



PORTUGAL
2020

Relatório Anual 2020

número 6



AD&C

Agência para o
Desenvolvimento e
Coesão, I.P.



Ficha Técnica

Título: Portugal 2020 Relatório Anual 2020

Edição: 6ª edição, 2021

Foto: Projeto ValBioTecCynara – Valorização económica do cardo (*Cynara cardunculus*) cofinanciado no âmbito do Alentejo2020

Propriedade: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Relatório apresentado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. em julho de 2021, ao abrigo da alínea h) do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 137/2014 relativo ao Modelo da Governação do Portugal 2020.

Relatório aprovado pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) em novembro de 2021, ao abrigo da alínea e) do n.º 2 do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 137/2014, relativo ao Modelo da Governação do Portugal 2020.



Relatório Anual 2020

número 6



Apresentação

Com o sexto relatório anual dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) dá continuidade à prática de transparência e prestação de contas no que se refere à utilização dos FEEI em Portugal, cumprindo ainda com os requisitos estabelecidos no modelo de Governança do Portugal 2020.

Este relatório, centrado na prestação de contas relativa à evolução das realizações e resultados da implementação dos FEEI no ano de 2020 retrata um contexto verdadeiramente ímpar de aplicação dos fundos Europeus com uma crise pandémica sem precedentes. A flexibilidade e adaptação dos instrumentos foi um ativo fundamental para mitigar os efeitos socioeconómicos da pandemia e, mesmo, para reforçar o combate à crise sanitária, quer com a reprogramação dos Programas Operacionais no âmbito da flexibilidade regulamentar europeia criada com a iniciativa CRII (Coronavirus Response Investment Initiative), quer com o processo de programação da iniciativa REACT (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) recentemente concluído.

Em paralelo, 2020 e o primeiro semestre de 2021 foram um tempo fundamental de consolidação dos instrumentos estratégicos e de financiamento da recuperação e transformação de Portugal no horizonte da próxima década. Desde a aprovação da estratégia Portugal 2030 em novembro de 2020, até à programação, negociação e recente aprovação do Plano de Recuperação e Resiliência. Destaque ainda para a programação em curso do Acordo de Parceria Portugal 2030 e respetivos Programas Operacionais que enquadram a aplicação da Política de Coesão no período de programação 2021–2027, cuja regulamentação Europeia foi concluída e aprovada no âmbito da presidência Portuguesa da União Europeia, com a respetiva publicação em jornal

oficial a ocorrer simbolicamente no último dia da presidência.

A edição do presente relatório mantém a linha editorial adotada na edição anterior, com reflexos relevantes na estrutura e layout gráfico.

Deste modo, a estrutura do presente relatório inicia-se com um capítulo relativo à implementação do Portugal 2020, onde se apresenta a evolução dessa implementação em termos anuais, seja em termos financeiros, seja em termos físicos, com análises mais detalhadas sobre a implementação dos Fundos da Política de Coesão por tipo de entidade beneficiária (com base nos setores institucionais da economia), bem como sobre a sua implementação territorial, incluindo o modo como está a ser aplicada a discriminação positiva dos territórios de baixa densidade. Com o aproximar do fim do período de programação, cuja execução se estende até 2023, assumem especial relevo neste capítulo a monitorização próxima das dinâmicas de compromisso e execução que garantam a plena absorção dos fundos em projetos com impacto na economia, sociedade e território de Portugal.

O segundo capítulo apresenta uma síntese analítica do contexto socioeconómico em que os FEEI foram implementados ao longo de 2020 no quadro de uma severa crise pandémica, com destaque para a evolução da situação macroeconómica do país e para a evolução do mercado de trabalho, incluindo aqui uma análise específica à situação presente do teletrabalho e desafios futuros que daí podem decorrer. Inclui ainda a análise do alinhamento do Portugal 2020 com o Programa Nacional de Reformas e com a Estratégia Europa 2020, com destaque para o balanço positivo ao nível dos resultados atingidos nos indicadores chave dessa estratégia face às metas definidas para 2020

No terceiro capítulo é apresentada a reflexão analítica sobre os desafios estruturais do Portugal 2020 ancorada em cinco temas, que correspondem aos cinco objetivos de política definidos na regulamentação europeia da Política de Coesão para a programação do próximo período de programação – Uma Europa mais competitiva; Uma Europa mais verde; Uma Europa mais conectada; Uma Europa mais social e inclusiva; e Uma Europa mais próxima dos cidadãos e territorialmente mais coesa.

Este capítulo assume assim uma perspetiva de transição relevante no atual momento de programação dos instrumentos para a próxima década, conjugando em cada um dos temas a apresentação dos principais resultados da aplicação do Portugal 2020 com a identificação dos desafios estruturais, articulando-os no contexto da estratégia Portugal 2030 e das principais opções do Plano de Recuperação e Resiliência recentemente aprovado.

Por último, é apresentada uma síntese conclusiva na qual se pretendem sintetizar as análises inscritas nos anteriores capítulos, promovendo uma visão geral sobre as realizações e resultados já alcançados, bem como dos principais desafios sociais, económicos e ambientais que se perspetivam para Portugal, com impacto para a implementação da fase final do Portugal 2020, quer para a programação do próximo ciclo de fundos estruturais para o período 2021–2027.

Este relatório constitui o corolário de um ano de trabalho muito intenso e atípico (no contexto da pandemia e da generalização do teletrabalho) quer da AD&C, quer de todas as entidades envolvidas na governação dos fundos europeus em Portugal, marcado, nomeadamente, pelo desenho de instrumentos de resposta de emergência à crise pandémica, bem como de políticas de estabilização socioeconómica, que implicaram, por exemplo, o lançamento e operacionalização do Programa APOIAR que atingiu um número de beneficiários sem precedentes (mais de 100 mil), com tempos muito reduzidos de operacionalização e processamento dos apoios; pela reprogramação dos Programas Operacionais do Portugal 2020 no contexto do CRIL e mais recentemente do REACT; pela programação e negociação do Plano de Recuperação e Resiliência; pela continuação do exercício de programação do Acordo de Parceria 2030, incluindo, por exemplo, a promoção do debate sobre os resultados e desafios na aplicação dos fundos europeus ou o desenvolvimento em curso de um Roteiro de Capacitação do ecossistema dos fundos Europeus.

O resultado final que agora apresentamos só foi possível pela dedicação, empenho, flexibilidade e, acima de tudo, elevada competência das equipas que nos orgulhamos de liderar e que são a AD&C.

Boas leituras!

Julho de 2021

O Conselho Diretivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão

Lista de siglas, acrónimos e abreviaturas

A.G.	Autoridade de Gestão	OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
A.M.	Área Metropolitana	OP	Objetivo de Política
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.	OT	Objetivo Temático
AML	Área Metropolitana de Lisboa	p.p.	Ponto percentual
AP	Fundo aprovado	PARE	Programa de Apoio às Reformas Estruturais
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	PARU	Plano de Ação de Regeneração Urbana
CE	Comissão Europeia	PCDI	Pessoas com Deficiência ou Incapacidades
CEF	Connecting Europe Facility	PDCT	Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial
CESIS	Centro de Estudos para a Intervenção Social	PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
CIC	Comissão Interministerial de Coordenação	PEDU	Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano
CIM	Comunidades Intermunicipais	PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	PI	Prioridade de Investimento
CNAIM	Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes	PIB	Produto Interno Bruto
COM	Comissão	PME	Pequena e Média Empresa
CO²	Dióxido de carbono	PNEC	Plano Nacional Energia e Clima
CRII	Coronavirus Response Investment Initiative	PNI	Programa Nacional de Investimentos
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária	PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
DLD	Desempregado de longa Duração	PNR	Programa Nacional de Reformas
DT	Domínio Temático	PO	Programa Operacional
e.g.	por exemplo (<i>exempli gratia</i>)	PO CH	Programa Operacional Capital Humano
EXEC	Fundo executado	PO CI	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
EE2020	Estratégia Europa 2020	PO ISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
ENEI	Estratégia Nacional de Especialização Inteligente	PO SEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
EREI	Estratégia Regional de Especialização Inteligente	POR ou PO Regionais	Programas Operacionais Regionais
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo	PR	Fundo programado
FC	Fundo de Coesão	PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas	PTTJ	Plano Territorial para uma Transição Justa
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007–2013)
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	R.A.	Região Autónoma
FSE	Fundo Social Europeu	RAA	Região Autónoma dos Açores
FTJ	Fundo para a Transição Justa	RAM	Região Autónoma da Madeira
GAL	Grupo de Ação Local	REACT	Recovery Assistance for Cohesion and Territories of Europe
GEE	Gases com efeitos de estufa	REP	Recomendação Específica por País
GEP	Gabinete de Estratégia e Planeamento	RH	Recursos Humanos
I&D	Investigação e Desenvolvimento	RIS3	Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations
I&D&I	Investigação, Desenvolvimento e Inovação	RTE-T	Rede transeuropeia de transportes
I&DT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	SI	Sistema de Incentivos
I&I	Investigação e Inovação	SI2E	Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego
i.e.	Isto é	SNS	Serviço Nacional de Saúde
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.	SPE	Serviços Públicos de Emprego
IEJ	Iniciativa Emprego Jovem	SURE	Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency
INE	Instituto Nacional de Estatística, I.P.	TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
ISCED	International Standard Classification of Education	Tep	Toneladas equivalentes de petróleo
km²	Quilómetro quadrado	TeSP	Cursos Técnicos Superiores Profissionais
kWh	Quilowatts hora	TICE	Tecnologias de Informação, Comunicação e Eletrónica
M€	Milhões de euros	UE	União Europeia
Mtep	Milhões de toneladas equivalentes	VPN	Rede Privada Virtual
m²	Metro quadrado		
MAR2020	Programa Operacional MAR 2020		
MTJ	Mecanismo para uma Transição Justa		
MTSS	Ministério do Trabalho e Solidariedade Social		
MW	Megawatt		
NEET	Jovens entre os 15 e 29 anos, não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação		
NUTS	Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos		

Índice

Parte 1 A implementação do Portugal 2020	11
1.1 Os resultados operacionais do Portugal 2020	13
1.2 A implementação territorial dos fundos	23
Parte 2 O contexto socioeconómico de aplicação dos fundos	27
2.1 Dinâmicas macroeconómicas	29
2.2 Dinâmicas do mercado de trabalho	33
2.3 O alinhamento do Portugal 2020 com a estratégia europeia	41
Parte 3 Os resultados e desafios estruturais de Portugal na transição para 2030	47
3.1 Um país mais competitivo	51
3.2 Um país mais verde	61
3.3 Um país mais conectado	71
3.4 Um país mais social e inclusivo	77
3.5 Um país territorialmente mais coeso	90
Síntese conclusiva	102

Índice de caixas, tabelas e figuras

Caixa 1: Reprogramação CRII/COVID2020	14
Caixa 2: Desafios do novo normal em matéria de funcionamento do mercado de trabalho	40
Caixa 3: <i>European Innovation Scoreboard</i>	56
Caixa 4: Os apoios do PRR no âmbito do Objetivo de Política 1 do Portugal 2030 para um país competitivo	60
Caixa 5: Os apoios do PRR no âmbito do Objetivo de Política 2 do Portugal 2030 para um país mais verde	70
Caixa 6: Os apoios do PRR no âmbito do Objetivo de Política 3 do Portugal 2030 para um país mais conectado	74
Caixa 7: Avaliação de impacto da IEJ – Iniciativa Emprego Jovem	79
Caixa 8: Projeções demográficas para 2080 e comparação com situação atual (2018)	85
Caixa 9: Os apoios do PRR no âmbito do Objetivo de Política 4 do Portugal 2030 para um país mais social e inclusivo	89
Caixa 10: Os apoios ao microempreendedorismo e à criação de emprego: +Coeso e SIZE	93
Caixa 11: Fundo para a Transição Justa	101
Tabela 1: Metas de execução 2021	22
Tabela 2: Apoios dos Fundos da Política de Coesão por domínio temático e por território	26
Tabela 3: Projeções da evolução da economia portuguesa, 2021–2023	32
Tabela 4: Situação de Portugal no âmbito das metas de Estratégia Europa 2020	42
Tabela 5: Alinhamento do Portugal 2020 ao PNR 2020: desafios e recomendações	44
Tabela 6: A implementação do PT2020 no âmbito da competitividade e inovação	52
Tabela 7: Relação entre o PT2020 e os domínios da Estratégia 2030 na competitividade e inovação	58
Tabela 8: Montantes aprovados, executados e pagos do DT SEUR, dezembro de 2020	61
Tabela 9: Relação entre o PT2020 e os domínios da Estratégia 2030 na transição climática e sustentabilidade dos recursos	65
Tabela 10: Montantes aprovados e executados no emprego, qualificação e inclusão social, dezembro de 2020	78
Tabela 11: Relação entre o PT2020 e os domínios da Estratégia 2030 no emprego, qualificação e inclusão social	84
Tabela 12: Ponto de situação do SIZE – PDCT/ AG e DLBC, dezembro de 2020	94
Figura 1: Evolução dos principais indicadores financeiros	15
Figura 2: Evolução anual dos principais indicadores financeiros no Portugal 2020	15
Figura 3: Pagamentos intermédios da CE aos Estados-Membros no total dos Fundos	16
Figura 4: Evolução da taxa de compromisso por PO	17
Figura 5: Evolução da taxa de execução por PO	17
Figura 6: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por PO	18
Figura 7: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por Fundo	18
Figura 8: Evolução anual dos indicadores financeiros por Domínio Temático do Portugal 2020	19
Figura 9: Diferencial da taxa de reembolso por Domínio Temático do Portugal 2020	19
Figura 10: Diferencial da taxa de reembolso por Fundo	19
Figura 11: Distribuição dos fundos aprovados da Política de Coesão por setor institucional em cada DT	20
Figura 12: Taxa de realização por setores institucionais nos Domínios Temáticos do Portugal 2020	20
Figura 13: Distribuição regional dos fundos da Política de Coesão comprometidos e executados	23
Figura 14: Intensidade do fundo comprometido, por habitante e por município	24
Figura 15: Intensidade do fundo comprometido por domínios temáticos e por município	25
Figura 16: Taxa de crescimento real do PIB, em 2020, por Estado-Membro	30
Figura 17: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB em Portugal, 2005–2020	30

Figura 18: Evolução da FBCF em percentagem do PIB, 2000–2020	31
Figura 19: FBCF em percentagem do PIB por Estado-Membro em 2020	31
Figura 20: Evolução do valor dos empréstimos concedidos a empresas e do crédito vencido, 2000–2020	31
Figura 21: Evolução do investimento público e da despesa pública em percentagem do PIB, 2000–2020	31
Figura 22: Investimento Público financiado por fundos comunitários	32
Figura 23: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2007–2020	33
Figura 24: Volume de abrangidos no regime de <i>layoff</i> simplificado por género, até 14 outubro 2020	35
Figura 25: Proporção dos trabalhadores em regime de <i>layoff</i> no total dos empregados em cada setor, até 14 outubro 2020	35
Figura 26: Proporção dos trabalhadores em regime de <i>layoff</i> por dimensão da empresa, até 14 outubro 2020	36
Figura 27: Atividades económicas com maiores e menores variações do emprego, entre 2019 e 2020	36
Figura 28: Variação do emprego em diversas profissões por género, 2019 e 2020	37
Figura 29: Caracterização do trabalho a partir de casa no 4º trimestre de 2020	39
Figura 30: Agendas Temáticas da Estratégia 2030	43
Figura 31: Dotação dos FEEL e alocação às Agendas Temáticas da Estratégia Portugal 2030	45
Figura 32: Agendas Temáticas da Estratégia 2030	50
Figura 33: Distribuição setorial da FBCF das empresas (2007–19), dos fundos do QREN (executado) e Portugal 2020 (aprovado)	53
Figura 34: Evolução do investimento empresarial em percentagem do PIB	55
Figura 35: Evolução da quota de mercado mundial das exportações de bens e serviços	55
Figura 36: Evolução das exportações de produtos de alta tecnologia em percentagem do total	55
Figura 37: Dimensões do <i>European Innovation Scoreboard 2021</i> para Portugal em relação à UE	55
Figura 38: Evolução da taxa de participação em educação e formação	57
Figura 39: Evolução da utilização da internet para interação com os serviços públicos	57
Figura 40: Principais resultados esperados por Prioridade de Investimento do OT 7	71
Figura 41: Ponto de situação da implementação das Prioridade de Investimento do OT 7, dezembro de 2020	72
Figura 42: Indicadores de realização e de resultado do OT7, dezembro de 2020	73
Figura 43: Evolução de alguns dos indicadores de resultado do OT7	74
Figura 44: Constrangimentos identificados no PNI 2030, na área dos transportes	75
Figura 45: Resultados esperados do PNI 2030 na área dos transportes	76
Figura 46: Taxa de compromisso e de execução por instrumento Territorial (Política de Coesão), dezembro de 2020	90
Figura 47: Evolução da taxa de compromisso e execução nos PDCT (apenas fundos da Política de Coesão), dezembro de 2020	91
Figura 48: PDCT – Taxa de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AM, dezembro de 2020	91
Figura 49: PDCT – Fundo Aprovado, valor total por Setor Institucional, dezembro de 2020	92
Figura 50: PDCT – Distribuição do Fundo aprovado por Setor Institucional por NUTS II, dezembro de 2020	92
Figura 51: PDCT – Fundo Aprovado, taxa de execução e distribuição por Setor Institucional por PI, dezembro de 2020	93
Figura 52: Implementação dos DLBC por NUTS II e por vertente, dezembro de 2020	95
Figura 53: Evolução da taxa de compromisso e execução nos PEDU, dezembro de 2020	96
Figura 54: PEDU – Taxa compromisso e de execução por PO Regional, dezembro de 2020	97
Figura 55: PARU – Taxa compromisso e de execução por PO Regional, dezembro de 2020	97
Figura 56: Taxa de compromisso nos municípios com PEDU, dezembro de 2020	97
Figura 57: Taxa de execução nos municípios com PEDU, dezembro de 2020	97
Figura 58: Taxa de execução nos municípios com PEDU, dezembro de 2020	99

x





Parte 1

A implementação e a dimensão territorial dos fundos



1.1 Os resultados operacionais do Portugal 2020

No final de 2020 **mais de metade do Portugal 2020 estava executado**, assumindo Portugal uma posição de destaque nas transferências da Comissão Europeia, com a maior taxa de pagamentos, a par da Lituânia e França, no conjunto dos Estados Membros com envelopes financeiros acima de 7 mil M€; **Encurtar o diferencial entre o compromisso e a execução é o desafio para os próximos anos**, compelindo a aceleração do ritmo de execução

O ano de 2020 ficou marcado no primeiro trimestre do ano, pelo impacto da pandemia na forte contração do crescimento económico, do emprego e agravamento das vulnerabilidades sociais, e das medidas tomadas para controlar a sua propagação no sentido de mitigar estes efeitos.

As respostas foram estruturadas, numa primeira fase, num pacote de medidas de emergência, realizadas de imediato, que permitiram a utilização dos fundos da Política de Coesão no apoio aos sistemas de saúde, ao emprego e no reforço da liquidez das empresas, numa segunda fase, em medidas de estabilização que visaram apoiar a retoma sustentada da atividade económica, em particular com intervenções na área social e combate à pobreza, na manutenção e dinamização do emprego, no apoio às empresas e capacidade institucional na resposta à crise – no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) – e, por fim, numa perspetiva de longo prazo, numa fase de recuperação económica e adaptação da economia à realidade pós-COVID.

2020 marcado pelas respostas de emergência à crise pandémica

Tal como é referido no Programa de Estabilidade de 2021, a implementação destas medidas teve um impacto orçamental significativo, tendo em conta que uma parte relevante apenas é financiada por recursos nacionais. Contudo, para apoiar algumas medidas, os fundos da Política de Coesão foram imediatamente mobilizados, dentro das elegibilidades previstas nos diferentes PO, como sejam: i. Aceleração de pagamentos a beneficiários (março); ii. Elegibilidade das despesas já incorridas e relacionadas com atividades canceladas devido à pandemia do COVID-19 (março); iii. Apoio ao investimento empresarial, I&D ou investimento produtivo relacionado com o desenvolvimento e produção de bens para prevenir e combater o COVID 19 (abril); iv. Apoio à contratação de profissionais de saúde e de outras áreas, além da saúde, para instituições sociais para o atendimento a idosos (abril/2020); v. Apoio às PME na sua adaptação às regras e procedimentos a serem observados para o reabertura e retoma da atividade (maio/2020).

A resposta de emergência no contexto europeu, traduziu-se na criação de pacote de medidas de emergência, a realizar de imediato, que permitissem a utilização dos fundos da Política de Coesão no apoio aos sistemas de saúde, às empresas, através do reforço da sua liquidez e ao emprego, promovendo medidas de manutenção do emprego e proteção social dos trabalhadores, no contexto da *iniciativa Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII).

Esta iniciativa CRII/CRII+, adotada logo no 1º trimestre de 2020, na Política de Coesão consistiu na utilização dos respetivos Fundos para financiar um conjunto de medidas de estabilização com vista a apoiar a retoma sustentada da atividade económica. Permitiu também um conjunto de alterações operacionais: possibilidade de taxa de cofinanciamento de 100 % às despesas declaradas nos pedidos de pagamento do exercício contabilístico de jul/2020 a jun/2021; maior flexibilidade nas transferências de recursos entre o FEDER, o FSE e FC; possibilidade de financiamento de operações de resposta ao surto concluídas/ executadas (auxílios de estado) antes da candidatura e antes da aprovação da reprogramação do PO, entre outras.

Em termos financeiros, foi lançado o pacote REACT-EU que disponibiliza fundos adicionais que, no quadro da Política de Coesão, podem apoiar: medidas FSE para garantir a manutenção de postos de trabalho em particular através de regimes de tempo de trabalho reduzido e de apoio aos trabalhadores por conta própria, bem como medidas para o emprego dos jovens, para financiar a educação, a formação e o desenvolvimento de competências ou para melhorar o acesso aos serviços sociais; e medidas FEDER, a serem utilizados principalmente para investimentos associados aos serviços de saúde, prestar apoio às PME, com destaque para os setores mais afetados pela pandemia de COVID-19 e que necessitem de uma rápida revitalização, como o turismo e a cultura e para a transição climática e digital.

Neste âmbito foram efetuadas as seguintes reprogramações dos Programas Operacionais:

Caixa 1: Reprogramação CRII/COVID2020

COMPETE2020 e REACT EU – Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe,

Reprogramação CRII/COVID 2020 – no terceiro trimestre de 2020 a reprogramação que envolveu a reafectação de cerca de mil M€ de fundos, teve como principais linhas de força: o reforço do investimento público, nomeadamente nas áreas sociais (educação e saúde), mobilidade sustentável, apoios à resposta COVID-19 (testes e equipamento de proteção individual) e apoios ao trabalho socialmente necessário nos lares; o apoio ao Programa de Digitalização Escolar (computadores, conectividade, licenças para alunos e capacitação digital de docentes, desmaterialização de manuais, ...) para os alunos mais carenciados; a mobilização de recursos para apoiar a manutenção do emprego associado à promoção das produções locais (investimentos de pequena dimensão); e o apoio à estabilização económica (apoios no SI Inovação para soluções COVID e para a adaptação das empresas à “nova normalidade” (Programa ADAPTAR)

Reprogramação COMPETE2020 – no contexto da segunda vaga da pandemia, procedeu-se a uma revisão do Programa Compete 2020 no sentido de considerar uma nova categoria de intervenção, introduzida na regulamentação comunitária no âmbito da Iniciativa CRII, designadamente no que respeita às medidas específicas para suporte à liquidez das PME. A proposta de reprogramação antecipou os procedimentos a considerar aquando da entrada em vigor da Iniciativa Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa - REACT-EU, sem prejuízo do seu posterior enquadramento final na dotação do eixo REACT/FEDER do Programa Operacional.

Reprogramação REACT EU – realizada em 2021, concentra, conforme previsto regulamentarmente, os recursos adicionais de cerca de 2 mil M€ de fundos num único Objetivo Temático (OT) e Prioridade de Investimento (PI) – *Promover a superação da crise decorrente do contexto da pandemia por COVID-19 e preparar uma recuperação verde, digital e resiliente da economia* – programados num único Programa Operacional Temático no Continente – Compete 2020 e nos dois Programas Operacionais Regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Apresenta as seguintes linhas de força: apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial; apoio à manutenção e criação de emprego; reforço das respostas sociais nas áreas da saúde e da recuperação e consolidação das aprendizagens e o reforço do investimento no apoio à transição climática e ao ambiente.

Em termos operacionais, até final de 2020¹, destaca-se o nível elevado da procura aos mais de 4 mil concursos já lançados, no valor de 29,4 mil milhões de euros de dotação total de Fundos, que resultou em mais de **406 mil projetos aprovados** (operações) aos quais correspondem 26,9 mil milhões de euros em Fundos aprovados, que permitiram alavancar um investimento total de cerca de 50,8 mil milhões de euros.

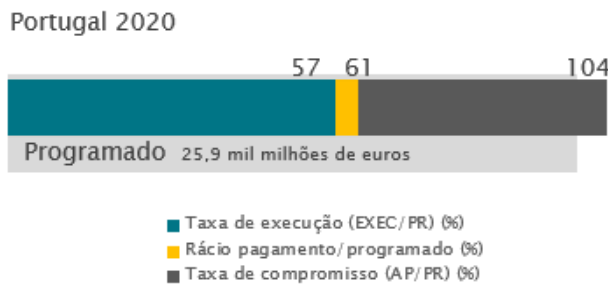
No último trimestre do ano, uma nota para a elevada procura dos beneficiários ao Programa APOIAR, um instrumento para apoio à tesouraria das micro e pequenas empresas, que atuem em setores particularmente afetados pelas medidas de confinamento, assegurando a sua liquidez no mercado e a continuidade da sua atividade económica durante e após o surto pandémico. Esta elevada procura mantém-se no ano de 2021, sendo que a 31 de maio de 2021 os valores das aprovações ascendem a mais de 96 mil operações, a que corresponde 1 135 M€ de fundos aprovados e 1 032 M€ em pagamentos efetuados aos beneficiários.

Programa APOIAR com +96 mil candidaturas a 31 de maio 2021

O montante de Fundos executados atingiu 14,7 mil milhões de euros e o volume de pagamentos atingiu 15,6 mil milhões de euros. Mais de metade do Portugal 2020, está financeiramente executado, perspetivando-se que até ao final de 2023 seja concretizado o restante, sem prejuízo dos impactos na implementação dos diversos PO, Fundos e Domínios Temáticos decorrentes do contexto de pandemia que marca o ano de 2020 e da conseqüente crise socioeconómica. O Portugal 2020 chegou ao final de 2020 com 104% comprometido, 57% executado e 61% pago aos beneficiários.

15,6 mil M€ pagos aos beneficiários do Portugal 2020

Figura 1: Evolução dos principais indicadores financeiros



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Em 2020, a taxa de compromisso registou um aumento de 14 p.p., a taxa de execução registou um acréscimo de 12 p.p. e o rácio de pagamentos/programado 13 p.p..

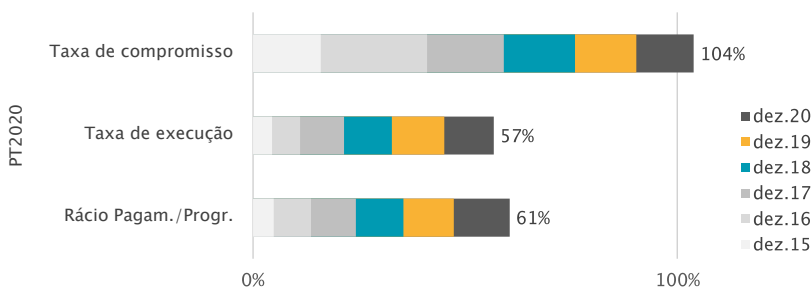


Figura 2: Evolução anual dos principais indicadores financeiros no Portugal 2020

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

¹ Com o objetivo de aumentar a celeridade na publicação e disponibilização deste relatório, optou-se por reportar informação consolidada reportado à situação no final de dezembro de 2020, ou seja, comparável com a informação do Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia de dezembro de 2020. Esta opção, inviabiliza a comparação dos valores aqui reportados com os valores apurados resultantes da análise dos Relatórios Anuais dos Fundos da União Europeia anteriores a 2019, onde se optava pela informação apurada nos Relatórios Anuais de Execução dos PO apresentados até ao final do 1º semestre do ano seguinte.



Em termos de variações mais relevantes, é de referir que: na taxa de compromisso, foram o FSE/IEJ e o FEAMP os Fundos que registaram o maior aumento, ambos com 16 p.p., o FEDER com 15 p.p. e o Fundo de Coesão com 14 p.p.; na taxa de execução, o FEAMP regista um aumento de 16 p.p., sendo que o FSE/IEJ, Fundo de Coesão e FEADER, registam um aumento de 12 p.p. e o FEDER um aumento de 11 p.p.; no rácio de pagamentos/programado, o comportamento foi uniforme entre os Fundos, com valores entre 11 e 15 p.p..

A Comissão Europeia (CE) transferiu 14 245 milhões de euros para Portugal até 2020, como resultado da execução das operações financiadas pelos Fundos europeus afetos ao Portugal 2020. Já foi transferido para Portugal mais de metade do valor do Portugal 2020 (55%). Portugal registava, assim, uma das taxas mais elevadas entre os países com envelopes financeiros acima de 7 mil milhões de euros, 6,4 pontos percentuais acima da média da UE (48,3%).

O montante transferido pela CE para Portugal é o quinto maior no conjunto dos Estados-Membros, abaixo da Polónia, Itália, Espanha e França (países com envelopes financeiros superiores ao de Portugal). No total, a CE transferiu 219 882 M€ para os 28 Estados-Membros e, desse montante, 6,5 % foi transferido para Portugal.

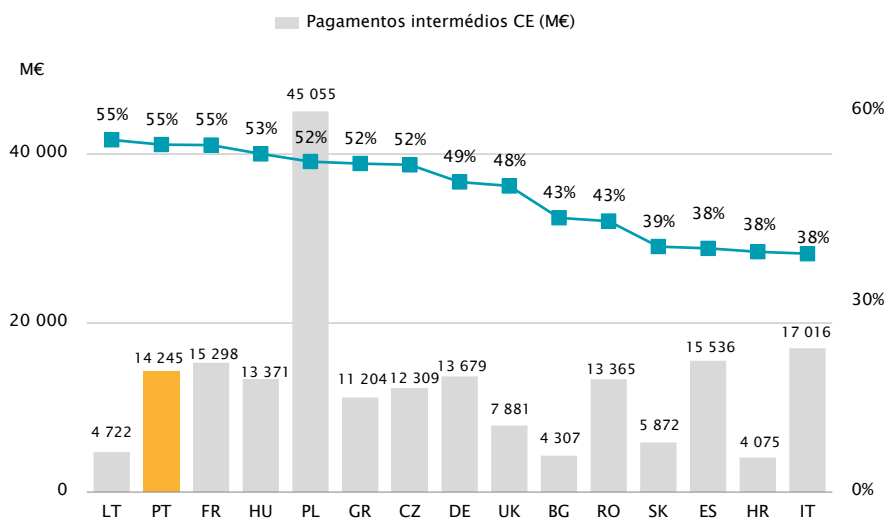


Figura 3: Pagamentos intermédios da CE aos Estados-Membros no total dos Fundos

Fonte: CE/DG Budget

Nota: No gráfico apenas estão representados os Estados Membros cujos envelopes financeiros são superiores 7 mil milhões de euros para os 7 anos do período de programação 2014-2020. Os dados reportam-se a 31 de dezembro de 2020.

26,9 mil milhões de euros aprovados, o que traduz uma taxa de compromisso de 104%

O ano de 2020 terminou com um **volume de Fundo aprovado** 26 861 milhões de euros envolvendo 45 338 mil milhões de euros de custo total elegível a que corresponde uma taxa média de financiamento de 59%. O diferencial registado entre volume de candidaturas e o volume de aprovações deve-se a candidaturas não aprovadas por falta de admissibilidade ou de mérito e à existência de candidaturas cujo processo de análise ainda não se encontra concluído.

O comportamento dos compromissos assumidos e dos montantes executados até ao final de 2020 é demonstrado, respetivamente, na evolução da taxa de compromisso e da taxa de execução dos Programas Operacionais do Portugal 2020:

Figura 4: Evolução da taxa de compromisso por PO

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

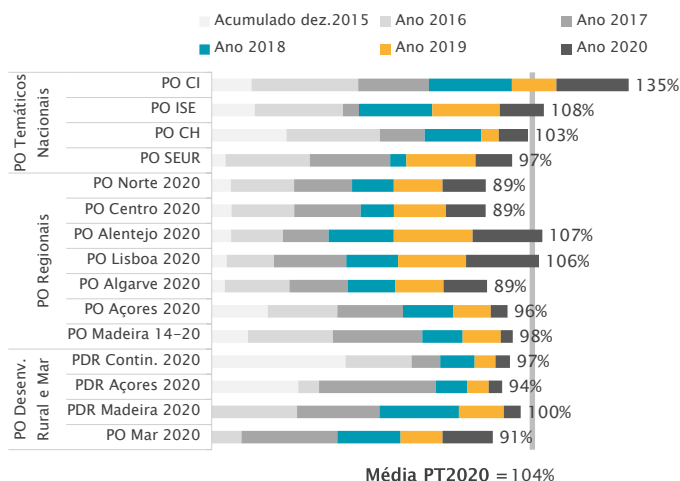
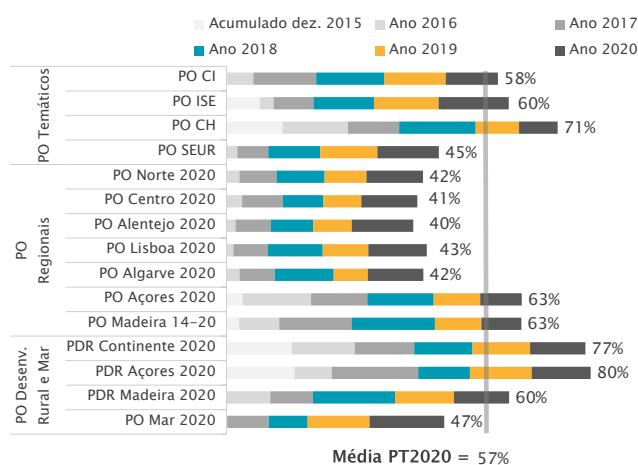


Figura 5: Evolução da taxa de execução por PO

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020



A taxa de compromisso mais elevada por PO observa-se no PO CI com 135% seguido do PO ISE com 108% como resultado dos elevados investimentos aprovados. Os 4 Programas Operacionais Temáticos assumem uma taxa de compromisso de 115%, os dois PO das Regiões Autónomas apresentam uma taxa de dotação comprometida de 96%, os 5 PO Regionais do Continente assumem uma taxa de 93%, os 3 Programas de Desenvolvimento Rural demonstram um crescimento favorável na taxa de compromisso que atinge 97% e no PO Assuntos Marítimos e das Pescas, a taxa de compromisso fixa-se nos 91%.

Os montantes de Fundos aprovados que mais contribuíram para o acréscimo da taxa de compromisso no ano de 2020, verificaram-se no PO CI com um aumento de 995 milhões de euros, no PO Norte com 474 milhões de euros e no PO CH com 398 milhões de euros.

Face ao ano anterior, os PO que mais contribuíram para o aumento da execução, foram o PO CI que registou 476 milhões de euros, o PDR Continente com 424 milhões de euros e o POR Norte com 408 milhões de euros. Os PO com as taxas de execução (EXEC/PR) mais elevadas são: o PDR Açores (ProRural+) com 80%, o PDR Continente com 77% e o PO CH com 71%.

Ainda, a nível dos Programas Operacionais, as maiores variações, observam-se: na **taxa de compromisso** (AP/PR), o POR Lisboa com um aumento de 24 p.p., seguido do POR Alentejo e do PO CI, ambos, com 23 p.p. traduzindo o aumento de aprovado face ao programado; na **taxa de**

Diferença entre compromisso e execução acima de 50 p.p. em alguns PO, o que traduz taxas de realização mais reduzidas

execução (EXEC/PR), o aumento no PO MAR2020 e no PO AT foi para ambos, 16 p.p. e no PO ISE de 16 p.p., que traduz o aumento de Fundo executado (EXEC) face ao programado.

Numa análise ao **diferencial entre o compromisso e a execução**, verifica-se nos PO temáticos nacionais uma variação acentuada, registando o PO CI a maior diferença (77 p.p.) e o PO CH a menor (32 p.p.). Os PO Regionais apresentam um diferencial acentuado, com PO Alentejo a registar 67 p.p. e o PO Açores com 33 p.p.. Os menores diferenciais registam-se no PDR dos Açores e do Continente:

Figura 6: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por PO

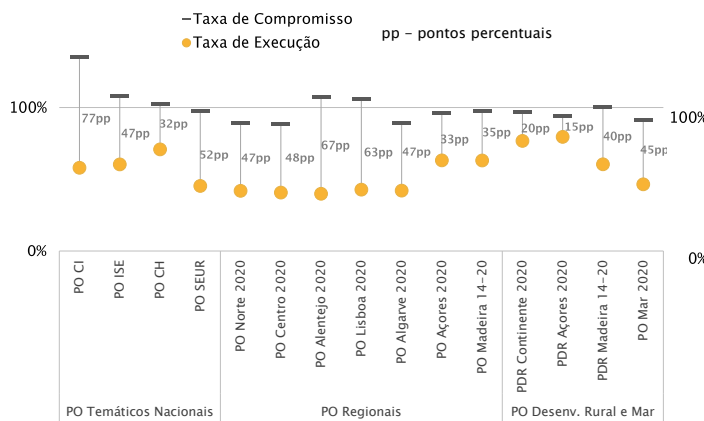
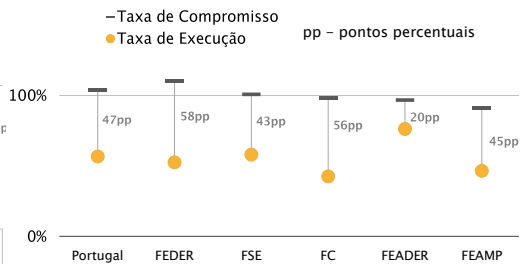


Figura 7: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por Fundo



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

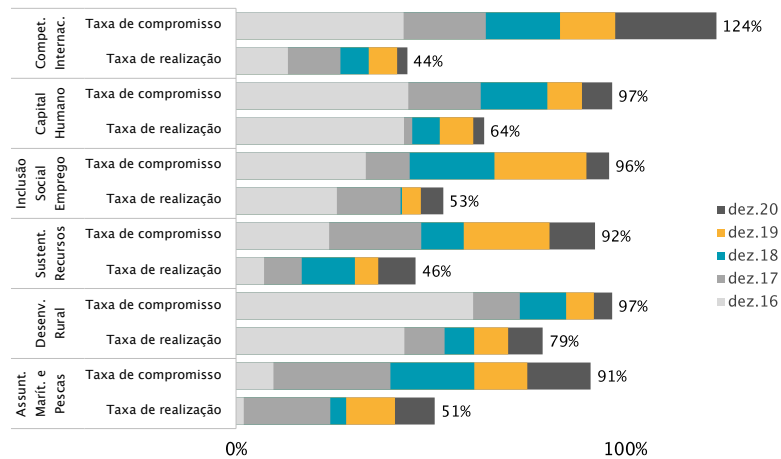
Todavia, é interessante observar igualmente o **diferencial entre o compromisso e a execução** por Fundo comunitário, sendo que o FEADER é o Fundo com o menor diferencial (20 p.p.), tendo já executado mais de três-terços do valor aprovado. Os maiores valores de diferencial registam-se no FEDER com 58 p.p. e no Fundo de Coesão com 56 p.p.. O FEAMP e o FSE/IEJ registam um diferencial intermédio de 45 p.p. e 43 p.p., respetivamente, tendo já executado mais de metade do aprovado. Estas variações entre Fundos, posicionam o diferencial global do Portugal 2020 em 47 p.p., com a execução a atingir mais de metade do valor do compromisso (57% e 104%, respetivamente), ou seja, com uma taxa de realização de 55%. Convém referir, que numa análise comparativa entre o compromisso e execução, teremos que ter em conta que alguns instrumentos de apoio pela sua natureza, materializam a execução 2 a 3 anos depois do compromisso, tendo esta realidade impacto nos valores apresentados.

