadas (cerca de 26.000, segundo o levantamento do IHRU de 2018); as dificuldades de acesso ao alojamento por parte de agregados com rendimentos intermédios; as necessidades urgentes e temporárias de habitação associadas a pessoas em situação de sem-abrigo



## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2021

(mais de 7.100 pessoas em 2019), refugiados, migrantes e requerentes de asilo (cerca de 140 mil pessoas); ou as vítimas de violência doméstica (cerca de 10 mil pessoas/ano).

A necessidade de garantir o **apoio ao emprego de qualidade e de reduzir a segmentação do mercado de trabalho (REP2.3, 2019 e 2020)** é endereçada pelo PRR com base (i) na promoção de um tecido produtivo dinâmico e competitivo; (ii) na valorização das competências e qualificações dos trabalhadores; e (iii) num enquadramento regulamentar adequado.

No que concerne ao estímulo à dinamização do tecido económico, o PRR centra as suas opções na promoção da competitividade e resiliência da economia portuguesa com base na I&D, na inovação e na especialização da estrutura produtiva, conseguida pela consolidação e expansão da ligação sinérgica entre o sistema científico e tecnológico nacional com o tecido empresarial português, através da componente C5. Por outro lado, assume-se uma aposta clara na digitalização das empresas portuguesas, promovendo, desta forma, a modernização do trabalho e dos processos de produção, a desmaterialização dos fluxos de trabalho, a mitigação dos défices de competência na utilização das tecnologias digitais, a incorporação de ferramentas e metodologias de teletrabalho, a criação de novos canais digitais de comercialização de produtos e serviços e a incorporação de tecnologias disruptivas nas suas propostas de valor (C16). Adicionalmente, a componente C6, sobretudo no investimento “Incentivo Adultos”, introduz a opção estratégica de priorizar a qualificação, pela atualização e/ou reconversão de competências da população ativa, com vista à sua valorização profissional e à sua capacitação perante os processos de transição digital e ecológica. Em sentido concordante, propõe-se, igualmente, a Reforma do ensino e da formação profissional e um investimento no Plano Nacional de Literacia de Adultos.

Importa ainda destacar que o combate à segmentação e precariedade é perfeitamente assumida pela reforma relativa à Agenda de promoção do Trabalho Digno, incluída na componente C6 – Qualificações e Competências, pela qual se pretende promover a negociação coletiva, a valorização da formação e da qualificação, e a defesa de salários adequados e de rendimentos dignos, assegurada no quadro do diálogo e concertação social em que se funda a prática da política de trabalho em Portugal. Esta reforma será complementada por um investimento de apoio à criação de emprego sustentável que permita, à saída da crise, dar um quadro de estabilidade dos vínculos laborais e incentivando, em particular, a contratação de jovens e a fixação de níveis salariais adequados.

Em paralelo, prosseguir-se-á a reforma do combate à desigualdade entre mulheres e homens, e que visa combater as práticas discriminatórias, ao mesmo tempo que se atua de forma estruturante no combate aos estereótipos de género que limitam as opções formativas e profissionais de mulheres e raparigas, com impactos nos rendimentos e carreira profissional. Para alcançar estes objetivos o Governo dispõe de três instrumentos: Lei da igualdade remuneratória; Leis da representação equilibrada; Iniciativas de combate à segregação profissional.

Ainda que de forma menos expressiva, também as componentes da Cultura (C4) e do Mar (C10) contribuem para endereçar esta REP. No primeiro caso (C4), o investimento na transição digital das redes culturais e na obra artística, literária e patrimonial digital possibilitará explorar modelos de negócio mais vantajosos para os criadores e desenvolver





ferramentas de capacitação dos artistas, criadores e autores nacionais para a adequada remuneração do seu trabalho, contrariando a situação vivida durante o confinamento, durante o qual os artistas desenvolveram o seu trabalho nos meios de digitais de forma, maioritariamente, gratuita. No caso da componente do Mar (C10), os investimentos relacionados com a renovação de embarcações e inovação tecnológica, constituem importantes requisitos para a melhoria das condições de trabalho e de segurança a bordo.

O apoio ao uso de tecnologias digitais e promover competências digitais (REP 2.4, 2019 e 2020) é endereçado pelo PRR com base numa resposta ampla a estes desafios, desde as competências aos investimentos em tecnologias digitais, inscrita nas componentes C16, C17, C18, C19 e C20 que, em conjunto, correspondem à dimensão estruturante da Transição Digital – complementadas pelas componentes C1, C4, C5 e C6. O conjunto de reformas e investimentos previstos encontra-se em linha com o Plano de Ação para a Transição Digital (RCM n.º 30/2020, de 21 de abril,) e, deste modo, apresenta-se coerente com os três pilares aí propostos: capacitação e inclusão digital das pessoas por meio de educação, formação em competências digitais e promoção de literacia digital; transformação digital do setor empresarial; e digitalização do Estado.

### REP 3 - FOMENTAR O INVESTIMENTO PÚBLICO E PRIVADO, COM FOCO PARTICULAR NA DUPLA TRANSIÇÃO DIGITAL E CLIMÁTICA

São vários os documentos estratégicos, nacionais e comunitários, de âmbito mais global e mais específico, que indicam que a presente década – 2020 a 2030 – como sendo um período determinante na resposta a importantes desafios globais, com destaque para a transição climática e para a transformação digital. As alterações climáticas correspondem a um desafio geracional de primeira urgência. O seu carácter incessante, crescente, cumulativo, torna a emergência cada vez mais real. As suas consequências, devastadoras, deixam danos sociais, económicos e ambientais dificilmente reparáveis e carecem de uma resposta determinada e robusta, assente em compromissos geracionais transformativos. Nestes termos, Portugal e a União Europeia, assumiram ambiciosos compromissos em matéria de energia e clima, comprometidos com o objetivo de atingir uma economia neutra em carbono em 2050. Neste contexto, salienta-se o facto da Comissão Europeia ter reconhecido, em novembro de 2020, que Portugal é o país melhor preparado para atingir as metas a que se propôs em matéria de transição climática, tendo em conta os compromissos assumidos no PNEC<sup>4</sup>.

Por outro lado, num mundo vertiginosamente mais rápido e conectado, onde as oportunidades de uma digitalização se sucedem a um ritmo frenético, importa assegurar que são garantidas as condições para prosperar neste novo contexto. Este é um desafio transversal, sendo revelante para toda a população em geral, para a estrutura produtiva e para as instituições públicas e sociais. É sobre o desafio da digitalização que estão assentes algumas das mais promissoras

---

<sup>4</sup> Kick-starting the journey towards a climate-neutral Europe by 2050 – EU Climate Action Progress Report, novembro de 2020 (acessível em [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/com\\_2020\\_777\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/com_2020_777_en.pdf)).



## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2021

respostas para um futuro mais próspero, mais sustentável e socialmente mais inclusivo. Para o efeito, é necessário garantir o acesso e assegurar a capacitação aos mais diversos níveis, desde as pessoas às empresas, desde o terceiro setor até ao Estado, e depois disso, atestar que o compromisso com este processo se generaliza e se enraíza, colhendo frutos de geração em geração.