Quanto às dinâmicas de compromisso e de realização por domínio temático, no final do ano de 2020, é o domínio da Competitividade e Internacionalização o que absorve 38% dos Fundos aprovados e, regista a taxa de compromisso mais elevada com 124%. Já o Desenvolvimento Rural (FEADER), vocacionado para a competitividade do setor agrícola, a gestão sustentável dos recursos naturais e da ação climática e para o desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e a manutenção do emprego, absorve 15% dos Fundos aprovados e, regista uma taxa de realização mais elevada de 79%.

Figura 8: Evolução anual dos indicadores financeiros por Domínio Temático do Portugal 2020

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Nota: No gráfico não se apresentam valores das taxas para o ano de 2015, uma vez que a informação por DT não se encontrava apurada.

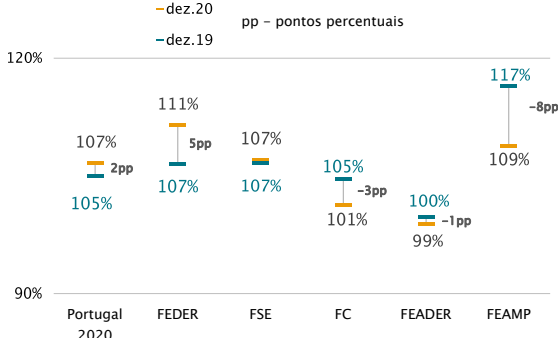
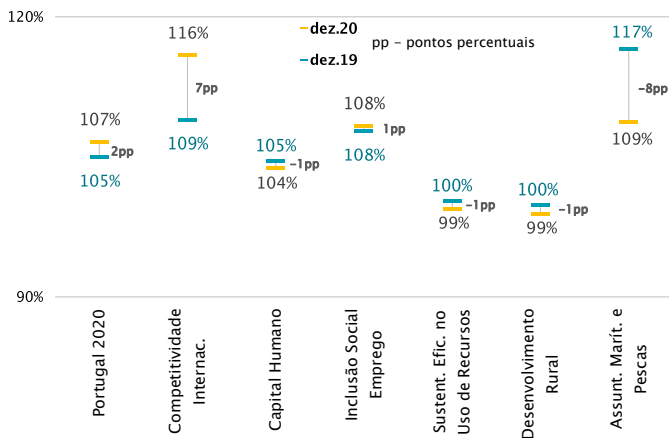


A maioria dos domínios temáticos e dos Fundos, registam **taxas de reembolso** (relação entre o volume de pagamentos efetuados aos beneficiários e o volume de despesa executada) superiores a 100%, o que significa que o volume de pagamentos é superior ao volume da despesa validada (execução), ou seja, que continua a ser relevante a existência do mecanismo de adiantamentos como forma de incentivar uma aplicação mais célere dos projetos.

Registam-se taxas de reembolso e, logo, níveis de adiantamento mais elevados no FEDER e nos domínios da competitividade e internacionalização e da inclusão social e emprego, com forte aumento no último ano, também resultado das medidas nacionais de combate à crise económica devido à pandemia atrás referidas.

Figura 9: Diferencial da taxa de reembolso por Domínio Temático do Portugal 2020

Figura 10: Diferencial da taxa de reembolso por Fundo



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

O Portugal 2020 mobiliza um conjunto muito diversificado de indicadores financeiros que podem ser agrupados de acordo com o respetivo **setor institucional**². Observada a distribuição dos Fundos

² Nesta análise optou-se pelo seguinte agrupamento, tendo por base a classificação das entidades utilizada no âmbito da contabilidade nacional e a similitude de comportamentos e condicionantes em matéria de aplicação dos Fundos Europeus: Empresas e sociedades financeiras (conjugando o setor das sociedades não financeiras S11 com o das sociedades financeiras (S12) e os Empresários em nome individual do S14); Administração Central (conjugando as entidades da administração central do S13 com as empresas públicas do S11 da administração central); Administração Regional (conjugando as entidades da administração regional do S13 com as empresas públicas do S11 da administração regional); Administração Local (conjugando as entidades da administração local do S13 com as empresas públicas do S11 da administração local); e Terceiro Setor (incluindo as Instituições Sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias do S15).

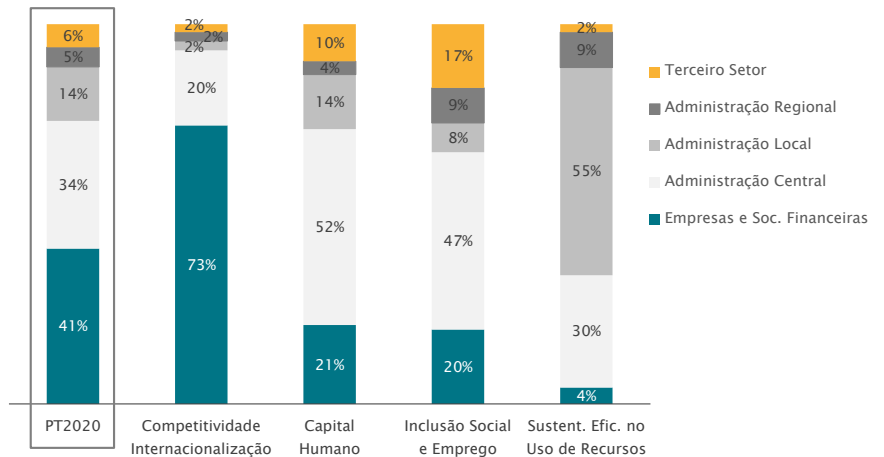


aprovados constata-se a relevância concedida ao apoio às empresas que absorvem 41% do total de aprovações do Portugal 2020, naturalmente com um peso determinante no domínio da Competitividade e Internacionalização (73%).

De destacar ainda, a relevância das entidades da Administração Local no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (55%). A Administração Central surge com pesos significativos no volume de aprovações nos domínios do Capital Humano, da Inclusão Social e Emprego e da Competitividade e Internacionalização (neste último, como resultado da modernização da administração pública).

Figura 11: Distribuição dos fundos aprovados da Política de Coesão por setor institucional em cada DT

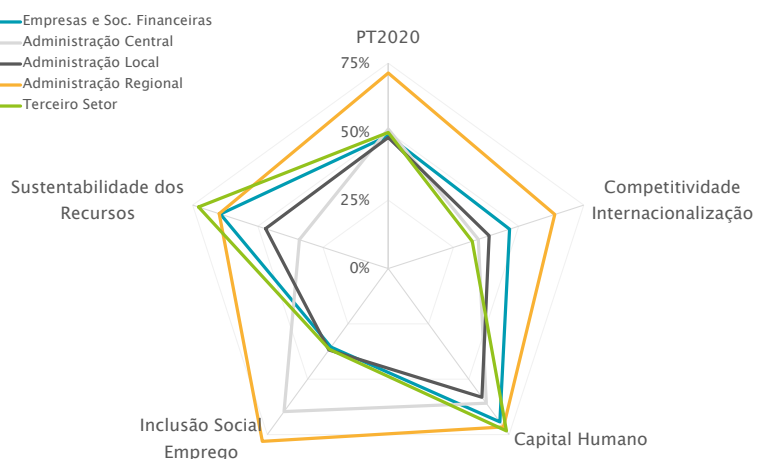
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.



Em matéria de concretização dos projetos aprovados, aferido pela taxa de realização (relação entre o volume de Fundo executado e o volume de Fundo aprovado), é a Administração Regional a que surge como o setor com o melhor desempenho (71%). Estes níveis mais elevados de realização são transversais a todos os domínios do Portugal 2020. No lado oposto, surge a Administração Local com os menores níveis de realização do Portugal 2020, fruto sobretudo de taxas de realização reduzidas em todos os domínios exceto no do Capital Humano. No caso da Administração Central, registando um nível global médio, contrasta nas taxas de realização reduzidas nos domínios da Competitividade e Internacionalização e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (quase exclusivamente financiados por FEDER e FC) com taxas mais elevadas nos domínios Inclusão Social e Emprego e Capital Humano (maioritariamente financiados pelo FSE).

Figura 12: Taxa de realização por setores institucionais nos Domínios Temáticos do Portugal 2020

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.



A plena absorção dos fundos é um dos objetivos no encerramento dos ciclos de programação. Para que tal aconteça é necessário garantir a plena execução dos montantes programados através de um conjunto combinado de instrumentos e planeamento do processo de encerramento, como sendo, as metas de execução, o overbooking, a bolsa de recuperação e as reprogramações.

A definição de **metas para a aprovação e execução** dos PO permite monitorizar a trajetória esperada destas duas variáveis (aprovação e execução) bem como um acompanhamento mensal próximo e focado das dimensões mais nucleares dos PO onde se observam as maiores fragilidades, mas também as melhores capacidades de concretização dos apoios.

O **Overbooking** é o exercício através do qual é incrementada a aprovação de novos apoios para fazer face a quebras de execução de alguns projetos, cuja execução fica abaixo dos 100%, desistências ou anulações, de forma a garantir a integral absorção de fundos. Este incremento deve ser planeado e concretizado com alguma antecedência, tendo presente o histórico das taxas de quebra de períodos de programação anteriores e do atual. Com base nesse histórico, observam-se as taxas de quebras registadas, a sua pertinência e intensidade e cada AG deverá propor as várias situações em que tal se verifica por cada Eixo do seu PO. Com o aproximar do encerramento e a impossibilidade de efetuar a partir de 2021 reprogramações entre PO e entre fundos, esta análise de overbooking passará a ser efetuada ao nível global de cada PO/fundo e poderá integrar ainda uma ótica adicional de overbooking condicionados (aprovação de operações em que o pagamento do apoio fica condicionado à disponibilidade de fundo na fase de encerramento).

Pretende-se com a **Bolsa de Recuperação**, identificar em cada PO quais dos projetos aprovados registam maiores atrasos ao nível da sua contratualização e execução, para que se possa libertar as verbas comprometidas através da sua descativação. Desta forma colocam-se verbas disponíveis para novos projetos em domínios relevantes para o desenvolvimento económico e social. Nesta Bolsa de Recuperação constam projetos que se enquadram numa das seguintes tipologias: Contratação: Projetos aprovados sem contrato/ termo de aceitação nos 90 dias após a data de notificação da decisão; Arranque: Projetos contratados há mais de 12 meses sem início de execução ou com execução inferior a 10%; e Execução: Projetos iniciados, com execução maior ou igual a 10% e sem acréscimos de execução nos últimos 12 meses. Para cada tipologia é dado o prazo de 60 dias úteis para a sua resolução, contudo, na sequência da epidemia do vírus SARS-CoV-2, foi deliberada a suspensão das ações decorrentes da implementação da Bolsa de Recuperação, mantendo-se a monitorização das mesmas. O aproximar do encerramento do quadro e a estabilização do contexto pandémico implicarão o fim desta suspensão da bolsa.

As **reprogramações** são na fase de encerramento exercícios de ajustamento que visam potenciar a melhor absorção de fundos tendo em conta, nomeadamente, a procura, a atratividade, a capacidade de execução e a disponibilização da contrapartida nacional. Independentemente da arquitetura financeira desenhada, e dos ajustes necessários à total integração dos FEEI, no final do ciclo de programação terá que estar garantido o cumprimento das metas propostas, do quadro de desempenho e dos indicadores físicos contratualizados. Os períodos de programação da Política de Coesão mais do que meros pacotes financeiros são compromissos que visam o estabelecimento de metas e objetivos para um determinado país num determinado período de tempo, concretizados através dos FEEI. Assim, qualquer mudança na alocação de fundos deverá assegurar este compromisso.



Caixa 2 – Metas de execução 2021

A meta de execução definida para 2021 para os Fundos da Coesão (69% da execução), prevê um acréscimo de despesa de 3 412 milhões de euros, face a dezembro de 2020. Para a definição da meta o contributo de cada programa varia consoante o nível de execução no final de 2020 e as características das intervenções em curso.

O comportamento da execução no primeiro semestre de 2021, antecipa a exequibilidade do cumprimento da meta definida, dado que cerca de metade da execução prevista já se encontra realizada. Alguns programas precisarão de aumentar os seus ritmos de execução no segundo semestre para atingirem a meta.

Tabela 1: Metas de execução 2021

Programas	Meta anual para 2021	Cumprimento da meta até Jun/2021
	M€	M€
PO CI	675	284
PO ISE	293	208
PO CH	373	262
PO SEUR	362	193
PO Norte	653	254
PO Centro	408	205
PO Lisboa	156	70
PO Alentejo	217	85
PO Algarve	57	21
PO Açores	140	69
PO Madeira	59	20
PO Assistência Técnica	20	9
TOTAL PT2020 (Coesão)	3 412	1 680

1.2 A implementação territorial dos fundos

Em Portugal, a discriminação positiva da **Política de Coesão Europeia permite concentrar 86% dos seus fundos às regiões menos desenvolvidas, contribuindo**, assim, para a redução das assimetrias entre os níveis de desenvolvimento das diferentes regiões e, em particular, nos territórios de baixa densidade

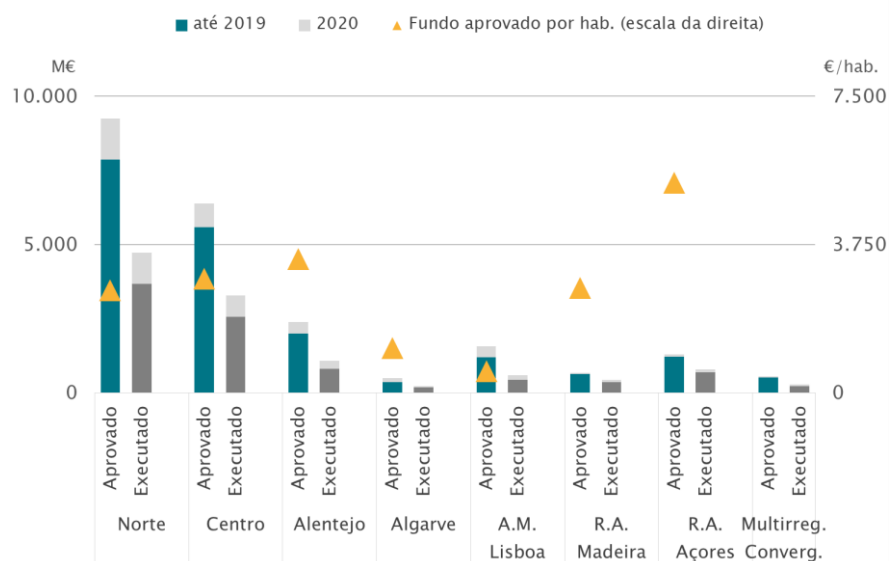
A repartição territorial dos fundos da Política de Coesão são uma consequência da classificação das regiões NUTS II em regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro Alentejo e R.A. dos Açores), regiões em transição (Algarve) e regiões mais desenvolvidas (A.M. de Lisboa e R.A. da Madeira). Como consequência dessa classificação o envelope financeiro da Política de Coesão concentra cerca de **86% dos Fundos aprovados e executados nas regiões menos desenvolvidas**: Norte (41%), Centro (28%) e Alentejo (11%) R. A. dos Açores (6%). As restantes regiões mais desenvolvidas ficam-se pelos 10% (7% Lisboa e 3% R.A. da Madeira) e o Algarve pelos 2%.

No que diz respeito à intensidade *per capita* da alocação regional dos Fundos comprometidos, observa-se que, como é habitual, no final de 2020, a maior intensidade de apoio verifica-se na R. A. dos Açores (5.317 €/habitante) seguido, no Continente, pelas regiões do Alentejo e do Centro (3.385 €/habitante e 2.879 €/habitante, respetivamente). Devido à menor alocação de verbas e à elevada população residente, sobretudo na A.M. de Lisboa, esta região e o Algarve têm o menor nível de apoio *per capita*: 545 €/habitante e 1.126 €/habitante, respetivamente.

R.A. dos Açores e Alentejo (no Continente) com as maiores intensidade de apoio *per capita*

Figura 13: Distribuição regional dos fundos da Política de Coesão comprometidos e executados

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020

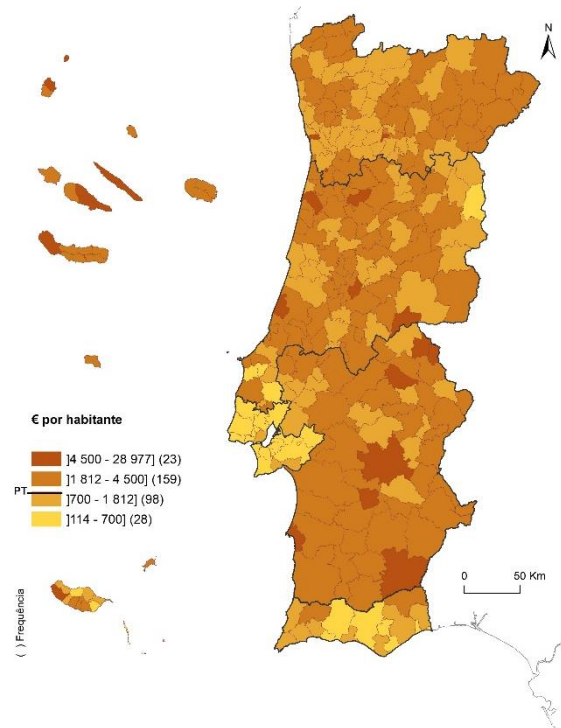




Uma análise mais detalhada às **intensidades de apoio comprometido**³ (Fundo por habitante) ao nível do município, permite constatar que, no final de 2020, para um valor médio nacional de 1.812⁴ €/habitante, continua a ser o município do Corvo (R. A. dos Açores) aquele que apresenta maior intensidade de Fundo aprovado (28.977 €/habitante), seguido pelos municípios de Vila Velha de Ródão e da Calheta (10.065 e 8.998 €/habitante, respetivamente). Como vem sendo sinalizado, no caso da Corvo, os valores elevados estão associados à reduzida população residente e a dois projetos na área dos transportes (aéreo e marítimo), enquanto os valores de Vila Velha de Ródão se devem a investimentos com volumes de Fundo aprovado significativos no domínio da competitividade e internacionalização. No polo oposto, surge a grande maioria dos municípios da A.M. de Lisboa e de parte do Algarve onde a intensidade de apoio não ultrapassa os 700 €/habitante. Face a 2019, verifica-se que dos 28 municípios no escalão mais baixo de intensidade de apoio aprovada, para além da Lourinhã, Bombarral e Alenquer (todos na NUTS III do Oeste), apenas Almeida (Centro) e Santa Cruz e São Vicente (R.A. da Madeira) não são da A.M. de Lisboa ou no Algarve.

Figura 14: Intensidade do fundo comprometido, por habitante e por município

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração AD&C.



Quando a análise incide sobre as **intensidades dos apoios por domínio temático**, verifica-se que, no final de 2020, mantém-se uma diferenciação geográfica entre os domínios temáticos financiados pelo FEDER/FC (domínio CI e SEUR), e os que são financiados pelo FSE (CH e ISE). Enquanto nos domínios FEDER/FC, sobretudo no domínio SEUR, existe alguma concentração de apoios na faixa litoral a norte e na A.M. de Lisboa (menos significativa no domínio CI onde a mancha de valores mais significativos se estende pelo Centro e pelo Alentejo), a intensidade dos apoios nos domínios FSE é mais uniforme, mas com as maiores intensidades a incidirem em municípios do interior, de

³ A análise da intensidade dos apoios é feita de forma distinta em função do universo em análise: as análises globais são feitas através da relação dos apoios com o n.º de habitantes; no caso dos domínios temáticos do Capital Humano e Inclusão Social e Emprego, dado o pendo social das intervenções apoiadas, a análise também é feita com base no n.º de habitantes; no caso do Domínio Competitividade e Internacionalização, a análise é feita através da relação do apoio com o n.º de empresas; e, no caso do domínio SEUR, através da relação entre os apoios e área do território abrangido. Os resultados desta análise devem ser lidos tendo em consideração que não são considerados, por exemplo, os efeitos dos apoios nos territórios funcionais ou a disponibilidade de financiamento a que cada território pode aceder.

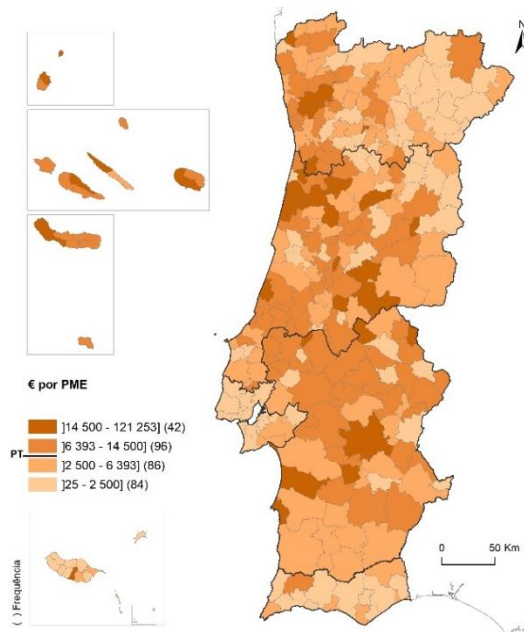
⁴ A análise municipal dos Fundos aprovados não corresponde à totalidade dos Fundos aprovados em Portugal, uma vez que existem operações que não são passíveis de serem territorializadas ao nível do município (e.g. operações multirregionais).

norte a sul do país. De salientar que, com exceção do domínio SEUR, nos restantes domínios, as regiões do Algarve e da A.M. de Lisboa são as que apresentam menores intensidades de apoio devido às menores alocações de Fundos de que são beneficiárias. Como se referiu, no domínio SEUR, as maiores intensidades de fundo aprovado, relativizado pela área (km²) concentram-se em municípios das duas Áreas Metropolitanas e da R.A. da Madeira, com destaque para o Porto, Lisboa e Funchal. Nas duas áreas metropolitanas esta intensidade elevada resulta sobretudo de investimentos na área dos transportes (expansão dos seus sistemas de metro, de linhas ferroviárias e de renovação de frotas de transporte públicos), enquanto no caso da R.A. da Madeira os fundos tendem a concentrar-se em investimentos de reabilitação e regularização de ribeiras e na área do ambiente.

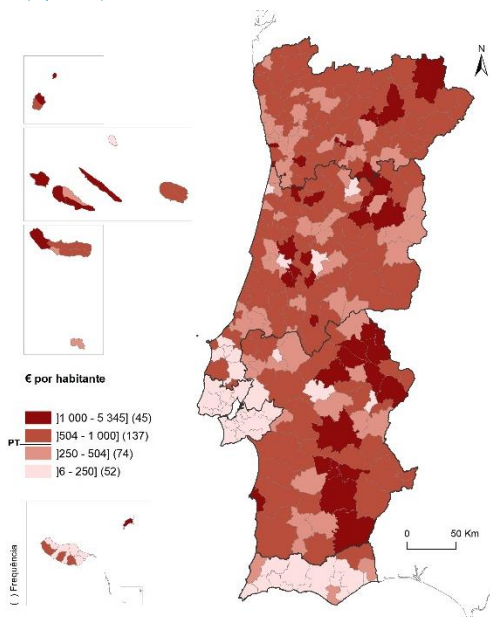
Competitividade e Internacionalização (€/n° PME)

Figura 15: Intensidade do fundo comprometido por domínios temáticos e por município

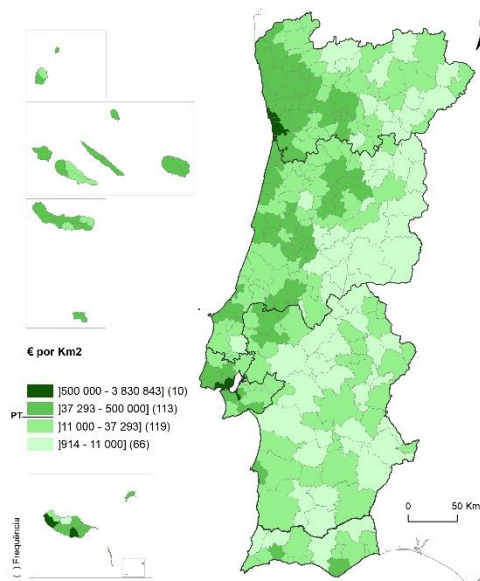
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração AD&C.



Capital Humano e Inclusão Social e Emprego (€/hab.)



Sustentabilidade e Eficiência no Uso Recursos (€/km²)





Diferenciação positiva dos 4 domínios temáticos nos territórios de baixa densidade

Apesar do fundo aprovado nos territórios de baixa densidade⁵ ou do interior⁶ representar 30% do total aprovado⁷ no território continental, a intensidade de apoio nesses territórios (2.347 €/habitante) mantém-se superior à registada nos restantes territórios do Continente (1.548 €/habitante) e à média nacional (1.812 €/habitante) – a média no Continente é de 1.723 €/habitante. Esta diferenciação positiva regista-se em todos os quatro domínios temáticos do Portugal 2020, com especial relevo nos domínios da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos e Inclusão Social e Emprego, onde a intensidade de apoio no conjunto dos territórios da baixa densidade é mais do dobro dos restantes territórios.

De salientar ainda que, para além do fundo total aprovado nos territórios de baixa densidade (30%) ser superior ao peso da sua população no total do Continente (22%), a análise por domínio temático reforça a discriminação positiva que estes territórios têm beneficiado no atual quadro de programação. De facto, no conjunto dos domínios do Capital Humano e da Inclusão Social e Emprego, os Fundos aprovados nos territórios de baixa densidade representam 34% do total, enquanto no domínio da Competitividade e Internacionalização o peso dos Fundos aprovados na baixa densidade é de 23%, para um peso de 22% de empresas aí instaladas.

Tabela 2: Apoios dos Fundos da Política de Coesão por domínio temático e por território

	Operações (N)	Fundo (M€)	Fundo (%)	Fundo/ operação (€)	Fundo/ hab. (€)	Fundo/ área (€)	Fundo/ empresa (€)
Total Continente	103 936	16 886	100%	162 465	1 723	189 512	n.a.
Baixa densidade	33 488	5 046	30%	150 674	2 347	73 258	n.a.
Fora da baixa densidade	70 448	11 840	70%	168 069	1 548	585 399	n.a.
Competitividade e Internacionalização	63 783	7 818	46%	122 577	798	n.a.	6 207
Baixa densidade	13 106	1 836	23%	140 061	854	n.a.	6 515
Fora da baixa densidade	50 677	5 983	77%	118 055	782	n.a.	6 117
Capital humano	9 476	3 512	21%	370 672	358	n.a.	n.a.
Baixa densidade	4 132	1 061	30%	256 702	493	n.a.	n.a.
Fora da baixa densidade	5 344	2 452	70%	458 794	321	n.a.	n.a.
Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos	6 987	2 941	17%	420 857	300	33 002	n.a.
Baixa densidade	3 998	1 116	38%	279 100	519	16 201	n.a.
Fora da baixa densidade	2 989	1 825	62%	610 469	239	90 216	n.a.
Inclusão social e emprego	23 690	2 615	15%	110 367	267	n.a.	n.a.
Baixa densidade	12 252	1 034	40%	84 362	481	n.a.	n.a.
Fora da baixa densidade	11 438	1 581	60%	138 223	207	n.a.	n.a.

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020

⁵ Considera-se baixa densidade os municípios totalmente integrados ou cuja área em baixa densidade seja superior a 50%.

⁶ Definidas de acordo com a Deliberação da CIC do Acordo de Parceria n.º 20/2018 de 12 de dezembro e a Portaria n.º 208/2017 de 13 de junho.

⁷ Não inclui as operações multirregional convergência.



Parte 2

O contexto sócio-económico
de aplicação dos fundos



2.1 Dinâmicas macroeconómicas

Em 2020, Portugal registou uma significativa contração da atividade económica, com uma quebra do PIB de $-7,6\%$, que corresponde à maior diminuição desde que há registos oficiais, refletindo a crise provocada pela situação pandémica. As medidas de contenção de propagação do vírus COVID-19, obrigaram à paralisação da maioria das atividades económicas, com destaque para as viagens, o turismo, a hotelaria e os transportes, em particular os transportes aéreos, que detêm um peso relevante na economia portuguesa

No ano de 2020, o PIB na Área Euro registou a maior quebra desde a sua criação, $-6,5\%$, o que se traduz numa contração mais acentuada do que aquela que foi registada na crise de 2009, quando o PIB caiu $-4,5\%$, evidenciando o caráter diferente entre ambas as crises.

A crise sanitária provocada pela pandemia da COVID-19, obrigou à adoção de medidas muito restritivas em termos económicos e sociais pela maioria dos países europeus. O encerramento generalizado das atividades económicas produziu efeitos simultaneamente do lado da oferta e da procura, com consequências no emprego que, só não foram mais gravosas em virtude das medidas à proteção do emprego adotadas. Exceto na Irlanda que registou um crescimento do PIB de $3,4\%$, os restantes países apresentaram uma contração da atividade económica, tendo-se registado as maiores quebras em Espanha ($-10,8\%$), Itália ($-8,9\%$) e na Grécia ($-8,2\%$).⁸

A situação do mercado de trabalho embora se tenha agravado, não acompanhou integralmente a deterioração da atividade económica, para o que contribuíram, conforme já referido, as respostas de emergência à crise. Assim, a taxa de desemprego para o conjunto da Área Euro foi $7,8\%$ ($7,5\%$ em 2019), mas inferior à verificada em 2009 ($9,6\%$), tendo existido um conjunto limitado de países que apresentaram taxas de desemprego menores do que no ano anterior. As taxas mais elevadas foram registadas na Grécia ($16,3\%$, embora menor do que em 2019 quando registou $17,3\%$), em Espanha ($15,5\%$) e na Itália ($9,2\%$). Os países com taxas de desemprego mais baixas foram a Chéquia ($2,6\%$), a Polónia ($3,2\%$) e a Alemanha e Holanda, ambas com $3,8\%$.

O **déficit público** em percentagem do PIB no conjunto da Área Euro passou de $-0,6\%$ em 2019 para $-7,2\%$ do PIB em 2020. Todos os Estados-Membros apresentaram uma deterioração das suas finanças públicas, tendo apenas a Dinamarca ficado dentro do limite de 3% estabelecido no Tratado Orçamental da Área Euro ($-1,1\%$)⁹. A **dívida pública** da Área Euro em 2020 aumentou para $98,4\%$ do PIB, mais $14,2$ p.p. do que no ano anterior, sendo uma fonte de vulnerabilidade em vários Estados-Membros. Portugal continua a registar a terceira dívida mais elevada em percentagem do PIB ($133,6\%$), a seguir à Grécia ($205,6\%$) e à Itália ($155,8\%$).

PIB da Área do Euro registou uma contração de $-6,5\%$, refletindo a quebra na atividade económica generalizada a toda a Europa

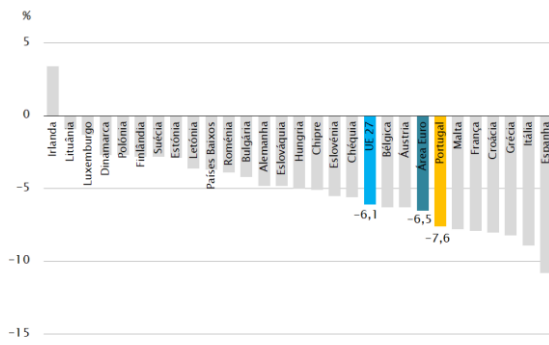
A economia portuguesa caiu $-7,6\%$, que foi mais significativa do que a média da Área Euro

⁸ Eurostat.

⁹ De realçar que a Comissão propôs e o Conselho aprovou a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, para o ano de 2020/2021, permitindo que os Estados-Membros pudessem dar uma resposta robusta aos efeitos sociais e económicos provocados pela pandemia de COVID-19. Deste modo, os limites de déficit e dívida foram suspensos no âmbito desta decisão.

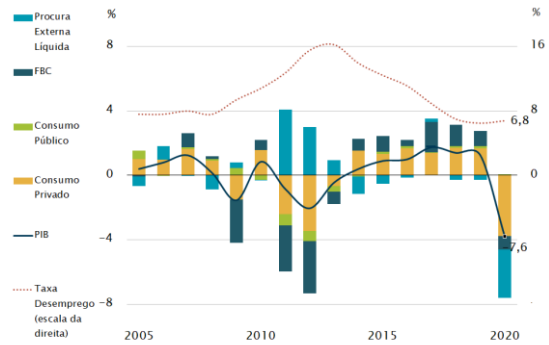


Figura 16: Taxa de crescimento real do PIB, em 2020, por Estado-Membro



Fonte: Eurostat.

Figura 17: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB em Portugal, 2005–2020



Fonte: INE.

Depois de seis anos de crescimento económico, a **economia portuguesa** registou uma quebra de – 7,6%, a maior desde que há registos oficiais e superior à da Área Euro, refletindo os efeitos das medidas de contenção da propagação do vírus COVID 19 e os dois períodos de confinamento decretados em 2020, que afetaram negativamente a atividade económica, em particular os serviços e o comércio. Para este comportamento, contribuíram as evoluções negativas de todas as variáveis macroeconómicas, com destaque para a procura interna.

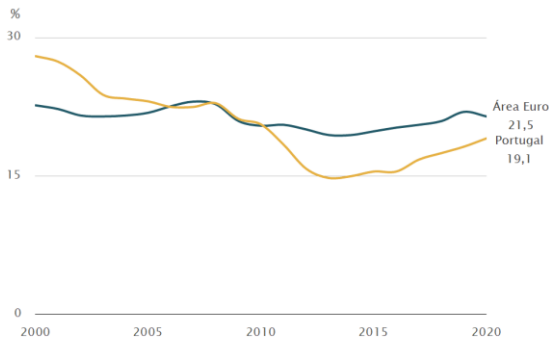
Na ótica da despesa, na **procura externa**, tanto as exportações, como as importações registaram quebras significativas, embora o impacto nas exportações tenha sido superior (–18,6% e –11,9%, respetivamente), em particular, em consequência da diminuição acentuada das exportações de turismo. A procura externa líquida acentuou, por isso, o seu contributo negativo para o PIB, para os –3,0 p.p. (fonte INE). Depois de se ter vindo a registar um contínuo aumento do peso das exportações no PIB desde a crise de 2009, este caiu em 2020 para 36,7%, para níveis próximos de 2012, em consequência do forte impacto que as medidas de contenção da pandemia tiveram nas atividades de turismo, agravando-se, assim, o seu distanciamento da média da Área Euro, que ficou em 45,5% e interrompendo a tendência de aumento da orientação exportadora (fonte Eurostat).

Na **procura interna**, a quebra de –4,6% (crescimento de 2,8% em 2019) foi justificada tanto pela contração do consumo, em particular do consumo privado, como do investimento (–4,6% e –4,7%, respetivamente). A redução do investimento deveu-se às componentes do equipamento de transporte e de máquinas e equipamentos, atenuadas pela construção que manteve uma evolução positiva em 2020. O contributo da procura interna para o comportamento do PIB foi de –4,6 p.p., com –3,7 p.p. do consumo e –0,9 p.p. do investimento.

No **investimento**, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) medida em percentagem do PIB, regista uma recuperação desde 2014, após mais de uma década em queda, quando passou de 28% em 2000 para perto de 15% em 2013. Em 2020, a FBCF representou 19,1% do PIB, 2,4 p.p. abaixo da média da Área Euro, estando Portugal entre os países da Área Euro com a menor proporção neste indicador (fonte Eurostat). Contudo, importa destacar a trajetória desde 2014, onde Portugal assume um ritmo de crescimento da FBCF superior ao da Área do Euro.

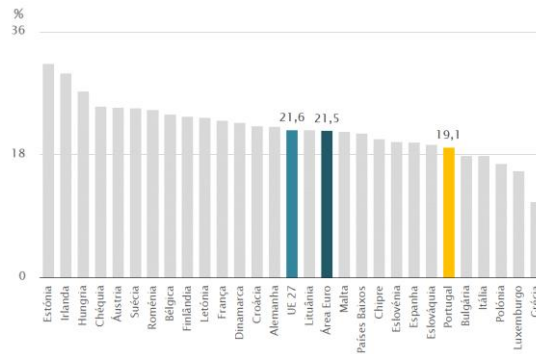
Quebra acentuada da procura interna como consequência das medidas de confinamento

Figura 18: Evolução da FBCF em percentagem do PIB, 2000–2020



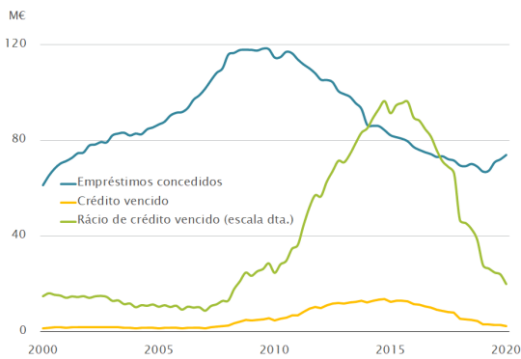
Fonte: Eurostat.

Figura 19: FBCF em percentagem do PIB por Estado-Membro em 2020



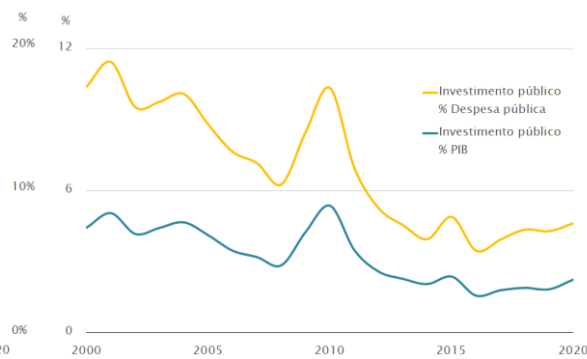
No campo do **investimento empresarial**, o elevado endividamento das empresas continua a constituir uma das principais limitações na sua capacidade para recorrer a novos financiamentos em condições adequadas de taxas de juro, garantias e prazos de reembolso, para suportar projetos para o seu crescimento e internacionalização. Durante os últimos anos, caracterizados por um contexto de crescimento económico, o valor dos empréstimos concedidos às empresas foi diminuindo, tendo-se registado uma inversão deste comportamento em 2020. O crédito vencido tem vindo a evidenciar uma trajetória de redução, mesmo durante o ano de 2020, tendo representado 3,3% no final do ano, ainda assim acima dos níveis verificados antes de 2008, quando essa percentagem estava abaixo de 2% (fonte banco de Portugal).

Figura 20: Evolução do valor dos empréstimos concedidos a empresas e do crédito vencido, 2000–2020



Fonte: Banco de Portugal.

Figura 21: Evolução do investimento público e da despesa pública em percentagem do PIB, 2000–2020



Fonte: INE.

Depois dos constrangimentos orçamentais e de financiamento decorrentes do programa de ajustamento se terem traduzido numa redução do investimento após 2010, em particular do **investimento público**, os anos mais recentes têm traduzido uma alteração desse comportamento. Em 2020 o investimento público em percentagem do PIB foi 2,2% (1,8% em 2019), refletindo o efeito conjunto do aumento do investimento público, para o que contribuem os apoios FEDER e FC do Portugal 2020, e da quebra acentuada do PIB (fonte INE).

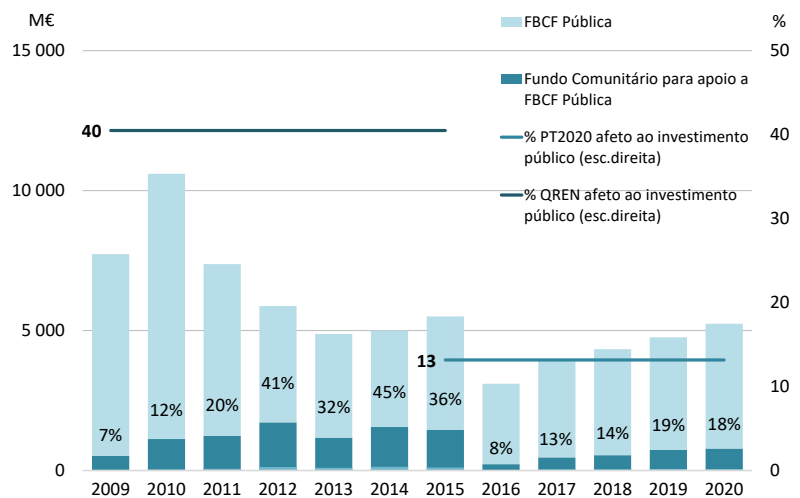
O período de execução do Portugal 2020 traduz uma redução do peso dos fundos na FBCF pública decorrente de menor volume de recursos programados destinados a investimento público,

As contas públicas agravaram-se significativamente em 2020, em consequência das medidas de combate à pandemia

agudizada por um ritmo de execução desses recursos mais lento do que aquele que se verificou no período de execução do QREN, ou seja, até 2015.

Figura 22: Investimento Público financiado por fundos comunitários

Fontes: INE e Sistema de Informação do Portugal 2020.



As **contas públicas** apresentaram uma deterioração significativa em 2020, tendo sido registado um défice de $-5,7\%$ do PIB, fruto do impacto orçamental das medidas tomadas no âmbito do combate à pandemia provocada pela COVID-19. Depois de se ter registado um excedente orçamental em 2019 de $0,1\%$ do PIB, as medidas de apoio ao Serviço Nacional de Saúde, às famílias e às empresas, as necessidades acrescidas de financiamento, a par de uma redução da receita pela via fiscal, tiveram um forte impacto orçamental e um aumento da dívida. A dívida pública ficou em $133,6\%$ do PIB, mais $16,8$ p.p. do que no ano anterior, invertendo a trajetória de redução deste indicador que tinha sido iniciada em 2014, quando se atingiu $132,9\%$ do PIB.

No atual contexto de forte incerteza sobre a evolução da situação pandémica as previsões económicas encerram um conjunto de riscos adicionais. Contudo, com o esperado levantamento das medidas restritivas de contenção da propagação da doença COVID-19 e com a adoção de um leque alargado de iniciativas de apoio à recuperação económica, de acesso ao financiamento, e também de proteção social e do emprego, as diversas instituições são unânimes na previsão de uma recuperação da atividade económica. Assim, prevê-se que, em 2021, o PIB possa crescer entre os $3,3\%$ (Conselho de Finanças Públicas) e os $4,8\%$ (Banco de Portugal). No que se refere à taxa de desemprego, existe também uma generalizada expectativa quanto a uma subida em 2021, com a projeção mais elevada a ser de $8,3\%$ (Conselho de Finanças Públicas) e o cenário menos pessimista a apontar para os $6,8\%$ (CE).

Tabela 3: Projeções da evolução da economia portuguesa, 2021–2023

		PIB			Taxa de desemprego			unidade: %
		2021	2022	2023	2021	2022	2023	
CFP	mar.21	3,3	4,9	2,5	8,3	7,3	6,7	
MF	abr.21	4,0	4,9	2,8	7,3	6,7	6,4	
FMI	abr.21	3,9	4,8	2,5	7,7	7,3	6,9	
OCDE	mai.21	3,7	4,9	–	7,4	7,0	–	
CE	mai.21	3,9	5,1	–	6,8	6,5	–	
BdP	jun.21	4,8	5,6	2,4	7,2	7,1	6,8	

2.2 Dinâmicas do mercado de trabalho

Em ano de pandemia, os indicadores habituais não variaram muito: o emprego contraiu 99 mil e o desemprego ficou-se pelos 7,1%. Visto por outro prisma **o mercado de trabalho parece estar em suspenso** com 1 milhão e 382 mil empregados já abrangidos por *layoff*

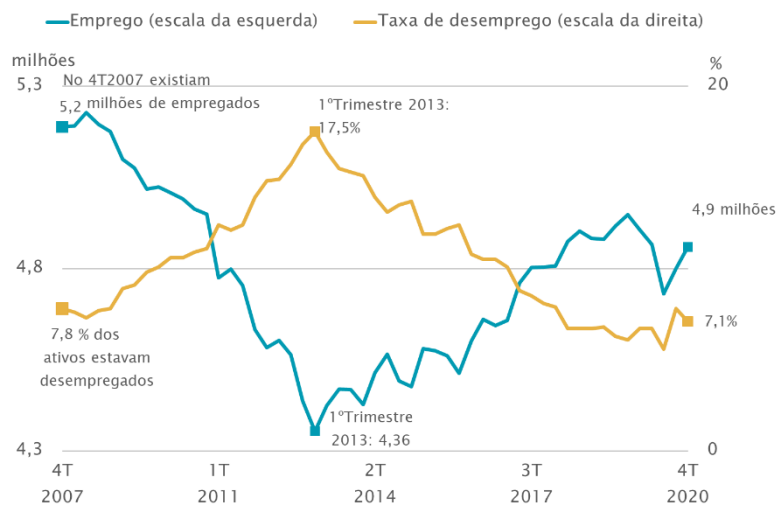
O ano de 2020 foi um marco na apropriação do teletrabalho por parte de empregadores e empregados em certos setores e profissões, oscilando entre 1 milhão e meio milhão de empregados a trabalhar a partir de casa

Os valores registados pela **taxa de desemprego** no último trimestre de 2020 estão próximos dos de 2007, mas uma análise mais aprofundada permite intuir uma outra realidade. Desde logo o nível de **emprego** está muito abaixo do registado na fase que antecedeu à crise (menos 330 mil empregos) um fenómeno que terá sido causado, sobretudo, pela maior inatividade, envelhecimento e emigração, apesar da forte recuperação entre 2013 e 2019.

Taxa de desemprego de 7,1% em 2020 acompanhada de baixo volume de emprego

Figura 23: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2007–2020

Fonte: INE



Entre o ano de 2019 e o de 2020 perderam-se 99 mil empregos (média anual de 4,91 e 4,81 milhões, respetivamente). O início do confinamento coincidiu, grosso modo, com a quebra de 135 mil empregos registada no 2º trimestre, um período em que habitualmente se dá um crescimento do emprego. Mais de metade dos empregos perdidos eram contratos a termo (apesar de representarem 15% do total de empregados por conta de outrem), um terço eram contratos de prestação de serviços. Ao invés, os contratos sem termo registaram uma quebra ligeira (11%), fruto do regime de *layoff* simplificado¹⁰ que terá abrangido nesta fase 850 mil pessoas, segundo o portal do governo¹¹. Simultaneamente, registaram-se menos 70 mil desempregados, um valor que se

Layoff simplificado apoiou 850 mil pessoas no 1º confinamento de 2020

¹⁰ O regime de *layoff* em vigor tinha uma expressão reduzida (em março de 2020 existiam 52 estabelecimentos com situações de *layoff* e em dezembro 283 estabelecimentos, dados ISS). No regime *layoff* simplificado foram introduzidas alterações com vista a simplificar os procedimentos administrativos, alargar a cobertura, flexibilizar as condições de elegibilidade, ampliar a duração do apoio e a generosidade para empregados e empregadores.

¹¹ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=apoios-de-780-milhoes-chegaram-a-12-milhoes-de-pessoas>.



justifica mais pela metodologia de apuramento da informação do que pela maior capacidade de absorção do mercado de trabalho¹².

No 3º trimestre, com o desconfinamento e apoio à retoma económica, os movimentos inverteram-se: o emprego regressou aos valores homólogos de 2017, mas o desemprego aumentou e afetou mais de 400 mil pessoas. Contudo, esse valor ultrapassa o dobro (814 mil pessoas) se for utilizado o indicador de **subutilização do trabalho** publicado regularmente pelo INE, ou seja, se aos desempregados forem acrescentados os inativos disponíveis que não procuram emprego (por causa do confinamento, entre outras causas), além dos inativos que estão à procura de emprego, mas que não estão disponíveis naquele momento (casos de assistência à família ou quarentena) e das pessoas que trabalham a tempo parcial, mas gostariam de trabalhar mais tempo. Aliás, nestes trimestres a quebra de emprego tem abrangido não só os que habitualmente trabalham muitas horas (mais de 41 horas por semana) como os que trabalham menos de 35 horas (e mais de 11), o que contrasta com o aumento dos que trabalham muito poucas horas (no máximo 10 horas por semana).

No 4º trimestre o desemprego foi menor do que no trimestre anterior, mas ainda assim encontra-se cerca de 6% acima do valor do 4º trimestre de 2019, o trimestre homólogo. Contrariando a diminuição do desemprego, **a população (jovem) à procura do 1º emprego** aumenta 44% face ao trimestre anterior, um reflexo da enorme dificuldade de entrada no mercado de trabalho que parece estar a ser vivenciada pelos que concluíram os estudos, em particular os provenientes do ensino superior (+6,9%).

A este universo de desemprego e subutilização do trabalho acrescentam os que, em algum momento, foram alvo de **medidas de apoio à retoma progressiva/layoff simplificado**: um regime que envolve a redução do horário de trabalho ou a suspensão temporária de trabalho e outros apoios dirigidos às empresas, como sejam a isenção do pagamento de contribuições, desde que se garanta a manutenção de postos de trabalho. Alguns dados do GEP/MTSSS referentes a meados de outubro apontam para que tenham sido abrangidos desde março 1 milhão e 382 mil pessoas por regimes de *layoff* simplificado.

O instrumento SURE – *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* foi decisivo neste âmbito. Em Portugal, a iniciativa SURE tem sido usada para apoiar medidas de apoio ao emprego (e.g. *layoff* simplificado, apoio à retoma progressiva), a oferta de formação profissional aos trabalhadores com contratos de curta duração e, também, apoios aos pais aquando do fecho das escolas, quarentena ou baixas por doença COVID-19 entre outras despesas relacionadas com a saúde¹³. A mobilização de fundos europeus no âmbito da reprogramação CRII e REACT também contribuiu para evitar e mitigar o desemprego, apoiando a sobrevivência das empresas até à retoma da atividade (programa APOIAR) e, também, apostando em medidas extraordinárias de apoio à criação e manutenção do emprego, entre outras medidas relevantes (ver caixa do capítulo 1.1).

Para se ter ideia da magnitude destes apoios lembre-se que no início de 2013 no pico da taxa de desemprego (17,5%) existiam 926 mil pessoas desempregadas. Além destas medidas ativas, também as medidas passivas de emprego foram alvo de ajustamentos com vista a proteger o rendimento dos ativos mais afetados: foram revistos e adequados os subsídios de

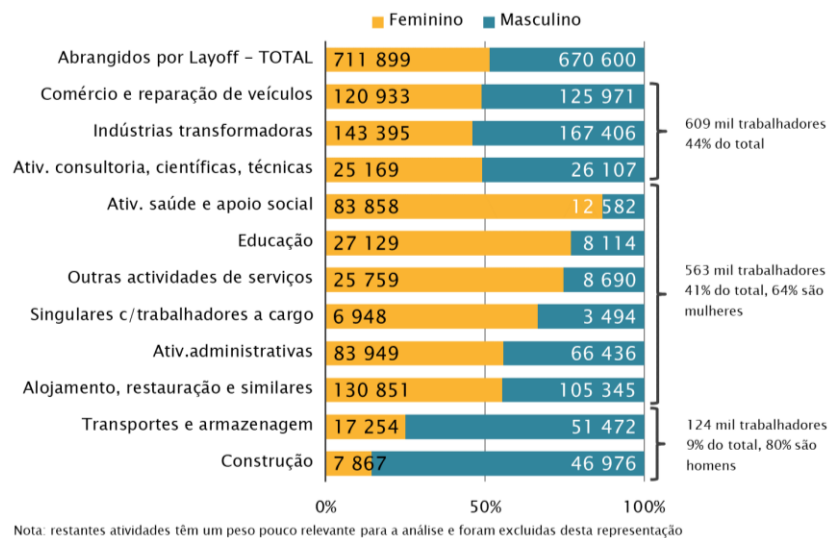
¹² Recorde-se que é contabilizado como desempregado quem procurou ativamente emprego nas 4 semanas anteriores ao momento da inquirição, algo que no período do confinamento se revelou muito difícil.

¹³ O SURE pretende reforçar a proteção dos trabalhadores e em particular dos independentes fornecendo crédito a juros muito baixos aos Estados-Membros que apresentem uma candidatura. Os títulos SURE servem um objetivo social e deverão ser reembolsados entre 2025 e 2051.

desemprego/apoios ao rendimento para um leque vasto de pessoas, onde se incluem os trabalhadores por conta própria e trabalhadores atípicos.

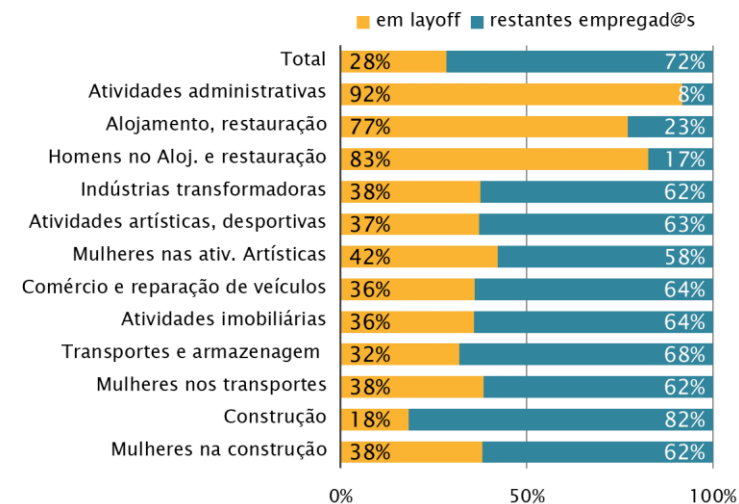
Entre março e outubro de 2020, passaram pelo regime de *layoff* simplificado mais de 310 mil trabalhadores da indústria transformadora e 250 mil dos setores do ‘comércio por grosso e a retalho e reparação de veículos’ e 236 mil do Alojamento, restauração e similares. Uma análise da repartição por género permite agrupar os setores em três tipos: os que apresentam uma presença relativamente igualitária e que representam 44% do total, os que apresentam uma clara sobre-representação feminina, com 41% do total e aqueles em que se destaca uma expressiva representação masculina (e.g. setor dos ‘Transportes e armazenagem’ ou da ‘Construção’).

Figura 24: Volume de abrangidos no regime de *layoff* simplificado por género, até 14 outubro 2020



Fonte: MTSSS, cálculos da AD&C

Figura 25: Proporção dos trabalhadores em regime de *layoff* no total dos empregados em cada setor, até 14 outubro 2020



Nota1: Restantes atividades com peso pouco relevante para a análise foram excluídas desta representação.

Nota2: Cálculos tiveram or base os valores disponibilizados por GEP-MTSSS relativos ao layoff simplificado de 14/10/2020 (numerador) e média 2019-2020 do emprego por setor de atividade do INE (denominador).

Fonte: MTSSS, cálculos da AD&C

Pelo regime de *layoff* simplificado passaram, assim, cerca de 28% do total de empregados portugueses. Em certos setores a percentagem de empregados em *layoff* simplificado foi bastante superior como é o caso das ‘Atividades administrativas’, em que superou os 90% ou o ‘Alojamento

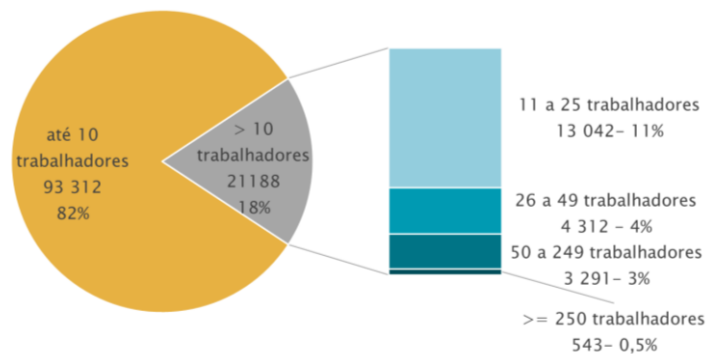


e restauração' com mais de 3/4 dos empregados neste regime. Para os homens empregados neste setor o valor atingiu os 83%. Nos restantes setores apresentados no gráfico, a proporção de *layoff* superou 1/3 dos empregados (à exceção da construção). Constatam-se que em setores como os transportes e armazenagem ou a construção, em que os trabalhadores são maioritariamente do sexo masculino, as mulheres tiveram uma proporção de presença em *layoff* bastante superior à média.

A esmagadora maioria (82%) das entidades empregadoras que aderiram ao regime de *layoff* simplificado é de muito pequena dimensão e emprega no máximo 10 trabalhadores (note-se que as microempresas representam 96% do universo de empresas portuguesas, segundo dados de 2019 do INE).

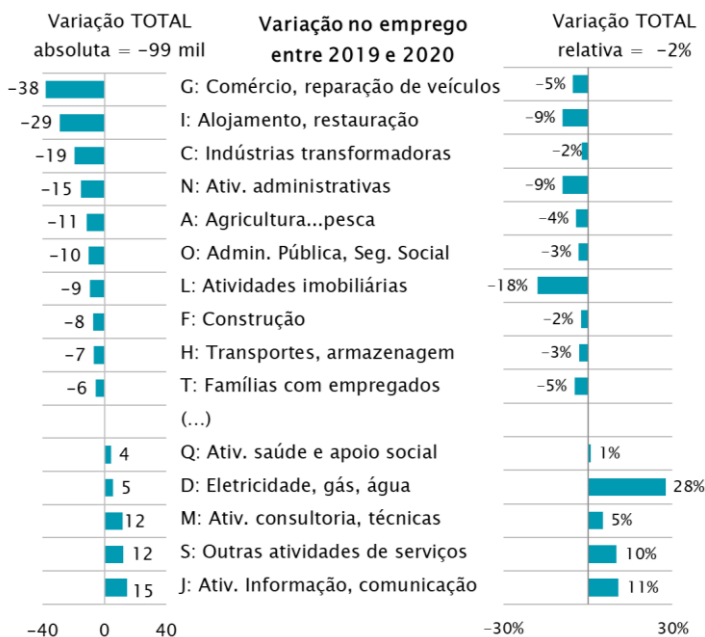
Por outro lado, quanto maior a dimensão da empresa maior probabilidade de ter recorrido ao *layoff*. De facto, a proporção de pequenas e médias empresas que, em algum momento, recorreu ao *layoff* simplificado é bastante superior à sua expressão no universo (18% versus 4%), e 543 das 1347 grandes empresas acionaram este regime.

Figura 26: Proporção dos trabalhadores em regime de *layoff* por dimensão da empresa, até 14 outubro 2020



Fonte: MTSSS, cálculos da AD&C

Figura 27: Atividades económicas com maiores e menores variações do emprego, entre 2019 e 2020



Fonte: INE, cálculos da AD&C

A **quebra no emprego** foi transversal a boa parte da atividade económica e atingiu quer os setores transacionáveis, como a indústria, quer os não transacionáveis, como o alojamento e restauração. Foram particularmente penalizados o turismo, a cultura e outros serviços afetados pelos diversos estados de emergência e confinamento. A destruição de emprego teve maior impacto relativo nas ‘Atividades imobiliárias’ com uma quebra de 18% entre 2019 e 2020, e ainda no ‘Alojamento e restauração’ e nas ‘Atividades administrativas’ com cortes de 9% (ver figura anterior).

Os dados do IIEFP de dezembro de 2020 e a sua comparação com o mesmo mês do ano anterior corroboram esta análise: havia mais 18% de **desempregados inscritos nos centros de emprego** provenientes do setor da indústria, com destaque para as indústrias do vestuário, do couro e produtos de couro (e calçado) e da indústria automóvel. Todavia, o setor dos serviços foi particularmente afetado, com mais 34% de inscritos. No espaço de um ano, setores como o ‘Alojamento e restauração’ têm mais do dobro dos desempregados registados e os ‘Transportes e armazenagem’ ultrapassaram os 44% de crescimento.

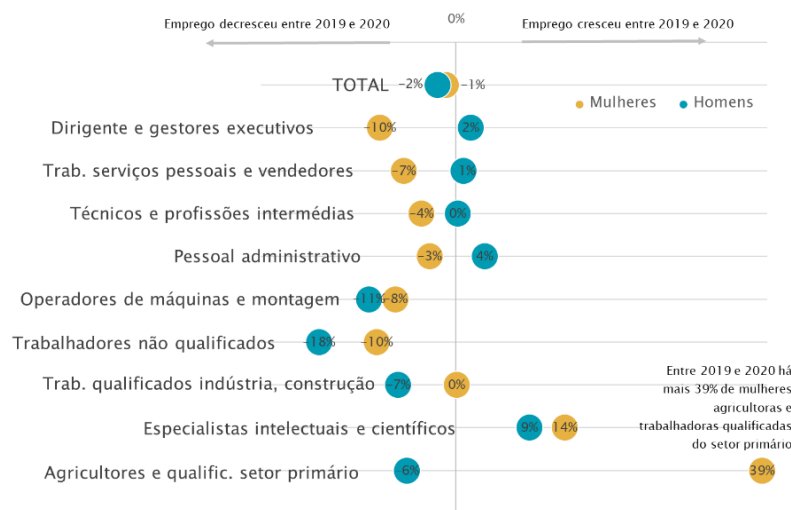
Num sentido inverso, a **criação de emprego** deu-se em setores que foram capazes de dar resposta aos novos desafios ou responder a novas necessidades, como é o caso de ‘Atividades de consultoria’, ‘Outros serviços’ ou ‘Atividades de informação e comunicação’. O crescimento de 28% no setor da ‘Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio’ já tinha ocorrido no ano em 2019 e parece seguir uma tendência de reforço do emprego no setor energético, que emprega atualmente 25 mil pessoas, mais 10 mil do que em 2017.

Os efeitos da crise sobre o mercado de trabalho e em particular no **emprego feminino** são particularmente gravosos e poderão ter implicações de curto, médio e mesmo longo prazo. Por norma há mais mulheres por conta de outrem e com contratos sem termo ou de outro tipo (contratos atípicos, prestação de serviços, etc.). Entre as pessoas que trabalham a tempo parcial as mulheres são claramente maioritárias (200 mil contra 74 mil no sexo masculino) ainda que mais de metade gostasse de trabalhar mais horas. Muitas estão empregadas em indústrias de mão de obra intensiva, nos setores mais afetados pela crise, sendo que em certas profissões o decréscimo do emprego atingiu mais fortemente as mulheres do que os homens – caso dos trabalhadores de serviços pessoais e vendedores, técnicos e profissões intermédias ou pessoal administrativo (figura seguinte).

O emprego diminuiu 2% entre 2019 e 2020

e mais que duplicam desempregados registados no IIEFP que trabalhavam no 'Alojamento e restauração'

Figura 28: Variação do emprego em diversas profissões por género, 2019 e 2020



Fonte: INE, cálculos da AD&C

Uma das fontes de desigualdade de género no mercado de trabalho prende-se com a presença em cargos dirigentes, com uma clara sub-representação feminina. Os dados disponíveis relativamente à quebra de emprego no último ano nos ‘Dirigentes, diretores e gestores’ revelam o agravamento



Uma em cada 10 mulheres dirigentes perdeu o seu emprego entre 2019 e 2020

desta desigualdade. Uma em cada 10 mulheres dirigentes perdeu o seu emprego o que contrasta com o aumento de 2% verificado no número de homens dirigentes.

Atualmente há 223 mil mulheres inscritas nos centros de emprego, 55,5% do universo de desempregados registados no IEFP, sendo que 137 mil estão inscritas há menos de um ano. Quase metade destas 223 mil desempregadas tem o ensino secundário (32%) ou o ensino superior (16%). Há uma relevante disparidade salarial entre homens e mulheres: as mulheres que trabalham auferem menos 14,4% do que os homens na remuneração base e 11,1% na remuneração ajustada, tendo em conta o setor de atividade, o nível de qualificação ou antiguidade no emprego, entre outros (GEP, 2019 – Barómetro das Diferenças Remuneratórias entre Mulheres e Homens).

Também por estas razões, ficar em casa, seja porque perdeu o emprego, seja em regime de teletrabalho ou em regime de *layoff* é uma decisão/imposição que tende a estar relacionada com o género. O facto de as mulheres auferirem, muitas vezes, um salário menor, contribui no momento de decidir qual o progenitor que irá ficar em casa e provocar um menor dano no orçamento familiar. Além disso, as estatísticas mostram-nos que são as mulheres que mais recorreram ao regime excepcional de assistência à família para apoio às crianças em contexto de teleescola – 81% dos 180 mil trabalhadores que usufruíram desta licença (MTSSS, outubro 2020).

Globalmente as mulheres tendem a ficar mais sobrecarregadas e a despender ainda mais tempo em tarefas domésticas, agravando, por conseguinte, o já enorme desequilíbrio entre mulheres e homens no uso do tempo em trabalho não pago¹⁴. Importa por isso, no futuro, garantir que quer o teletrabalho, quer os sistemas de assistência à família¹⁵ ou outras práticas que promovem uma melhor conciliação entre a vida profissional e familiar sejam igualitárias e não penalizem especialmente as mulheres, nem agravem as disparidades de género na divisão do trabalho não pago e no mercado de trabalho.

O elevado volume de mulheres em regime de *layoff* e em teletrabalho tem como consequência um maior afastamento do local de trabalho (e no caso das mulheres desempregadas, do mercado de trabalho), o que poderá ter consequências relevantes e ainda difíceis de medir. Desde logo um retrocesso na distribuição do uso do tempo entre mulheres e homens. No que diz respeito ao mercado de trabalho as consequências deste afastamento assemelham-se às vivenciadas pelas mulheres que se ausentam do trabalho por motivo de gravidez e retornam em piores condições: menor progressão na carreira, menor formação profissional, maior impacto na remuneração e maior probabilidade de despedimento futuro.

No final de 2020, uma em cada 10 pessoas trabalhava a partir de casa

O ano de 2020 deu um enorme impulso ao **trabalho remoto**. O trabalho em casa já era uma realidade para 96 mil pessoas e com o confinamento decorrente da pandemia e das medidas que se lhe seguiram veio a tornar-se ainda mais prevacente. No 2º trimestre, 23% da população empregada trabalhou a partir de casa, 21% devido à pandemia COVID-19. Destes cerca de 1 milhão de pessoas que passaram a trabalhar em casa, quase todos (97,5%) recorreram a Tecnologias de Informação e Comunicação, ou seja, estiveram em teletrabalho. Após o desconfinamento esse valor caiu para 533

¹⁴ Os últimos dados disponíveis do 'Inquérito Nacional aos Usos do Tempo de Homens e de Mulheres' (CESIS, CITE, 2015) referem que as mulheres gastam quase o dobro do tempo dos homens (4h23 versus 2h38 horas) em trabalho não pago que inclui o trabalho doméstico e de prestação de cuidados (http://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/INUT_brochura.pdf).

¹⁵ A recente modalidade de assistência à família já tem presente estas preocupações e reforça os incentivos à maior participação masculina e desta forma a uma maior partilha de licenças parentais entre homens e mulheres

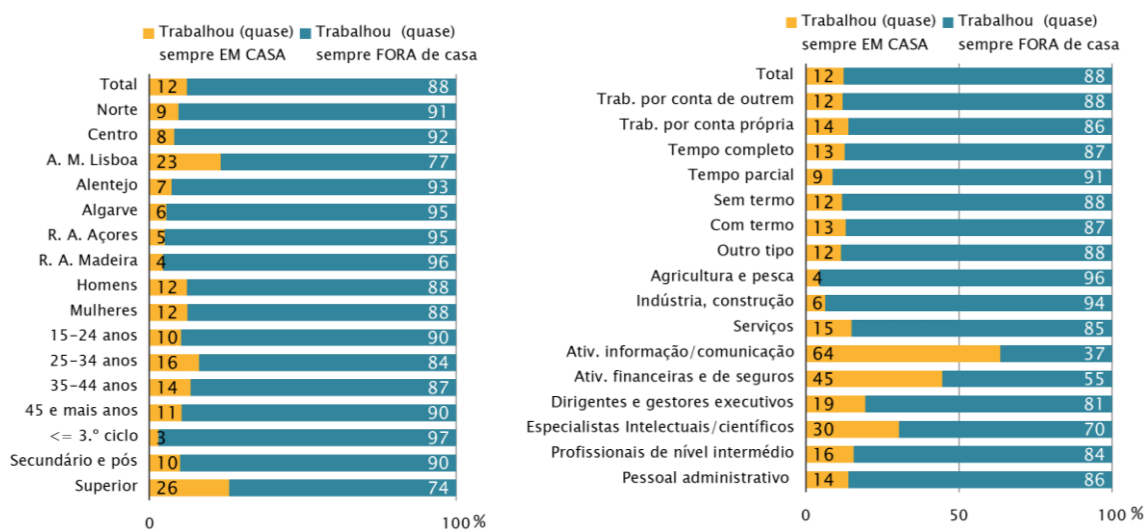
mil pessoas (11% dos empregados) e no 4º trimestre desceu ligeiramente para as 470 mil pessoas (10% dos empregados).

Desde que se iniciou a recolha desta informação, o nº de horas dos que trabalham em casa devido à COVID 19, é igual ou superior ao nº de horas que trabalha fora de casa (e.g. 36 versus 33 horas, no 4º trimestre), garantindo aparentemente níveis de produtividade semelhantes. No futuro, poderá ser mais comum o regime de teletrabalho ou regimes mistos, sobretudo nos setores dos serviços, devendo garantir-se, porém, iguais direitos sem esquecer o direito a desligar.

Em pleno confinamento, no 2º trimestre, o perfil-tipo de uma pessoa que trabalhava a partir de casa era o seguinte: do género feminino, entre os 35 e os 44 anos ou mesmo com mais de 45 anos, trabalhador por conta de outrem, podendo ser contratado sem termo ou com termo. Nesse período, mais de metade das pessoas das seguintes atividades trabalharam a partir de casa: Atividades de informação e de comunicação, Educação, Atividades financeiras e de seguros e Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares, Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio.

No 4º trimestre, o perfil-tipo de uma pessoa que trabalhava a partir de casa tinha-se alterado: residente na Área Metropolitana de Lisboa, podia ser do género masculino ou feminino, com idade compreendida entre os 25 e os 34 anos, com o ensino superior, especialista de atividades intelectuais ou científicas, a trabalhar a tempo completo por conta própria e, se trabalhar por conta de outrem tem um contrato a termo.

Figura 29: Caracterização do trabalho a partir de casa no 4º trimestre de 2020



Fonte: INE, cálculos da AD&C

Segundo os últimos dados disponíveis, a maioria das pessoas em teletrabalho devido à pandemia tem como equipamento de trabalho o computador pessoal e o *smartphone* (71%), utiliza VPN, i.e. uma rede virtual privada (74%), tem uma ligação remota a computador da empresa (60%) e utiliza aplicações web, extranet (62%). O correio eletrónico é utilizado por quase todas as pessoas (97%) e é pratica habitual recorrer a videoconferência (88%).

Este ‘novo normal’ traz consigo inúmeros desafios (ver caixa), existindo já iniciativas com enorme potencial futuro, como sejam a rede de espaços de *coworking* no Interior em Portugal continental ou a aposta em nómadas digitais na R. A da Madeira. A rede “Teletrabalho no Interior. Vida Local, Trabalho Global” permite atrair e fixar pessoas e empresas em territórios do interior, com evidentes



vantagens para o desenvolvimento desses territórios, bem como a melhoria da qualidade de vida e conciliação da vida profissional, pessoal e familiar para os que usufruem destes espaços equipados com computadores, impressoras e acesso à internet, além de zonas privadas para videochamadas, áreas para reuniões e locais para a realização de apresentações ou ações de formação. Outro exemplo é a iniciativa 'Digital Nomad Madeira' que visa atrair os Nómadas digitais e criar condições para que se instalem, invistam e contribuam para promover a R. A. da Madeira enquanto destino de eleição para trabalhadores remotos.

Caixa 2: Desafios do novo normal em matéria de funcionamento do mercado de trabalho *

A pandemia mostrou que é possível trabalhar remotamente, mantendo semelhantes níveis de produtividade, ganhos de eficiência e qualidade. Abriu espaço a um novo paradigma de confiança entre empregador e empregado que fomenta uma maior aposta em resultados em detrimento da rigidez no cumprimento de horários. Os modelos de trabalho híbrido (teletrabalho/presencial) irão assumir maior protagonismo e condicionar: as relações e processos de trabalho; melhorar o ajustamento entre a oferta e a procura de trabalho; e de um modo geral, alterar o mercado de trabalho futuro. Tem como vantagens maior autonomia e conciliação, saúde e bem-estar, maior produtividade e menos tempo de deslocação casa-trabalho e diminuição da pegada ecológica, estimando-se que quem mais beneficia é quem o faz ocasionalmente. Como desvantagens são referidas mais horas de trabalho, maior interferência com vida pessoal, maior *workload*.

O trabalho híbrido irá contribuir para:

- Promover a mobilidade geográfica e a dinamização dos territórios do interior, menos acessíveis e com menor centralidade, bem como a revitalização da cultura e das sociedades de âmbito local.
- Alterar a escala da base de recrutamento tornando-a global com vantagens imediatas para os RH mais qualificados, mas com consequências nefastas na desqualificação do tecido produtivo, *brain drain* e inflação salarial, em particular nas áreas STEAM (ciências, tecnologia, engenharia, arte e matemática).
- Fomentar acordos entre empregadores, empregados e governos que facilitem a implementação de condições de trabalho flexíveis, garantam uma proteção social equivalente, igualdade de tratamento e de oportunidades para os que se mantêm no local de trabalho e os que passam a trabalhar remotamente.
- Clarificar quem tem ou não condições de recorrer ao trabalho híbrido, tendo presente que nem todas as tarefas, nem todos os métodos de trabalho podem ser realizados remotamente, e, também, que nem sempre existem condições técnicas para tal (acesso à internet, conectividade ininterrupta, infraestrutura tecnológica compatível, etc.) ou competência para o fazer. Desta forma, é necessário mais investimento de melhoria da conectividade e capacitação digital dos trabalhadores, garantindo-se idênticas condições de segurança e saúde no trabalho (e.g. espaço apropriado, mobiliário ergonómico, condições de luz adequadas).
- Colocar enormes desafios à cultura organizacional e aos trabalhadores que se podem agrupar em 4 categorias (*bricks, bytes, behaviour, blueprint* – BBBB): espaço, capacidade tecnológica, cultura de trabalho remoto e, por fim, afetação/coordenação de tarefas, funções e pessoas num ambiente de trabalho híbrido.

O modelo de trabalho híbrido pressupõe maior flexibilidade relativamente ao local de trabalho. Tal não significa que se trabalhe necessariamente no local onde se situa a residência habitual, abrindo por isso caminho à mobilidade nacional e internacional e à aposta em espaços de *coworking* em áreas menos servidas por infraestruturas tecnológicas. Relativamente ao horário de trabalho, este deixa de se restringir a um horário semanal, existindo outras modalidades temporais possíveis (quinzenal, mensal, anual). Maior flexibilidade não elimina, contudo, a existência de dias fixos para reuniões, para eventual presença no espaço físico ou para descanso, acautelando o direito a desligar e a conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar.

O modelo de trabalho híbrido vai impulsionar mudanças socioeconómicas profundas e funcionar como efeito alavanca na alteração estrutural de processos de trabalho.

*Baseado em Grzegorzczuk, M., M. Mariniello, L. Nurski and T. Schraepen (2021) 'Blending the physical and virtual: a hybrid model for the future of work', Policy Contribution 14/2021, Bruegel

2.3 O alinhamento do Portugal 2020 com a estratégia europeia

Assegurada a coerência estratégica entre o Portugal 2020 e as orientações do Semestre Europeu, os FEEI constituem um instrumento central para a resolução de constrangimentos estruturais e para a prossecução das opções de desenvolvimento nacionais. Ao longo dos últimos anos foram dados passos decisivos para atingir algumas das metas assumidas no âmbito da Estratégia Europa 2020, garantido o alinhamento das opções nacionais com a estratégia de crescimento da União Europeia

A **Estratégia Europa 2020 (EE2020)** assume-se como a estratégia de crescimento da União Europeia (UE) para a década 2010–2020. Pretendendo enquadrar as políticas públicas dos Estados-Membros numa linha de rumo coerente, são estabelecidas, para o efeito, no âmbito da EE2020, três prioridades que se reforçam mutuamente: o crescimento inteligente, o crescimento sustentável e o crescimento inclusivo.

A estas prioridades estratégicas foram associados objetivos e metas comuns, de ambição comunitária, que deverão ser alcançados até ao final da década. A prossecução das três prioridades estratégicas, bem como dos respetivos objetivos e metas, depende da devida apropriação das mesmas por parte dos Estados-Membros, e carece, fundamentalmente, de uma concretização adaptada às diversas especificidades nacionais.

O apoio do Portugal 2020 enquanto o instrumento de financiamento de referência para o período 2014–2020 e, portanto, cobrindo parte do período de vigência da EE2020, reflete-se na evolução nacional face aos objetivos definidos no quadro da Estratégia Europa 2020.

A análise da evolução dos resultados mostrados pelos indicadores da Estratégia Europa 2020 face aos objetivos definidos, revela, para Portugal, uma evolução globalmente positiva. Destacam-se, em particular, as performances no domínio da educação, da inclusão social e em matéria de ambiente.

No âmbito do Crescimento Inteligente, para os indicadores que já têm resultados para 2020, é possível aferir que a taxa de abandono precoce de educação e formação (para a população com idade entre os 18 e os 24 anos) diminuiu drasticamente ao longo da última década, e em particular a partir de 2015, alcançando em 2020 um valor que é sensivelmente um terço do valor do início da década. O recuo de mais de 19 p.p. neste período, fixando em 2020 em 8,9%, coloca a performance nacional neste domínio comparavelmente melhor do que a média comunitária e satisfazendo as ambições nacionais nesta matéria. Comportamento semelhante é possível verificar, também, na percentagem de diplomados com ensino superior ou equivalente, com idades entre os 30 e os 34 anos. Em 2010 aproximadamente dois (24,0%) em cada dez jovens com 30 a 34 anos tinha concluído com sucesso um percurso educativo de nível superior. Em 2020 esse registo praticamente que

Portugal apresenta uma evolução globalmente positiva nos vários indicadores da Estratégia Europa 2020



duplica (39,6%), em virtude de uma subida de 15,6 p.p. nesse período, ainda que nos mantenhamos abaixo da média europeia, evidenciando a necessidade de continuidade de esforços nesta matéria.

Os indicadores do Crescimento Inclusivo (taxa de emprego e pessoas em risco de pobreza ou exclusão social) também indicam uma trajetória positiva. O primeiro, sobretudo a partir de 2015, tem revelado uma curva ascendente de carácter persistente, tendo subido 7 p.p. entre 2015 e 2019 – fixando-se, nesse ano, em 76,1%. Esta trajetória foi apenas interrompida em 2020, por consequência dos efeitos causados pela crise gerada pelo contexto pandémico. Ainda assim, apesar deste severo choque externo e das consequências muitíssimo penalizadoras da atividade económica que resultaram, sobretudo, das medidas tidas como necessárias para fazer face à emergência sanitária, o resultado atingido em 2020 encontra-se em linha com os objetivos nacionais definidos para esta década. Também positivo foi o percurso percorrido no domínio do combate à pobreza e à exclusão social. A redução de 543 mil pessoas em risco de pobreza ou exclusão que se atingiu em 2019, face ao valor de 2008, coloca Portugal numa situação favorável para o cumprimento da meta em 2020, considerando que esse valor é mais do dobro do valor definido como objetivo para a década.

No domínio do Crescimento Sustentável, assinala-se os resultados alcançados até 2019 relativamente às emissões de gases com efeito de estufa, que nesse ano satisfizeram a meta estabelecida para a década em mais de 15 p.p., não obstante o crescimento da atividade económica. No domínio da eficiência energética, a trajetória tem sido positiva, sobretudo a partir de 2015, sendo previsível que, face à tendência registada no passado, o resultado ainda não conhecido para 2020 se situe em linha com a meta nacional para a década. Finalmente, dever-se-á assinalar, também, a evolução positiva no domínio da incorporação de energias renováveis no consumo final bruto de energia – que subiu mais de 6 p.p. ao longo da década, e que se situa, em 2019, em linha com o objetivo nacional definido para este indicador.