Estes desafios obrigam a compromissos para os quais o PRR está desenhado para contribuir. Correspondendo a um instrumento sem precedentes para responder a uma inesperada crise sanitária, social e económica, o PRR assume-se comprometido com os objetivos nacionais e da União em matéria de energia e clima, por um lado, e respeitantes à prossecução de uma transformação digital – desafios esses, intitulados pela Comissão Europeia – como desafios geracionais.

Para o efeito, o PRR prevê, no âmbito da REP 3, três tipos de contributos. Um contributo no âmbito do acesso ao investimento, com vista à recuperação (3.2); um contributo no domínio da transição climática com vista a uma economia hipocarbónica (3.1); e um contributo para a promoção do investimento em inovação e investigação, apoiando a transição digital (3.3).

No que se refere à promoção do **acesso ao financiamento, em particular PME, e promoção do investimento para a recuperação (REP3.2, 2020)**, o PRR assenta em duas abordagens complementares, potenciando o investimento privado e reforçando o investimento público (C11, C12, C13, C14 e C16).

A componente C5 centra-se no apoio à capitalização do tecido empresarial e na minimização de falhas de mercado no acesso a financiamento através, nomeadamente, da criação, desenvolvimento e capacitação financeira do Banco Português de Fomento com vista à criação das condições financeiras para a viabilização de projetos de interesse estratégico nacional.

Em paralelo, as componentes C11 e C16 visam alavancar os investimentos necessários para que as nossas empresas e os seus trabalhadores se adaptem à dupla transição climática e digital. Os apoios à descarbonização da indústria previstos na C11 assegurarão a preparação atempada do nosso tecido produtivo às novas exigências em matéria ambiental. A C16 dará um contributo decisivo para a transformação digital dos modelos de negócio das PME, permitindo-lhes um reposicionamento dos seus negócios num ecossistema digitalmente avançado, particularmente relevante no contexto pandémico.

No que se refere à **promoção do investimento em inovação e investigação (REP3.3, 2019 e 2020)**, a abordagem inscrita no PRR assenta no pressuposto de que, especialmente em tempos de recuperação económica e de robustecimento da resiliência da estrutura económica e social do país, o investimento em investigação e inovação deverá apoiar-se na promoção de sinergias entre todas as entidades do sistema científico e tecnológico, incluindo os entidades empresariais, de modo a explorar o potencial efetivo de afirmação competitiva das áreas de especialização já estabelecidas e das áreas emergentes, contribuindo para a dupla transição digital e energética e para o cumprimento das metas nacionais já definidas. As indústrias da Defesa, que poderão beneficiar dos investimentos previstos na Lei de Programação Militar e que têm uma considerável capacidade de exportação, devem ser um motor



de inovação e investigação, contribuindo para a recuperação da economia e para uma indústria portuguesa mais sustentável, com maior valor acrescentado.

Para este processo contribui, sobretudo, a componente C5 – Capitalização e Inovação Empresarial, com as inovadoras, transformadoras e disruptivas Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial, a par de uma renovada estratégia para o sistema científico e tecnológico, ao serviço das empresas. Acresce ainda o contributo relevante da componente C12 – Bioeconomia, onde a modernização com vista à aceleração da produção de produtos de alto valor acrescentado a partir de recursos biológicos está alicerçada na investigação científica, na inovação e na sinergia.

Importa ainda considerar o contributo para a investigação e inovação por parte das componentes C4 – Cultura, C10 – Mar, mas também, da C6 – Qualificações, C7 – Infraestruturas, C11 – Descarbonização da indústria, C14 – Hidrogénio e renováveis e C16 – Empresas 4.0, C17 – Qualidade e sustentabilidade das finanças públicas, C18 – Justiça económica e mercado de trabalho e C19 – Administração Pública: Capacitação, Digitalização, Interoperabilidade e Cibersegurança, as quais incorporam elementos de inovação dos processos produtivos associados, não raras vezes, à investigação e desenvolvimento diretamente relacionado com aquelas áreas de política, bem como a C20 – Escola Digital.

Adicionalmente, será de referir que o PRR prevê a implementação de várias reformas, em particular de promoção da I&D e do investimento inovador das empresas com o objetivo de aumentar o peso da indústria transformadora na estrutura económica nacional e o alargamento e consolidação da rede de instituições de interface, de forma a dotar esta rede dos recursos necessários à maximização do seu impacto na transferência de tecnologia e na valorização económica do conhecimento.

O PRR contribui para a promoção do investimento para a transição climática (REP3.1, 2019 e 2020) através das componentes C10 a C15 que, no seu conjunto, compõem a dimensão estruturante do PRR “Transição Climática”, bem como às componentes C4, C5, C8 e C9, as quais também incorporam investimentos diretamente ligados à transição climática.

Estas propostas agrupam-se em torno de três respostas com impacto direto no processo de descarbonização que se pretende concretizar: ações que promovam uma redução da intensidade energética da economia (componentes C13, complementadas com as abordagens setoriais previstas noutras componentes neste mesmo domínio da promoção da eficiência energética; C15 numa perspetiva de promoção da mobilidade urbana sustentável; e C 10, C11, C5 e C12, numa lógica de descarbonização da estrutura produtiva, aliada a uma maior incorporação de processos de circularidade dos materiais); intervenções de produção de energia a partir de fontes renováveis (componentes C14, e complementarmente, componentes C7 e C9), ou de incorporação no consumo deste tipo de energia em substituição energia proveniente de fontes de origem fóssil (C15, C11 e C12); e medidas de contexto, de proteção e gestão dos territórios florestais nacionais, com vista, por um lado, a percorrer um caminho adaptativo face às alterações climáticas, e por outro lado, contribuir para os objetivos de mitigação, maximizando a capacidade das florestas nacionais sequestrarem carbono atmosférico (componente C8).



## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2021

O contributo do PRR para a transição climática é desenvolvido neste documento em outras três ocasiões: na secção relativa aos “pilares”, e em concreto, na resposta ao primeiro pilar, da “transição verde”; No domínio das “iniciativas emblemáticas”, em particular, nas iniciativas emblemáticas “reforço da capacidade energética”, “renovação” e “recarregamento e reabastecimento” – desenvolvidas no anexo dedicados às iniciativas emblemáticas; e no âmbito do contributo do PRR para a prossecução dos objetivos do Plano Nacional Energia e Clima 2030.