Tabela 4: Situação de Portugal no âmbito das metas de Estratégia Europa 2020

Proridades EE2020	Objetivos PNR	Indicador	Portugal		União Europeia	
			2020	Meta 2020	2020	Meta 2020
Crescimento inteligente	Reforçar a I&D e a Inovação	Investimento em I&D em % do PIB	1,4 % (a)	1,8%	2,2% (a)	3,0%
	Qualificar dos Portugueses	Taxa de abandono precoce de educação e formação (18-24 anos)	8,9%	10,0%	10,1%	10,0%
		% de diplomados com ensino superior ou equivalente (30-34 anos)	39,6%	40,0%	40,9%	40,0%
Crescimento sustentável	Clima e Energia	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	85,5% (a)	<101%	89,8% (a)	<90,7%
		% de Energias Renováveis no consumo final bruto de energia	30,6% (a)	31,0%	19,7% (a)	20,0%
		Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)	22,1 (a)	22,5 Mtep	1 351,9 (a)	1 483 Mtep
Crescimento inclusivo	Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (20-64 anos)	74,7%	75,0%	72,4%	75,0%
	Combater a pobreza e as desigualdades sociais	Pessoas em risco pobreza ou exclusão social (variação face a 2008)	-543 mil (a)	- 200 mil	- 9,9 milhões (a)	- 20 milhões

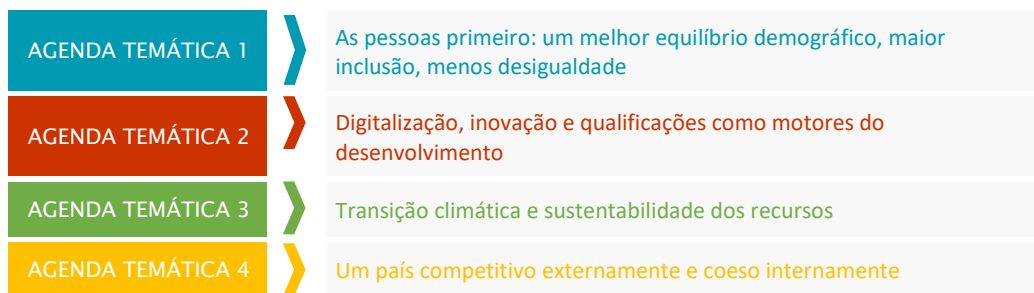
Legenda: (a) dados 2019 | Fonte: Eurostat

Destaca-se o desempenho de Portugal em matéria de educação, inclusão social e ambiente

Enquadrado no âmbito do Semestre Europeu – enquanto processo de coordenação das políticas económicas dos Estados-membros da União Europeia (UE) – o acompanhamento da Estratégia Europa 2020 manteve o devido alinhamento com o **Programa Nacional de Reformas (PNR)**. Atualizado anualmente por Portugal nos trabalhos do Semestre Europeu, este documento de pendor estratégico apresenta as políticas públicas que constituem as prioridades de ação nacional para ultrapassar os constrangimentos estruturais enfrentados por Portugal, permite apresentar, e fundamentar, os avanços nacionais face às Recomendações Específicas (REP) que são dirigidas a Portugal, e possibilita ainda a monitorização da evolução nacional face às metas e compromissos assumidos no âmbito da EE2020, cuja evolução beneficia do contributo dos FEEL.

O Programa Nacional de Reformas referente ao ciclo 2020 do Semestre Europeu, apresentado à Comissão Europeia em circunstâncias inéditas e inesperadas – em virtude da eclosão da pandemia de COVID-19 –, assume o enquadramento estratégico proporcionado pela Estratégia Portugal 2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020 de 13 de novembro, e organiza-se em linha com esta. Neste sentido, o PNR 2020 assume quatro agendas temáticas perfeitamente alinhadas com a Estratégia Portugal 2030 enquanto documento estratégico de referência e com carácter estruturante para o período 2020–2030.

Figura 30: Agendas Temáticas da Estratégia 2030



Na resposta às **recomendações específicas** formuladas no âmbito do Semestre Europeu, é de relevar o importante contributo dos FEEL aos bloqueios identificados, designadamente através das respostas às REP.

Verifica-se, nesse sentido, que os domínios Inclusão Social e Emprego (ISE) e Competitividade e Internacionalização (CI) apoiam na resposta nacional à REP1, sobretudo, na dimensão de promoção do combate à pandemia, inclusive no âmbito da promoção da resiliência do Serviço Nacional de Saúde, bem como no apoio à recuperação económica e social. A resposta à REP 2, muito centrada na promoção das qualificações e competências, no apoio ao emprego de qualidade e no reforço da proteção social, é garantida, ainda que parcialmente, nos domínios da Inclusão Social e Emprego, do Capital Humano e da Competitividade e Internacionalização. A REP 3, dedicada à promoção do investimento na dupla transição – digital e climática – tem o apoio do Portugal 2020 em dois domínios: no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (SEUR), sobretudo na vertente “transição climática”, e no domínio da Competitividade e Internacionalização, na perspetiva da capacitação e modernização do tecido económico e da Administração Pública, enquanto elemento facilitador da “transição digital” do tecido empresarial e da Administração Pública nacional.

Contributo relevante dos FEEL na resposta às REP, em particular na REP 2 e REP 3



Finalmente, a resposta à REP 4 está alinhada com o espírito do objetivo de modernização da Administração Pública referente ao Domínio da Competitividade e Internacionalização, através de apoios ao aumento da eficiência dos serviços.

Neste âmbito dever-se-á destacar o papel da reprogramação dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais do Portugal 2020, na resposta à crise desencadeada pela pandemia de COVID-19. Essa reprogramação, ancorada no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)¹⁶, que teve como principais linhas de força o aumento do apoio ao investimento público, nomeadamente nas áreas sociais, o apoio ao Programa de Digitalização Escolar, o aumento do apoio ao emprego, e o aumento do apoio à estabilização económica, acentuou o papel dos FEEI na resposta às recomendações específicas dirigidas a Portugal, em especial no ciclo 2020 do Semestre Europeu, onde o enfoque na reação à crise pandémica assumiu maior destaque. Em concreto, esse exercício de reprogramação forneceu, uma parte importante da resposta portuguesa aos desafios que as REP encerram, em particular à REP 1 (combate à pandemia e reforço da resiliência do sistema de saúde e cuidados de longa duração), à REP 2 (utilização de tecnologias digitais, apoio ao emprego e proteção social) e à REP 3 (realização de investimentos públicos e promoção de investimentos privados para estimular a recuperação da economia; investimentos da transição ecológica e digital, e também no acesso à liquidez por parte das empresas).

Tabela 5: Alinhamento do Portugal 2020 ao PNR 2020: desafios e recomendações

Portugal 2020			REP 1 (2019 e 2020)	REP 2 (2019 e 2020)	REP 3 (2019 e 2020)	REP 4 (2019 e 2020)
Domínio Temático	Objetivos Estratégicos	PNR 2020-23 Agendas Temáticas	Garantir a resiliência financeira e institucional, apoiando o combate à pandemia sem comprometer a sustentabilidade orçamental a médio prazo	Promover as competências e qualificações, apoiar o emprego de qualidade e reforçar a proteção social	Fomentar o investimento público e privado, com foco particular na dupla transição digital e climática	Melhorar as condições de contexto para as empresas e os cidadãos
Inclusão Social e Emprego	Reforço da integração das pessoas em risco de pobreza e combate à exclusão social	Agenda 1 pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade		✓		
	Estímulo à criação e sustentabilidade do emprego		✓	✓		
Capital Humano	Aumento da qualificação da população portuguesa	Agenda 2 Inovação e qualificações como motores do desenvolvimento		✓		
Competitividade e Internacionalização	Racionalização, modernização e capacitação da Administração Pública				✓	✓
	Reforço da competitividade e internacionalização da economia portuguesa		✓	✓	✓	
Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos	Reforço da transição para uma economia com baixas emissões de carbono	Agenda 4 um país competitivo externamente e coeso internamente			✓	
	Combate às alterações climáticas e melhoria do ambiente	Agenda 3 Sustentabilidade dos recursos e transição climática			✓	

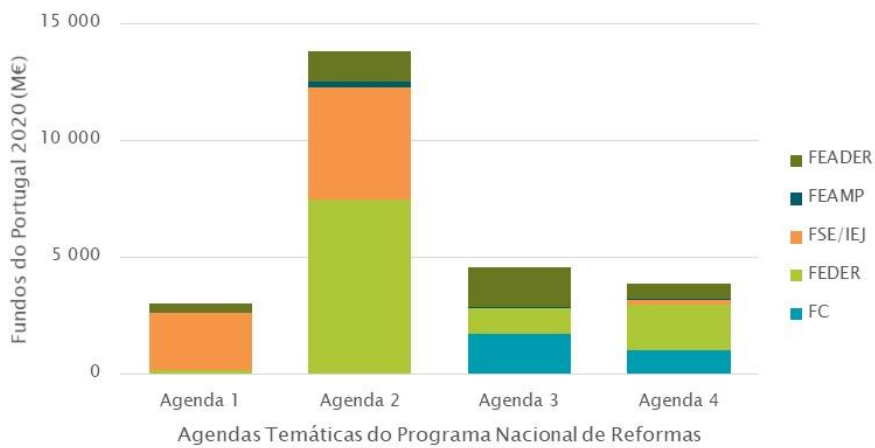
O Portugal 2020, por sua vez, define a estratégia, as prioridades e as modalidades de utilização dos FEEI para o período 2014-2020. Visando catalisar a promoção do desenvolvimento económico, social e ambiental em todos os territórios nacionais, permite, para o efeito, a mobilização de aproximadamente 26 mil milhões de euros até 2020.

¹⁶ RCM n.º 41/2020, de 6 de junho.

Neste sentido, considerando o carácter estrutural, quer do PNR, quer do Portugal 2020, para a formulação, implementação e concretização de programas, instrumentos e medidas de política pública, tem vindo a ser assegurada a articulação entre ambos, garantindo o **total alinhamento estratégico**, confirmando, deste modo, que as prioridades nacionais estão alinhadas entre si e que estas concorrem para a execução da estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Este alinhamento reflete-se **na importância dos FEEL** enquanto instrumento fundamental no apoio aos investimentos estratégicos nacionais. Neste contexto, atentando aos fundos da Política de Coesão, é possível verificar que existe um enquadramento integral das prioridades de investimento mobilizadas no Portugal 2020, e do respetivo montante global de fundo, com os objetivos das Agendas Temáticas do PNR – e, por conseguinte, com as agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030. Destaca-se a Agenda 2 onde se concentram os apoios à I&D&I com vista ao aumento da produção científica e ao aumento do investimento empresarial em atividades inovadoras, os apoios ao aumento da competitividade e internacionalização das empresas, bem como os apoios à melhoria das competências e qualificações, nomeadamente, com vista ao aumento dos diplomados, mas também à aprendizagem ao longo da vida, melhoria da empregabilidade e ao aumento de qualificações da população adulta ativa.

Figura 31:
Dotação dos
FEEL e alocação
às Agendas
Temáticas da
Estratégia
Portugal 2030



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão





Parte 3

Os resultados e desafios
estruturais de Portugal
na transição para 2030



A presente parte do relatório apresenta um carácter dúplice, adequado ao momento em que está a ser elaborado – a existência, em simultâneo, dos desafios da execução do Portugal 2020 e do processo de programação do Portugal 2030.

Deste modo, esta parte apresenta uma análise das realizações (financeiras e físicas), bem como dos resultados do Portugal 2020, financiados pelos Fundos da Política de Coesão, estruturada em torno dos objetivos de política em que se organiza a Política de Coesão 2021–2027.

Tal permite identificar o que já foi conseguido atingir no quadro do Portugal 2020, assim como alertar para o caminho que ainda se encontra por trilhar, ao mesmo tempo que identifica os desafios estruturais e os constrangimentos que se colocam ao país no horizonte da próxima década e que poderão beneficiar do apoio da Política de Coesão.

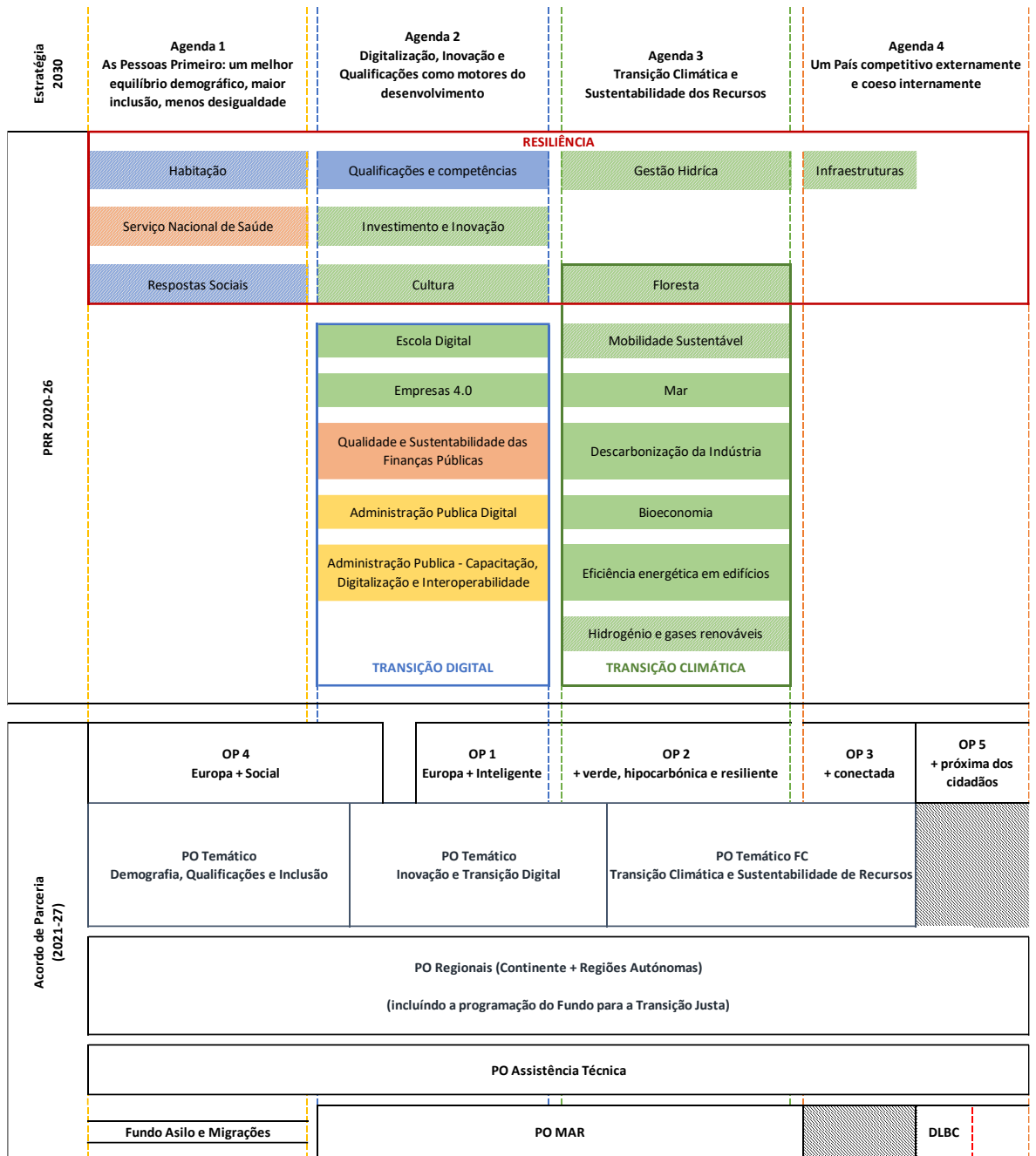
Esta análise permite, ainda, identificar a continuidade de linhas de força na ação das políticas públicas, no *continuum* entre o Portugal 2020 e o próximo ciclo de programação da Política de Coesão, justificando o carácter estrutural desta política – quer quanto aos desafios a que pretende dar resposta, quer quanto aos efeitos que pretende assegurar através de todo o seu ciclo de programação e implementação.

Adicionalmente, é ainda referido de que forma é que o PRR já prevê dar resposta aos constrangimentos identificados para cada um dos Objetivos de Política.

Importa ainda referir que a identificação dos constrangimentos que se colocam ao país no horizonte da presente década é tributária do diagnóstico em que se ancora a Estratégia Portugal 2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro, e que estabelece a visão de médio-prazo para as políticas de desenvolvimento social e económico do país, devendo constituir a base para a definição das políticas públicas, designadamente aquelas financiadas pelos Fundos Europeus (o próximo ciclo de programação da Política de Coesão e o Plano de Recuperação e Resiliência).

Neste contexto, importa ter em consideração que a Estratégia Portugal 2030 já se assume como elemento orientador dos exercícios de programação, quer do PRR (exercício já concluído), quer do Portugal 2030, conforme a Figura 32.

Figura 32: Agendas Temáticas da Estratégia 2030



3.1 Um país mais competitivo

No Portugal 2020, os fundos alocados ao domínio da competitividade constituíram um **forte apoio à transformação do perfil de especialização da economia portuguesa**, tendo ainda apoiado o investimento empresarial, nas diversas etapas da resposta à crise (emergência e estabilização)

Com o apoio dos Fundos Europeus do Portugal 2020, as políticas públicas dirigidas à competitividade e internacionalização têm contribuído para ultrapassar os constrangimentos da economia portuguesa identificados ao nível do perfil de especialização produtiva, do valor acrescentado da produção nacional, da intensidade exportadora das empresas nacionais e da produtividade. No contexto da pandemia de COVID-19, estes apoios têm sido fundamentais para mitigar os seus efeitos no investimento empresarial e no esforço de ligação das empresas às entidades não-empresariais do sistema nacional de inovação. Adicionalmente, o Portugal 2020 apoiou as respostas de investigação, inovação e transição produtiva necessárias à resposta de emergência à pandemia (e.g. produção de testes, zaragatoas, gel desinfetante, ventiladores), incluindo os apoios à tesouraria das empresas mais afetadas pelo confinamento.

No final de 2020, o valor de Fundos Europeus aprovados no domínio da competitividade e internacionalização¹⁷ representava 33% do valor total aprovado no Portugal 2020 e 29% do valor executado, estando a taxa de realização neste domínio em 48%, ou seja, 7 p.p. abaixo do Portugal 2020 em termos globais.

Os incentivos diretos às empresas assumiam destaque, ao representarem 71% do valor dos Fundos Europeus aprovados no domínio da competitividade e internacionalização e 23% do total aprovado no Portugal 2020, apresentando uma taxa de realização de 50%. Aqui estão incluídos os sistemas de incentivos às empresas, que representavam 93% desses apoios. Entre os incentivos, em termos de dimensão financeira, destacavam-se os dirigidos à inovação produtiva, que representavam 69% do total do fundo aprovado no âmbito dos sistemas de incentivos, por abrangerem os investimentos de maior dimensão em ativos corpóreos. Os incentivos à qualificação e internacionalização de PME representavam 15%, os incentivos à IDT correspondiam a 10% do total aprovado nos sistemas de incentivos, e os destinados ao empreendedorismo qualificado atingiam 3%. Nos incentivos diretos estão ainda incluídos os instrumentos financeiros, que representavam apenas 7% do valor aprovado nestes instrumentos de política pública, com uma taxa de realização de 40%, abaixo da verificada nos incentivos baseados em subvenções, que estava em 51%.¹⁸

Incentivos diretos às empresas representavam 71% do valor dos Fundos Europeus aprovados no domínio da competitividade e internacionalização e 23% do total aprovado no Portugal 2020

¹⁷ Excluindo os investimentos em mobilidade e transportes e incluindo a formação avançada, de acordo com o âmbito do Objetivo de Política 1 para o período de programação 2021–27.

¹⁸ Para esta análise, não foram considerados os apoios às empresas no âmbito da resposta de emergência aos efeitos da pandemia COVID-19 através do CRII, uma vez que se trataram de financiamentos de carácter excecional e fora do quadro estratégico e estrutural das intervenções financiadas pelos Fundos do Portugal 2020. O capítulo 1.1 inclui o tratamento focado desses apoios, com destaque para o Programa APOIAR que abrangeu mais de 100 mil empresas.



Importa ainda referir, neste âmbito, os apoios adicionais atribuídos no quadro da resposta de emergência da União Europeia à crise provocada pela pandemia COVID-19, a qual teve implicações no normal funcionamento da atividade das empresas, particularmente afetadas pelas medidas de confinamento e restrições à mobilidade da população. No quadro do CRII, foram aprovados apoios à criação e/ou melhoramento de produtos, processos ou sistemas relevantes no contexto do combate ao COVID-19, incluindo infraestruturas para o seu desenvolvimento, e ainda de bens e serviços essenciais, como sejam, medicamentos e tratamentos (incluindo vacinas). Por outro lado, esses apoios abrangeram também investimentos com o objetivo de adaptação dos estabelecimentos, métodos de organização do trabalho e de relacionamento com clientes e fornecedores às novas condições, normas e recomendações das autoridades sanitárias.

Nos apoios indiretos às empresas (ações coletivas de desenvolvimento empresarial) e na área da ciência e tecnologia, que se assumem como elementos de suporte e complementares aos incentivos diretos, apesar de apresentarem menores valores de investimento associados, dada a sua natureza essencialmente imaterial, acompanhavam os incentivos diretos em termos de execução, o que era refletido nas taxas de realização acima de 45%. Já os instrumentos para a melhoria condições envolventes ao investimento, designadamente para a modernização da administração pública e capacitação institucional, as infraestruturas (tecnológicas e acolhimento empresarial) e a formação e emprego qualificado, apresentavam dinâmicas de menor execução, com destaque para estes dois últimos com taxas de realização abaixo de 30%.

Tabela 6: A implementação do PT2020 no âmbito da competitividade e inovação

Áreas/ Instrumentos do PT2020	Despesa Pública Aprovada (M€)	Despesa Pública Executada (M€)	Fundo Aprovado (M€)	Fundo Executado (M€)	Taxa de realização (%)
Incentivos Diretos às Empresas	6 449	3 205	6 298	3 180	50
Apoios Indiretos às Empresas	477	278	437	251	57
Ciência e Tecnologia	840	389	667	309	46
Infraestruturas para a Competitividade	507	134	381	99	26
Formação e Emprego Qualificado	341	67	322	65	20
Modernização Administ. Pública & Capacitação Institucional	626	248	474	183	39
TOTAL Competitividade e Internacionalização	9 240	4 321	8 579	4 087	48

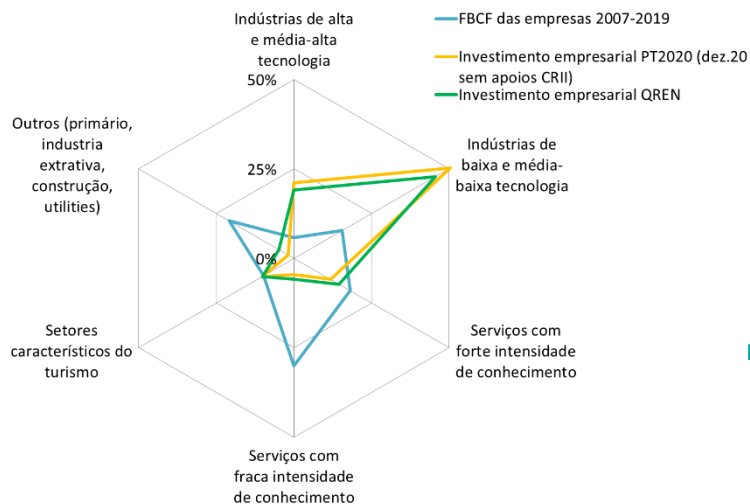
Foram financiadas 21,5 mil empresas através dos sistemas de incentivos, entre as quais cerca de 1,2 mil foram novas empresas ou startups

Até final de 2020, tinham sido financiadas 21,5 mil empresas através dos sistemas de incentivos às empresas, entre as quais cerca de 1,2 mil foram novas empresas ou *startups*, contribuindo para ultrapassar o problema de acesso das empresas ao financiamento. Para incrementar os resultados da sua internacionalização, aproximadamente 6,8 mil empresas beneficiaram de apoios à internacionalização. Foram ainda apoiadas 243 empresas para introduzirem produtos novos no mercado. Estes investimentos foram complementados por mais de 600 projetos de ações coletivas com vista a potenciar os seus resultados e a criar ou melhorar as condições envolventes, com particular relevo para as associadas a fatores imateriais de competitividade de natureza coletiva. Com vista a reforçar a participação das empresas em processos de I&D, alinhados com as Estratégias

Nacional e Regionais para uma Especialização Inteligente (RIS3), tinham sido apoiados 4 mil projetos de I&D e de transferência de conhecimento, 868 empresas em cooperação com instituições de investigação e 71 infraestruturas de investigação. Foram ainda abrangidos cerca de 55 mil trabalhadores em ações de formação em contexto empresarial. No quadro dos apoios à modernização e transição digital da administração pública, foram intervencionados 757 serviços da administração pública e disponibilizados 284 serviços públicos online através de projetos financiados pelo Portugal 2020.

Tanto no Portugal 2020 como no QREN, houve uma evidente aposta no setor da indústria, o qual tem nos investimentos apoiados pelos sistemas de incentivos às empresas uma representatividade mais de 3 vezes superior o seu peso no investimento empresarial total na economia (FBCF). Consta-se, também, que o peso dos serviços com forte intensidade em conhecimento nos incentivos destinados ao setor dos serviços, é cerca de duas vezes superior ao que decorre da distribuição do investimento total das empresas (FBCF) neste setor. Deste modo, pode dizer-se que o Portugal 2020, seguindo o que sucedeu no QREN, tem contribuído para a promoção da alteração do perfil de especialização ao apostar em atividades tecnologicamente mais avançadas e mais intensivas em conhecimento, comparativamente ao padrão de investimento das empresas no total da economia.¹⁹

Figura 33: Distribuição setorial da FBCF das empresas (2007-19), dos fundos do QREN (executado) e Portugal 2020 (aprovado)



Fonte: Eurostat e sistemas de informação do QREN e do Portugal 2020.

O Portugal 2020 e o QREN contribuíram para o esforço de alteração do perfil de especialização ao apostar em atividades tecnologicamente mais avançadas e mais intensivas em conhecimento

Com base num estudo contrafactual de avaliação dos apoios financeiros às empresas em Portugal²⁰ promovido pela Comissão Europeia, é possível afirmar que a os apoios dos Fundos Europeus têm tido um efeito positivo em termos de investimento, emprego, valor-acrescentado, exportações e produtividade. A dimensão deste efeito tende a ser proporcional à dimensão das empresas apoiadas. É ainda referido que os efeitos dos incentivos tendem a ter uma correlação positiva com o número de projetos financiados a uma mesma empresa, contrariamente aos apoios isolados ainda que abrangendo um maior número de empresas.

No que se refere às formas de apoio, podem ser relevados os impactos dos incentivos atribuídos sob a forma de subvenção não reembolsável comparativamente aos incentivos reembolsáveis,

¹⁹ Para esta análise, não foram considerados os apoios às empresas no âmbito da resposta de emergência aos efeitos da pandemia COVID-19 através do CRII, uma vez que se trataram de financiamentos de caráter excepcional e fora do quadro estratégico e estrutural das intervenções financiadas pelos Fundos do Portugal 2020. O capítulo 1.1 inclui o tratamento focado desses apoios, com destaque para o Programa APOIAR que abrangeu mais de 100 mil empresas.

²⁰ Alexandre, Fernando (2021); *Assessment of Financial support to Undertakings in Portugal: Subventions, Prizes, Repayable Assistance, Financial Instruments*. Disponível em https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/report_esi_portugal_final_pt.pdf.



embora se reconheça também a eficácia de instrumentos de financiamento híbridos, o que é relevante na perspetiva da sua reutilização num contexto de recursos limitados. Neste âmbito, o desenho dos instrumentos e o processo de seleção de projetos a financiar assumem uma importância central na operacionalização destas políticas públicas.

Não obstante as dinâmicas positivas promovidas pelos Fundos Europeus, poderá ainda existir margem de melhoria quanto à sua alocação futura, de modo a otimizar o seu contributo para os objetivos de evolução tecnológica e de conhecimento, de valor acrescentado, de intensidade exportadora e, também, para as transições digital e climática.

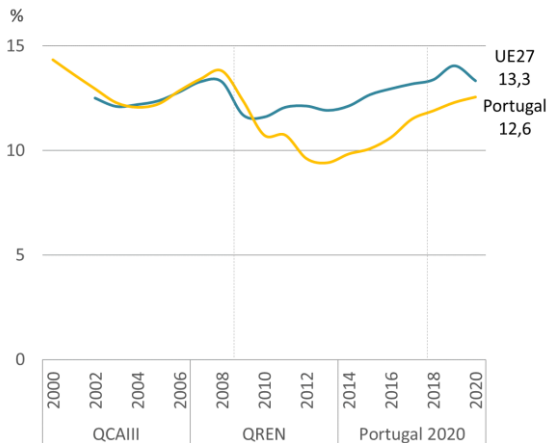
Ao longo das últimas duas décadas, os Fundos Europeus contribuíram para dar resposta a alguns dos principais estrangulamentos da economia portuguesa ao nível do perfil de especialização produtiva, da internacionalização das empresas e da superação dos custos de contexto à atividade económica

Embora acompanhando os ciclos europeus de aceleração e desaceleração do **crescimento económico**, Portugal registou, desde 2000, níveis de crescimento médios do PIB inferiores à média da UE27, apesar de, entre 2017 e 2019, essa realidade se ter alterado, tendo-se conseguido crescimentos superiores. Já em 2020, num ano atípico marcado pela pandemia, a quebra no PIB português foi mais acentuada que a média da UE, à semelhança do que sucedeu com todas as economias da Europa do Sul. Contudo, importa realçar que os estrangulamentos à atividade económica não se refletiram tanto no investimento, quando comparado com o verificado na procura externa e no PIB.

A **FBCF** nacional registou uma tendência de redução da sua representatividade em relação ao PIB desde o ano 2000, passando de 28% nesse ano para 15% em 2013, com a maior quebra a corresponder aos anos de execução do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Portugal passou a estar abaixo da média da UE, embora se tenha verificado uma recuperação parcial desde então, em sincronia com o ciclo de crescimento económico internacional, impulsionado principalmente pelo investimento empresarial, num período em que o investimento público apresentou menor dinamismo.

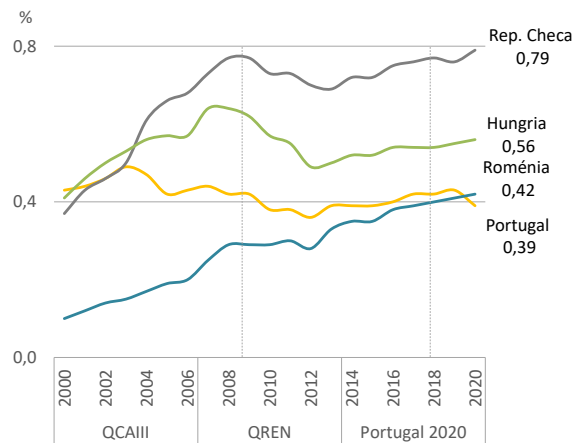
No que respeita à internacionalização da economia, ao longo da última década as **exportações** têm ganho relevância na contribuição para o crescimento económico, passando de 28,2% do PIB em 2000 para 43,5% em 2019, sendo um indutor de recuperação económica após a crise financeira de 2008, não obstante a quebra acentuada verificada em 2020 decorrente dos efeitos da pandemia na procura internacional, com especial enfoque na exportação de serviços, decorrente da maior penalização sofrida pelos países mais expostos ao setor do Turismo, como é o caso de Portugal. No que respeita à **quota de mercado mundial de bens e serviços**, apesar de se verificar uma recuperação desde 2013, em 2019, antes da crise pandémica, estava em 0,43%, ao nível da que se verificava no ano 2000 e abaixo da média verificada na primeira década deste século, de 0,44%, apresentando uma evolução menos favorável que alguns Estados Membros de dimensão de mercado equiparável.

Figura 34: Evolução do investimento empresarial em percentagem do PIB



Fonte: Eurostat.

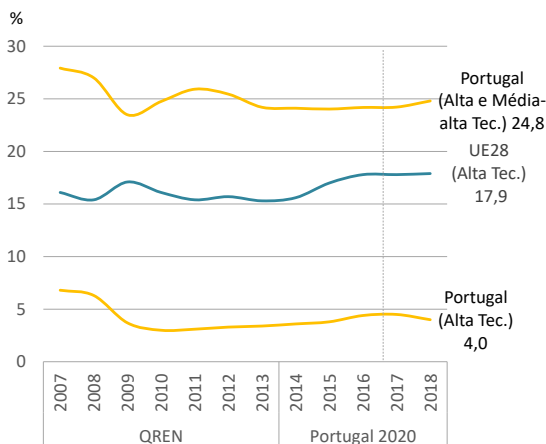
Figura 35: Evolução da quota de mercado mundial das exportações de bens e serviços



As **exportações de produtos de alta tecnologia** evoluíram de forma menos acentuada que as exportações totais. Entre 2007 e 2010, verificou-se uma redução no seu peso em relação ao total das exportações para menos de metade, aumentando a diferença para a média da UE. Posteriormente, registou-se uma recuperação lenta do peso destes produtos no total das exportações, mantendo-se, no entanto, abaixo dos níveis anteriores à crise financeira de 2008.

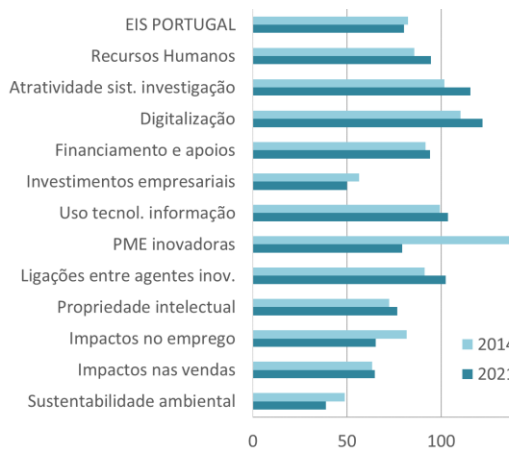
Para a recuperação nos últimos anos das exportações de produtos de alta tecnologia, terá contribuído o aumento das **despesas em I&D**, as quais quase duplicaram o seu peso no PIB desde o início do século, passando de 0,72% do PIB em 2000 para 1,40% em 2019, embora ainda se esteja distante da meta de 1,8% no âmbito da Estratégia Europa 2020 (vide capítulo 2.3). Apesar disso, é de destacar o dinamismo das empresas nesta área, com as despesas empresariais em I&D a mais que triplicarem o seu peso no PIB nesse período (fonte Eurostat) e ultrapassando as entidades não empresariais neste indicador, tendo contribuído para a melhoria da posição de Portugal em termos de capacidade de inovação e grau tecnológico e de conhecimento (fonte Eurostat).

Figura 36: Evolução das exportações de produtos de alta tecnologia em percentagem do total



Fonte: Eurostat. GEE.

Figura 37: Dimensões do *European Innovation Scoreboard 2021* para Portugal em relação à UE



Fonte: European Innovation Scoreboard (CE).



Caixa 3: *European Innovation Scoreboard*

O progresso registado em Portugal ao nível da produção e transferência de conhecimento tem sido refletido ao longo dos anos no ranking europeu da inovação, do *European Innovation Scoreboard*. Em 2021, este índice foi objeto de uma revisão metodológica em relação aos anos anteriores, em linha com os desenvolvimentos das políticas e prioridades da UE, incluindo novas dimensões de indicadores que abrangem as transições climática e digital, Portugal surge atualmente como inovador moderado. Esta alteração metodológica teve implicações na classificação de Portugal que, em 2020, era, pela primeira vez, inovador forte. Importa salientar o percurso feito desde 2007, ano de arranque do QREN, em que Portugal integrava o grupo de países com grau de inovação mais baixo (*catching-up*), sendo então estimado um período de 18 anos para que o país convergisse para a média da UE.

O país tem melhorado a sua pontuação neste índice, apesar de ainda existirem dimensões com espaço para melhorar. São de salientar as áreas em que Portugal apresenta atualmente um desempenho melhor que a média da UE, designadamente na atratividade dos sistemas de investigação, na digitalização, no uso de tecnologias de informação e nas ligações entre os agentes de inovação. Juntamente com a área das qualificações dos recursos humanos, estas foram as que registaram evoluções mais favoráveis entre 2014 e 2021. Com níveis de performance próximos da média da UE, destacam-se os financiamentos e apoios à I&D&I e à capitalização das empresas e a formação superior e ao longo da vida dos recursos humanos. No entanto, permanecem desafios em domínios nos quais Portugal se mantém mais afastado da média da UE, tais como nos investimentos empresariais que envolvam atividades de I&D&I, no impacto nas vendas e no emprego de produções de alta tecnologia e forte intensidade de conhecimento, bem como na sustentabilidade ambiental relacionada com a produtividade de recursos e com as emissões poluentes. A área da inovação de processo e de produtos foi a que registou uma maior divergência em relação à média da UE entre 2014 e 2021, logo seguida dos impactos no emprego qualificado e da sustentabilidade ambiental.

Em termos regionais, Portugal tem três regiões classificadas como inovadores moderados, sendo elas o Norte, o Centro e Lisboa, e quatro regiões classificadas como inovadores emergentes, nomeadamente o Alentejo, o Algarve, os Açores e a Madeira. As regiões de Lisboa e do Norte são as únicas que obtêm pontuações neste índice acima da média nacional e, conseqüentemente, são as que mais se aproximam de média da UE. Por outro lado, são as regiões dos Açores e da Madeira que apresentam maiores desafios na aproximação às médias nacional e da UE. Entre 2014 e 2021, registou-se convergência em relação à média nacional nas regiões do Norte, que a ultrapassou, do Alentejo e dos Açores. A região de Lisboa registou uma convergência negativa e as restantes regiões registaram divergência, com destaque para a Madeira.

Região	Performance	Em relação à média PT (%)		Em relação à média UE (%)		Posição no Ranking		
		2014	2021	2014	2021	2007	2014	2021
Portugal	Moderado	100,0	100,0	82,3	80,2	21°	16°	19°
Norte	Moderado	98,2	101,6	80,5	80,3			
Centro	Moderado	100,7	99,7	82,6	78,8			
Lisboa	Moderado	118,1	113,5	96,8	89,7			
Alentejo	Emergente	83,0	84,3	68,0	66,7			
Algarve	Emergente	74,8	72,9	61,3	57,6			
Açores	Emergente	56,6	58,2	46,4	46,0			
Madeira	Emergente	74,6	67,8	61,1	53,6			

Para a evolução positiva registada têm contribuído os incentivos atribuídos através dos Fundos Europeus para a I&D&I, tanto para as empresas como para as restantes entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, em alinhamento (obrigatório ou tendencial, em função das tipologias de apoio) com as Estratégias de Especialização Inteligente, nacional e/ou regionais. Estes apoios verificaram-se ao nível da investigação fundamental e da investigação aplicada, passando pela transferência de conhecimento para o sistema produtivo e pela qualificação de recursos humanos. Destacam-se as tipologias que promovem os investimentos em copromoção e os associados a estratégias coletivas setoriais, bem como os apoios à formação avançada ao nível de doutoramento e à contratação de doutorados por empresas.

No campo das **competências e qualificações dos recursos humanos**, a percentagem de ativos com participação em ações de formação tem-se mantido estável nos últimos anos em torno dos 16%, próxima da média da UE. Contudo, conjugando quer a necessidade de recuperação do atraso estrutural do país em termos de qualificações, principalmente nos segmentos da população ativa de idade mais avançada, quer a necessidade de ajustar as competências da força de trabalho às novas tendências de especialização económica (e.g. digitalização, sustentabilidade ambiental), quer os desafios colocados em matéria de aprendizagem ao longo da vida colocados pela meta europeia constante no plano de ação do PEDS (60%, em 2030), deverá haver um reforço da participação em ações de atualização e reconversão de competências. Em termos de **digitalização**, a proporção de pessoas com competências digitais tem também vindo a aumentar e era de 52% em 2019, mas ainda aquém da média da UE, que era de 56%.

Contribuindo para a redução dos custos públicos de contexto, no quadro da modernização e capacitação da administração pública, a evolução da relação dos cidadãos e empresas com os serviços públicos via canais *online* tem evoluído de forma positiva, tendo Portugal passado de uma percentagem de pessoas que usam estes canais de 49% em 2010 para 57% em 2020. Apesar, disso, a trajetória seguida nos últimos anos ainda não permitiu recuperar uma posição que permitisse superar a média da UE, como ocorreu na maioria dos anos desse período (fonte Eurostat).

Figura 38: Evolução da taxa de participação em educação e formação

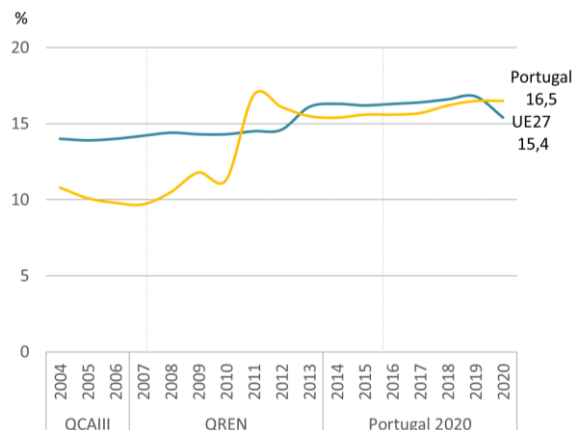
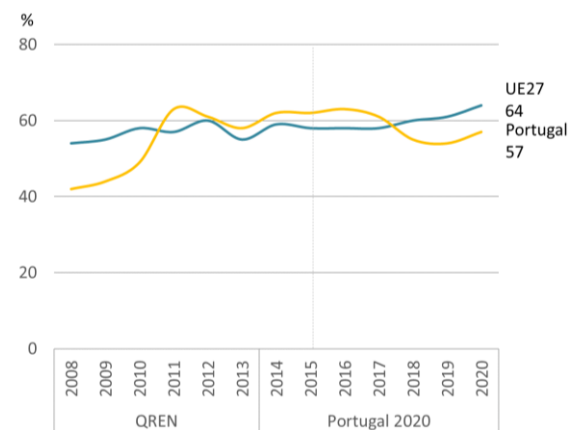


Figura 39: Evolução da utilização da internet para interação com os serviços públicos



Fonte: Eurostat.