Adicionalmente, importa referir que, no que diz respeito às interligações de energia entre Portugal e Espanha, referidas como um dos desafios colocados à competitividade do país de acordo as REP do Semestre Europeu, e com reflexo na interligação de Portugal ao mercado único através da Península Ibérica, os investimentos no reforço dessas interligações de energia serão apoiados fora do âmbito do PRR, através de outros mecanismos europeus, nomeadamente através do *Connecting Europe Facility* (CEF). Atualmente, está em desenvolvimento uma nova interligação elétrica entre Portugal e Espanha que se espera concluir até 2024, permitindo que a capacidade de interligação alcance uma capacidade de, pelo menos, 3.000 MW. Importa salientar que o verdadeiro constrangimento na interligação de Portugal com o mercado único não recai na interligação Portugal-Espanha, mas sim na interligação entre a Península Ibérica (Espanha) e França. Em 2019 o rácio da interligação Portugal-Espanha rondava os 9% (quando comparado com uma meta de 10%) enquanto o rácio da interligação Espanha-França rondava os 2%.

Da mesma forma, os investimentos nas infraestruturas e transportes ferroviários e portuárias identificados nas REP do Semestre Europeu como determinantes para responder à situação periférica de Portugal, permitindo colmatar as lacunas nas ligações ferroviárias com Espanha e explorar o potencial dos portos portugueses, criando assim condições para que as empresas exportadoras beneficiem plenamente do potencial do mercado único, serão apoiados fora do âmbito do PRR, através de outros instrumentos europeus, designadamente Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e o *Connecting Europe Facility* (CEF).

### REP 4 - MELHORAR AS CONDIÇÕES DE CONTEXTO PARA AS EMPRESAS E OS CIDADÃOS

A resposta do PRR à necessidade de **melhorar as condições de contexto para as empresas e os cidadãos (REP4, 2019 e 2020)** assenta, principalmente, nas iniciativas a promover nas componentes C18 (Justiça económica e ambiente de negócios), C19 (Administração Pública – Capacitação, Digitalização, Interoperabilidade e Cibersegurança) e C6 (Qualificações e competências) que visam reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre empresas e cidadãos, e reforçar a proximidade destes com a Administração Pública, através do recurso à tecnologia.

No âmbito da componente C18 avança-se com uma reforma do sistema judicial que pretende proceder à sua modernização processual e procedimental e à diminuição da pendência processual, de forma transversal ao sistema de justiça, com especial foco nos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF), promovendo a mudança da tramitação judicial, acelerando a redução das pendências e da morosidade da justiça, simplificando os processos e procedimentos. Adicionalmente, e apesar dos avanços observados nos últimos anos, pretende-se, ainda, aumentar a eficiência dos



processos de insolvência e recuperação e garantir a execução mais rápida das garantias dos empréstimos não produtivos.

Acresce também a resposta dada pela Componente C19, focada em providenciar um melhor serviço público, utilizando a tecnologia e reforçando a proximidade para um acesso mais simples, efetivo e eficiente de cidadãos e empresas, reduzindo os custos de contexto. O reforço dos serviços públicos digitais assume-se como a dimensão relevante na melhoria das funções do Estado e da sua relação com os agentes económicos, condição essencial para a criação de um ambiente propício à promoção da competitividade, seja através da redução de encargos, seja também no reforço da previsibilidade, transparência, celeridade e eficiência dos processos.

No que se refere aos licenciamentos setoriais das atividades económicas, a componente prevê ainda agilizar os procedimentos de licenciamento, reduzindo os encargos administrativos das empresas e melhorando o ambiente de negócios.

Assim, a implementação desta reforma como forma de aumentar a qualidade e eficiência da justiça, assume particular relevância, dados os impactos positivos na criação de um ambiente empresarial facilitador do crescimento económico e na criação das condições de contexto propícias ao reforço da confiança dos agentes económicos, fator fundamental para o aumento do investimento privado.

O PRR prevê ainda uma reforma de redução das restrições das profissões reguladas, no âmbito da componente C6. Esta matéria, de reconhecida importância por Portugal, está prevista no Programa do XXII Governo Constitucional, estando neste momento em preparação, na Assembleia da República, um projeto de lei que visa adequar a atuação das associações públicas profissionais, eliminando restrições à liberdade de acesso e de exercício da profissão e prevenindo infrações às regras da concorrência na prestação de serviços profissionais, nos termos do direito nacional e nos termos do direito da União Europeia.

Por outro lado, determina o Regulamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência que os planos de recuperação e resiliência deverão ser coerentes, igualmente, com a mais recente Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro.

Verifica-se que, com as devidas adaptações, existe um significativo alinhamento entre as orientações que emanam dessa Recomendação, o sentido estratégico proposto pela Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021, de setembro de 2020, e as recomendações específicas dirigidas a Portugal, de maio de 2020, ambas publicadas no quadro do Semestre Europeu.

São assim propostas, no âmbito da Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, cinco recomendações, com as quais o PRR português se encontra fortemente alinhado:

- i. **Definir orientações políticas que promovam a recuperação económica.** Esta recomendação sugere um quadro de intervenção onde seja inequívoca a aposta no combate a pandemia, no apoio à economia e a



numa recuperação sustentável, tendo em conta as especificidades do país. Para o efeito, recomenda-se que se persista no apoio à economia adotando medidas políticas oportunas, temporárias e devidamente orientadas; que se combata o impacte social e laboral da crise; que se reforce a cobertura, adequação e sustentabilidade dos sistemas de saúde e de proteção social; e finalmente, que se dê especial atenção à qualidade das medidas orçamentais e da gestão das finanças públicas, devendo ser prosseguidas, logo que as condições epidemiológicas e económicas o permitam, com vista a alcançar uma situação prudente no médio prazo, assegurando a sustentabilidade da dívida, reforçando simultaneamente o investimento.

Apoiam uma resposta a estas recomendações: a componente C3, na sua vertente de qualificação, alargamento e otimização das respostas sociais; a componente C6, na medida em que entre outros objetivos, promove a capacitação dos recursos humanos, melhorando a sua empregabilidade, aumentando, por consequência a resiliência social e laboral face à crise atual e a eventuais choques externos futuros; a componente C1, pela capacitação e aumento da resiliência do Serviço Nacional de Saúde; e finalmente, pela componente C17, seja pela transição digital da Segurança Social, reforçando a cobertura, adequação e sustentabilidade do sistema de proteção social, seja pelas medidas de melhoria da qualidade da gestão das finanças públicas.

- ii. **Promover a convergência, a resiliência e o crescimento sustentável e inclusivo.** Esta recomendação inclui sugestões para que se enfrentem os desafios estruturais, mediante medidas que reforcem a produtividade e o emprego, melhorem o funcionamento do mercado e da administração pública; se aumente o investimento público, estimulando o investimento privado, a fim de apoiar uma recuperação justa, inclusiva e coerente com as transições ecológica e digital; se adotem medidas ativas do mercado de trabalho, apoiando as transições profissionais, nomeadamente para uma economia verde e digital; se promovam condições laborais justas, prevenindo a segmentação do mercado de trabalho e o reforço da inclusão; e para que se criem sistemas de educação e formação inclusivos, investindo nas qualificações, de modo a suprir a escassez de competências.