Numa linha de continuidade das políticas públicas para responder aos estrangulamentos estruturais da economia portuguesa, é possível aferir uma relação de proximidade da Estratégia Portugal 2030 com os objetivos estratégicos seguidos no Portugal 2020

A **Estratégia Portugal 2030**, que serve de base ao próximo período de programação dos Fundos Europeus no quadro do Portugal 2030, bem como do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR),



estabelece, através da Agenda temática **Digitalização, Inovação e Qualificações como Motores do Desenvolvimento**, uma relação de continuidade com as intervenções apoiadas pelo Portugal 2020 no Domínio da Competitividade e Internacionalização. Esta agenda temática encontra-se estruturada em torno dos seguintes quatro domínios estratégicos:

- Promoção da sociedade do conhecimento, visando o reforço da capacidade de produção e transferência de conhecimento e a valorização social do papel do conhecimento enquanto fator de desenvolvimento económico;
- Digitalização e inovação empresarial, como forma de promover a mudança do perfil de especialização produtiva para atividades intensivas em conhecimento e com maior valor acrescentado, sobretudo em setores expostos à concorrência internacional;
- Qualificação dos recursos humanos, procurando-se o reforço das qualificações e das competências alinhadas com o processo de desenvolvimento e transformação económica e social que se pretende promover;
- Qualificação das instituições, visando promover a modernização, capacitação e digitalização da administração pública e a simplificação administrativa, com vista a reduzir os custos de contexto, contribuindo para a melhoria do ambiente de negócios e para a facilitação das relações do Estado com cidadãos e empresas.

No quadro seguinte, é possível verificar um alinhamento relevante entre os instrumentos de política ligados ao domínio da competitividade e internacionalização do Portugal 2020 com os domínios estratégicos da Agenda da Inovação e Qualificações da Estratégia 2030. Isso justifica-se quer pela persistência dos desafios, quer pela proximidade dos objetivos entre os domínios da Estratégia 2030 e do Portugal 2020, consubstanciando-se numa abordagem de intervenção estrutural de longo prazo.

Tabela 7: Relação entre o PT2020 e os domínios da Estratégia 2030 na competitividade e inovação

Instrumentos do PT2020	Promoção da sociedade do conhecimento	Inovação empresarial	Qualificação dos Recursos Humanos (EREI/ENEI)	Qualificação das instituições	Peso no PT2020 (% do fundo aprovado)
Incentivos Diretos às Empresas	***	***	*		23,4%
Apoios Indiretos às Empresas	*	*		*	1,6%
Ciência e Tecnologia	*	*			2,5%
Infraestruturas para a Competitividade	***	***			1,4%
Formação e Emprego Qualificado	*	*	***	***	1,2%
Modernização Administração Pública & Capacitação Instituc	*	*		***	1,7%

Tendo havido inegáveis desenvolvimentos no modelo de crescimento da economia portuguesa, refletidos, a título de exemplo, ao nível da capacidade de inovação, da internacionalização das empresas e da abertura da economia ao exterior, do peso das despesas em I&DT (Investigação e Desenvolvimento Tecnológico) no PIB ou das qualificações da população, persistem ainda vários

constrangimentos ao desenvolvimento económico, que se refletem pela distância face à média da UE em vários dos indicadores analisados.

Deste modo, a especialização produtiva e as exportações mantêm-se maioritariamente concentradas em produtos de baixa e média baixa tecnologia e fraca intensidade de conhecimento, em mercados com menor dinâmica de crescimento e com forte concorrência internacional, o que limita o aumento das quotas de mercado. Para isso tem contribuído a ainda reduzida valorização económica do conhecimento produzido e da sua tradução na capacidade de penetração nos mercados externos, por carecer de alinhamento com as necessidades do mercado, constituindo assim uma limitação ao crescimento do valor acrescentado das empresas. Esta realidade não está dissociada do modesto investimento das empresas em I&D, da insuficiente cooperação entre os atores do Sistema Nacional de I&I e do baixo número de investigadores e doutorados a trabalhar nas empresas.

De salientar, também, a predominância de empresas de pequena dimensão sem escala competitiva de âmbito internacional, a **persistência de modelos de negócio pouco sofisticados** e as **dificuldades de acesso a financiamento**, em particular para investimentos em áreas de maior risco relacionadas com processos de inovação e de internacionalização. Consubstancia-se esta última dimensão em aspetos relacionados com: o **elevado endividamento que ainda persiste entre as PME**, limitando a sua capacidade de assumir níveis acrescidos de esforço financeiro; as **abordagens excessivamente conservadoras das instituições financeiras** em relação a projetos que apresentam maior grau de incerteza quanto aos resultados a alcançar, havendo menor disponibilidade de oferta de crédito em condições favoráveis ao investimento empresarial; a existência de um **mercado de capitais com um grau de maturidade insuficiente**, com falta de oferta de soluções suficientemente diversificadas e adaptadas a situações mais específicas, tais como os ciclos de vida das empresas, os setores ou os contextos de mercado.

Ao nível do financiamento, apesar do crescimento verificado no mercado de capital de risco nos últimos anos, com forte impulso por parte dos Fundos Europeus e do Programa Capitalizar, **as alternativas ao crédito bancário aparecem como soluções pouco procuradas e que geram menor confiança junto das empresas**, nomeadamente as que passam pelo reforço do capital próprio, o que resulta numa excessiva dependência em relação ao setor financeiro e às condições de mercado a que estas instituições estão sujeitas.

Na interação com a administração pública, houve importantes avanços em termos de simplificação administrativa e licenciamentos, como é o caso do processo de abertura de novas empresas. Contudo, existe **ainda margem de progresso na burocracia e nos procedimentos excessivos e morosos em outras áreas**, como é o caso da justiça (a qual será objeto de resposta dedicada no contexto do PRR), mas também no que respeita aos atrasos de pagamentos por parte do Estado às empresas, com consequências na atividade destas em termos de pagamentos de dívidas e empréstimos contraídos e na sua capacidade de investimento.

A juntar a estes fatores, **as insuficientes qualificações e competências dos recursos humanos** constituem ainda obstáculos aos processos de inovação e de transformação do tecido produtivo, em particular entre os ativos adultos nas áreas emergentes e necessidades futuras do mercado.



Caixa 4: Os apoios do PRR no âmbito do Objetivo de Política 1 do Portugal 2030 para um país competitivo

Importa destacar a existência de apoios do PRR direcionados a promover toda a cadeia de investigação e inovação, com destaque para os investimentos previstos na Componente 5 – “Capitalização e Inovação Empresarial” em agendas mobilizadoras para a inovação empresarial, nos Centros Interface e nos Laboratórios Colaborativos e na agenda para a investigação e inovação para a sustentabilidade da agricultura, alimentação e agroindústria. Deve ainda ser relevada a existência de compromissos específicos de medidas de política pública de cariz regulamentar, institucional e organizacional, no âmbito da Componente 5 do PRR, que constituirão a base para a eficácia destes investimentos, nomeadamente no que se refere à promoção da I&D&I e do investimento inovador nas empresas e no alargamento e consolidação da Rede de Instituições de Interface. A componente C12 – “Bioeconomia Sustentável” também dá um contributo para estes objetivos, através da promoção de investimentos dirigidos a toda a cadeia de I&I em setores (têxtil, calçado e resina) nos quais se pretende promover a incorporação de materiais de base biológica na cadeia produtiva (em alternativa às matérias de base fóssil).

Noutra dimensão da qualificação do tecido empresarial, o PRR prevê apoios para a promoção da digitalização da atividade empresarial, com uma componente dedicada a esse objetivo – Componente C16 – “Empresas 4.0”. Nesse contexto, são promovidos investimentos dirigidos à transição digital das empresas (incluindo programas como a Rede Nacional de Test Beds, Comércio Digital (Coaching 4.0) e Empreendedorismo), bem como a projetos públicos de catalisação tecnológica (e.g. Digital Innovation Hubs).

No caso da qualificação dos recursos humanos em contexto empresarial, importa destacar o investimento na capacitação digital das empresas, através da capacitação digital dos trabalhadores e dos empresários, previsto na Componente C16 – “Empresas 4.0”.

O PRR dá particular atenção à questão da qualificação das instituições, de modo a promover uma relação mais próxima e eficiente entre o Estado e os cidadãos e empresas. Tal está no âmago da Componentes C17, C18 e C19, as quais dão resposta alguns dos principais constrangimentos ainda existentes nesta área, como seja a maior eficiência do setor da Justiça, a melhoria na gestão das finanças públicas, a eficiência e eficácia dos sistemas fiscal e da segurança social e a modernização e simplificação dos processos e procedimentos da Administração Pública. Todas estes investimentos decorrerão sob a égide do reforço da digitalização destes setores do Estado, preparando-o para responder à crescente complexidade dos desafios a que tem de dar resposta.



3.2 Um país mais verde

Tendo o ano de 2020 sido marcado por algumas melhorias em termos ambientais, nomeadamente através da diminuição da emissão de gases com efeitos de estufa, **tendo o Portugal 2020 contribuído com resultados mais robustos nas áreas das alterações climáticas e do ambiente do que na energia, apesar da evolução fortemente positiva da performance do país nesta área**

A interrupção do padrão normal de vida em sociedade e da atividade empresarial desencadeada pela pandemia de COVID-19 teve efeitos genericamente positivos do ponto de vista ambiental, que reforçaram a importância da transição climática e da sua aceleração. Deste modo, a prioridade a essa transição figura já nas medidas de política pública mobilizadas para a estabilização e recuperação económica e social, as quais foram, desde já, inscritas quer ao nível das reprogramações do Portugal 2020 (CRII e REACT-EU), quer na programação do PRR.

Tabela 8: Montantes aprovados, executados e pagos do DT SEUR, dezembro de 2020

Objetivo temático/ Prioridade de Investimento/ Tipologia de intervenção/ Tipologia de operação	Despesa Pública Aprovada – Em Vigor	Despesa Pública Executada	Fundo Aprovado	Fundo Executado	Taxa de realização (%)
Energia	1 563	376	1 178	313	27%
4.1. Produção e distribuição de energia proveniente de fontes renováveis	142	83	120	72	60%
4.2. Promoção da eficiência energética nas empresas	2	0	2	0	12%
4.3. Eficiência energética e utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas e no setor da habitação	392	91	345	83	24%
Eficiência energética na AP Central	193	36	176	34	19%
Eficiência energética na AP Regional e Local	88	29	73	26	36%
Eficiência energética nas habitações	111	26	97	24	24%
4.5. Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas	1 028	201	711	158	22%
Eficiência energética nos transportes públicos	649	53	416	44	11%
Mobilidade urbana sustentável	379	148	295	114	39%
Alterações Climáticas e Gestão de Riscos	565	332	470	291	62%
5.1. Adaptação às alterações climáticas, incluindo abordagens baseadas nos ecossistemas	21	14	17	12	71%
5.2. Riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes	544	317	453	278	62%
Erosão Costeira	155	86	128	75	58%
Planeamento e gestão de riscos	388	232	325	204	63%
Ambiente	1 585	871	1 296	731	56%
6.1. Investimentos no setor dos resíduos	327	137	288	124	43%
6.2. Investimentos no setor da água	783	488	624	407	65%
Abastecimento de água	204	113	150	90	60%
Saneamento de Águas Residuais	572	369	468	312	67%
Gestão dos recursos hídricos	7	7	6	6	99%
6.3. A conservação, proteção, promoção e o desenvolvimento do património natural e cultural	367	182	290	144	50%
Património Natural	367	182	290	144	50%
6.4. A proteção e reabilitação da biodiversidade e dos solos	44	22	38	20	52%
6.5. A adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, descontaminar zonas industriais abandonadas	64	42	55	36	65%
Monitorização da qualidade do ar	3	1	2	1	52%
Regeneração de instalações industriais abandonadas	61	40	53	35	66%
Total Transição Climática e Eficiência no Uso de Recursos	3 712	1 578	2 943	1 335	45%



No âmbito do Portugal 2020, os Fundos da Política de Coesão associados ao DT SEUR, veiculados pelo PO SEUR e pelos PO Regionais do Continente e das Regiões Autónomas, representam 17% do compromisso total dos Fundos da Coesão aprovados até dezembro de 2020, ou seja, 3,7 mil milhões de euros. Mais de metade desse compromisso está associado ao objetivo da preservação e proteção do ambiente e cerca de um terço ao objetivo de assegurar a transição para uma economia de baixo carbono. Em termos de execução, este domínio representa em termos financeiros 15% da execução total já assegurada pelos Fundos da Coesão até dezembro de 2020, ocupando também, o objetivo da preservação e proteção do ambiente, a maior parcela da execução já realizada no domínio SEUR.

Os fundos contribuíram para a redução dos consumos de energia em todas as tipologias de edifícios apoiados, bem como no setor dos transportes

No **domínio da energia**, o maior nível de aprovações verifica-se na eficiência energética nos transportes públicos com 35% das verbas comprometidas do OT 4 (416 milhões de euros), seguido da mobilidade urbana sustentável com 25% das verbas já comprometidas (295 milhões de euros). Sendo um OT mais inovador, apenas se encontram executados no terreno 27% dos compromissos assumidos, com destaque para a mobilidade elétrica sustentável. Conforme referido na avaliação da implementação das medidas do OT 4²¹, as dificuldades na mobilização da procura e a insuficiente adequação às especificidades contribuíram para estes baixos níveis de compromisso nas tipologias financiadas no OT4.

As realizações apoiadas diretamente no Portugal 2020 para o OT 4, indicam um acréscimo na capacidade suplementar de produção de energia renovável, passando para 56 MW, permitindo assim uma redução de emissões de GEE na ordem das 18.509 toneladas de CO₂. No que respeita à melhoria das infraestruturas públicas, englobando quer a administração central quer a local, apontam para uma redução anual do consumo de energia primária nos edifícios públicos de 385 015 127 kWh/ano. Em termos de agregados familiares com consumo de energia melhorado, as intervenções apoiadas através do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas irão beneficiar cerca de 9 451 agregados. Em conjunto, os investimentos nesta área possibilitarão a diminuição de 106 031 toneladas de CO₂. Relativamente à promoção da mobilidade urbana foram assumidos compromissos de 1 533 pontos de carregamento da rede de mobilidade elétrica. Foram ainda asseguradas economias de energia nos projetos apoiados no setor dos transportes de 8 559 tep, com a consequente redução de 50 928 toneladas de CO₂ quando concluído o investimento.

No que se refere ao **domínio das alterações climáticas**, o maior nível de aprovações verifica-se no planeamento e gestão de riscos com 70% das verbas comprometidas do OT 5 (325 milhões de euros). No terreno, encontram-se já executados 62% dos compromissos assumidos neste OT, com destaque, igualmente, para o planeamento e gestão de riscos.

Neste objetivo temático regista-se também uma evolução positiva das realizações apoiadas reportada nos indicadores físicos, os quais evidenciam que, ao nível da adaptação às alterações climáticas, o Portugal 2020 incentivou a criação de 27 instrumentos de planeamento e estudos na R. A. dos Açores e mobilizou a criação de planos de identificação de vulnerabilidades e riscos em 265 municípios. No que respeita à prevenção face a riscos específicos, os incentivos permitiram a intervenção em 93 km de extensão da faixa costeira para proteção de pessoas e bens. No caso dos fenómenos naturais, os projetos financiados abrangem cerca de 1 791 mil pessoas que beneficiam de medidas de proteção contra inundações e mais de 9 119 mil pessoas favorecidas quanto à

²¹ Avaliação da implementação das medidas de transição para uma economia com baixas emissões de carbono (OT4), CEDRU – Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano / Ernst & Young Portugal, fevereiro 2020 (disponível em https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/01...ot4_relatorio_final_24nov2020.pdf).

Os fundos foram relevantes no apoio à gestão de riscos, desde o planeamento às medidas de prevenção e mitigação

proteção contra incêndios florestais. Pulverizadas pelo território encontram-se asseguradas 84 infraestruturas de proteção civil.

Fruto da maturidade de investimentos nas áreas mais estruturais, **o domínio da proteção do ambiente** absorve a maior parcela do compromisso já assumido, constatando-se que o maior nível de aprovações se verifica no ciclo urbano da água, perfazendo no total, metade dos compromissos assumidos. Em termos de taxa de realização, 56% dos compromissos assumidos neste OT encontravam-se já implementados no terreno.

Os dados mais recentes para este objetivo temático apontam, no setor dos resíduos, para um aumento da capacidade adicional de reciclagem de resíduos em 857 840 toneladas/ano. No setor das águas, as duas componentes do ciclo, abastecimento e saneamento, asseguram que cerca de 1 480 mil pessoas terão acesso a melhorias no sistema de abastecimento de águas, enquanto 2 214 mil pessoas beneficiarão de melhorias no sistema de saneamento e tratamento de águas residuais. No que respeita à proteção da biodiversidade e dos solos, 162 232 hectares de superfície dos habitats foram apoiados para atingirem um melhor estado de conservação, tendo beneficiado também 544 espécies e habitats protegidos, abrangidos por ações de melhoria do conhecimento. Nas intervenções destinadas aos passivos ambientais, encontravam-se aprovados projetos que abrangem 15 hectares de superfície total de solos reabilitados e 252 hectares de superfície total mineira reabilitada.

Na transição para uma **economia de baixo carbono**, em termos das metas definidas pela EE2020 para Portugal (vide capítulo 2.3), para a prioridade do crescimento sustentável foram definidas como principais objetivos a diminuição da emissão de gases com efeitos de estufa, o aumento das energias renováveis no consumo de energia final e, por último, a melhoria em termos de eficiência energética através do ganho no consumo de energia primária.

As metas nacionais definidas encontram-se já numa fase acima da média europeia no que se refere à **incorporação de energias renováveis**, com um valor em 2019 de 30,6% para uma meta de 31%, em 2020. Igualmente, próximo da meta encontra-se o indicador relativo à **eficiência energética**, com 22,1 Mtep em 2019 para uma meta de 22,5 Mtep em 2020. No que respeita às **emissões de gases com efeito de estufa**, situando-se a meta para 2020 abaixo dos 101%, Portugal apresentava em 2019 um valor substancialmente inferior com 85%.

Os contributos dos instrumentos de política apoiados no OT 4 **ainda não se refletem de modo muito evidente nos resultados alcançados**. De facto neste objetivo temático, apesar dos indicadores de resultado demonstraram uma melhoria ao nível dos consumos de energia primária nas infraestruturas públicas da administração central e local, desde o início do atual período de programação, bem como em termos das poupanças de energia primária nas frotas de transporte público, os contributos direto dos Fundos da Política de Coesão, ainda não são possíveis de contabilizar, devido à **reduzida expressão no terreno dos apoios concedidos, à complexidade dos projetos, ao seu carácter inovador e a recentes alterações da sua forma de financiamento** decorrentes da reprogramação de 2018, ainda com pouco tempo para serem absorvidas.

No que se refere às **alterações climáticas**, regista-se uma evolução positiva na maioria dos indicadores de resultado, tendo o contributo dos Fundos da Coesão sido mais decisivo e os incentivos mais adequados e já com expressão positiva nos indicadores de resultado. Assim, registou-se o aumento da implementação das medidas de adaptação às alterações climáticas

Com o apoio dos fundos foi aumentada a capacidade de reciclagem de resíduos urbanos e melhorados os sistemas de abastecimento e saneamento de águas residuais



decorrentes de estratégias e planos, a maior cobertura do território regional com instrumentos de identificação de vulnerabilidades e riscos e o aumento da capacidade de resiliência em situação de exceção que envolva ameaça coletiva, bem como a diminuição da linha de costa continental em situação crítica de erosão. Ressalva feita ao indicador disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estatística, que mede os incêndios florestais ativos com duração superior a 24 horas, em que a evolução não se afigura tão positiva, assumindo mesmo o sentido contrário ao da meta estabelecida. A informação relativa a este indicador, calculado pela média dos últimos 3 anos, agravou-se particularmente devido à severidade meteorológica nos anos de 2016 e 2017.

No caso do **domínio do ambiente**, os indicadores de resultado apontam para uma evolução geral bastante positiva, com um acréscimo na preparação para reutilização e reciclagem de resíduos urbanos no total de resíduos urbanos recicláveis, bem como uma efetiva redução da quantidade total depositada em aterro de resíduos urbanos biodegradáveis, face aos resíduos produzidos em 1995. No que respeita ao setor das águas, os quatro índices de melhoria dos sistemas de abastecimento e saneamento de águas residuais, quer no sistema em alta quer em baixa, demonstram uma tendência crescente. Também ao nível da qualidade das massas de água se registou uma evolução favorável. No domínio da biodiversidade regista-se um acréscimo do nível do conhecimento do estado de conservação das espécies e dos habitats. Quanto à recuperação de locais contaminados classificados como passivos ambientais, registaram-se uma ligeira evolução positiva no que toca à recuperação dos passivos ambientais industriais prioritários, bem como dos passivos mineiros/indústria extrativa prioritários.

Portugal enfrenta na próxima década diversos **desafios e constrangimentos**: para que se possa atingir, em 2030, a redução de 55% das emissões de GEE face a 1990, a caminho da neutralidade carbónica até 2050, o país tem **que reduzir as emissões e a dependência energética em todos os setores da economia**; para desenvolver a economia circular, há que **melhorar a gestão de resíduos, o processo produtivo e a gestão de materiais**; na gestão hídrica terá que se enfrentar a **escassez de massas de água e gerir as infraestruturas do ciclo urbano da água**

A Estratégia Portugal 2030 constitui-se enquanto referencial estratégico para o desenvolvimento das políticas públicas na próxima década, servindo de base à programação dos Fundos da Política de Coesão e do PRR, entre outras fontes de financiamento europeu e nacional. Mais em concreto na área de atuação da política pública de ambiente e energia, a Estratégia Portugal 2030 apresenta a Agenda Temática – Transição Climática e Sustentabilidade dos Recursos, estruturada em torno dos seguintes domínios estratégicos: i) descarbonizar a sociedade e promover a transição energética; ii) tornar a economia circular; iii) reduzir os riscos e valorizar os ativos ambientais. Como se pode constatar na figura seguinte, estes domínios estratégicos beneficiam da experiência e histórico do Portugal 2020, sendo assim possível, em quase todas as dimensões, estabelecer relações de continuidade e complementaridade.



Tabela 9: Relação entre o PT2020 e os domínios da Estratégia 2030 na transição climática e sustentabilidade dos recursos

Objetivo temático/ Prioridade de Investimento/ Tipologia de intervenção/ Tipologia de operação	Descarbonizar a sociedade e promover a transição energética	Tornar a economia circular	Reduzir os riscos e valorizar os ativos ambientais	Agricultura e florestas sustentáveis	Economia do mar sustentável	Peso no PT2020 (% do fundo aprovado)	Fundo aprovado PT2020 (M€)
Energia						5%	1 178
4.1. Produção e distribuição de energia proveniente de fontes renováveis	**					1%	120
4.2. Promoção da eficiência energética nas empresas	**					0%	2
4.3. Eficiência energética e utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas e no setor da habitação	**					2%	345
Eficiência energética na AP Central	**						
Eficiência energética na AP Regional e Local	**						
Eficiência energética nas habitações	**						
4.5. Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas	**					3%	711
Eficiência energética nos transportes públicos	**						
Mobilidade urbana sustentável	**						
Alterações Climáticas e Gestão de Riscos						2%	463
5.1. Adaptação às alterações climáticas, incluindo abordagens baseadas nos ecossistemas			**			0%	17
5.2. Riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes			**			2%	445
Erosão Costeira			**				
Planeamento e gestão de riscos			**				
Ambiente						6%	1 303
6.1. Investimentos no setor dos resíduos		**	**			1%	288
6.2. Investimentos no setor da água		*	**			3%	624
Abastecimento de água			**				
Saneamento de Águas Residuais			**				
Gestão dos recursos hídricos			**				
6.3. A conservação, proteção, promoção e o desenvolvimento do património natural e cultural			**			1%	297
Património Natural			**				
6.4. A proteção e reabilitação da biodiversidade e dos solos			**			0%	38
6.5. A adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, descontaminar zonas industriais abandonadas			**			0%	55
Monitorização da qualidade do ar			**			0%	2
Regeneração de instalações industriais abandonadas			**			0%	53
Total						13%	2 943

O domínio estratégico “Descarbonizar a sociedade e promover a transição energética” subdivide-se assim nas seguintes áreas mais específicas de atuação: promover a mobilidade sustentável; descarbonizar a indústria; promover a transição e eficiência energética. Trazendo as áreas de atuação do Portugal 2020, as denominadas prioridades de investimento do OT4, temos presentes as seguintes: PI 4.1. Produção e distribuição de energia proveniente de fontes renováveis, PI 4.2. Promoção da eficiência energética nas empresas, PI 4.3. Eficiência energética e utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas e no setor da habitação e PI 4.5. Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas.

Neste domínio, o principal objetivo consiste em promover uma significativa redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE) de forma a concretizar o compromisso assumido por Portugal de atingir a neutralidade carbónica até 2050. Para cumprir este objetivo, será necessária uma redução substancial de emissões de GEE superior a 85%, em relação às emissões de 2005, bem como uma capacidade de sequestro de carbono de 13 milhões de toneladas, conforme identificado no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050. Em termos de diagnóstico, o país apresenta atualmente níveis de intensidade carbónica elevados, desde logo como consequência de uma elevada intensidade energética, nomeadamente nos setores da indústria e dos transportes, os quais assumem parcelas elevadas das emissões de GEE, com uma elevada dependência de combustíveis fósseis. Neste sentido, os desafios colocam-se no setor da energia para que possa alavancar a redução de emissões na

O país apresenta níveis de intensidade carbónica elevados, consequência de uma elevada intensidade energética nos setores da indústria e dos transportes



próxima década, permitindo a redução da dependência energética em cerca de 10 pontos percentuais nas intervenções dos vários setores da economia e sociedade, com particular foco naqueles que mais contribuem para as emissões, quer na produção, quer no consumo energético.

Em termos de diagnóstico, no que se refere à mobilidade urbana, o país caracteriza-se por uma elevada intensidade energética no setor dos transportes, sendo este um dos setores mais prejudiciais em termos de emissões GEE, na ordem dos 24% do total das emissões nacionais em 2015, grande parte das quais com origem no transporte individual. Para atingir a neutralidade carbónica, o Plano Nacional Energia e Clima 2030 estabelece entre os seus objetivos que o setor dos transportes e mobilidade deve alcançar uma redução de 40% das suas emissões, em relação a 2005, e atingir uma incorporação de renováveis de 20%, contribuindo de forma significativa para a redução dos consumos de energia. Os desafios prendem-se com a necessidade de uma mudança de paradigma neste setor, no sentido da sua descarbonização, com os combustíveis fósseis tradicionais a serem progressivamente substituídos por eletricidade e biocombustíveis, e a aposta continuada no transporte público, alterando os atuais padrões de mobilidade. Por outro lado, o setor da indústria, apesar de ser um setor regulado, regista uma elevada intensidade energética e emissões de GEE na ordem dos 22%, das quais 11% associadas a queima de combustíveis fósseis. Em termos de produção de energia, o setor da indústria é responsável por outra grande fatia de emissões GEE na ordem dos 27%.

No que respeita à promoção da eficiência energética, o diagnóstico aponta para um parque edificado da Administração Central e do setor residencial responsáveis por elevado consumo energético, na ordem dos 30%, com padrões de utilização e de consumo de energia centrados na utilização de fontes de energia não renováveis o que se traduz em elevados níveis de emissões de GEE. Ao nível do edificado residencial, verifica-se que os edifícios construídos antes de 2016 apresentam uma categoria inferior à do considerado conforto térmico em mais de 95% das horas do ano.

Quanto à promoção de energias renováveis e ao desenvolvimento de sistemas de energia inteligentes, o país apresenta como diagnóstico, uma elevada dependência energética das importações de matérias primas de origem fóssil, um elevado consumo dessas mesmas matérias primas e com elevados níveis de intensidade carbónica e elevadas emissões de GEE. Deste modo, o desafio está densificado na visão estratégica definida a nível nacional para o horizonte 2030 no âmbito do Plano Nacional Energia e Clima 2021–2030 (PNEC 2030), na qual o peso de incorporação de energias renováveis deverá ser reforçado para 47%, com enfoque, entre outros, na eletrificação da economia e dos consumos, na evolução da capacidade instalada e na produção de eletricidade de base renovável e na expansão da utilização dessas fontes de energia no setor dos transportes.

No domínio estratégico “Tornar a economia circular”, subdividida nas áreas de atuação: tornar a economia mais eficiente; gerir os resíduos; tornar a economia regenerativa; promover uma sociedade mais sustentável; encontram-se algumas áreas novas em relação ao Portugal 2020, no entanto, em termos das prioridades de investimentos apoiadas no OT 6 encontramos continuidade nas seguintes, com graus de intensidade diferenciados: de forma mais frequente, a PI 6.1. Investimentos no setor dos resíduos; e, de forma pontual, a PI 6.2. Investimentos no setor da água.

Neste domínio, o principal objetivo consiste em promover a transformação de um modelo económico linear para um modelo económico circular, com o consequente aumento de eficácia ao nível da recirculação das matérias primas secundárias e subprodutos bem como ao nível da produção industrial. Com efeito, segundo os indicadores de economia circular do Eurostat, Portugal apresenta uma taxa de cobertura de matérias primas por materiais recuperados de 2,1%, uma das mais baixas

Papel fundamental das energias renováveis para a descarbonização e redução da elevada dependência energética.

O reforço da circularidade dos materiais é crucial para aumentar a eficiência do sistema produtivo, reduzindo importações e o desperdício

da União Europeia, em que a média europeia ronda os 11,7%. Esta baixa produtividade e eficiência conduz a impactos ambientais significativos, quer em termos de emissões de GEE, quer em termos de qualidade do solo, do ar e da água, e de perdas económicas associadas ao desperdício material.

Esta transformação implica uma abordagem sistémica, que considere, por um lado, a circularidade de materiais técnicos e dos materiais biológicos. Em termos de objetivos pretende-se até 2030, atingir 20% da extração doméstica de materiais, reduzir em 12 % a importação de recursos, face a 2013, reduzir para metade o desperdício alimentar per capita e assegurar uma taxa de reciclagem de 86%, em relação ao total de resíduos. Na questão dos resíduos, apenas 9% de todos os materiais a nível global são reutilizados ou reciclados, representando o restante uma ineficiência económica, sinal de reduzida reutilização e reciclagem.

No eixo da economia mais eficiente, os desafios apontam para garantir que a economia seja mais eficiente, mais produtiva e que reutilizará os materiais de que já dispõe, através da promoção da eficiência de recursos na indústria, no comércio e nos serviços, reduzindo consumos, desperdício, emissões e custos. Em termos de objetivos pretende-se reduzir o desperdício e a ineficiência no tecido empresarial e industrial nacional, sobretudo em setores mais intensivos no uso de recursos, como a indústria transformadora, de construção e a agroalimentar, através: da valorização dos recursos em stock e diminuindo o risco de acesso a recursos materiais; de mecanismos que prolonguem o tempo de vida útil dos produtos; do aumento da taxa de circularidade da economia nacional, através da substituição de matérias-primas por materiais recuperados, quer por via de matérias primas secundárias, quer por via da promoção de simbioses industriais.

No eixo da **economia regenerativa**, pretende-se uma gestão eficiente e produtiva do stock de ativos biológicos, assumindo particular relevância o uso produtivo e regenerativo dos recursos água, solo e nutrientes, quer do ponto de vista de salvaguarda de serviços ambientais, mas também da valorização do capital natural e do território. Em termos de objetivos concretos, pretende-se fechar o ciclo de nutrientes, com a aposta no desenvolvimento de soluções tecnológicas que permitam extrair nutrientes de fluxos orgânicos para produtos de alto valor acrescentado.

No eixo da gestão de resíduos, o diagnóstico aponta para que a recolha de resíduos urbanos em Portugal se concentra fortemente na recolha indiferenciada em cerca de 80% pelo que, enquanto a taxa de recolha diferenciada não aumentar, será difícil garantir uma maior qualidade dos fluxos de materiais que permita taxas de reciclagem e de circularidade mais elevadas. Torna-se assim evidente que as principais necessidades infraestruturais terão de promover o reforço dos equipamentos que dinamizem a recolha diferenciada, a reconversão dos equipamentos de tratamento mecânico e tratamento mecânico e biológico, a criação de infraestruturas de valorização de resíduos orgânicos e de escoamento dos materiais recuperados e de frações não recicláveis. Os principais desafios prendem-se com as metas colocadas pela Comissão Europeia, no âmbito do novo Pacote de Economia Circular, até 2035, quer numa perspetiva de redução de emissões associadas ao setor, quer na perspetiva de uso eficiente dos recursos, em que se destaca, a gestão de resíduos urbanos que terá de alcançar taxas de reciclagem de 50% em 2022 e de 60% em 2030.

A recolha indiferenciada de resíduos urbanos representa ainda 80% o que significa taxas de reciclagem muito reduzidas

No eixo da sociedade mais sustentável, pretende-se ativar mecanismos do lado da procura que possam mobilizar a sociedade para o caminho da circularidade, através: da utilização das compras como ferramenta ativa de desenvolvimento e uso de produtos e serviços mais sustentáveis; de informação clara e objetiva sobre os impactos associados a opções de consumo de produtos e



serviços; da evolução dos instrumentos de política e políticas públicas no sentido do seu desenho, concretização e aplicação estarem orientados por princípios de sustentabilidade.

No domínio estratégico “Reduzir os riscos e valorizar os ativos ambientais” constam as áreas de atuação: gerir os recursos hídricos; proteger e valorizar o litoral; melhorar a qualidade dos solos e do ar; conservar a natureza e a biodiversidade; reduzir os riscos de catástrofes. Neste caso há uma grande correspondência entre estas áreas e as apoiadas historicamente pelos Fundos da Política de Coesão.

Tendo em conta a diversidade de eixos que este domínio contempla, são prosseguidos vários objetivos. Assim, no que respeita ao estado das massas de água nas oito Regiões Hidrográficas existentes em Portugal Continental, verifica-se que 53% das massas de água superficiais apresentam o estado “Bom e superior” e cerca de 84% das massas de águas subterrâneas com estado “Bom”. As reservas hídricas superficiais, determinadas pelo armazenamento de água disponível nas albufeiras, que permitem minimizar o impacto das secas meteorológicas, suscitam preocupação dada a baixa precipitação em anos hidrológicos consecutivos o que pode conduzir a situações de conflitos no uso da água. Sendo a agricultura o maior consumidor de água, com cerca de 73%, é sobre este setor que recaem as maiores preocupações relativas à escassez de água e às medidas de adaptação necessárias num contexto de alterações climáticas.

Os recursos infraestruturais do ciclo urbano da água revelam a existência de um vasto património construído para o qual importa assegurar um consistente esforço na sua gestão, em termos de operação, manutenção e reabilitação das infraestruturas, indispensável à prestação sustentável de um serviço de qualidade. Por outro lado, há situações de contaminação de solos, geograficamente delimitadas, consequência de atividades industriais que entraram em declínio, encontrando-se as respetivas instalações atualmente desativadas ou abandonadas, que comportam riscos para a saúde pública, para o ambiente e/ou para a segurança de pessoas e bens.

Noutra dimensão, o território encontra-se sujeito a diversos riscos, de origem natural ou tecnológica, associados às alterações climáticas e a outras dimensões da ação humana, os quais, seja pela frequência da sua manifestação ou pela gravidade das suas consequências, tornam necessário o incremento das ações de prevenção, preparação e resposta, em ordem a reduzir o risco de catástrofes ou mitigar as suas consequências.

Em termos de metas para 2030, apresentam-se de seguida algumas: assegurar que 100% das massas de água passa de qualidade “Inferior a Boa” a “Boa ou Superior”, atingir um nível de 50% de recuperação dos passivos ambientais industriais prioritários e de 89% dos passivos mineiros/indústria extrativa prioritários, reduzir a extensão de costa em situação crítica de erosão a 10% e garantir que 50% do território de áreas classificadas é abrangido por ações de conservação e gestão de valores naturais.

Em termos de **diagnóstico enquadrador da gestão sustentável da água**, o território é ocupado em 65% por massas de água de fraca disponibilidade hídrica, nas quais se regista uma descida generalizada dos níveis de água, com a expectativa que a escassez deste recurso se acentue na próxima década. Ao nível dos sistemas de água, caracterizam-se pela sua reduzida eficiência, com baixa qualidade e reduzida adesão, com elevadas perdas de água, zonas do país ainda sem serviços de águas disponíveis (saneamento) e com reduzida utilização de águas residuais tratadas para fins não potáveis. Em termos de gestão direta dos seus ativos, existe um vasto património construído cuja manutenção exige um aumento dos níveis de reabilitação, verificando-se por parte de algumas entidades gestoras, o desconhecimento do seu estado.

O território é ocupado em 65% por massas de água de fraca disponibilidade hídrica, nas quais se regista uma descida generalizada dos níveis de água

O setor da água é enquadrado pela estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais, PENSAAR2020, que compreende uma caracterização do diagnóstico da situação atual, de referência, apresenta um quadro de visão, objetivos, indicadores, metas e cenários, identifica um conjunto de medidas e ações necessárias e implementa uma estratégia definindo instrumentos de monitorização. Atualmente encontra-se a decorrer os trabalhos de desenvolvimento do PENSAARP 2030.

No eixo **proteger e valorizar o litoral**, os constrangimentos prendem-se com o combate às alterações climáticas, sendo necessário uma verdadeira gestão integrada e partilhada, com a adoção de uma abordagem responsável e sustentável, baseada no conhecimento, na coordenação e cooperação entre entidades aos diferentes níveis de atuação. Também na prevenção e gestão dos riscos, através da aposta no reforço de conhecimentos técnicos e científicos especializados que permita uma compreensão mais rigorosa dos sistemas e fenómenos costeiros, assim como na monitorização em tempo real dos territórios costeiros mais vulneráveis. Em termos de ocupação do território, 75% da população ocupa a zona do litoral nacional, onde se encontram as principais áreas urbanas e industriais, bem como os equipamentos e infraestruturas. No que se refere a objetivos concretos, pretende-se potenciar a competitividade da orla costeira, com a criação de condições favoráveis ao acolhimento e ao desenvolvimento sustentável de atividades económicas ligadas aos territórios costeiros para a geração de riqueza nacional.

No eixo **reduzir os riscos de catástrofes**, o país apresenta, em termos de alterações climáticas e prevenção de riscos, um território sujeito a diversas vulnerabilidades derivados deste fenómeno, como seja nomeadamente, a erosão costeira, a desertificação, as secas, as cheias, os incêndios florestais, o aumento de temperatura. Na composição do território, constata-se uma fragmentação das propriedades, com extensas áreas em que predomina a pequena propriedade, onde se regista um forte absentismo e abandono, com o conseqüente alargamento dos territórios florestais sem gestão e com um aumento das cargas de combustível. Ao nível dos passivos ambientais continuam a existir elevado número de locais contaminados que comportam riscos para a saúde pública, para o ambiente e/ou para a segurança de pessoas e bens, assim classificados derivados de antigas indústrias, zonas de extração mineira e pedreiras abandonadas.

Deste modo, os objetivos apontam para o **fortalecimento da governança na gestão de riscos até 2030, através do reforço da cooperação internacional no âmbito da prevenção e preparação**, na implementação de plataformas para a redução do risco de catástrofes, na melhoria do conhecimento técnico e científico sobre os riscos existentes, através do desenvolvimento de simuladores do impacto de catástrofes e da criação de bases de dados de registo de danos de catástrofes, e no estabelecimento e implementação de estratégias orientadas para a redução de riscos, através da operacionalização de projetos de prevenção estrutural contra incêndios e de estratégias municipais para a redução do risco de catástrofes.

No eixo **melhorar a qualidade dos solos e do ar**, pretende-se atingir níveis de proteção do ambiente superiores aos atuais, e, no que se refere especificamente à redução dos passivos ambientais, a revitalização dos territórios degradados de antigas zonas industriais, mineiras e pedreiras abandonadas e a prevenção de risco de contaminação de solos, proporcionando a melhoria da saúde pública e do ambiente. Em termos de objetivos concretos pretende-se assegurar o **cumprimento dos tetos de emissão atmosférica até 2030**, concretizar os instrumentos de gestão do ruído ambiente e aprofundar o conhecimento, gestão e prevenção dos riscos ambientais, reduzindo as pressões sobre o ambiente. Relativamente à redução dos passivos ambientais, pretende-se a prevenção da contaminação, a monitorização dos solos e das águas superficiais e subterrâneas, bem como a

A elevada densidade nas zonas costeiras, a vulnerabilidade às alterações climáticas, e o elevado número de locais contaminados, são desafios urgentes que predominam no território.



proteção ambiental e da saúde pública, bem como a reabilitação e regeneração dos locais contaminados das antigas zonas industriais, mineiras e pedreiras.