Ajudam a responder a esta recomendação, globalmente, as componentes C10 a C15 e C16 a C19, no domínio do investimento para a transição climática e para a transformação digital, respetivamente. A componente C17 também dá uma resposta robusta a estas recomendações, prevendo uma resposta ambiciosa, completa e integrada aos objetivos de transição digital da Administração Pública, procurando, por esta via, a melhoria do seu funcionamento. Adicionalmente, destacam-se as medidas previstas na componente C6 que se focam em várias das preocupações aqui indicadas, desde logo, medidas de reforço da produtividade e do emprego através de iniciativas no domínio da formação e qualificação, apoiando as transições profissionais, nomeadamente para uma economia verde e digital, mas também, na promoção de condições laborais justas, prevenindo a segmentação do mercado de trabalho e o reforço da inclusão económica e social. Finalmente, a componente C20 corporiza a resposta do PRR no domínio da educação, criando condições para a inovação educativa e pedagógica através do desenvolvimento de competências em tecnologias digitais, da sua integração transversal nas diferentes áreas curriculares e da modernização do



sistema educativo português, bem como através da modernização do espaço escolar e da melhoria dos meios para a educação e capacitação digital.

- iii. **Reforçar os enquadramentos institucionais nacionais.** Esta recomendação prevê indicações para o reforço da eficácia e da digitalização da Administração Pública, incluindo os sistemas judiciais e da saúde, assim como os serviços públicos de emprego; para a redução dos encargos administrativos impostos às empresas, melhoria do ambiente empresarial e eliminação dos estrangulamentos ao investimento, bem como a utilização eficiente dos fundos da UE; e finalmente, para que se combata a fraude e a corrupção e se previna o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

No quadro desta recomendação regista-se o contributo: da componente C19, no domínio da capacitação, modernização e transição digital da Administração Pública; das componentes C18 e C1 em matéria de otimização e digitalização do sistema de justiça, incluindo o desenvolvimento de um sistema de informação de monitorização da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, e da saúde, respetivamente; da componente C18, complementada pela C19, a respeito da redução de encargos administrativos, melhoria do ambiente empresarial, eliminação dos estrangulamentos ao investimento.

- iv. **Assegurar a estabilidade macrofinanceira.** Para este efeito é recomendado que se mantenham abertos os canais de crédito à economia, que se adotem medidas para apoiar as empresas viáveis, e que se desenvolvam mercados secundários para empréstimos não produtivos.

Face a esta recomendação, regista-se o contributo da componente C5, e em particular da reforma e do investimento, referente ao Banco Português de Fomento, mas também da reforma relativa ao desenvolvimento do mercado de capitais e promoção da capitalização das empresas não financeiras.

- v. **Completar a União Económica e Monetária e reforçar o papel internacional do euro.** No âmbito desta recomendação propõe-se, designadamente, o apoio a iniciativas para implementar o financiamento digital, serviços financeiros de retalho e políticas em matéria de financiamento sustentável.

No âmbito desta recomendação, indica-se a componente C5, na sua vertente de incentivo ao financiamento, e de forma complementar das componentes C17, C18 e C19, atendendo ao seu impacto na redução de encargos administrativos, na melhoria do ambiente empresarial, e na eliminação dos estrangulamentos ao investimento, como parte da resposta que compõe o contributo global nacional a este respeito.



## 5. ALINHAMENTO DO PRR COM A ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030

O PRR constitui um dos instrumentos mais relevantes para a implementação da Estratégia Portugal 2030, aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro, plasmando o quadro orientador para a promoção do desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal no horizonte de 2030.

A Estratégia Portugal 2030 estabelece uma trajetória de médio-prazo para o desenvolvimento económico, social e ambiental do país no horizonte de uma década, preconizando opções para ultrapassar o conjunto de bloqueios estruturais que se lhe têm colocado e que, em muitos casos, foram aprofundados pela crise pandémica.

A nível nacional, a Estratégia Portugal 2030 reflete e é coerente com as linhas gerais de outros documentos de natureza estratégica, designadamente, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), o Plano Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030), o Plano de Ação para a Transição Digital (Portugal Digital), o Programa de Valorização do Interior e o Plano de Melhoria da Resposta do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Assim, para concretizar a Estratégia Portugal 2030, que tem como visão “Recuperar a economia e proteger o emprego, e fazer da próxima década um período de recuperação e convergência de Portugal com a União Europeia, assegurando maior resiliência e coesão, social e territorial”, foram estabelecidas 4 agendas temáticas:

- Agenda Temática 1 -- As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade
- Agenda Temática 2 - Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento
- Agenda Temática 3 - Transição climática e sustentabilidade dos recursos
- Agenda Temática 4 - Um país competitivo externamente e coeso internamente.





Figura 1. Estratégia PT2030 – PRR – Acordo de Parceria 2021-27

ESTRATÉGIA 2030	AGENDA 1	AGENDA 2	AGENDA 3	AGENDA 4
	As pessoas primeiro	Digitalização e inovação	Transição Climática e Sustentabilidade	Um país competitivo e coeso

N E X T  G E N E R A T I O N  E U	PRR	Habituação	Qualificações e Competências	Gestão Hídrica	Infraestruturas
		SNS	Capitalização e Inovação empresarial	Florestas	Cultura
		Respostas Sociais	Cultura		Respostas Sociais
		Escola Digital	Escola Digital	Descarbonização da indústria	
		Finanças Públicas	Empresas	Bioeconomia sustentável	
		Justiça económica e ambiente de negócios	Finanças Públicas	Eficiência energética	
		Administração Pública Eficiente	Justiça económica e ambiente de negócios	Hidrogénio e Renováveis	
			Administração Pública Eficiente	Mobilidade Sustentável	
			Mar	Mar	

Na **primeira agenda temática** – As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade – visa um desafio que está hoje presente em quase todos os países desenvolvidos, e ao qual Portugal não é alheio: o envelhecimento da população. A tendência de longo prazo para a redução da natalidade, bem como a tendência negativa que durante muito tempo se observou no saldo migratório, conjugados com o aumento da esperança de vida constituem alguns dos fatores que conformam esta nova realidade. Promover a natalidade, melhorar as condições para o exercício da parentalidade e estimular fluxos migratórios favoráveis constituem, pois, desígnios do país, em paralelo com a promoção de um envelhecimento ativo e saudável, o que, pela sua natureza diversa, exige a mobilização de diferentes campos da política pública, seja em matéria de migração, habitação, saúde, educação, transportes ou emprego. Neste último caso, e embora a evolução positiva da atividade económica nos últimos anos tenha beneficiado o mercado de trabalho, os desafios não se esgotam na criação de emprego, comportando



## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2021

igualmente outras questões, relacionadas com as dimensões societárias associadas. Assim, para além da promoção da qualidade e da estabilidade do emprego, ancorada numa estratégia de combate à precaridade e de reforço dos mecanismos de representação e de diálogo social, este Governo irá continuar a promover medidas orientadas para uma efetiva conciliação da vida pessoal e familiar e mobilizar políticas ativas de emprego para assegurar resposta rápida aos novos desempregados, atuando preventivamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social e à redução das desigualdades.

Na **segunda agenda temática** – Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento – o Governo continuará a investir na melhoria das qualificações e no reforço das competências que, estruturalmente, têm constituído um constrangimento à transição da economia portuguesa para um modelo assente no conhecimento. Assim, vão ser implementadas medidas para elevar a estrutura das qualificações da população em todos os níveis de qualificação e para promover a formação ao longo da vida, visando contribuir para a inovação, a empregabilidade, a produtividade e a internacionalização das nossas empresas. Apostar na formação em áreas tecnológicas, digitais, de economia verde e do setor social permitirá quebrar ciclos de subqualificação, potenciando a reconversão profissional dos trabalhadores dos setores mais afetados pela pandemia, bem como permitirá enfrentar e antecipar os desafios associados à transição para uma economia cada vez mais digital. Neste contexto de transição para uma economia digital, assente na inovação, no conhecimento e na tecnologia, onde a forma como as empresas fazem negócios se transformou, o Governo vai criar as condições para promover o investimento, em particular o investimento em inovação e implementação de novos modelos de produção, através da concretização de medidas de fiscalidade e de diversificação de fontes de financiamento. Potenciando não só, mas também, as oportunidades oferecidas pela sociedade digital, o Governo vai promover a qualificação das instituições, seja através da modernização administrativa e da qualificação dos trabalhadores em funções públicas, tendo em vista a uma maior eficiência no funcionamento do Estado.

A **terceira agenda temática** – Transição climática e sustentabilidade dos recursos – assume uma relevância central e prioridade para este Governo, conhecidas que são as vulnerabilidades nacionais associadas às alterações climáticas e à necessidade de cumprir os compromissos nacionais de redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE). Estas exigências tornam imperativa a promoção da transição energética, assente na maior eficiência energética, com um grande enfoque nos edifícios, e incorporação de energias renováveis, seja na descarbonização da indústria, condição essencial para o aumento da sua competitividade e posicionamento estratégico das suas exportações, seja na promoção da mobilidade sustentável, associada a uma alteração dos padrões de utilização dos transportes pelos portugueses, bem como na necessidade de dar continuidade aos investimentos na ferrovia, seja ainda na promoção de paisagens mais resilientes, em particular aos riscos de incêndio. Conhecidas que são as consequências económicas, sociais e ambientais associadas às alterações climáticas, decorrentes, em particular, da existência de fenómenos



extremos, o Governo irá promover respostas diversificadas e integradas que as permitam mitigar, mas também adaptar a sociedade e os territórios, de forma a atingir níveis de proteção do ambiente superiores aos atuais. Adicionalmente, assume-se como imperiosa a reorientação do modelo económico português de uma utilização linear das matérias para a sua recirculação, através da criação de instrumentos que promovam a alteração de paradigma que lhe está associada, seja nos modelos de negócio, seja no comportamento da população em geral.

Finalmente, a **quarta agenda temática** – Um país competitivo externamente e coeso internamente – visa promover uma sociedade mais competitiva e coesa em todo o seu território. Assim, o Governo assumirá uma abordagem integrada na implementação de um conjunto de medidas de reforço da competitividade das redes urbanas e da coesão territorial, assente na descentralização e com particular enfoque na provisão de serviços públicos. Apostar na coesão interna do país constitui uma condição essencial para a criação de uma sociedade mais igual, mas também mais indutora de um desenvolvimento económico equilibrado, pelo que o Governo irá desenvolver medidas de reforço do diálogo social, bem como medidas especialmente dirigidas aos territórios de baixa densidade/interior, em particular, em matéria de investimento e fixação das populações, bem como assegurar serviços de proximidade em todo o território, procurando assim corrigir assimetrias.

O Plano de Recuperação e Resiliência é um instrumento de resposta essencial para a concretização da Estratégia Portugal 2030 no contexto pós-pandémico em Portugal, a par e em coerência com a utilização de outros instrumentos, como serão, entre outros, os fundos da Política de Coesão. Deste modo, o quadro de referência assente na Estratégia Portugal 2030, assegura uma perspetiva global e um planeamento integrado da sua concretização, que permitirá planear e executar os diferentes programas, instrumentos de operacionalização e fontes de financiamento, promovendo sinergias e complementaridades, de modo a prosseguir uma trajetória de crescimento sólida e duradoura. Este quadro de complementaridades deverá ainda garantir meios para minimizar o risco de duplo financiamento.

A preparação e programação do PRR foi realizada tomando em consideração o complemento potencial de outros instrumentos de financiamento. Enquadram-se, neste âmbito, os fundos inscritos no Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, com especial destaque para os Fundos da Política de Coesão, no quadro do Acordo de Parceria 2021-27; as restantes iniciativas no quadro do Next Generation EU, incluindo a iniciativa React-EU e o reforço do Fundo Europeu de Solidariedade (FSUE); outros instrumentos e diferentes programas de financiamento europeus de gestão centralizada (como, por exemplo, o Horizonte Europa, o *Connecting Europe Facility*, o programa InvestEU e o Programa ERASMUS); bem como os exercícios orçamentais nacionais anuais e os investimentos privados estruturantes.



## ANEXO

### A. SÍNTESE DO PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

O PRR entregue formalmente dia 22 de abril tem a ambição de recuperar Portugal do severo choque económico e social induzido pela crise pandémica COVID-19, acelerar a transformação da economia portuguesa e promover a sua resiliência, tendo como objetivo a convergência mais rápida com os nossos parceiros da União Europeia. O PRR foi, como já referido, organizado em três dimensões de intervenção estrutural: Resiliência, Transição Climática e Transição Digital.



Para cada uma das três dimensões foi identificado um conjunto de reformas e investimentos agregadores e com maturidade e potencial de transformação da nossa economia que foram organizados em 20 Componentes, as quais integram iniciativas que conduzem à implementação de 37 reformas e de 83 investimentos estruturantes.

Figura 2. As Componentes do PRR e os Investimentos Associados



Nota: \* Possibilidade de recurso adicional a empréstimos no valor até 2.300 M€ a solicitar à Comissão Europeia até 2022.

Identificam-se, de seguida, as reformas e os investimentos que se pretendem concretizar e os resultados de alteração estrutural que se pretendem atingir em cada uma das dimensões de intervenção.



### Dimensão Resiliência

A eclosão e expansão da pandemia de COVID-19 colocou à prova a capacidade de resistência dos sistemas que suportam as nossas sociedades. Depois de demonstrada a nossa capacidade de resistência, a resposta ao desafio da recuperação ganhou prioridade na ação pública. O aumento da resiliência está, neste contexto, associado a um aumento da capacidade de reação face a crises e de superação face aos desafios atuais e futuros que lhes estão associados. Essa recuperação, alicerçada num robustecimento da resiliência, para além de se querer que seja transformativa e duradoura, terá de ser justa, sustentável e inclusiva. Assim, a Dimensão Resiliência concentra 60% do montante global de subvenções do PRR e reflete a forte prioridade atribuída ao objetivo de preparação para a superação de crises e desafios estruturantes.