No eixo **conservar a natureza e a biodiversidade**, o país caracteriza-se por um património natural rico com uma área expressiva de 30% do seu território classificado enquanto Rede Fundamental de Conservação da Natureza. Tal património, implica a correspondente necessidade de conservar e proteger todas as componentes da biodiversidade, das espécies aos seus habitats, de estancar as perdas da biodiversidade bem como a proliferação das espécies exóticas que ameaçam os ecossistemas e de proteger o bem-estar animal. Os desafios que o país enfrenta têm por base o **reconhecimento de que a biodiversidade e a conservação da natureza desempenham um papel crucial, designadamente no contexto dos processos de adaptação às alterações climáticas**. Em termos de objetivos concretos pretende-se a promoção do reconhecimento do valor do património natural e a sua remuneração, adotando uma estratégia que vise o mapeamento dos ecossistemas existentes no território e seus serviços mais relevantes, bem como proceder a uma avaliação do seu estado de conservação e levar a cabo uma valoração dos serviços prestados.

Caixa 5: Os apoios do PRR no âmbito do Objetivo de Política 2 do Portugal 2030 para um país mais verde

Os desafios futuros neste domínio serão apoiados pelo Portugal 2030 bem como por investimentos e reformas comprometidos no Plano de Recuperação e Resiliência. Na dimensão Resiliência, e com contributo direto para o domínio da sustentabilidade, destacam-se as seguintes componentes: C8 Florestas e C9 Gestão Hídrica. Respondendo diretamente aos constrangimentos apresentados no OT5, a componente C8 – Florestas visa desenvolver uma resposta estrutural na prevenção e combate de incêndios rurais capaz de proteger o país de incêndios rurais graves num contexto de alterações climáticas. As fragilidades do setor da água, serão atendidas cirurgicamente através da componente C9 – Gestão Hídrica, com três investimentos, Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve, Aproveitamento hidráulico de Fins Múltiplos do Crato e Plano de eficiência e reforço hídrico dos sistemas de abastecimento e regadio da RAM. Com um contributo menos direto, também a componente C7 – Infraestruturas, apoia este domínio através de uma melhor organização do tráfego rodoviário com benefício para o ambiente, pela redução dos veículos das áreas urbanas canalizando-os para corredores de tráfego rápido.

Na dimensão Transição Climática, todas as componentes contribuem diretamente para o domínio da sustentabilidade. Mais concretamente para o OT4, Energia, contribuem as componentes C11 – Descarbonização da indústria, C13 – Eficiência energética em edifícios, C14 – Hidrogénio e Renováveis e C15 – Mobilidade sustentável, as quais irão responder a alguns dos constrangimentos apresentados. Na componente C11 – Descarbonização da indústria, serão apoiados investimentos com vista à promoção da mudança de paradigma na utilização de recursos através da redução do consumo de energia e da promoção de fontes endógenas de energia para acelerar a transição para uma economia neutra em carbono. A componente C13 – Eficiência energética em edifícios, irá permitir reduzir o excessivo consumo de energia verificado neste setor. A componente C14 – Hidrogénio, visa promover a transição energética por via do apoio às energias renováveis, com grande enfoque na produção de hidrogénio, reduzindo assim o consumo de energias de origem fóssil. Por último, a componente C15 – Mobilidade sustentável apresenta um conjunto de investimentos que globalmente irão permitir a descarbonização do setor dos transportes, a melhoria dos sistemas de transporte coletivo, bem como a redução da dependência do transporte individual rodoviário, através do uso dos transportes públicos.

Através da Componente C12 – Bioeconomia sustentável, pretende-se alterar o paradigma para acelerar a produção de produtos de alto valor acrescentado a partir de recursos biológicos. Esta componente mais inovadora irá alavancar algumas das mudanças pretendidas no setor dos resíduos e da economia circular, através do apoio a três setores estratégicos para a economia portuguesa: o têxtil e vestuário, o calçado e a resina.

Respondendo também diretamente aos constrangimentos apresentados do OT5, juntamente com a componente C8 – Florestas, também a Componente C10 – Mar, contribui para a descarbonização do setor com soluções que diminuem a pegada climática, e que visam a inovação e garantam a renovação das embarcações e a inovação tecnológica.

3.3 Um país mais conectado

Os investimentos na área das **infraestruturas de transporte** tendem a ser processos longos e com elevada carga de procedimentos administrativos o que ajuda a justificar a ainda reduzida execução deste tipo de projetos no contexto do Portugal 2020

De modo a promover “(...) o desenvolvimento e a integração das Redes Transeuropeias de Transportes, eliminando os constrangimentos de conectividade internacional do país e promovendo a sua interoperabilidade – em todos os modos de transportes, mas em especial nas ligações internacionais (...)”, o Portugal 2020 mobilizou as elegibilidades do Objetivo Temático 7 (OT 7), com os correspondentes objetivos e resultados que se esperava virem a ser alcançados com as intervenções previstas. O quadro seguinte sintetiza o que se esperava da mobilização dessas quatro PI e os programas onde estavam mobilizadas:

Figura 40: Principais resultados esperados por Prioridade de Investimento do OT 7

Prioridades de investimento	Principais objetivos e resultados esperados das intervenções
7.1. Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE-T) –POCI	Desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transportes e logística inseridas nas RTE-Transportes, por forma a aumentar a competitividade das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e a movimentação de pessoas e bem
7.2. Melhoria da mobilidade regional, com a ligação dos nós secundários e terciários à infraestrutura da RTE-T –PO Açores e Madeira	Mitigação do isolamento de PME e comunidades nas regiões ultraperiféricas (Açores e Madeira)
7.3. Desenvolvimento e a melhoria de sistemas de transportes ecológicos e baixo teor de carbono, incluindo as vias navegáveis interiores e o transporte marítimo, os portos e as ligações multimodais –POCI e PO Açores	Desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transporte e logística com baixas emissões de carbono, por forma a aumentar a sua sustentabilidade económica e ambiental e a competitividade das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e a movimentação de pessoas e bens
7.4. Desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes, de elevada qualidade e interoperáveis e promoção de medidas de redução do ruído –POCI	Promover a competitividade do sistema ferroviário para que se assumam como uma alavanca de desenvolvimento das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e um meio privilegiado de movimentação de pessoas e bens

Fonte: Acordo de Parceria 2014–2020.

No seu conjunto, os três Programas responsáveis pela mobilização do OT7, alocavam cerca de 816 M€ de fundos a este OT, dos quais 609 M€ no âmbito do Fundo de Coesão (totalidade no POCI) e 207 M€ no FEDER (distribuídos pelo POCI, PO Açores e PO Madeira). A 31 de dezembro de 2020 encontrava-se aprovado um montante global de 744 M€ o que corresponde a uma taxa de compromisso de 91%. No entanto, no que se refere à execução, o fundo total validado não excedia os 258 M€, o que correspondia a taxas de execução de 32% e de realização 35%. Na figura abaixo

O apoio às infraestruturas de transporte no Portugal 2020 concentrou-se na ferrovia e nos portos, com especial foco nas ligações internacionais.



pode observar-se a distribuição destes valores pelas quatro prioridades de investimento mobilizadas.

Figura 41: Ponto de situação da implementação das Prioridade de Investimento do OT 7, dezembro de 2020

Prioridade de Investimento	Despesa Pública Aprobada	Despesa Pública Executada	Fundo Aprobado	Fundo Executado	Taxa de realização
	M€	M€	M€	M€	%
7.1 Ferrovia e portos (RTE-T) – FC	627,0	176,5	532,9	150,1	28,2
7.2 Mobilidade regional (RUP) – FEDER	66,4	65,4	56,4	55,6	98,6
PO Açores	17,9	17,6	15,2	15,0	98,7
PO Madeira	48,5	47,8	41,2	40,6	98,5
7.3 Portos e aeroportos (não RTE)	73,3	49,6	62,3	42,2	67,7
POCI – FC	62,4	40,1	53,1	34,1	64,2
PO Açores – FEDER	10,9	9,5	9,2	8,1	88,0
7.4 Ferrovia (não RTE) – FEDER	109,1	12,0	92,7	10,2	11,0
TOTAL Infraestruturas de Conetividade/ Transportes	876,0	304,0	744,0	258,0	34,7

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Concentrando a análise nos investimentos nas infraestruturas ferroviários e portuárias, constata-se que se encontram contratados um montante de fundos de 489 M€ nas primeiras e 190 M€ nas segundas. Este apoio dos fundos alavanca um investimento total de 707M€ na ferrovia e de 308 M€ nas estruturas portuárias. No entanto o ritmo de execução tem-se revelado lento, com a ferrovia apresentar uma taxa de realização de 27% e os portos de 34%. Alguns dos investimentos na ferrovia obedeceram a princípios de complementaridade com os financiamentos candidatos ao *Connecting Europe Facility* (CEF), na medida em que a este instrumento foram candidatados investimentos não suscetíveis de financiamento pelos FEEI. Assim, os grandes projetos do Plano de Investimentos Ferrovia 2020 que beneficiam dos apoios das PI 7.1 e 7.3 também incluem a participação do CEF em cerca de 603 M€. Esta complementaridade de fontes de financiamento deverá manter-se no período de programação 2021–2027, nomeadamente com o CEF mas também com o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Na ferrovia, os projetos mais significativos pelos montantes de apoio associados são a 2ª fase da modernização da linha do Norte no troço Ovar–Gaia (119 M€ de apoio), a 2ª fase da modernização da linha do Minho no troço Nine–Valença Fronteira (68 M€) e o projeto da 2ª fase de modernização da linha da Beira Baixa no troço Castelo Branco/Covilhã/Guarda (61 M€).

Por sua vez, nas infraestruturas portuárias, o destaque vai para requalificação do porto de Ponta Delgada na Ilha de São Miguel (45 M€ de apoio) e para as obras de ampliação e prolongamento nos portos de Leixões (31 M€) e de Sines (25 M€).

Na figura abaixo apresenta-se o ponto de situação dos principais indicadores de realização e de resultado relativo ao OT7. Como se constata, o nível de realização destes indicadores varia entre os 0% no caso do indicador dos portos não RTE-T intervencionados (POCI) e os 100% no n.º de rodovias regionais intervencionadas (PO Madeira). No entanto, a análise aos resultados destes indicadores

Níveis de compromisso e execução abaixo da média do Portugal 2020.

deve ser cautelosa pois alguns dos projetos que para eles contribuem tem longos períodos preparação (e.g. fase de projetos, contratação pública das obras públicas) e de execução da obra que, não raras vezes, se prolongam por todo o período de programação.

Neste contexto, importa fazer uma referência aos principais fatores identificados para o atraso no estado de execução deste OT. Assim, para além dos já referidos atrasos nos procedimentos de contratação pública e/ou nas fases de adjudicação de empreitadas, o cumprimento das condicionalidades *ex-ante* (aceites pela COM em 2016) exigiram a preparação de fichas de projeto que demonstrassem uma planificação realista e viável das operações a apoiar no âmbito deste eixo, o que motivou algum atraso na submissão das candidaturas. Por último, registou-se ainda alguma morosidade na aprovação dos encargos plurianuais, bem como na análise dos pedidos de pagamento/validação da despesa.

Níveis de execução refletem complexidade dos processos de planeamento e preparação da execução

No que diz respeito aos indicadores de resultado, têm-se revelado algumas oscilações na sua evolução, sendo expectável que para alguns indicadores essas oscilações se acentuem nos reportes dos próximos anos em virtude da pandemia COVID-19 e seus efeitos no transporte de mercadorias e pessoas.

Figura 42: Indicadores de realização e de resultado do OT7, dezembro de 2020

Programa	Indicador de realização	Unidade	Meta 2023	Aprovado 2020	Executado 2020
POCI	Linhas férreas não RTE-T intervencionadas	km	145	163	17
	Caminho de ferro: Quilometragem total das linhas férreas reconstruídas ou modernizadas da qual: RTE-T	km	262	408	176
	Portos não RTE-T intervencionados	Nº	5	4	0
PO Açores	Rodovias regionais intervencionadas	km	97	83	80
	Aerogares intervencionadas	Nº	5	5	3
PO Madeira	Rodovias regionais intervencionadas	km	2,5	2,5	2,5

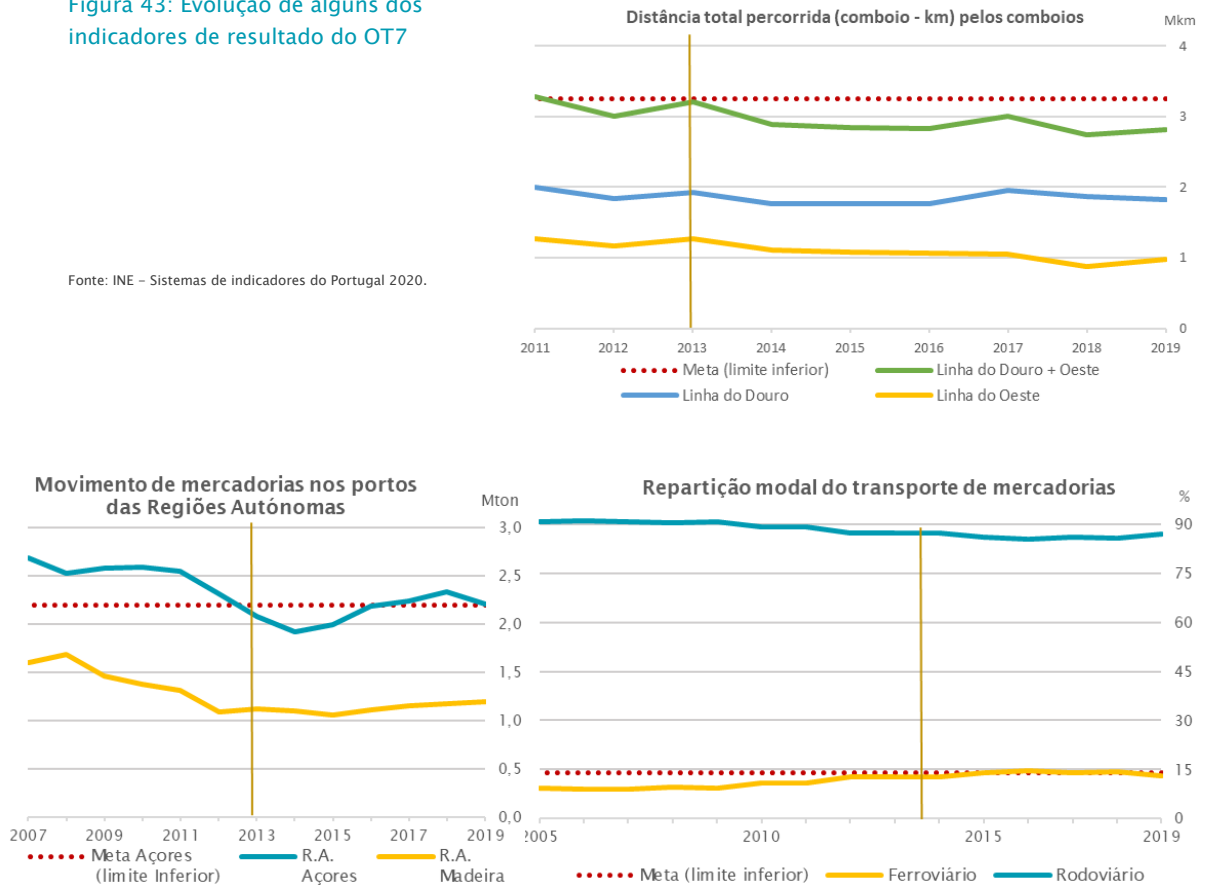
Programa	Indicador de resultado	Unidade	Valor base	Valor alvo	2020
POCI	Quota modal de transporte ferroviário de mercadorias	%	14%-17%	14%-17%	13,8
	Volume de mercadorias movimentadas nos portos da Região Autónoma dos Açores	Mil Ton.	2.200-2.300	2.200-2.300	2 209
	Comboios circulados nas linhas do Douro e Oeste	Nº/km	3.250.000 a 3.500.000	3.250.000 a 3.500.000	2 834 501
PO Açores	Passageiros movimentados nos portos da região	Nº	463 000	658 000	301 000
	Acidentes rodoviários	Nº	2 843	2 500	2.875
PO Madeira	Ganhos de tempo de transporte da área interven	Minutos	7	7	7

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020; Relatório de Execução Anual do POCI, PO Açores e PO Madeira; INE – Sistemas de indicadores do Portugal 2020



Figura 43: Evolução de alguns dos indicadores de resultado do OT7

Fonte: INE – Sistemas de indicadores do Portugal 2020.



A exemplo do que sucedeu no Portugal 2020, também no próximo período de programação os investimentos em **infraestruturas de transporte no Portugal 2030** irão beneficiar da complementaridade de financiamento entre o Objetivo de Política 3 (OP 3) do quadro financeiro plurianual e, nomeadamente o instrumento europeu *Connecting Europe Facility* (CEF), na medida em que a este instrumento serão apenas oponíveis projetos relativos à rede principal da RTE-T e que demonstrem maior grau de maturidade. Adicionalmente, no período 2021–2027 será necessário a complementaridade com o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Caixa 6: Os apoios do PRR no âmbito do Objetivo de Política 3 do Portugal 2030 para um país mais conectado

Importa destacar a existência de apoios do PRR direcionados ao setor dos transportes, incluindo a dimensão da mobilidade sustentável, a qual será potencialmente apoiada no Portugal 2030 no quando do OP2. Deste modo, destaca-se a Componente C7 – “Infraestruturas”, através da qual se pretende apoiar o desenvolvimento das ligações rodoviárias transfronteiriças, a construção dos *missing links* de acesso à rede rodoviária principal, a construção das acessibilidades a áreas de acolhimento empresarial e o investimento em circuitos logísticos da rede viária regional da R.A. dos Açores).

Em termos nacionais, o documento orientador para a programação das políticas públicas no horizonte da presente década é a Estratégia Portugal 2030. Este OP tem uma forte relação com a

Agenda “*Um País competitivo externamente e coeso internamente*, nomeadamente em três dos seus domínios estratégicos, todos eles fazendo parte da Agenda com forte relação com este OP.

No domínio *Competitividade das redes urbanas*, as principais intervenções previstas integram-se no eixo que visa promover a conectividade externa das cidades e das zonas urbanas. O domínio *Projeção da faixa atlântica*, identificam-se dois eixos associado ao OP 3: melhoria da competitividade do sistema portuário e o aproveitamento do potencial geográfico e económico das Regiões Autónomas. Por fim, no domínio *Inserção territorial mercado ibérico*, o realce vai para o eixo adoção e implementação de uma estratégia de orientação para o mercado ibérico dos territórios das regiões de fronteira continental e para o eixo que visa a melhoria das ligações rodoferroviárias transfronteiriças.

Garantindo o alinhamento com a Estratégia Portugal 2030, o Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030) enquadra os investimentos estruturantes de promoção pública em Portugal Continental para o período 2020–2030 em quatro áreas temáticas (transportes e mobilidade, ambiente, energia e regadio). No quadro das elegibilidades do OP 3, a análise irá centrar-se na área dos transportes (com exclusão da mobilidade sustentável e transportes públicos que se inserem no OP 2).

Neste contexto, estaremos a considerar as seguintes componentes de investimentos do PNI 2030: ferrovia, rodovia e sistemas marítimo-portuário e aeroportuário. O diagnóstico setorial da área dos transportes e mobilidade permitiu identificar os principais constrangimentos existentes neste setor. Estes constrangimentos estão relacionados com o estado e a resiliência do próprio sistema de transporte, com as suas principais externalidades negativas e com as suas insuficiências no serviço à sociedade e à economia. A figura seguinte sistematiza os principais constrangimentos, identificando os sistemas sobre os quais têm maior incidência.

Figura 44: Constrangimentos identificados no PNI 2030, na área dos transportes

Constrangimentos					
Capacidade; nível de oferta de serviços.	✓	✓		✓	✓
Cobertura territorial e acessibilidade	✓	✓			
Segurança e sinistralidade		✓	✓		
Obsolescência e défice de conservação	✓	✓	✓	✓	✓
Emissões de Gases de Efeito de Estufa (GEE)	✓		✓	✓	✓
Integração nas cadeias logísticas		✓		✓	✓

Fonte: PNI 2030 (versão outubro 2020)

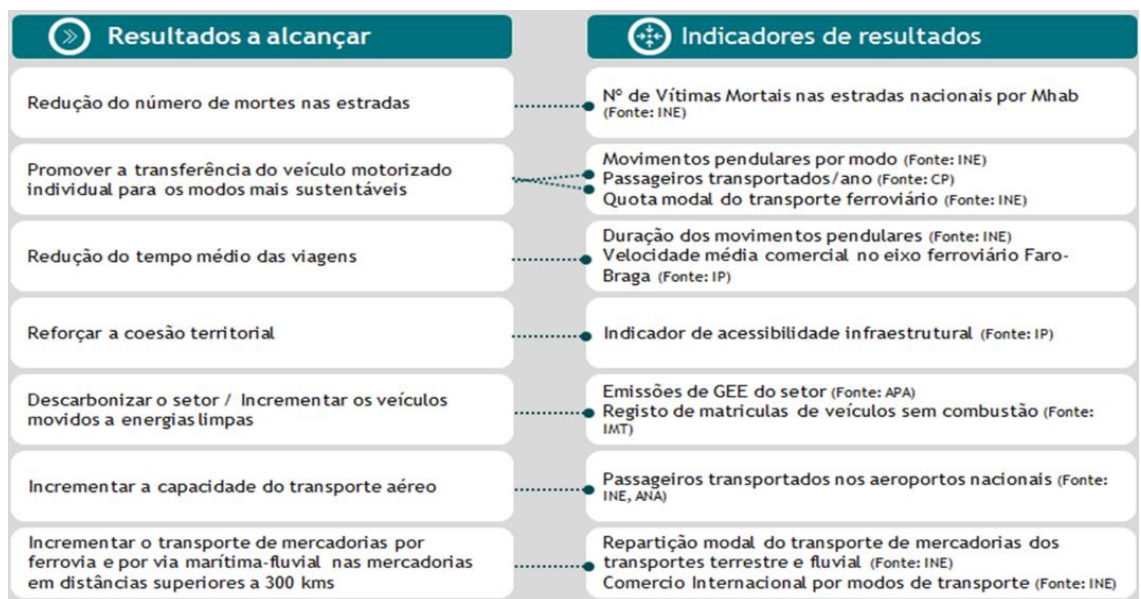
Em resposta a estes constrangimentos, o programa de investimentos proposto no PNI 2030 na área da **ferrovia** contempla 16 programas e um investimento estimado de 10,5 mil M€, destacando-se os investimentos associados à expansão e reabilitação da infraestrutura (e.g. nova linha de alta velocidade Lisboa–Porto e nova linha Porto–Vigo), os investimentos em material circulante ferroviário, bem como os investimentos associados a eletrificação e modernização da rede (sistemas de telemática conectividade digital e desmaterialização e digitalização da logística nos terminais).



Na área **marítimo-portuária**, estão identificados 8 programas e um investimento programado de 2 mil M€, com destaque para os investimentos que visam a melhoria da operacionalidade dos portos, a criação de plataformas de aceleração tecnológica e de novas competências e a continuação do desenvolvimento da Janela Única Logística e ainda a adequação das infraestruturas ao aumento de dimensão dos navios.

No quadro seguinte apresenta-se um conjunto de resultados a alcançar tendo associado uma bateria de indicadores de resultado, conforme identificados no PNI 2030 e que permitirá fazer o acompanhamento da execução do plano e o seu nível de concretização face aos resultados esperado.

Figura 45: Resultados esperados do PNI 2030 na área dos transportes



Fonte: PNI 2030 (versão outubro 2020)

3.4 Um país mais social e inclusivo

O Portugal 2020 direcionou os FEEL na resposta à crise. Reforçou a empregabilidade e o **combate ao desemprego, as qualificações da população** e os processos de **inclusão dos DLD e dos mais desfavorecidos**

Num ano absolutamente atípico, os FEEL, e em particular os projetos apoiados nas áreas do emprego, qualificação e inclusão social foram fundamentais para conter os efeitos da pandemia, manter operações em curso e incentivar a criação de novas e diferentes soluções. O crescimento do desemprego e, sobretudo, a maior presença das pessoas em casa (seja em teletrabalho, em regime de *layoff*, em ensino à distância, ou de assistência à família) trouxe consigo novos desafios, com destaque para o trabalho à distância, generalização do ensino à distância, mas também o agravamento de situações de carência económica, de isolamento social, agravamento das desigualdades, em particular de género, e da violência doméstica.

Em termos financeiros e após a reprogramação dos PO do Portugal 2020, as áreas do emprego, qualificação e inclusão social concentram 34% do total dos FEEL onde se inclui o FEADER e o FEAMP (e 41% considerando apenas os Fundos da Política de Coesão). Os valores apurados até ao final de 2020 revelam um volume de Fundos aprovado de 8,4 mil M€ e executado de quase 5 mil M€ (num volume total programado nos domínios temáticos da Inclusão Social e Emprego e Capital Humano perto dos 8,7 mil M€). Estes dados apontam para uma taxa de compromisso de 96% e uma taxa de execução de 57%, significando que em cada 100 euros que se previa afetar a estas áreas, 96 já foram aprovados e 57 já foram executados.

Sessenta em cada cem euros aprovados já foram executados

O quadro seguinte apresenta os montantes aprovados e executados por grandes domínios²² e pelas tipologias de intervenção que lhes estão associados. Em resumo, poder-se-á dizer que a área da **qualificação** é responsável por mais de metade do montante programado, o que significa uma clara aposta do Portugal 2020 na educação e formação profissional e na melhoria das qualificações e competências da população portuguesa. Por sua vez, e face aos mesmos valores programados, a área da **inclusão social** tem maior procura e aprovação de projetos, mas menor capacidade de execução, ao passo que na área do **emprego** sucede o inverso, isto é, destaca-se pela capacidade de concretização de projetos.

O ritmo de execução atinge os 59%, resultado da relação entre o montante de investimentos já executados e o de investimentos aprovados ou comprometidos (i.e. taxa de realização). As tipologias de intervenção com as taxas de realização mais elevadas são os apoios ao emprego jovem

²² As áreas do emprego, qualificação e inclusão social correspondem aos domínios temáticos da Inclusão Social e Emprego (OT 8 e 9) e Capital Humano (OT 10), com pequenas exceções. Por exemplo, a formação de ativos empregados e desempregados do OT8 não é contabilizada na área do emprego. A parcela correspondente à formação de ativos empregados é considerada na área da qualificação (na tipologia 'aprendizagem ao longo da vida, formação de adultos') e a parcela relativa à formação de ativos desempregados na área da inclusão social (na tipologia 'formação para a empregabilidade').

(81%), a promoção de vias profissionalizantes (68%), a inclusão ativa de grupos vulneráveis (80%) e a ação social para alunos carenciados no ensino superior (82%).

Tabela 10: Montantes aprovados e executados no emprego, qualificação e inclusão social, dezembro de 2020

	Unid M€				
Grandes domínios	Despesa Pública Aprovada - Em Vigor	Despesa Pública executada	Fundo Aprovado	Apoio Executado	Taxa de realização
Tipologia de intervenção					
Emprego	1 579,3	1 104,6	1 378,9	960,2	70%
Apoios ao emprego	577,1	412,8	469,9	332,7	71%
Apoios ao emprego Jovem	744,7	604,5	670,9	542,8	81%
Empreendedorismo	250,5	87,2	232,2	84,6	36%
Igualdade de género e conciliação	7,0	0,1	5,9	0,1	2%
Qualificação	5 147,2	3 078,6	4 325,2	2 574,9	60%
Qualidade do sistema e combate ao abandono	686,0	304,7	592,5	252,6	43%
Promoção das vias profissionalizantes	2 432,6	1 647,7	2 049,3	1 387,1	68%
Aprendizagem longo da vida, formação adultos	898,5	464,8	750,2	391,6	52%
Formação Superior de curta duração (TESP)	119,2	34,9	101,4	29,7	29%
Formação avançada	387,3	220,6	329,2	187,5	57%
Infraestruturas de Educação	623,6	405,9	502,7	326,5	65%
Inclusão social	3 248,4	1 715,8	2 670,0	1 403,8	53%
Formação para a empregabilidade	377,3	95,1	314,1	79,9	25%
Inclusão ativa de grupos vulneráveis	355,4	284,2	295,9	237,7	80%
Inclusão de imigrantes e minorias étnicas	51,6	30,5	36,4	20,3	56%
Inclusão da pop. c/deficiência/incapacidade	373,7	178,1	310,9	145,6	47%
Ação social para alunos carenciados do superior	730,2	595,6	620,7	506,3	82%
Inovação/experimentação social + Voluntariado	92,9	19,5	75,1	16,5	22%
Intervenções integradas em territórios vulneráveis	381,9	93,6	314,7	77,8	25%
Luta contra discriminações e violência	43,2	14,0	36,1	11,8	33%
Serviços e infraestruturas sociais e de saúde	842,1	405,1	666,1	307,8	46%
Total Emprego, Qualificação e Inclusão Social	9 974,8	5 899,0	8 374,1	4 938,9	59%

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

As apostas do Portugal 2020 traduzem-se em **realizações e resultados**, abrangendo um volume muito significativo de pessoas, entidades e projetos/intervenções contabilizados até final de 2020. No âmbito das diferentes **modalidades do emprego** destacam-se as seguintes **realizações**:

- Na **integração das pessoas no mercado de trabalho**, em particular de jovens, beneficiando mais de 91 mil pessoas com apoios à contratação (20 mil dos quais no âmbito da IEJ), mais 13 mil do que até final de 2019. O estímulo à contratação sem termo em novos contratos apoiados tem vindo a contribuir para a redução da precariedade e da segmentação laboral.
- Na **transição entre a escola e a vida ativa**, apoiando 121 mil estágios profissionais, mais 30 mil do que até ao final de 2019. Parte desses estágios profissionais beneficiaram 53 mil jovens NEET e estes apoios processaram-se a um bom ritmo, dado que, no final de 2020, 87% da meta prevista para 2023 (61,7 mil) já tinha sido atingida.
- No **apoio ao emprego por conta própria, à criação de empresas** e no apoio às existentes (na perspetiva da criação líquida de emprego), para mais de 1500 pessoas.

Mais 121 mil
pessoas
frequentaram
estágios
profissionais

Alguns indicadores de **resultado** relativos à **integração de jovens e adultos no mercado de trabalho** mostram o seguinte: cerca de 73% estavam empregados 6 meses após participarem numa medida de apoio à contratação (no PO ISE, sendo que nos restantes PO onde esta medida foi apoiada oscilam entre 50% e 93% de empregabilidade). No caso dos estágios profissionais a empregabilidade 6 meses após a participação é de 69% (no PO ISE, oscilando entre 35% e 57% nos restantes PO regionais). Os jovens NEET abrangidos pela IEJ apresentam globalmente resultados muito promissores: nas 4 semanas subsequentes após terminar a sua participação, 58% dos jovens conseguiram emprego e, 6 meses depois, 2 em cada 3 jovens que participou numa medida da IEJ estava empregado, existindo ainda margem de melhoria (ver caixa).

Caixa 7: Avaliação de impacto da IEJ – Iniciativa Emprego Jovem

Os recursos financeiros da IEJ vieram dar corpo à Garantia Jovem cujo propósito era dar uma resposta integrada ao grave problema do desemprego jovem, garantindo que todos jovens entre os 15 e os 29 anos que não estão empregados, em educação ou em formação (NEET) tivessem acesso a uma oportunidade de emprego, formação, aprendizagem ou estágio. Atualmente 94% da IEJ está afeto a Estágios e Apoios à contratação.

Os resultados mostram que quando os jovens NEET participam em estágios ou em medidas de apoio à contratação, verifica-se um efeito positivo e duradouro na sua empregabilidade, variando de acordo com o tipo de intervenção e os grupos específicos a que pertencem. No geral, as medidas foram eficazes para todos os grupos de jovens e a probabilidade de obtenção de emprego é tanto maior quanto mais tempo durar a intervenção das medidas da IEJ.

Comprova-se que os jovens NEET que receberam apoios no âmbito da IEJ apresentam vantagens na obtenção de um emprego de mais qualidade (medido nos níveis de remuneração) e com mais sustentabilidade (maior probabilidade de obter um emprego a médio prazo – 2 anos após o início das intervenções) face aos jovens NEET que não receberam estes apoios (análise contrafactual).

Concluiu-se também que um ano depois do início das intervenções, o efeito médio na probabilidade de emprego é de mais 16 p.p. para quem concluiu um estágio profissional, mais 33 p.p para quem concluiu um apoio à contratação e de mais 44 p.p para quem concluiu um estágio seguido de um apoio à contratação. O efeito no rendimento entre os NEET apoiados e não apoiados por medidas de emprego também é muito relevante: mais 179 € para quem conclui um estágio, mais 225€ para quem conclui um apoio à contratação e mais 369€ para quem conclui um estágio seguido de um apoio à contratação.

Ao olhar para os efeitos da IEJ separadamente e para diferentes idades e escolaridades, verifica-se que a iniciativa é eficaz para todos os subgrupos. Existe alguma heterogeneidade: os indivíduos mais velhos (25 a 29 anos) beneficiam mais, pelo menos em termos de probabilidade de emprego, de uma duração mais curta no caso de estágios; além disso, os programas de estágio parecem ter um efeito positivo maior para os indivíduos com qualificações mais altas, enquanto as medidas de apoio à contratação parecem ser mais eficazes para os indivíduos com menor escolaridade, mesmo quando combinados com estágios.

É recomendado que i) se dê continuidade aos estágios e apoios à contratação pelos efeitos comprovados na capacidade de conter o agravamento do desemprego jovem; ii) se aposte mais nos jovens NEET desfavorecidos e em melhorar os mecanismos de divulgação sinalização, diversificar os apoios e as redes de parceiros; iii) se melhorar o sistema de governança, apostando num maior envolvimento e concertação dos ministérios, maior cooperação vertical e horizontal de modo a garantir uma melhor interoperabilidade da plataforma da Garantia Jovem com outras respostas públicas para desse modo aumentar a abrangência.

Avaliadores: IESE–Instituto de Estudos Sociais e Económicos e PPLL–Consult



Mais 274 mil jovens em vias profissionalizantes do ensino básico e secundário

Para aumentar a **qualificação** foi feita uma aposta nas seguintes **modalidades de ensino e formação**, com tradução nas seguintes **realizações**:

- Na **educação e formação de jovens**, onde se incluem as intervenções com vista à promoção da qualidade do sistema de ensino e o combate ao abandono escolar ou a promoção das vias profissionalizantes (tendo presente o ajustamento das qualificações com as necessidades do mercado de trabalho) foram apoiados mais de 274 mil jovens em vias profissionalizantes do ensino básico e secundário;
- Na **formação superior e avançada**, como atestam os mais de 16,7 mil jovens e adultos apoiados em cursos pós-secundário (Cursos Técnicos Superiores Profissionais – TeSP), ou os mais de 7 400 bolseiros de doutoramento apoiados;
- Na **aprendizagem ao longo da vida e formação de adultos**, com mais de 73 mil adultos apoiados em modalidades de longa duração de dupla certificação e 733 mil participações de empregados em unidades de curta duração.
- Na **infraestrutura, educação digital e digitalização dos processos educativos**, na sequência da resposta à pandemia, estando previstos 174,5 mil equipamentos informáticos atribuídos a escolas e cedidos a alunos carenciados e 79,5 mil equipamentos informáticos atribuídos a escolas e cedidos a professores (distribuídos pelas regiões menos desenvolvidas, em transição e mais desenvolvidas).

Foram igualmente apoiados projetos infraestruturais e de melhoria dos equipamentos escolares: até final de 2020 tinham sido financiadas 758 escolas ou infraestruturas de acolhimento de crianças ou de educação apoiadas com capacidade para 372 mil alunos.

Na **qualificação inicial**, os últimos dados disponíveis apontam para **resultados** muito positivos: em 2020, no nível ISCED 2, 83% dos alunos transitaram para o ano seguinte e houve 83% de diplomados nas ofertas formativas dirigidas à promoção do sucesso educativo; no nível ISCED 3, 67% de diplomados nos cursos de dupla certificação e 56% de diplomados nos cursos de aprendizagem. Seis meses após a conclusão dos cursos profissionais 65% dos estudantes estavam empregados ou tinham prosseguido os estudos.

Estes resultados ajudam a explicar a redução verificada das taxas de retenção e desistência ao nível do ensino básico (de 10% em 2013/2014 para 2,2% em 2019/2020) e secundário (de 18,5% em 2013/2014 para 8,5% em 2019/2020), sublinhando-se, igualmente, o papel dos **cursos profissionais** onde os alunos apresentam taxas de conclusão 30 p.p. acima dos alunos dos cursos científico humanísticos, com perfis equiparáveis²³.

A **aprendizagem ao longo da vida** tem contribuído para o aumento do nível de qualificações nos adultos e para o ajustamento das competências ao mercado de trabalho (população adulta com pelo menos o secundário subiu de 27% em 2007 para 55% em 2020).

²³ Vide 'Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos Jovens'.

Do conjunto de adultos que participaram em cursos de certificação escolar e/ou profissional, 56% obtiveram uma certificação. Também a qualidade do sistema de ensino foi melhorada com 96% dos docentes e outros agentes de educação e formação a concluírem ações de formação contínua.

A aposta na **inclusão social ativa e combate à pobreza** teve impacto nas seguintes áreas:

- Na **melhoria da empregabilidade e participação ativa** dos desempregados e de outros grupos desfavorecidos, através do desenvolvimento de competências e do aumento do nível de qualificações, garantindo mais 1 milhão de participações de desempregados em ações de formação em unidades de curta duração, sem esquecer as 64 mil participantes em ações de trabalho socialmente necessário.
- No reforço da **Inclusão ativa e promoção de igualdade de oportunidades**, apoiando cerca de 21 mil participações de pessoas com deficiência e incapacidade em ações de formação, bem como promovendo o acesso e conclusão do ensino superior aos mais carenciados financiando bolsas de ação social escolar a mais de 117 mil estudantes. Destaque ainda para o apoio aos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), nos quais se têm desenvolvido ações pedagógicas inovadoras que têm contribuído para a melhoria do sucesso das aprendizagens, a redução gradual do abandono escolar ou o maior envolvimento da comunidade escolar nestes projetos.
- No **desenvolvimento da inovação e experimentação social** por via do apoio a 266 projetos dedicados em exclusivo a esta temática.
- Na **Luta contra todas as formas de discriminação e violência**, garantindo: i) ações de sensibilização, campanhas e apoio financeiro e técnico a 81 organizações da sociedade civil sem fins lucrativos; ii) cerca de 7 mil participações em formações para públicos estratégicos; iii) o combate a violência de género e doméstica abrangendo 3662 vítimas através de apoios a instrumentos específicos de proteção.
- Nas **intervenções de âmbito territorial e alargamento da oferta de serviços sociais e de saúde** com mais de 785 equipamentos e, por esta via, aumentando o acesso das populações a serviços sociais de interesse geral.

Apoiadas bolsas para mais de 117 mil estudantes carenciados do ensino superior

Como principais **resultados** destacam-se os seguintes: foram certificadas 94% das participações em unidades de formação de curta duração, 90% das participações em percursos formativos, 74% das participações de pessoas com deficiência ou incapacidades e 65% dos estudantes apoiados pela ação social no ensino superior concluíram o grau de ensino no tempo esperado (níveis ISCED 5, 6, e 7). Foram concluídos 82% dos projetos de inovação e experimentação social, 78% dos projetos direcionados a populações/territórios vulneráveis (no PO ISE, 48% no PO Lisboa).

Nos **Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes** (CNAIM) foram realizados mais de 410 mil atendimentos, sendo que 84% dos utentes consideraram-se satisfeitos com a informação prestada. A governança intersectorial proporcionada no âmbito dos CNAIM é reconhecida a nível internacional como boa prática no acolhimento e integração de migrantes, tendo o Alto Comissariado para as Migrações sido premiado, em 2019, pelas Nações Unidas com o prémio de serviço público.