O reforço da resiliência económica, social e territorial do país, a primeira dimensão estruturante do PRR, assume particular relevância enquanto resposta de primeira linha na transição entre a estabilização económica e social que procurou atenuar os efeitos da crise pandémica e a recuperação necessária para que a economia e a sociedade portuguesas estejam mais bem preparadas para choques futuros, independentemente da sua natureza. O caráter tempestivo das medidas de reforço da resiliência do país é essencial para estancar os efeitos da crise, mas também para preparar o caminho para a construção de uma economia mais competitiva, mais coesa e mais inclusiva, com maior capacidade de aproveitamento das oportunidades decorrentes das transições climática e digital da economia, da sociedade e dos territórios.

Sob o desígnio da resiliência, o PRR estimulará uma retoma consequente, inclusiva e duradoura face a um severo choque exógeno, recuperando, reforçando e consolidando o sólido caminho que se vinha a trilhar nos últimos anos. Para o efeito, as opções nacionais focam-se em três prioridades: a redução das vulnerabilidades sociais, direcionando a sua ação para as pessoas e para as suas competências; o reforço do potencial produtivo nacional, procurando garantir condições de sustentabilidade e competitividade ao tecido empresarial; a ambição de assegurar um território simultaneamente competitivo e coeso num contexto de adaptação às transições transição climática e digital em curso.

No âmbito das vulnerabilidades sociais é possível verificar que, após um avanço na minimização dos fatores de desigualdade social, alcançado sobretudo na segunda metade da década passada, o contexto pandémico desencadeado pela COVID-19 teve forte impacto na economia e na sociedade, atingindo de forma mais significativa, e mais imediata, os grupos socialmente mais vulneráveis, com menor proteção laboral e/ou pertencentes aos setores de atividade mais afetados pelas medidas sanitárias de contenção da propagação do vírus.

Comprometido com a missão de assegurar a melhoria gradual e cumulativa das condições de vida para todos, e alinhado com os compromissos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, Portugal estabelece como elemento prioritário do PRR a resposta social à crise gerada pela pandemia. Para o efeito, e não obstante efeitos indiretos, em particular por via dos impactos das medidas de manutenção e criação de emprego, mobiliza, diretamente, quatro componentes: o reforço do Serviço Nacional de Saúde (componente C1), a promoção do acesso a habitação condigna e a preços acessíveis (C2), o aumento e a melhoria das respostas sociais ao dispor das famílias, em particular das crianças, das



## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2021

peças idosas e das peças com deficiência ou incapacidade, a implementação de respostas integradas sobre os múltiplos fatores de exclusão que afetam as comunidades desfavorecidas residentes nas áreas metropolitanas (C3) e a valorização das artes, do património e da cultura (C4).

Na prioridade da redução das vulnerabilidades sociais inserem-se os investimentos e reformas relevantes nas áreas da Saúde, Habitação, Redes de Apoio dirigidas a pessoas e Cultura.

A pandemia de COVID-19, pelas circunstâncias de difusão da doença, estabeleceu um mecanismo de vasos comunicantes entre as respostas de natureza sanitária e os impactos gerados na atividade económica. Neste sentido, e sem prejuízo de se ter procurado calibrar as respostas sanitárias de forma adequada e proporcional, assegurando a máxima contenção com o mínimo de perturbação, o impacto da pandemia na atividade económica, embora minimizável, é inevitável.

Deste modo, sem prejuízo do esforço de minimização dos impactos mais imediatos da crise gerada pela situação pandémica, o PRR está desenhado para ser um poderoso instrumento que catalise a recuperação num contexto pós-pandémico, assumindo ao nível do potencial produtivo e emprego (C5) o objetivo de relançar a atividade económica através de uma capacitação e modernização da estrutura produtiva, de forma a torná-la mais competitiva, mais resiliente para enfrentar desafios futuros, e em geral, mais apta a capitalizar as oportunidades associadas à dupla transição – digital e climática.

Na prioridade da inovação e renovação do tecido produtivo e empresarial estão previstas iniciativas que favorecem um maior esforço de Investigação e Desenvolvimento (I&D) colaborativo e que potenciam, através de um programa inovador de dinamização de projetos mobilizadores estratégicos, a transformação da I&D e da inovação em valor económico e social. Pretende-se, assim, contribuir para a melhoria do perfil de especialização da estrutura da oferta portuguesa, em articulação com a comunidade académica e científica, e para o aumento do peso da indústria transformadora na estrutura económica nacional.

Uma das principais preocupações do PRR é o de restaurar a capacidade das empresas em retomar o seu processo normal de atividade e de investimento, sendo que o principal efeito de atrofia originado pela pandemia se traduziu na descapitalização das suas estruturas financeiras. Desta forma, o PRR faz uma aposta substantiva de recursos sob gestão do Banco Português de Fomento e nos seus instrumentos de Capitalização, como meio para fortalecer os capitais próprios das empresas, elemento essencial para a retoma da normalidade económica e do investimento privado na nossa economia.

De forma complementar, em linha com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e com a Recomendação do Conselho sobre o ensino e a formação profissionais em prol de uma competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência, promove-se o reforço da capacidade de resposta do sistema educativo e formativo português, com a modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional, o incentivo à criação de emprego permanente, o aumento das qualificações escolares e profissionais da população adulta, o desenvolvimento de competências para a



inovação e renovação industrial, ajustando a oferta à transformação dos mercados de trabalho e aos novos requisitos da empregabilidade, e o aumento do número de graduados no Ensino Superior, designadamente em áreas STEAM.

Finalmente, pretende-se assegurar um território simultaneamente competitivo e coeso que atenda, em particular, às condições de base territorial necessárias para a promoção da competitividade económica e, de forma complementar, fomentar condições de adaptação à transição climática em virtude dos efeitos exacerbados pelas alterações sentidas no clima.

Esta abordagem tripartida, de promoção da resiliência social, económica e territorial, constitui um triângulo virtuoso fundamental para retomar a trajetória de crescimento sustentado que vinha a ser seguida e que foi abruptamente afetada pela crise gerada por esta inesperada pandemia.

Para o efeito, confere-se importância à promoção de investimento em infraestruturas rodoviárias transfronteiriças e de ligação de zonas com atividade económica às redes principais (*missing links*) bem como em áreas de acolhimento empresarial. A necessidade de adaptação às alterações climáticas implica ainda que a resiliência dos territórios se faça também através do aumento da resiliência da Floresta e da Gestão Hídrica, que serão alvo de investimentos e reformas específicos.

Estas prioridades contemplam o desenvolvimento de **9 componentes**, num total de **49 investimentos** que, em conjunto com as **22 reformas previstas**, constituem um conjunto coerente e integrado de respostas de política pública aos desafios que o país enfrenta para reforçar a sua resiliência.

Figura 3. A caminho da Resiliência: Reformas





Figura 4. A caminho da Resiliência: Investimento



Nota: \* inclui o valor de empréstimos.





### Dimensão Transição Climática

A promoção da transição climática, a segunda dimensão estruturante, inscreve-se no quadro do Pacto Ecológico Europeu e no espírito da iniciativa legislativa da Lei Europeia do Clima, e resulta do compromisso e contributo de Portugal para as metas climáticas que permitirão o alcance da neutralidade carbónica até 2050. A descarbonização da economia e da sociedade oferece também oportunidades importantes e prepara o país para realidades que configurarão os fatores de competitividade num futuro próximo.

A dimensão Transição Climática pretende, por via do estímulo da investigação, da inovação e da aplicação de tecnologias de produção e consumo de energia mais eficientes, promover o melhor aproveitamento dos recursos de que o país já dispõe e agilizar o desenvolvimento de setores económicos em torno da produção de energias renováveis. Esta dimensão potencia uma agenda de inclusão económica, na qual se alavancará o reforço constante da resiliência do país. A transição energética dos processos produtivos, do setor dos transportes e do mar será reforçada pela incorporação de inovação e pela crescente digitalização das economias e das sociedades.

Assim, nesta dimensão as opções nacionais assentam em três prioridades: i) redução de emissões de gases com efeito de estufa entre 45% e 55% até 2030, em relação a 2005; ii) uma incorporação de 47% de fontes de energia renovável no consumo final bruto de energia e iii) uma aposta na eficiência energética traduzida na redução de 35% de energia primária. Estas prioridades, alinhadas com o compromisso assumido por Portugal de atingir a neutralidade carbónica até 2050, contemplam seis componentes, focadas, globalmente, na redução das emissões de carbono dos setores mais relevantes (mobilidade, indústria, mar e património edificado) e numa maior incorporação de energia de fontes renováveis.

As componentes agregam um conjunto de investimentos e reformas relativos ao Mar, à Mobilidade Sustentável (redes de metropolitano e similares), à Eficiência Energética em Edifícios, à Descarbonização da Indústria, ao Hidrogénio e Renováveis e à Promoção da Bioeconomia Sustentável.

Esta dimensão concentra 18% do montante global do PRR e é concretizada através de **6 componentes** que preveem a implementação de **8 reformas** e de **17 investimentos** estruturantes.



Figura 5. A caminho da Transição Climática: Reformas



Figura 6. A caminho da Transição Climática: Investimentos





### Dimensão Transição Digital

Na era da quarta revolução industrial, caracterizada pela preponderância da digitalização da sociedade e da economia, a transição digital assume inegável importância enquanto um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do país - opção que está em linha com as prioridades refletidas no Plano de Ação Europeu para a Educação Digital para os próximos anos, designados pela Comissão Europeia, como a "década digital".

Não obstante os esforços já desenvolvidos, persistem constrangimentos a ultrapassar na promoção da digitalização, designadamente, quanto às competências digitais e à capacitação para a implementação de projetos. De acordo com os valores para 2019, em Portugal, subsistem níveis de adoção de tecnologias digitais aquém da média da UE. É o caso do comércio eletrónico onde a percentagem de empresas com vendas por comércio eletrónico em Portugal é 17%, quando na UE é de 20%; da percentagem de pessoas com competências digitais gerais (básicas ou acima de básicas), onde Portugal regista 52% face a 56% da UE; ou ainda no que respeita à interação com os serviços públicos, onde a média nacional é de 41%, ou seja, 12 p.p. abaixo do valor europeu.

A pandemia demonstrou a necessidade de se dispor de estruturas e redes digitais eficazes que permitam desmaterializar as aprendizagens, as transações e os processos e, quando adequado, possibilitar o trabalho remoto, acelerando, de forma inclusiva, a transformação digital que estava em curso. Trata-se de um processo que permitirá importantes ganhos estruturais de eficiência, nomeadamente em termos de custos de contexto para as empresas e pessoas.

O potencial da transição digital permitirá preparar e adaptar as competências dos portugueses às novas necessidades de empoderamento enquanto cidadãos, para participação num mercado de trabalho marcado por novos processos produtivos, novos modos de organização empresarial e novos produtos e serviços, decorrentes da crescente digitalização da atividade económica.

Em simultâneo, a melhoria da qualidade das finanças públicas, reforçando a resiliência institucional e a redução dos custos de contexto, com enfoque na justiça económica e na promoção da simplificação administrativa e legislativa, garantirá uma administração pública mais próxima, mais eficiente e mais transparente para cidadãos e empresas. Estas ações serão potenciadas, ainda, pela maior capacitação, por via da crescente digitalização e inovação dos seus processos e procedimentos.

O processo de Transição Digital, na sua amplitude, será reforçado e reforçará outras dimensões do PRR. A digitalização é indutora de uma utilização mais eficiente dos recursos e potencialmente promotora de comportamentos mais sustentáveis. Ao proporcionar uma economia mais competitiva, potenciando a evolução da produção nacional nas cadeias de valor globais, e mais inclusiva, onde todos tenham lugar e ninguém seja deixado para trás, a digitalização promove o reforço contínuo da resiliência económica, social e territorial do país, que ganhará competitividade externa, enquanto reforça a coesão interna.



## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2021

Para assegurar que Portugal acelere a transição para uma sociedade mais digitalizada, as opções nacionais, no âmbito deste Plano, assentam em 5 componentes: capacitação e inclusão digital das pessoas através da educação, formação em competências digitais e promoção da literacia digital, transformação digital do setor empresarial e digitalização do Estado, esta última mobilizada como alavanca de: i) uma melhor qualidade e sustentabilidade das finanças públicas; ii) um ambiente de negócios mais competitivo e indutor do investimento e iii) uma Administração Pública mais próxima dos cidadãos e empresas, mais ágil e mais eficiente.

Representam investimentos relevantes do PRR na Dimensão Transição Digital, os investimentos em áreas setoriais pertinentes para os cidadãos e para as empresas, tais como a Escola Digital, a Administração Tributária, a Segurança Social e a Justiça, bem como os investimentos na Capacitação Digital das Empresas. Estes investimentos serão complementados e potenciados por investimentos transversais que assegurarão a interoperabilidade entre os sistemas e a capacitação dos recursos humanos na Administração Pública, com foco em competências associadas às tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

Esta dimensão concentra 15% do montante global do PRR e é concretizada através de 5 componentes que contêm 7 reformas e 17 investimentos estruturantes.