Os indicadores da Estratégia Europa 2020 evoluíram de forma muito positiva e ultrapassaram as metas definidas para 2020. Os FEEL contribuíram de diferentes modos para a melhoria do emprego, das qualificações e da inclusão social

Taxa de emprego em 2020 muito próxima da meta da EE2020, enquanto o abandono escolar precoce abaixo da UE e da meta estabelecida para 2020

A **taxa de emprego** cresceu de forma sustentada desde 2013 até 2019, ano em que ultrapassou a meta da Estratégia Europa 2020 (76,1%). Em 2020 ficou-se pelos 74,7%, apenas 3 décimas de p.p. abaixo da meta (vide capítulo 2.3). Significa, por isso que existem aproximadamente 75 pessoas empregadas em cada 100 residentes, na faixa etária entre os 20 e os 64 anos. A taxa de emprego feminina em Portugal está 5,1 p.p. acima da taxa da UE27 (a masculina 0,3 p.p. abaixo), sinal de uma elevada participação feminina no mercado de trabalho português. Os apoios ao emprego concedidos no âmbito do Portugal 2020, bem como o apoio à atividade empresarial, nomeadamente ligada à investigação, desenvolvimento e inovação, bem como a projetos de empreendedorismo local, contribuíram para esta performance em matéria de emprego.

Nos dois indicadores da Estratégia Europa 2020 relacionados com a **qualificação** também houve uma evolução muito favorável. A **taxa de abandono escolar precoce** caiu para um quarto do valor que registava 15 anos antes e ficou abaixo da meta definida para 2020 (vide capítulo 2.3). A taxa de abandono foi de 8,9% o que significa que 9 em cada 100 jovens entre os 18 e os 24 anos não concluiu o ensino secundário, um valor que contrasta com os 38 em cada 100 registados em 2005. As intervenções do Portugal 2020 associadas ao apoio das vias profissionalizantes do ensino secundário e o apoio a abordagem direcionadas (e.g. TEIP, Programas de Sucesso Educativo) contribuem para a evolução verificada nos últimos anos, continuando o histórico contributo dos Fundos da Política de Coesão para a trajetória de convergência de Portugal face à UE.

A **proporção de população diplomada com o ensino superior** em 2020 atingiu praticamente a meta estabelecida na Estratégia 2020: 40% das pessoas entre os 30 e os 34 anos com diploma de ensino superior (vide capítulo 2.3). Os apoios dos Fundos da Política de Coesão à ação social no ensino superior para os alunos mais carenciados, aos cursos Técnicos Superiores Profissionais (cTESP) e à continuação dos estudos superiores, nomeadamente à formação avançada, bem como os diversos apoios ao emprego e à atividade económica contribuíram para este resultado, quer por via dos apoios à conclusão do 1.º ciclo de estudos superiores, quer pela contribuição que deram para o aumento das oportunidades de emprego que permitiu reter estes jovens em Portugal.

Redução das pessoas em risco de pobreza 2,5 vezes superior à meta para 2020

Em 2020 houve menos 720 mil **pessoas em risco de pobreza e exclusão social**, número muito superior ao definido na meta da EE2020 para 2020: menos 200 mil pessoas em risco. O contexto de pandemia e a crise que se perspetiva irá seguramente inverter esta tendência positiva e recolocar a questão da pobreza e exclusão social no centro das preocupações futuras. O FSE contribui de forma decisiva para se quebrar o ciclo intergeracional de pobreza e para se reduzir o fenómeno da exclusão social, ao promover iniciativas que visam a criação de emprego, o reforço das competências sociais e profissionais, a participação ativa, a igualdade de oportunidades, o combate às discriminações ou a melhoria do acesso a bens e serviços essenciais ainda que não apoie diretamente medidas de acréscimo ao rendimento das pessoas.

A aproximação do fim de um ciclo e início de outro, num contexto de pós pandemia, remete-nos para a análise dos **constrangimentos atuais** e para a definição de **novos objetivos** e **desafios estratégicos** para a próxima década

A **Estratégia Portugal 2030** resume as opções de política pública do Estado português para a próxima década e assume-se como o documento enquadrador que pretende dar resposta aos desafios futuros. Aponta novos caminhos sem deixar de ser tributária das soluções que têm vindo a ser trilhadas com o apoio do PT2020 na promoção do emprego, na elevação do nível médio de qualificações dos portugueses e na promoção da inclusão e de condições de vida dignas.

É assim possível estabelecer uma ligação de continuidade entre as medidas que têm vindo a ser apoiadas pelo PT2020, no âmbito destes domínios temáticos, e a Estratégia 2030, designadamente em duas das suas quatro Agendas.

No caso do domínio temático do emprego e inclusão social, existe uma ligação estreita com a Agenda 1 “As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade”, nos seus cinco domínios estratégicos: Sustentabilidade demográfica; Promoção da inclusão e luta contra a exclusão; Combate às desigualdades e promoção da igualdade de oportunidade; Resiliência dos sistemas de saúde e; Garantia de habitação condigna e acessível.

Por sua vez, no caso do domínio temático do capital humano/qualificações, existe uma correlação muito forte com a Agenda 2 “Digitalização, Inovação e Qualificações como Motores do Desenvolvimento”, especificamente no domínio estratégico relativo à “Qualificação dos recursos humanos”.

A tabela seguinte identifica o nível de intensidade das relações entre as tipologias de intervenção do Portugal 2020 e os domínios estratégicos da Estratégia 2030.

Tabela 11: Relação entre o PT2020 e os domínios da Estratégia 2030 no emprego, qualificação e inclusão social

Grandes domínios Tipologia de intervenção	Agenda 1 As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade					Agenda 2 Digitalização, Inovação e Qualificações como Motores do Desenvolvimento	Peso no PT2020 (% do programado)	Valor do fundo programado (M€)
	Sustentabilidade Demográfica	Promoção Inclusão e luta contra a exclusão	Combate às desigualdades, promoção ig. oportunidades	Resiliência do sistema de saúde	Garantia de habitação condigna e acessível	Qualificação dos recursos humanos		
Emprego							7,0%	1 489
Apoios ao emprego	*	***	*	*		*	3,0%	649
Apoios ao emprego Jovem	***	*	*			*	2,1%	450
Empreendedorismo	*	***	*			*	1,8%	381
Igualdade de género e conciliação	***	*	***				0,0%	8
Qualificação							22,7%	4 858
Qualidade do sistema e combate ao abandono	*	*	*			***	2,9%	624
Promoção das vias profissionalizantes		*	*			***	8,3%	1 769
Aprendizagem longo da vida, formação adultos	*	*	*	*		***	4,5%	966
Formação Superior e Avançada		*	*			***	3,8%	821
Infraestruturas de Educação		*	*			***	3,2%	678
Inclusão Social							10,9%	2 343
Formação para a empregabilidade		***	*			***	3,6%	763
Inclusão ativa de grupos vulneráveis		***	*	*	*	*		
Inclusão de imigrantes e minorias étnicas	***	*	***	*	*	*		
Inclusão pop. c/deficiência/incapacidade		***	*	*		*	3,5%	745
Ação social para alunos carenciados do superior		***	*			***		
Inovação/experimentação social + Voluntariado	*	***	*			*		
Intervenções integradas em territórios vulneráveis		***	*	*	*			
Luta contra discriminações e violência		*	***		*	*	0,2%	49
Serviços e infraestruturas sociais e de saúde	*	*	*	***			3,7%	786
TOTAL (% do fundo programado no PT2020)							40,6%	8 690

Os principais **desafios estratégicos** que se colocam hoje **na área do emprego**, identificados na Estratégia 2030, dizem respeito à necessidade de se criar mais e melhor emprego, aumentar a população residente e melhorar a participação das pessoas mais velhas na sociedade.

Tal como referido no capítulo 2.2. “Dinâmica do mercado de trabalho”, ao longo de 2020 perderam-se quase 100 mil empregos, atingindo-se, no final do ano, uma taxa de desemprego de 7,1%. Por sua vez, o número de jovens NEET (15–24 anos) em 2020 é de 181 mil jovens.

Portugal mantém índices elevados de segmentação do mercado de trabalho e de precaridade laboral, sendo este um desafio estrutural, como refere a Comissão Europeia nas mais recentes Recomendações Específicas por País (REP). A elevada segmentação do mercado de trabalho e a incidência excessiva de contratos precários fragiliza a estabilidade e segurança laboral, as perspetivas de progressão na carreira e os rendimentos dos trabalhadores, em especial dos mais jovens, e prejudica, igualmente, os níveis de competitividade e produtividade do tecido empresarial e da economia portuguesa no seu conjunto, colocando desafios à sustentabilidade da Segurança Social.

A não utilização do pleno “potencial” da mão de obra (e.g. jovem e desempregada) ou as novas formas de procura de emprego (e.g. plataformas digitais), a par da necessidade de encontrar respostas ajustadas a diferentes perfis de desempregados, introduz uma pressão acrescida sobre os serviços públicos de emprego (SPE) e na cooperação com as empresas e os centros de formação.

Apesar de, nas últimas décadas, se ter apostado na maior adaptabilidade dos trabalhadores, o nível de reconversão profissional é, ainda, incipiente para fazer face aos desafios suscitados associados à digitalização da economia, nomeadamente quanto ao futuro de algumas atividades profissionais.

A estes fatores, soma-se um **envelhecimento crescente da população** e uma **redução da população em idade ativa**. As projeções mais recentes apontam para que, em 2080, Portugal tenha, apenas, cerca de oito milhões de habitantes (redução de 23% na população residente) o que, a confirmar-se, configuraria um dos maiores decréscimos populacionais da Europa. Esta redução deverá ser ainda mais acentuada na população em idade ativa e disponível para trabalhar (-37%), no que corresponde a uma perda líquida de um quarto da população portuguesa (ver caixa). A leitura destas projeções deve ser efetuada com as necessárias cautelas, nomeadamente porque não incorporam os efeitos diretos e indiretos da pandemia.

Envelhecimento
crescente da
população
portuguesa

Caixa 8: Projeções demográficas para 2080 e comparação com situação atual (2018)

Perda de população, dos atuais 10,3 para 8,2 milhões de pessoas.

O **número de jovens** diminuirá de 1,4 para cerca de 1,0 milhões. Mesmo admitindo aumentos no índice sintético de fecundidade, prevê-se uma diminuição do número de nascimentos motivada pela redução de mulheres em idade fértil, como reflexo de baixos níveis de fecundidade registados em anos anteriores.

O **número de idosos** (65 e mais anos) passará de 2,2 para 3,0 milhões.

O **índice de envelhecimento** quase duplicará, passando de 159 para 300 idosos por cada 100 jovens, em resultado do decréscimo da população jovem e do aumento da população idosa.

A **região mais envelhecida** será a Região Autónoma da Madeira, com este índice a atingir os 429 idosos por cada 100 jovens, e a região menos envelhecida será o Algarve, com um índice de 204.

A **população em idade ativa** (15 a 64 anos) diminuirá de 6,6 para 4,2 milhões de pessoas.

O **índice de sustentabilidade potencial** passará de 259 para 138 pessoas em idade ativa, por cada 100 idosos.

INE, 31 de março de 2020

A temática **do envelhecimento, que se quer ativo e saudável**, tem ganho centralidade nas preocupações das políticas públicas. As pessoas idosas devem ter a oportunidade de continuar a trabalhar se assim o desejarem, manter uma participação ativa na sociedade e ter acesso a programas de educação e formação. Viver mais também significa estar mais exposto a riscos, como a vulnerabilidade do estado de saúde, o isolamento social e a solidão, a dependência física, mental e também económica, a estigmatização e os abusos, quer físicos, quer psicológicos, financeiros ou materiais, por discriminação, ou por negligência.

A **baixa natalidade** constitui-se, igualmente, como um constrangimento estrutural em Portugal que apresenta a 5ª taxa de natalidade mais baixa da Europa, num rácio de 8,4 nascimentos por cada mil habitantes, existindo ainda, no nosso país, outras condicionantes que dificultam a opção de se ter mais filhos. Neste âmbito, verificam-se **dificuldades no acesso a equipamentos e serviços de acolhimento a crianças** (creches, jardins de infância e ATL) pela sua inexistência, pela distância casa/trabalho ou por fatores económicos (apenas 36 % das crianças cujas famílias se encontram no terço inferior da distribuição do rendimento disponível e cerca de 60 % nas famílias do terço superior são acolhidas nas creches). O acesso aos jardins de infância também não está garantido a todas as crianças dos 4 aos 6 anos em algumas das regiões do país, tendo em conta os novos fluxos de natalidade e imigração.



Estas transformações da sociedade portuguesa também tiveram como resultado a existência de um número insuficiente de estruturas sociais de apoio, sobretudo a pessoas idosas e a pessoas com deficiência ou incapacidades. A taxa de cobertura média das principais respostas sociais em Portugal Continental para apoiar as pessoas idosas (e.g. centros de dia, estruturas residenciais e serviços de apoio domiciliário), cifrou-se em 2019 em 12,5%, valor que reflete uma oferta ainda muito aquém das atuais necessidades.

Outro fator que justifica os baixos níveis de natalidade, além das condições para o exercício da parentalidade, é a **difficuldade de conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal**, bem evidente durante a pandemia e nos indicadores “Balanço Vida-trabalho” do índice de bem-estar do INE, que têm vindo a piorar desde 2012, ou nos indicadores do Eurobarómetro, em que uma grande proporção dos respondentes diz não ter acesso a formas flexíveis de trabalho na sua organização. O atual volume de pessoas a trabalhar a partir de casa e o incremento e valorização do papel dos ‘cuidadores informais’ veio colmatar algumas dessas lacunas, mas trouxe também maior desigualdade de género e outros desafios (como é referido no capítulo 2.2).

Apesar da quebra de nascimentos, a população portuguesa aumentou 19 mil pessoas no último ano para 10,3 milhões de habitantes, um aumento sustentado pela imigração. Por essa razão, a sustentabilidade demográfica e as dinâmicas do mercado de trabalho não podem ser equacionadas sem se considerar as **questões migratórias** que colocam, igualmente, desafios incontornáveis na afirmação dos direitos humanos, de solidariedade e de integração.

Outra problemática diz respeito às **discriminações em razão do sexo** (diretas e indiretas) que impedem a garantia de tratamento igual a mulheres e homens, bem como a existência de estereótipos sobre os comportamentos considerados “socialmente adequados” e sobre os papéis que ambos devem desempenhar. Estas desigualdades manifestam-se, por exemplo, na participação no mercado de trabalho e nos rendimentos (e.g. disparidade salarial de 14,9% em 2017 e disparidade nas pensões de 32%), na feminização da precariedade e da pobreza ou nos processos de tomada de decisão (e.g. as mulheres correspondem a 17% dos órgãos de administração das empresas cotadas, 35% dos órgãos de administração das empresas no setor empresarial local e 32% no setor do empresarial do Estado, 28% das dirigentes superiores da administração pública local e 38% na central).

Como o principal **desafio estratégico** na **área das qualificações** a Estratégia 2030 preconiza a necessidade do reforço das qualificações e das competências dos portugueses.

O legado de **baixas qualificações** em diversas gerações de pessoas ativas continua a limitar a evolução da empregabilidade e a produtividade. A generalização do acesso à educação na população portuguesa ocorreu numa fase muito tardia (após 1974) o que explica, em parte, a existência de meio milhão de adultos analfabetos, 1/3 dos quais em idade ativa, ao qual acresce cerca de um milhão de adultos sem o nível básico de literacia e 1 milhão e 300 mil pessoas (1/4 da população ativa) sem o ensino básico completo. Apesar da taxa de escolaridade da população portuguesa ISCED 3–8 (de 25 a 64 anos) ser, atualmente, a mais alta de sempre (55,4%), ainda assim, é bem menor que a média da UE (79%). Também o nível de qualificações dos trabalhadores é inferior à UE uma vez que abrange em Portugal cerca de metade da população entre os 25 e os 64 anos (48%), em contraste com 22% que se verifica a nível europeu.

Apesar dos consideráveis progressos realizados na última década na **redução do abandono escolar precoce**, Portugal ainda se debate com problemas nesta área, concentrados sobretudo em determinados territórios (e.g. R.A. Açores e R.A. Madeira) e grupos sociais vulneráveis (e.g. as PCDI 27,4% para Portugal e 23,6% para a UE). No contexto de novos modelos de ensino e aprendizagem assentes nas novas tecnologias, importa apostar nas competências quer dos alunos, quer dos professores.

Portugal deve procurar melhorar o **ajustamento entre o sistema de educação/formação e de emprego**, tornando a educação dos adultos mais adequada às atuais necessidades do mercado de trabalho. Verifica-se ainda um **desajustamento entre as áreas de formação oferecidas e aquelas que são procuradas** em cada território, entre a organização da oferta formativa ou as características dos formandos e as necessidades do mercado de trabalho.

No caso da **formação avançada** (doutoramento e pós-doutoramentos), apesar de se verificar uma elevada empregabilidade neste nível educativo, ela é ainda muito escassa fora do meio académico (apenas, cerca de 15%).

Os últimos anos têm revelado, ainda, algumas **debilidades no sistema de educação e formação**, quer ao nível da preparação pedagógica dos docentes, nomeadamente no uso de recursos digitais e na escassez de oportunidades de formação, quer ao nível de equipamento informático e do acesso à internet nas escolas. É necessário preparar as escolas, professores e alunos para o desenvolvimento de competências digitais no trabalho escolar e no uso das tecnologias para apoiar as aprendizagens na sala de aula.

O **baixo nível de competências digitais** prejudica a inclusão, a empregabilidade e a competitividade. O Relatório para Portugal do Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (2019) refere que 50% da população portuguesa ainda não possuía competências digitais básicas necessárias para utilizar eficazmente a Internet e 30% não tinham quaisquer competências digitais, quando na UE os números eram 43% e 17%, respetivamente. Existe, em Portugal, um défice de profissionais com competências tecnológicas (18% da população ativa não têm competências digitais por oposição a 10% da média da UE). É neste contexto que, enquanto a maioria dos países da UE aumentou a quota de emprego especializado TICE, Portugal está entre os países com menor proporção de trabalhadores nessas funções: 2,4%, muito abaixo dos 3,7 da UE28.

A Estratégia 2030 tem como principais **desafios estratégicos na área da inclusão social** a necessidade de se combater a exclusão social e erradicar a pobreza, tornar o sistema nacional de saúde mais eficaz, garantir a habitação condigna e acessível a todos e reduzir as desigualdades.

Apesar das medidas para combater o **desemprego de longa duração e o estrutural** abrangerem sobretudo pessoas com menores qualificações, seniores e outros grupos com particulares dificuldades de integração profissional (e.g. PCDI), a sua eficácia continua a ser um desafio. Os fenómenos de desigualdade, exclusão e discriminação estão muito associados a **populações com muito baixa literacia** em áreas tão dispareas como a literacia financeira, saúde, ambiente ou cidadania (em Portugal, existe um milhão de adultos sem o nível básico de literacia e mais meio milhão de adultos analfabetos, 1/3 dos quais em idade ativa) ou **socialmente vulneráveis** (e.g. pessoas com deficiência ou incapacidades, idosos, minorias étnicas, ex-reclusos, ex-toxicod dependentes) que veem comprometida a sua inclusão e participação na sociedade. O



aumento do risco de pobreza junto destes desempregados deve-se, sobretudo, à condicionalidade no acesso às prestações de desemprego e à situação de relativa desproteção e precarização no mercado de trabalho, sujeitos a lógicas de intermitência entre situações de emprego e desemprego (a taxa de risco de pobreza dos empregados em Portugal é, ainda, de 10,8%, enquanto que na UE este valor baixa para os 9%).

No caso da **integração profissional das pessoas com deficiência ou incapacidades**, apesar da situação ter vindo a melhorar (taxa de emprego de 50,5 % contra 48,1% na UE), o número de pessoas empregadas continua muito reduzido, tanto no setor público como no privado (representando apenas 0,5 % da mão de obra, face a uma quota estabelecida por lei de 2%).

O **combate à discriminação**, ao idadismo e ao racismo, bem como a promoção de um diálogo intercultural e inter-religioso é um tema incontornável no panorama nacional. Alguns dados mostram, por exemplo, que cerca de $\frac{1}{5}$ das pessoas em Portugal já foi, ou conhece quem já tenha sido, vítima de agressões homofóbicas ou transfóbicas. Nos últimos 6 anos, tem-se verificado, um aumento anual de queixas, participações ou denúncias recebidas pela Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (e.g. 346 queixas em 2018 para 436 em 2019) e um registo médio de casos de violência doméstica (maus-tratos físicos e psíquicos, ameaças, coação, injúrias, difamação e crimes de natureza sexual) na ordem dos 17.600 casos/ano, de acordo com os relatórios compreendidos entre 2015 e 2020 da APAV– Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

Portugal tem ainda **carências habitacionais graves** e os denominados “bairros sociais” têm contribuído para fenómenos de periferização, segregação e homogeneidade social, tendo como resultado, em certos casos, o agravamento de dinâmicas de exclusão. Por outro lado, não têm existido medidas de política pública para os que não conseguem aceder a uma habitação adequada no mercado a preços comportáveis. Ao mesmo tempo, a “pobreza energética”, isto é, a incapacidade de as famílias aquecerem ou arrefecerem adequadamente as suas casas (quer por insuficiência de rendimentos, quer pela má qualidade energética das habitações) deverá atingir, nos próximos anos, entre 8% e 14% da população portuguesa.

A **taxa de risco de pobreza após transferências sociais**²⁴ atingiu em 2018 um mínimo histórico dos últimos 20 anos, fixando-se em 17,2%. A **privação material severa**²⁵ atingiu 5,6% da população portuguesa em 2019 (com particular incidência na R.A Açores, 13,1%). Apesar das melhorias registadas nos últimos anos nos indicadores sociais, Portugal encontra-se ainda numa posição desfavorável por comparação com as médias europeias, com tendência para um agravamento da situação tendo em conta os efeitos sociais e económicos da pandemia. Acresce a necessidade de um apoio reforçado às crianças como o grupo etário mais vulnerável (e.g. a pobreza infantil continua a ser elevada nas famílias com três ou mais filhos a cargo e nas famílias monoparentais).

Segundo a OCDE, Portugal faz parte dos países em que as pessoas com um rendimento próximo da mediana são mais suscetíveis de registar uma mobilidade no sentido descendente do que ascendente na escala dos rendimentos. Em média, os descendentes de uma família pertencente aos 10% com mais baixos rendimentos da distribuição de rendimentos necessitam de 4 ou 5 gerações para se

²⁴ Proporção da população cujo rendimento se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60% do rendimento mediano por adulto após o pagamento de apoios à família, educação, habitação, doença/invalidez, desemprego e combate à exclusão social (exclui pensões).

²⁵ Proporção da população que não tem acesso a 4 de 9 itens: 1) assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada (sem recorrer a empréstimo); 2) capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa; 3) Atraso em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações ou despesas correntes; 4) capacidade para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; 5) capacidade para manter a casa adequadamente aquecida; 6) disponibilidade de máquina de lavar roupa; 7) disponibilidade de televisão a cores; 8) disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel; 9) disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto).

aproximar do rendimento médio. Apesar de ter vindo a diminuir nos últimos anos, a **desigualdade de rendimentos** continua acima da média da UE. A relação entre os 20% com rendimentos mais elevados face aos 20% com menores rendimentos (rácio S80/S20) diminuiu, de 5,9 em 2016 para 5,2 em 2018 (com a R.A Açores a apresentar, mais uma vez, o maior distanciamento – 7,3%).

Caixa 9: Os apoios do PRR no âmbito do Objetivo de Política 4 do Portugal 2030 para um país mais social e inclusivo

A partir da Estratégia 2030 e dos constrangimentos acima identificados, é importante sublinhar as complementaridades e sinergias existentes entre diferentes programas e fontes de financiamento, designadamente o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e o Portugal 2030. O PRR está presente nas três áreas de intervenção do OP4 com a forte aposta que faz na melhoria das condições de trabalho, no sistema de saúde, nas respostas sociais e de habitação, nas competências e qualificações dos portugueses, sem esquecer os apoios direcionados à Administração pública e à escola digital. Além de outras reformas e investimentos que contribuem indiretamente promover o emprego e melhorar a qualidade de vida das populações enquadradas nas dimensões da Transição climática e digital.

Na área do **emprego**, o combate à precariedade e segmentação do mercado de trabalho tem lugar central na componente C6 “Competências e qualificações”, existindo para o efeito investimentos de promoção do trabalho digno e incentivos à criação de emprego permanente.

Para a **qualificação** da população portuguesa contribuem diretamente duas componentes – C6 “Competências e qualificações”) e C20 “Escola digital” – que permitem a reforçar a capacidade de resposta do sistema de educação e formação aos novos desafios:

- i) modernizando a oferta e os estabelecimentos do ensino e formação profissional;
- ii) fornecendo soluções para aumentar a formação superior nas áreas das ciências, tecnologias, engenharias, artes/humanidades e matemática (STEAM, acrónimo em inglês);
- iii) apostando na melhoria das qualificações da população adulta, seja de nível básico seja de nível superior;
- iv) criando condições para a inovação educativa e pedagógica e para a modernização do sistema educativo: melhoria da conectividade e promoção da utilização universal de equipamentos tecnológicos e digitais e de recursos digitais no processo de ensino-aprendizagem e de avaliação.

Nesta área é importante referir, também, o papel da componente C19 “Administração Pública Mais Eficiente”, na parte relativa à capacitação da Administração Pública e formação de trabalhadores e gestão do futuro e da C16 dado o contributo esperado para a formação de ativos empregados na área digital (Programa Emprego + Digital 2025).

Importa, ainda, destacar os apoios do PRR dirigidos à **inclusão social** com a mobilização de três componentes com complementaridades diretas muito relevantes. A componente C1 “Serviço Nacional de Saúde” com o reforço da capacidade do SNS, concretamente com mais respostas nos cuidados de saúde primários e nas redes de cuidados continuados e paliativos; na saúde mental e demências, apostando-se na desinstitucionalização dos doentes; no apoio à vida ativa e promoção da atividade física e desportiva; e, ainda, no reforço dos equipamentos dos hospitais do Seixal, Sintra e Lisboa.

A componente C2 – “Habitação” que vem dar resposta à necessidade de reforço do parque habitacional público, à carência de habitações adequadas, nomeadamente reabilitando habitações desadequadas, inseguras ou insalubres. Esta componente contempla igualmente uma bolsa dedicada ao alojamento urgente e temporário que pretende fazer face à procura de alojamentos de emergência/acolhimento por parte de, nomeadamente, refugiados, vítimas de violência ou pessoas em situação de sem abrigo.

Incluem-se, igualmente, empréstimos para aumentar o parque público de habitação e para o alojamento estudantil a custos acessíveis e, dessa forma, promover a generalização o acesso à habitação e no caso dos estudantes, ao ensino superior. Igualmente relevante é a componente C3 “Respostas sociais” que é dirigida às pessoas idosas, crianças e pessoas com deficiência ou incapacidades, com o objetivo da promoção da autonomia, do envelhecimento ativo e da conciliação entre vida profissional, pessoal e profissional.



3.5 Um país territorialmente mais coeso

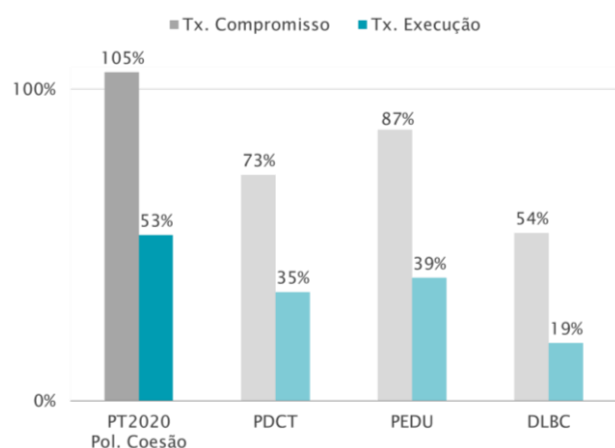
A mobilização Europeia de resposta à crise pandémica provocada pelo novo coronavírus originou o lançamento, em abril de 2020, de dois pacotes de medidas a nível europeu, as **Iniciativas de Investimento de Resposta ao Coronavírus CRII e CRII+**, com impacto na (re)programação e execução dos Instrumentos Territoriais

A resposta à pandemia implicou reequacionar as alocações de verbas nos Instrumentos Territoriais

No que diz respeito à abordagem territorial do Portugal 2020 e aos instrumentos territoriais que nela estão ancorados, o ano de 2020 ficou também marcado pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19). “A resposta à crise desencadeada (...) implicou adaptar e reequacionar a programação dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais e dos Fundos que integram a Política de Coesão no âmbito do Portugal 2020, visando, entre outras dimensões, contribuir para a estabilização económica e social do país. Com esse objetivo, a reprogramação do Portugal 2020 teve como principais linhas de atuação: aumentar o apoio ao investimento público, nomeadamente nas áreas sociais; apoiar a universalização da Escola Digital; aumentar o apoio ao emprego e aumentar o apoio à estabilização económica”²⁶. Esta reprogramação, para além do aumento da taxa de cofinanciamento, resultou no reforço de algumas das prioridades de investimento dos PDCT, como é o caso da PI 9.1 (9.4) no caso dos lares da terceira idade, da PI 9.7 saúde, da PI 10.1 no âmbito da escola digital e da PI 10.5 escolas (plano de remoção do amianto).

Outra resposta no contexto de crise de saúde pública surgiu com a alteração ao regulamento do Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SIEE) através da criação do Programa Apoio à Produção Nacional (base local), no âmbito das prioridades de investimento 8.8 (PDCT ou AG) e 9.10 (DLBC). Apesar destas alterações, em termos gerais, a implementação dos instrumentos territoriais, na componente dos fundos da Política de Coesão, continua a registar níveis de implementação significativamente abaixo do valor global do Portugal 2020, bem como dos principais Programas financiadores destes instrumentos, os PO Regionais, como pode ser verificado nos Boletins Trimestrais de Monitorização Territorial²⁷.

Figura 46: Taxa de compromisso e de execução por instrumento Territorial (Política de Coesão), dezembro de 2020



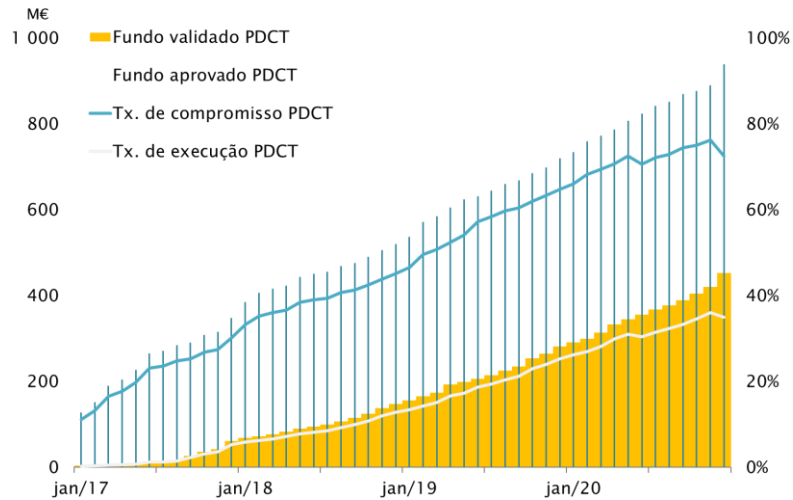
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

²⁶ Deliberação CIC N.º 24/2020

²⁷ Disponíveis em <https://www.adcoesao.pt/content/monitorizacao>.

A implementação dos pactos para o desenvolvimento e coesão (PDCT)²⁸, assim como os restantes instrumentos territoriais, apresentam ainda níveis globalmente baixos nesta fase do Portugal 2020. Apesar da evolução positiva da taxa de compromisso (+8 p.p. face ao final de 2019), esta não supera os 73% enquanto a taxa de execução fica-se pelos 35% (25% em final de 2019).

Figura 47: Evolução da taxa de compromisso e execução nos PDCT (apenas fundos da Política de Coesão), dezembro de 2020



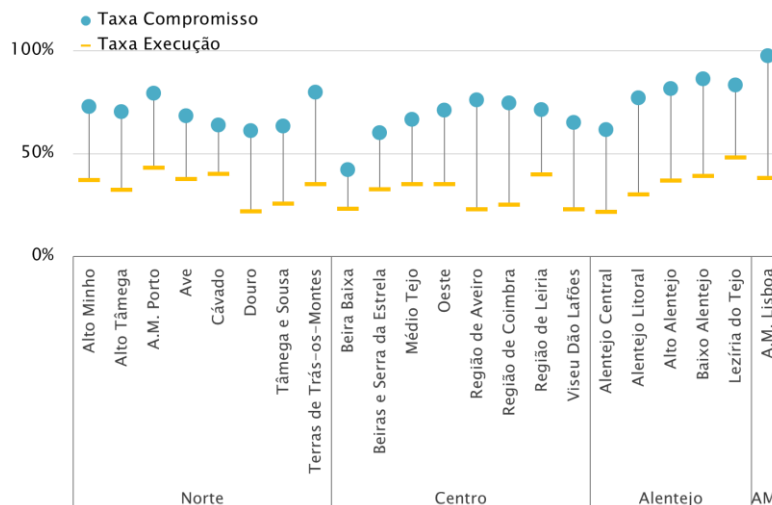
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

O conjunto dos **Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial** contratualizados (incluindo FEADER) totalizavam a 31 de dezembro de 2020 um volume de Fundos de 1.344 milhões de euros, distribuído regionalmente da seguinte forma: Norte (633 milhões de euros), Centro (409 milhões de euros), Alentejo (212 milhões de euros) e Lisboa (90 milhões de euros). Por Fundo, a distribuição era a seguinte: FEDER (971 milhões de euros), FC (13 milhões de euros), FSE (309 milhões de euros) e FEADER (50 milhões de euros).

Num quadro de uma implementação globalmente fraca, a A.M. Lisboa destaca-se com uma taxa de compromisso de 98%, enquanto na taxa de execução o destaque recai nas CIM da Lezíria do Tejo (48%) e na A.M. do Porto (43%). Nos polos opostos, encontra-se a CIM da Beira Baixa com uma taxa de compromisso de 42% e as CIM do Alentejo Central e do Douro ambas com taxas de execução de 22%.

Nenhum dos 22 PDCT apresenta taxas de execução superiores a 50%

Figura 48: PDCT – Taxa de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AM, dezembro de 2020



(*) Inclui operações FEADER.
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

²⁸ Só Fundos da Política de Coesão.

Considerando a classificação por setores institucionais das entidades beneficiárias das operações aprovadas nos fundos da Política Coesão ao abrigo dos PDCT, verifica-se que o maior valor de Fundo aprovado (710 milhões de euros / 76% do total) continua a ser mobilizado por organismos da Esfera Municipal (Administração Local e Setor Empresarial da Administração Local), seguindo-se a administração central (95 milhões de euros e 10%) e o setor empresarial (90 milhões de euros e 10%). Estes dois setores institucionais inverteram as suas posições face a 2019. Por sua vez, as Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL) mobilizaram apenas 43 milhões de euros (5% do total de Fundo aprovado, mais 2p.p. face ao ano transato).

A análise regional do Fundo aprovado no âmbito dos PDCT, por setores Institucionais, confirma os organismos da Esfera Municipal como os grandes beneficiários dos Fundos aprovados em todas as regiões em que existem PDCT, variando entre os 93% na Área Metropolitana de Lisboa (AML) e os 69% no Norte. Face ao período homólogo de 2019, a Esfera Municipal reforçou a sua posição na A.M. de Lisboa no Algarve, regredindo no Norte e no Centro. Destaca-se, face ao conjunto do país, a importância das operações do setor das Empresas nas regiões Centro e Alentejo (17% e 10%, respetivamente), enquanto o setor da Administração Central mobilizava 15% dos Fundos da região Norte e 11% no Centro.

Figura 49: PDCT – Fundo Aprovado, valor total por Setor Institucional, dezembro de 2020

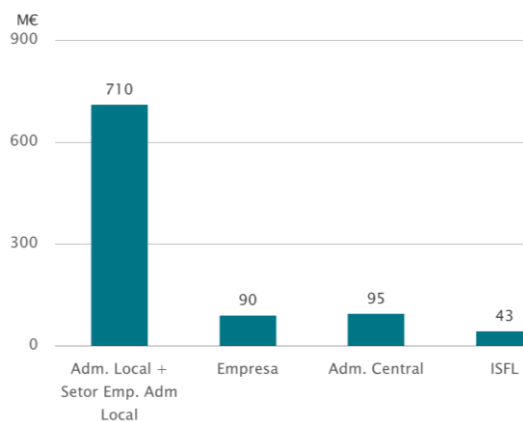
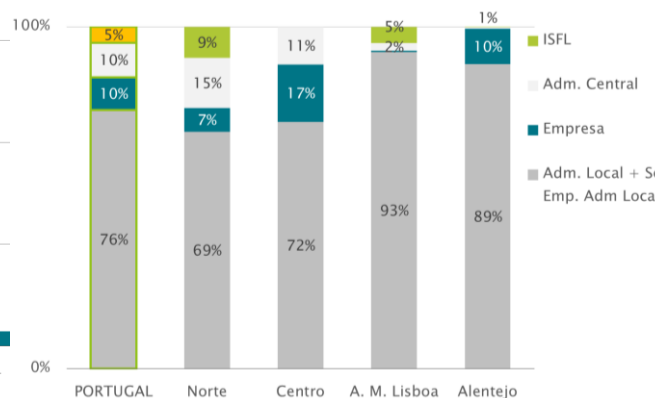


Figura 50: PDCT – Distribuição do Fundo aprovado por Setor Institucional por NUTS II, dezembro de 2020



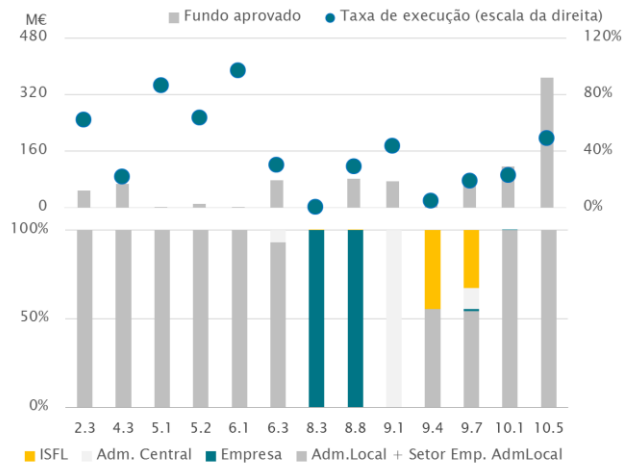
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

A Prioridade de Investimento (PI) que prevalece continua a ser a PI 10.5 (Infraestruturas educativas) com 368 milhões de euros de Fundo aprovado, seguida da PI 10.1 (Combate ao abandono escolar) com 116 milhões de euros, ambas mobilizadas quase na íntegra por entidades da Esfera Municipal. Logo de seguida surge a PI 8.8 (Apoio ao investimento em atividades por conta própria, microempresas e criação de empresas – FEDER) com 82 milhões de euros de Fundo aprovado, sendo este montante subscrito na sua totalidade por entidades empresariais (S12E), o mesmo sucedendo com a PI 8.3 (FSE).

Salienta-se que em sete das treze PI mobilizáveis através dos PDCT, os projetos aprovados são da exclusiva responsabilidade de entidades da Esfera Municipal. Apenas 3 PI não contam com intervenções da Esfera Municipal (as já referidas PI 8.3 e PI 8.8 e a PI 9.1 cuja totalidade das operações são de entidades da Administração Central).

Em termos de execução, constata-se que continuam a ser as PI com menores dotações contratadas (PI 5.1, PI 5.2 e PI 6.1, todas financiadas pelo PO SEUR/Fundo de Coesão) as que apresentam valores mais elevados (acima dos 64%). No polo oposto encontram-se ainda quatro PI com taxas de execução inferiores a 25%: a PI 9.4 e a PI 8.3 com menos de 5% de execução e as PI 9.7 (19%), 4.3 (22%) e 10.1 (23%). A PI 10.5, que regista maior dotação contratada (443 milhões de euros), apresenta uma taxa de compromisso de 83% e de execução de 49%.

Figura 51: PDCT – Fundo Aprobado, taxa de execução e distribuição por Setor Institucional por PI, dezembro de 2020



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Decorrente do atual contexto de crise de saúde pública provocado pela pandemia da doença COVID-19, surgiu no final de 2020²⁹, o **Programa de Apoio à Produção Nacional**. O principal enfoque deste programa são os setores da indústria e do turismo e tem como objetivos “reforçar e potenciar a competitividade das micro e pequenas empresas, designadamente as instaladas em territórios do interior, contribuindo para a sua resiliência, bem como para a expansão e modernização da capacidade produtiva nacional, assente na manutenção do emprego, fator crucial para as economias locais”³⁰. A criação desta medida, enquanto uma nova tipologia no âmbito do Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SIEE), abrange todos os Programas Operacionais Regionais do Continente, considerando as elegibilidades previstas em cada um, admitindo intervenções das AG, das CIM/AM (PDCT) ou dos GAL (DLBC).