Figura 7. A caminho da Transição Digital: Reformas

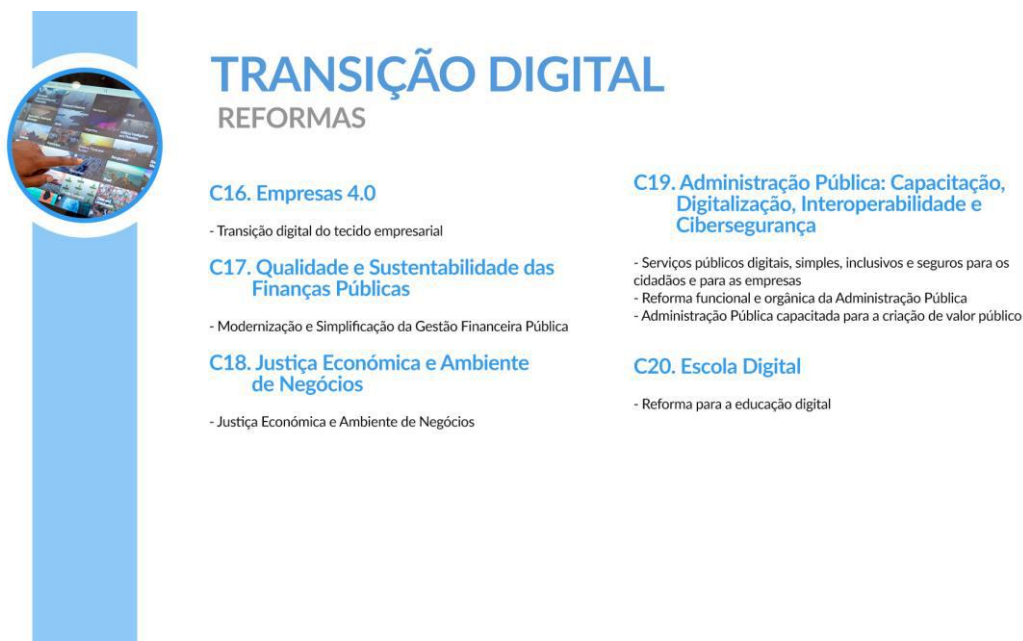




Figura 8. A caminho da Transição Digital: Investimentos



## TRANSIÇÃO DIGITAL

INVESTIMENTOS - 2 460 M€

### C16. Empresas 4.0 650 M€

- Capacitação Digital das Empresas
- Transição Digital das Empresas
- Catalização da Transição Digital das Empresas

### C17. Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas 406 M€

- Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública
- Modernização da infraestrutura do sistema de informação patrimonial da Autoridade Tributária
- Transição Digital da Segurança Social

### C18. Justiça Económica e Ambiente de Negócios 267 M€

- Justiça económica e ambiente de negócios

### C19. Administração Pública - Capacitação, Digitalização, Interoperabilidade e Cibersegurança 578 M€

- Reformulação do Atendimento dos Serviços Públicos e Consulares
- Serviços eletrónicos sustentáveis
- Reforço do quadro geral de cibersegurança
- Infraestruturas críticas digitais eficientes, seguras e partilhadas
- Transição digital da Administração Pública da RAM
- Modernização e digitalização da Administração Pública - RAA
- Capacitação da Administração Pública

### C20. Escola Digital 559 M€

- Transição digital na Educação
- Educação digital (Açores)
- Programa de Aceleração da Digitalização da Educação na RAM

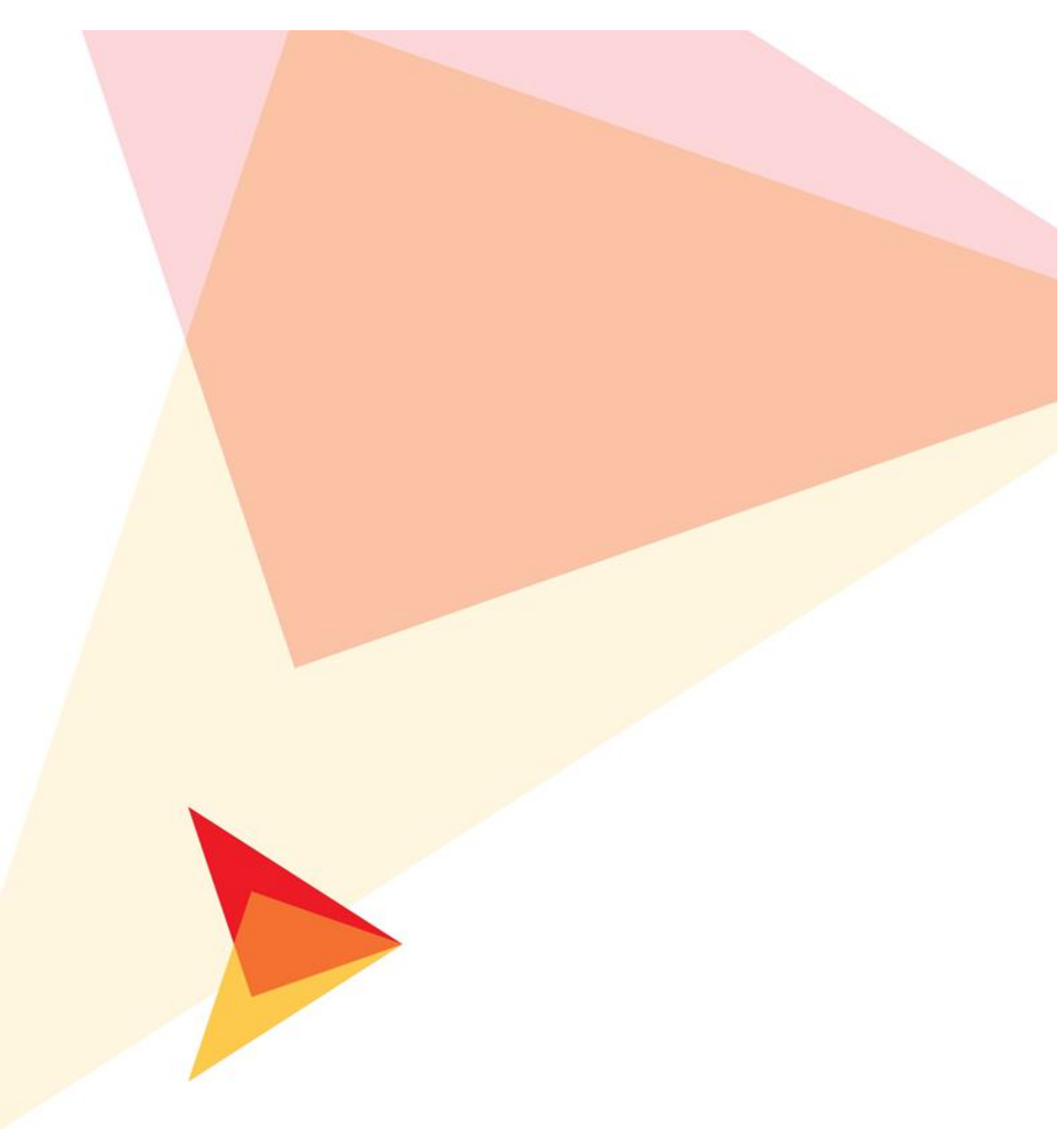


PROGRAMA NACIONAL  
DE **REFORMAS** 2021

## B. PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – Ligação para acesso ao documento:

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAABAAzNDQzMgMAJaHYEAUAAAA%3d>



**MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO**



**REPÚBLICA  
PORTUGUESA**

XXII GOVERNO CONSTITUCIONAL