Caixa 10: Os apoios ao microempreendedorismo e à criação de emprego: +Coeso e SIEE

O **+CO3SO** corresponde a um conjunto de programas transversais e multissetoriais dedicados a empresas, entidades da economia social e entidades do sistema científico e tecnológico. Visa o desenvolvimento social e económico dos territórios, com promoção de emprego qualificado e inovação e transferência de tecnologia, prevendo orçamentos dedicados ao Interior do país, adaptados às necessidades específicas destes territórios.

O +CO3SO inclui vários programas complementares: +CO3SO Emprego; +CO3SO Competitividade que inclui +CO3SO Conhecimento e o +CO3SO Digital todos exclusivamente para o Interior do país.

O **+ CO3SO Emprego** visa apoiar o emprego e o empreendedorismo, incluindo o empreendedorismo social, através do apoio à criação de postos de trabalho em pequenas e médias empresas) e entidades da economia

2020 ficou marcado pelas primeiras aprovações no âmbito do +Coeso

²⁹ Implementado através da alteração à Portaria n.º 105/2017, de 10 de março (SIEE).
³⁰ Diário da República n.º 225/2020, Série I de 2020-11-18

social. Este sistema é operacionalizado com opção pelas seguintes modalidades: + CO3SO Emprego Interior; + CO3SO Emprego Urbano; + CO3SO Emprego Empreendedorismo Social.

Este programa visa conferir apoios à criação de emprego e ao empreendedorismo, incluindo empreendedorismo social, previstos nos POR, mediante cofinanciamento do FSE, considerando as elegibilidades previstas em cada um desses programas e no âmbito das seguintes modalidades de intervenção: a) Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) dinamizadas pelos Grupos de Ação Local (GAL); b) PDCT dinamizados pelas CIM e pelas Áreas Metropolitanas; c) Outras intervenções de apoio ao empreendedorismo e criação de emprego alinhadas com as estratégias de desenvolvimento regional e de coesão territorial da iniciativa das Autoridades de Gestão.

A 31 de dezembro de 2020, este programa já contabilizava 170 operações aprovadas no valor de 11 milhões de euros tendo como principais promotores os GAL (163 operações aprovadas). Em termos regionais, o destaque vai para a Área Metropolitana de Lisboa com 86 operações (4,3 milhões de fundo aprovado), Alentejo com 48 operações (3,7 milhões de euros) e o Algarve com 36 operações (3,3 milhões de euros). A região Norte e o Algarve ainda não registam aprovações. Analisando por modalidade a procura tem incidido mais no +COESO emprego urbano (113 operações no valor de 7 milhões de euros), seguindo-se do +COESO interior (44 operações no valor de 6 milhões de euros). A 31 de dezembro de 2020 encontravam-se em análise 4.943 candidaturas, das quais 4.707 no âmbito dos GAL.

No final de maio de 2021, encontravam-se aprovadas 2231 operações, envolvendo um valor de fundo de 191 milhões de euros, que alavancava 231 milhões de euros de investimento total.

A tabela seguinte reflete o ponto de situação da implementação do **SIZE**, a 31 de dezembro de 2020, no qual inclui também as candidaturas submetidas no âmbito do Programa ATRAIR do PO Regional Centro e Norte. Todas estas candidaturas foram, no essencial, aprovadas em 2019.

Tabela 12: Ponto de situação do SIZÉ – PDCT/ AG e DLBC, dezembro de 2020

Unidade: mil euros

POR	PDCT e AG				DLBC				FSE				FEDER	
	8.3 (FSE)		8.8 (FEDER)		9.6 (FSE)		9.10 (FEDER)		FSE		FEDER			
	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado
Norte (*)	3 670	113	26 501	11 682	3 154	452	12 123	7 208	6 823	565	38 623	18 890		
Centro (*)	6 989	141	79 857	25 375	3 050	325	15 503	5 407	10 040	466	95 360	30 782		
Alentejo	1 185	201	15 232	10 993	3 637	753	21 153	10 574	4 821	954	36 385	21 567		
Lisboa	0	0	0	0	341	119	2 519	1 722	341	119	2 519	1 722		
Algarve	158	41	537	271	168	87	1 575	1 072	326	128	2 111	1 343		
Total	12 002	496	122 126	48 322	10 350	1 736	52 873	25 983	22 352	2 232	175 000	74 304		

(*) Inclui Programa ATRAIR.

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

A operacionalização do instrumento **Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)**, da responsabilidade dos GAL e dos respetivos Programas financiadores, mantinha, no final do ano de 2020, um total de 82 parcerias (54 rurais, 12 costeiros e 16 urbanos) com um volume global de Fundo contratado de 306 milhões de euros. Para este valor contribuem o FEDER (71 milhões de euros) e o FSE (80 milhões de euros) provenientes dos PO Regionais e que financiam as três vertentes, o FEADER (131 milhões de euros) do PDR2020 para financiamento da vertente rural e ainda o FEAMP (24 milhões de euros) para a vertente costeira, financiado pelo MAR2020.

No âmbito dos PO Regionais, que garantem financiamento nas três vertentes do DLBC, no final de 2020 encontravam-se aprovadas 3.319 operações com um volume de Fundo associado de 82 milhões de euros e um montante executado de 28 milhões de euros. Cerca de 77% do Fundo foi aprovado ao abrigo do SI2E, 13% no âmbito do +Coeso (dos quais 59% na vertente urbano), com os restantes 10% a distribuírem-se pelas elegibilidades associadas à promoção do sucesso educativo e inclusão social (PI 9.6/ FSE) e à promoção do património natural e cultural (PI 9.10/ FEDER).

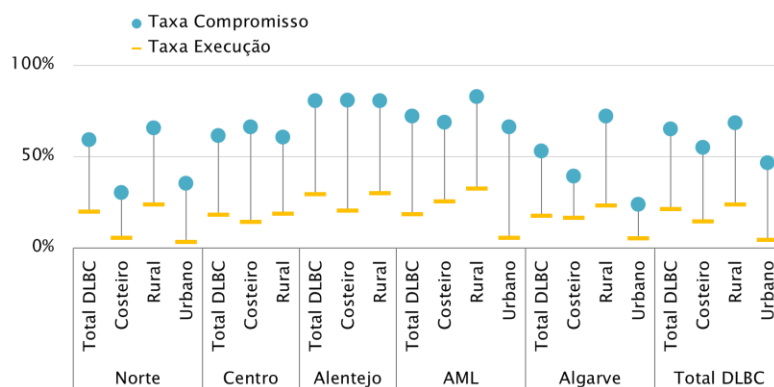
Na vertente rural, para além dos 2.900 projetos aprovados no âmbito dos PO Regionais com um volume de Fundo aprovado de 65 milhões de euros, registava-se, na componente FEADER, enquadrada no Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020), a aprovação de 5.003 operações com uma alocação de 102 milhões de euros e um Fundo validado de 32 milhões de euros.

Na componente FEAMP (MAR2020) dos DLBC costeiros, os dados reportados ao período de análise, revelam a aprovação de 179 operações com um volume de Fundo associado de 16 milhões de euros (4 milhões de euros de Fundo validado), os quais se juntam aos 5 milhões de euros (198 operações) da componente FEDER/FSE financiada pelos PO Regionais.

Por último, na vertente urbana, apenas com financiamento dos PO Regionais do Norte, Lisboa e Algarve, registaram-se 221 aprovações com um montante de Fundo de 11 milhões de euros e uma execução de apenas 1 milhão de euros.

Em termos globais, os DLBC apresentavam, no final de 2020, uma taxa de compromisso de 65% e uma taxa de execução de 21%. No seu conjunto, os DLBC rurais apresentavam melhores resultados: 69% e 24%, respetivamente, destacando-se o Alentejo e a AML com valores mais expressivos. Nos DLBC costeiros, sobressaíam as taxas de compromisso do Alentejo (81%), da AML (69%) e do Centro (66%), face à média do país (55%), mantendo-se as taxas de execução em níveis mais fracos, ainda que acima da média nacional (15%) na AML (25%), bem como no Alentejo e Algarve (21% e 16%, respetivamente). Os DLBC urbanos apresentavam um nível global de implementação mais fraco (taxa de compromisso de 46% e taxa de execução de 4%), destacando-se a AML com uma taxa de compromisso de 66%, ainda que a taxa de execução tenha ficado em 5%.

Figura 52: Implementação dos DLBC por NUTS II e por vertente, dezembro de 2020



(*) inclui operações FEADER (DLBC Rurais) e FEAMP (DLBC Costeiros).

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

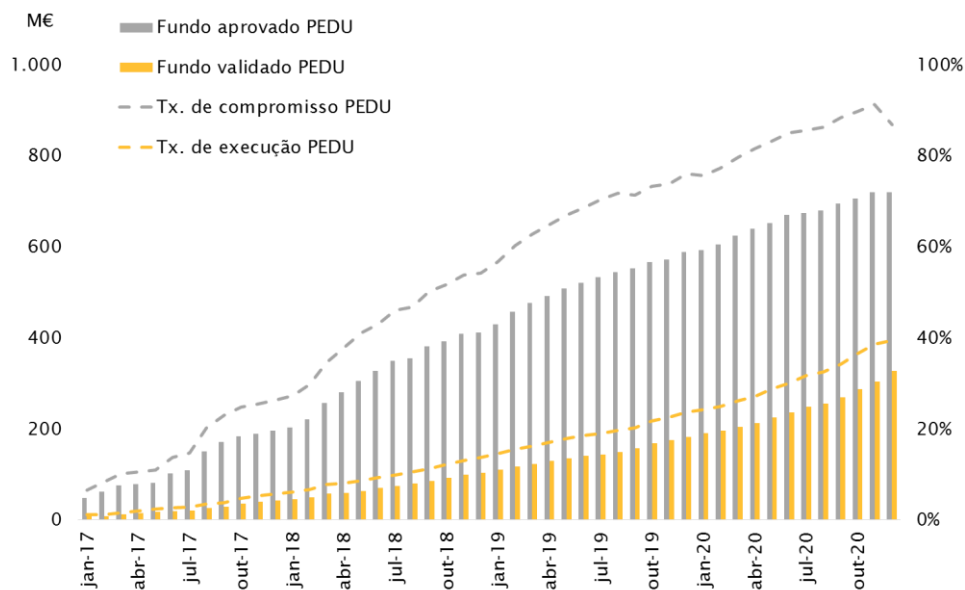
PEDU como instrumento de reforço dos principais centros urbanos

Para efeitos do cumprimento do artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 1301/2013º, o **Desenvolvimento Urbano Sustentável (DUS)**, em Portugal, foi materializado através dos PEDU, tendo como destinatários/promotores as autoridades urbanas (municípios) dos centros urbanos de nível superior (conforme definidos no PNPOT e nos PROT) e contemplam três planos ou subestratégias

temáticas ancoradas em três prioridades de investimento: a PI 4.5 (mobilidade urbana), a PI 6.5 (reabilitação urbana) e a PI 9.8 (comunidades urbanas desfavorecidas). O apoio dos Fundos para este instrumento territorial é disponibilizado através dos PO Regionais (exceto POR Algarve), que a ele dedicam um eixo prioritário autónomo. Em virtude das reprogramações ocorridas ao longo de 2020, o valor de FEDER total envolvido nos PEDU atingiu os 829 milhões de euros, distribuído da seguinte forma: 266 milhões de euros na PI 4.5; 446 milhões de euros na PI 6.5; e 118 milhões de euros na PI 9.8³¹.

A implementação dos planos estratégicos de desenvolvimento urbano (PEDU) apresentam uma evolução constante da taxa de compromisso, situando-se no final de 2021 em 87%. No entanto, esta progressão é ainda acompanhada por uma execução pouco expressiva (39%).

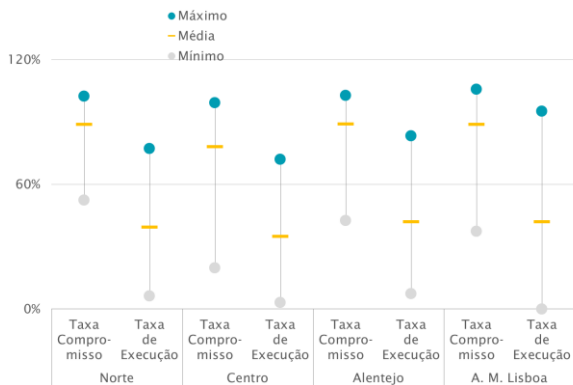
Figura 53: Evolução da taxa de compromisso e execução nos PEDU, dezembro de 2020



O apoio ao investimento na reabilitação e regeneração urbana foi também promovido nos centros urbanos de nível inferior (ou complementares), sendo a sua operacionalização assegurada através dos PARU, no âmbito da PI 6.5 que resultou na aprovação de 170 PARU com um montante global de Fundo associado de 248 milhões de euros (após reprogramações de 2020). Nestes centros urbanos foram igualmente abertos Avisos para apresentação de candidaturas nas áreas da mobilidade urbana (Mobilidade Urbana Sustentável (MUS)/ PI 4.5) e das comunidades urbanas desfavorecidas (Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD)/ PI 9.8). A taxa de compromisso média nos PARU é de 88% para uma execução de 48%, no entanto nas regiões Norte e Centro verificam-se dois municípios ainda com ausência de aprovações: Peso da Régua na região Norte e Castanheira de Pêra na região Centro.

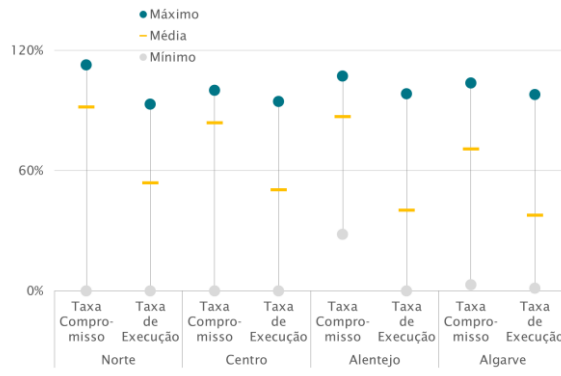
³¹ Os valores programados de PDCT, PEDU e DLBC (nas suas três vertentes) são os que constam no Balcão 2020 à data de 31 de dezembro de 2020.

Figura 54: PEDU – Taxa compromisso e de execução por PO Regional, dezembro de 2020



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Figura 55: PARU – Taxa compromisso e de execução por PO Regional, dezembro de 2020



Grandes disparidades nos níveis de execução de PEDU e PARU

No que diz respeito aos PEDU, e apesar de em alguns municípios se verificarem níveis de compromisso próximos ou acima dos 100%, a taxa de compromisso média é de 87% para uma taxa de execução de 39%. A taxa de compromisso média varia entre os 106% na A.M. de Lisboa e os 99% na região Centro. Deve salientar-se que os municípios de Alenquer, Montijo, Serpa e Tondela apresentam taxas de compromisso inferiores a 50%. Em termos de execução, o destaque pela positiva vai para os municípios de Aljustrel, Santiago do Cacém, Mafra e Vila Franca de Xira, todos com valores iguais ou superiores a 82%. No plano oposto, dos 105 municípios com PEDU, sete apresentam taxas de execução inferiores a 10%, sendo que um deles (Barreiro) ainda não apresenta qualquer execução.

Figura 56: Taxa de compromisso nos municípios com PEDU, dezembro de 2020

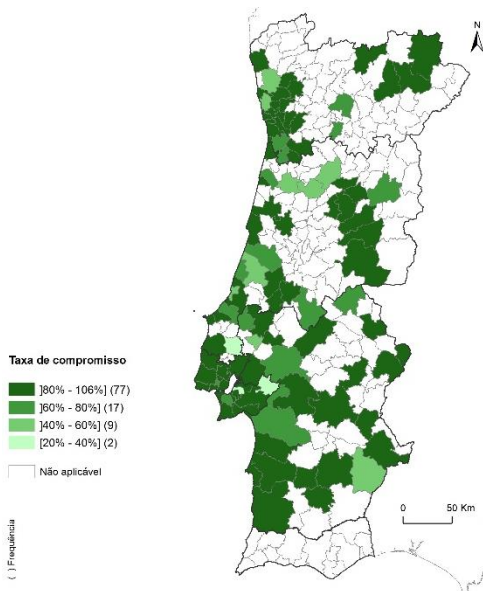
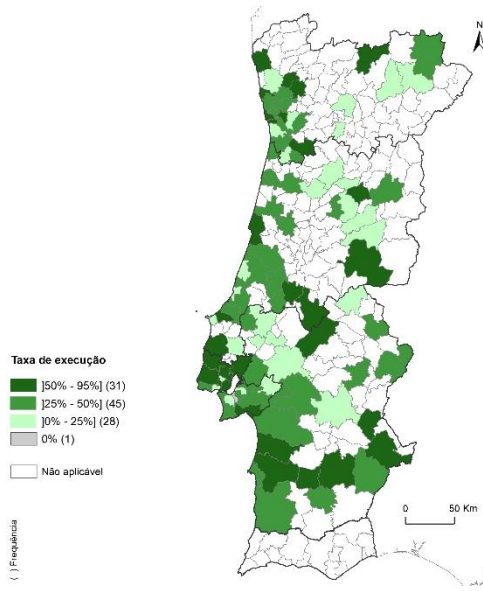


Figura 57: Taxa de execução nos municípios com PEDU, dezembro de 2020



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020. Elaboração AD&C.



Importa reforçar a orientação da utilização de instrumentos territoriais financiados pela Política de Coesão para a concretização do modelo territorial do PNPOT, incorporando as lições do atual período de programação e respondendo aos desafios da estruturação do território, quer em termos da sua competitividade, quer da provisão de serviços às populações e agentes económicos

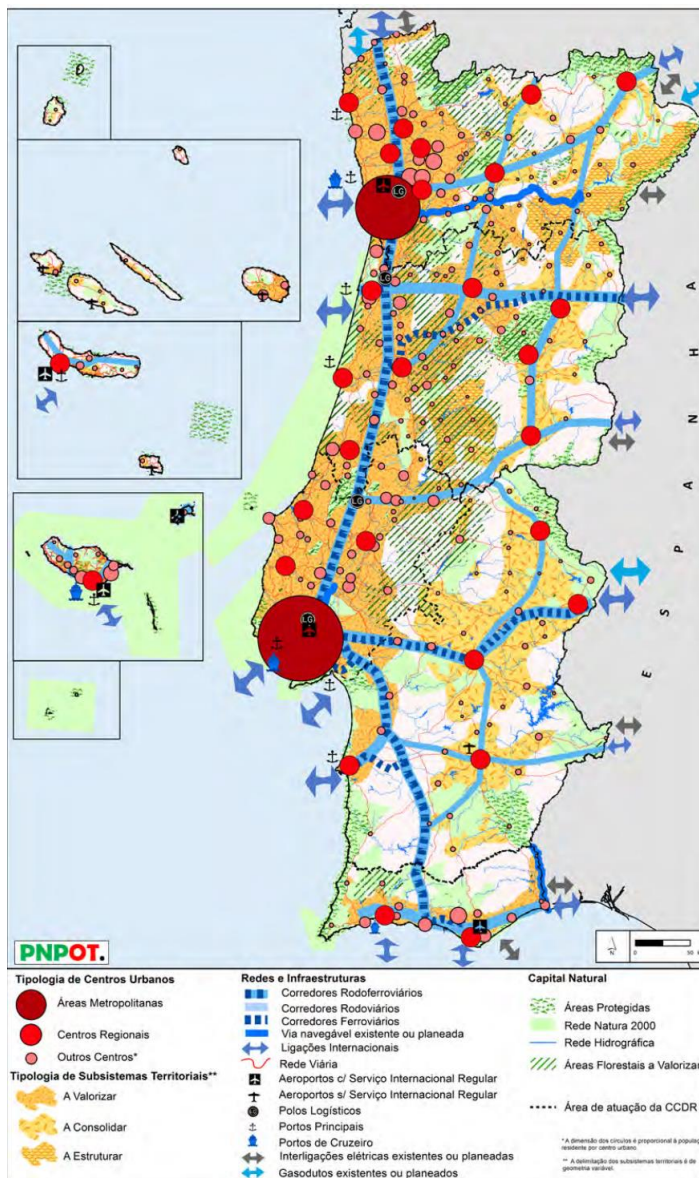
A Política de Coesão para 2021–2027 estabelece a proximidade aos cidadãos com base na promoção do desenvolvimento sustentável e integrado como um dos objetivos de política ou objetivos estratégicos para a sua estruturação. Este objetivo de política (OP 5) responde à Agenda 4 da Estratégia Portugal 2020 – um país competitivo externamente e coeso internamente, com destaque para os domínios estratégicos “Competitividade da Redes Urbanas” e “Competitividade e Coesão na Baixa Densidade”, bem como à territorialização das outras três agendas da Estratégia Portugal 2030.

Neste contexto, o OP5 servirá para a implementação dos instrumentos territoriais, ainda que a sua mobilização não seja condição suficiente. Tal decorre da estrutura de incentivos contraditórios inscritas na regulamentação europeia, visto que a flexibilidade introduzida com o OP 5 (que beneficia de não ter elegibilidades próprias, excluindo a reabilitação urbana, mas pode mobilizar as elegibilidades de todos os restantes Objetivos de Política) é restringida pela necessidade de cumprir requisitos de concentração temática dos recursos financeiros em alguns OP (nomeadamente no OP 1 e 3, visto que o OP5 é apenas financiável pelo FEDER).

A mobilização do OP5 deverá ter em atenção os constrangimentos operacionais que estão na base evolução da contratualização, aprovação e execução dos instrumentos territoriais do Portugal 2020, bem como dar resposta, integrada com aquela que venha a ser dada através de outros instrumentos de financiamento, aos desafios identificados no modelo territorial do PNPOT, aprovado pela lei n.º 99/2019, de 5 de setembro.

Do ponto de vista dos desafios identificados no modelo territorial do PNPOT, os instrumentos territoriais da Política de Coesão estarão mais vocacionados para apoiar a estruturação sistema urbano, na sua tripla dimensão: centros urbanos; subsistemas territoriais; e os corredores de polaridade.

Figura 58: Taxa de execução nos municípios com PEDU, dezembro de 2020



No caso dos centros urbanos, o PNPOT identifica três tipos de centros urbanos que organizam o território e que oferecem uma panóplia de funções urbanas: as duas áreas metropolitanas; os centros urbanos regionais; e os outros centros urbanos. As duas áreas metropolitanas constituem os polos dinamizadores do desenvolvimento do país e da sua estruturação urbana, desempenhando um papel chave nos processos de abertura, integração e afirmação internacional do país. Os centros urbanos regionais possuem a massa crítica populacional, económica, social e institucional necessária para promover quer a competitividade, quer a coesão dos territórios, regionais e sub-regionais, em que se inserem. Os outros centros urbanos constituem uma rede capilar para o desenvolvimento de funções de nível municipal ou supramunicipal.

No caso dos subsistemas territoriais o PNPOT identifica três tipologias de subsistemas territoriais: a valorizar; a consolidar; e a estruturar. Esta classificação dos subsistemas territoriais permite identificar as necessidades diferentes de cada um dos territórios em função do seu grau de estruturação e do nível de oferta de serviços que promovam quer a qualidade de vida dos habitantes,



quer a atração de novos residentes, numa lógica de integração territorial e de sustentabilidade ambiental. Neste contexto, importa sublinhar a especial atenção a devotar aos territórios a consolidar e a estruturar, os quais se concentram em torno dos centros urbanos regionais dos territórios de baixa densidade/do interior (subsistemas territoriais a consolidar) ou em espaços onde não existe um centro urbano regional que estruture o território (Pinhal Interior e Douro Internacional).

Os corredores de polaridade potenciam a construção da rede de urbes que estimulem a cooperação territorial que promova o desenvolvimento integrado dos territórios, em função do aproveitamento das suas potencialidades e da superação das suas limitações

Os desafios que a estruturação do sistema urbano encerra passam pela configuração da prestação e provisão dos serviços públicos, nomeadamente dos serviços de interesse geral, aproveitando novas formas de mobilidade ou o potencial do digital; pela funcionalização dos territórios, que permita consolidar os três níveis de centros urbanos, garantindo a diferenciação funcional entre os centros urbanos, de modo a potenciar a coesão e a competitividade dos territórios; e pela dinamização, promoção e aproveitamento dos recursos endógenos.

A estes desafios, soma-se ainda o processo de descentralização de competências do Governo da República para os municípios e/ou para as AM/CIM que se encontra em curso e deverá ser concluído até 2022, e de reforço da escala regional, através da eleição direta dos Presidentes das CCDR (que ocorreu em outubro de 2020) e do processo de reforço das competências destes organismos da administração pública desconcentrada.

Adicionalmente, importará ainda dar resposta ao acelerado processo de transição energética e climática que se impõe aos diversos territórios, nomeadamente daqueles mais dependentes de indústrias mais emittentes de Gases com Efeitos de Estufa (GEE) (vide caixa 2).

A configuração dos instrumentos territoriais deve ainda beneficiar da aprendizagem na formulação e implementação de políticas públicas que decorre da experiência acumulada na criação de instrumentos territoriais e do seu financiamento pela Política de Coesão, com especial destaque para as lições que decorrem da implementação do Portugal 2020. Assim, importa ter em atenção a alguns os constrangimentos à programação e implementação destes instrumentos:

- Concentração e seletividade dos instrumentos territoriais a apoiar;
- Ponderação dos modelos de gestão dos diversos instrumentos territoriais em função das capacidades das entidades em causa;
- Reforço da capacidade de adaptar os instrumentos à heterogeneidade territorial;
- Reforço dos mecanismos de acompanhamento e avaliação de resultados dos instrumentos territoriais, promovendo uma efetiva orientação para resultados;
- Aumento da flexibilidade operacional dos instrumentos territoriais;
- Promoção de abordagens inovadoras quer de natureza temática, quer de natureza funcional.

Caixa 11: Fundo para a Transição Justa

Em janeiro de 2020 foi anunciado o **Mecanismo para uma Transição Justa (MTJ)** como uma das componentes do Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu, constituindo uma das fontes de investimento para a concretização da estratégia de crescimento definida no Pacto Ecológico Europeu, tendo em vista abordar as consequências sociais e económicas da transição verde nas regiões mais afetadas pela transição energética.

O **Fundo para a Transição Justa (FTJ)** corresponde ao primeiro de três pilares do MTJ e será disponibilizado através de subsídios num montante total de 17.500M€, dos quais cerca de 200M€ destinados a Portugal, com possibilidade de mobilizar elegibilidades FEDER/FSE.

Uma das componentes fundamentais do FTJ³² na relação entre o Estado-Membro e a COM, é o **Plano Territorial para uma Transição Justa (PTTJ)**, no sentido em que identificará não só os territórios elegíveis, como também os processos de transição energética e climática previstos (no âmbito dos setores da energia e da indústria), os seus impactos, o plano de investimentos para a sua mitigação, bem como o modelo de governança para a aplicação do fundo.

Cada Estado-Membro terá de preparar um ou mais PTTJ cobrindo um ou mais territórios (NUTS III) afetados pelos processos de transição. Esses territórios deverão corresponder aos territórios mais afetados negativamente no que diz respeito aos impactos económicos e sociais resultantes dos processos de transição, nomeadamente os que decorrem da necessidade de adaptação de trabalhadores ou da perda de empregos nos setores, bem como da necessidade de transformação dos processos produtivos nas instalações.

O anexo D do *Country Report* de Portugal (2020), elaborado pela COM no âmbito do semestre europeu, foram identificados como territórios afetados pelo processo de transição as NUTS III do **Alentejo Litoral e Médio Tejo e o município de Matosinhos**.

Posteriormente, o processo do FTJ em Portugal conheceu um impulso com a apresentação e aprovação da candidatura do Governo Português ao Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE), gerido pela DG REFORM, para uma consultoria de apoio à tomada de decisão e à elaboração dos PTTJ. No seguimento desta candidatura a DG REFORM selecionou e adjudicou o projeto de consultoria à Ernst & Young Portugal.

Em simultâneo, a AD&C e a APA (Agência Portuguesa do Ambiente) desenvolveram um trabalho conjunto que teve como objetivo apresentar um diagnóstico territorial preliminar, tanto a nível de caracterização dos territórios e dos potenciais impactos socioeconómico dos processos de transição, como das emissões de GEE das regiões potencialmente elegíveis ao FTJ. Neste relatório foram identificados, além dos territórios já indicados no Anexo D, as sub-regiões da **AM Porto, AM Lisboa e o contínuo territorial** composto pelas Regiões de **Aveiro, Coimbra e Leiria**.

Prevê-se que o relatório final da consultoria contratada pela DG REFORM seja entregue no Verão de 2021. Este relatório, conjuntamente com o diagnóstico territorial elaborado pela AD&C e APA, deverão ser os principais *inputs* para uma decisão governamental informada quanto à seleção das regiões elegíveis ao FTJ para negociação com a Comissão Europeia. A redação das propostas de PTTJ deve assegurar a respetiva apropriação pelos atores territoriais (CCDR e CIM/AM envolvidas).

No período de programação 2021–2027 Portugal beneficiará de apoios à mitigação dos efeitos socioeconómicos do processo de transição energética através do FTJ

³² Tal como dos restantes pilares do MTJ



Portugal 2020
deu resposta
célere e
robusta ao
combate à
pandemia

Síntese conclusiva

O ano de 2020 é marcado pelo surgimento da pandemia de COVID-19, com efeitos nefastos em termos sociais e económicos, com a imposição de fortes constrangimentos à vida em sociedade e à atividade económica no seu geral. Neste contexto, importa destacar a **flexibilidade dos FEEL, nomeadamente dos Fundos da Política de Coesão, para apoiar medidas de mitigação e prevenção dos efeitos da crise** pandémica, decorrentes das iniciativas europeias CRII e REACT-EU.

Neste contexto, o Portugal 2020 é marcado, durante o ano de 2020 e primeiro semestre de 2021, por três exercícios de reprogramação com objetivo de orientar os apoios dos FEEL à resposta de emergência, estabilização e recuperação face à crise pandémica. Assim, as três reprogramações foram estruturadas do seguinte modo:

- CRII COVID 2020 – promoção do investimento público, com destaque para as áreas sociais e para a mobilidade sustentável, para a digitalização do ensino, nomeadamente para alunos mais carenciados; manutenção de emprego (produções locais) e apoios à estabilização económica (SI COVID e ADAPTAR);
- Reprogramação COMPETE 2020 – em antecipação da reprogramação REACT-EU, foi introduzida no COMPETE 2020 uma nova categoria de intervenção, criada no âmbito do pacote CRII, relativa ao suporte à liquidez das PME, que permitiu, desde logo, operacionalizar o programa APOIAR suportado por tesouraria nacional (em antecipação a verbas do REACT);
- Reprogramação REACT-EU– esta reprogramação afetou apenas os PO Compete 2020 e os PO da RAA e da RAM e concentrou-se no apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial (E.g. Programa APOIAR); manutenção e criação de emprego (e.g. Programa ATIVAR); repostas na área da saúde (e.g. vacinas) e da educação (e.g. recuperação de aprendizagens); apoio ao investimento na dupla transição digital e climática.

Em 2020, observou-se uma evolução positiva das **taxas de compromisso e execução** do Portugal 2020, que ascenderam a **104% e 57%, respetivamente**. Estes valores representam um acréscimo de 14 p.p. na taxa de compromisso e de 12 p.p. na taxa de execução. Em termos de fundos, desatacam-se os contributos do **FSE/IEJ (+16 p.p. em termos de compromisso) e do FEAMP (+16 p.p. em termos de compromisso e execução)**. Relativamente à evolução da **taxa de compromisso**, os Programas que mais contribuíram para essa evolução foram o **PO CI, o PO NORTE e o PO CH**. No que se refere à **taxa de execução**, os principais contribuintes para essa evolução foram o **POCI, o PO NORTE e o PDR Continente**.

Evolução
positiva na
execução em
2020...

Tendo em conta que nos aproximamos do final do período de programação, importa destacar que **o diferencial entre a taxa de execução e compromisso se mantém ainda genericamente elevado**, devendo concentrar-se esforços e medidas em torno da aceleração da execução (e.g. promovendo medidas para plena absorção dos fundos até ao final de 2023, como sejam o *overbooking* e a bolsa de recuperação). Neste contexto, a Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020 estabeleceu no início de 2021 metas de execução para os Programas do Portugal 2020 com o objetivo de terminar 2021 com uma taxa de execução nos fundos da Política de Coesão de 69%. O comportamento da execução no primeiro semestre de 2021, antecipa a exequibilidade do

cumprimento da meta definida, dado que cerca de metade da execução prevista já se encontra realizada³³.

No final de 2020, Portugal detinha o terceiro melhor desempenho entre todos os países com envelopes superiores a 7 mil milhões de euros. Assim, já tinham sido recebidos 55% dos FEEI alocados a Portugal para o período 2014–2020.

Como não poderia deixar de se verificar, **os Fundos da Política de Coesão encontram-se concentrados nas regiões menos desenvolvidas** do país – as regiões do Norte, Centro, Alentejo e a RA Açores – representando 86% do total de fundos alocados ao país). Verifica-se ainda que, em Portugal Continental, **a discriminação positiva dos territórios de baixa densidade tem funcionado**, visto que ao concentrarem 30% dos fundos aprovados (apesar de representarem apenas 22% da população de Portugal Continental), **a intensidade de apoio nesses territórios**, medida através da capitação das aprovações, **é superior em 50% àquela que se verifica nos territórios fora da baixa densidade**.

A situação pandémica marcou a evolução da economia do conjunto da União Europeia, a qual viu o seu PIB recuar 6,5%, valor nunca antes visto. **No caso português**, a evolução das principais variáveis macroeconómicas também observou uma evolução negativa, com o **PIB a reduzir-se em 7,6% e a dívida pública a deteriorar-se, tendo passado para 133,6% do PIB**. A evolução do produto foi marcada pelo contributo negativo de todas as variáveis macroeconómicas, com destaque para a procura interna. Esta foi particularmente marcada por uma forte contração do consumo (–4,6%) e do investimento (–4,7%), apesar de, no caso do investimento, o setor da construção ter mantido uma evolução positiva face a 2020. **A procura externa líquida deteriorou-se**, decorrente de uma redução mais acentuada das exportações do que das importações. De notar que **as exportações**, fortemente impulsionadas pelos impactes da pandemia no setor do turismo, **registaram um valor de 36,7% do PIB, regressando a valores verificados em 2012**.

... num contexto socio-económico muito complexo decorrente da pandemia

O valor dos empréstimos às empresas aumentou em 2020, contrariando a tendência verificada desde 2021, tendo-se ainda reduzido o volume de créditos vencidos, para o qual podem ter contribuído as moratórias de crédito criadas para responder aos desafios que a crise pandémica criou (e tem criado) à atividade empresarial.

No que se refere à evolução do mercado de trabalho, importa destacar a que **a taxa de desemprego se manteve em níveis não muito distantes dos valores registados antes do eclodir da crise pandémica**, muito devido às medidas de política pública que, de forma combinada, potenciaram a sobrevivência das empresas e a manutenção dos postos de trabalho. Neste âmbito, **importa destacar o apoio a mais de 1380 mil trabalhadores através do regime de *layoff* simplificado**. Adicionalmente, importa salientar os desafios que a crise pandémica trouxe, quer por via dos efeitos sobre a igualdade de género no trabalho, tendo em conta as consequências mais gravosas da crise estarem a recair sobre as mulheres; quer por via dos impactes que esta crise tem gerado na entrada dos jovens no mercado de trabalho.

A crise pandémica levou a uma **transição muito rápida para o teletrabalho**, nomeadamente num conjunto de profissões de carácter intelectual e científico. **Importa ponderar os efeitos que esta**

³³ Esta informação sobre a execução dos fundos é divulgada regularmente nos instrumentos de reporte dos fundos elaborados pela AD&C, sendo que desde de maio de 2021 passou a ter divulgação mensal para além do boletim trimestral todos disponíveis em <https://www.portugal2020.pt/content/monitorizacao-0>.



evolução decorrente de um estado de necessidade terá no mercado e nas relações de trabalho e, consequentemente, em dimensões relevantes como as relações sociais, a composição e vitalidade dos territórios, o ambiente e a competição pelo talento, cuja tendência para a globalização será acelerada.

O Portugal 2020 manteve o seu contributo para a prossecução dos objetivos assumidos por Portugal no quadro da Estratégia Europa 2020. No ano de aferição das metas da Europa 2020 importa destacar a performance nacional positiva (com 7 dos 8 indicadores chave da estratégia a atingirem valores muito próximos das metas definidas), destacando-se as concretizações relevantes em matéria de abandono escolar precoce e na taxa de diplomados com o ensino superior ou equivalente (população entre os 30–34 anos), cujos dados de 2020 apontavam já para uma plena concretização das metas previstas, reforçando a relevância de garantir qualificações para toda a população como a base para o desenvolvimento económico e social. Adicionalmente, o Portugal 2020 manteve a capacidade de promover a resposta às recomendações específicas do Conselho, emitidas no contexto do Semestre Europeu, sendo que as REP 1 (combate à pandemia), REP 2 (proteger o emprego e os sistemas de proteção social, mantendo a aposta nas competências) e REP 3 (promover o investimento público e privado, com destaque para a dupla transição verde e digital) foram o foco das reprogramações do Portugal 2020, conforme já referido.

O Relatório Anual dos Fundos 2020 integra ainda uma dimensão analítica, assumindo uma leitura sobre os resultados o Portugal 2020 estruturada em torno dos Objetivos de Política em que se estrutura a Política de Coesão 2021–2027. Esta análise assume ainda quer a identificação dos constrangimentos e desafios a que aqueles Objetivos de Política devem dar resposta no horizonte da presente década, tendo por base o diagnóstico subjacente a cada uma das quatro agendas temáticas que compõem a Estratégia Portugal 2030; quer a resposta que o PRR dá a estes desafios, no quadro do *mix* de reformas e investimentos que compõem as suas 20 componentes.

No âmbito do **Objetivo de Política 1 – para um país mais competitivo**, o Portugal 2020 contribuiu para a evolução recente nos principais indicadores de contexto nesta área, com destaque para o indicador da Europa 2020 relativo ao peso das despesas de I&D no PIB, o qual evoluiu de 0,72% do PIB em 2000 para 1,40% em 2019. Para este resultado contribuíram os apoios dos Fundos da Política de Coesão, alinhados com as Estratégias Nacional e Regionais para uma Especialização Inteligente (RIS3), **a 4 mil projetos de I&D e de transferência de conhecimento, 868 empresas em cooperação com instituições de investigação e 71 infraestruturas de investigação**. Adicionalmente, o Portugal 2020 também contribuiu para a retoma do investimento, medido em % do PIB, e para evolução estrutural do peso das exportações, que passou de 28,5% do PIB em 2000 para 43,5% em 2019. Para tal, releva o apoio dos **sistemas de incentivos a 21,5 mil empresas, das quais 6,8 mil foram apoiadas em ações de internacionalização**.

Neste objetivo para um país mais competitivo, as prioridades na mobilização do Fundos da Política de Coesão no período 2021–2027 devem manter a concentração de esforços e de recursos em torno da **alteração do perfil de especialização da economia portuguesa**, ancorado nas estratégias de especialização inteligente, promovendo a especialização produtiva em setores mais intensos em tecnologias avançadas e em conhecimento. Para tal, importa promover a **valorização económica do conhecimento** gerado no Sistema Nacional de Inovação, cuja produção deve ser igualmente apoiada, reforçando os incentivos à cooperação entre as empresas e as instituições não empresariais do Sistema Nacional de I&I, bem como a integração de quadros cada vez mais qualificados no tecido empresarial, reforçando a capacidade interna das empresas para empreender processos de

Metas da estratégia 2020 globalmente atingidas, com contributo importante do Portugal 2020

Dos resultados do PT 2020 à programação e implementação do PT 2030 e PRR

Para um Portugal mais competitivo

investigação e inovação. Neste contexto, importa ainda garantir, por um lado, a captação de **IDE estruturante, alinhado com os domínios prioritários da especialização inteligente, que possa cooperar com as PME nacionais** em processos de investigação e inovação que produzam **efeitos de arrastamento e de ascensão na cadeia de valor das PME portuguesas**; por outro lado, promover a **criação de novas empresas em áreas de especialização baseadas no conhecimento e em alta e média-alta tecnologia**. Neste quadro, a **promoção de competências** associadas aos domínios prioritários das estratégias de especialização inteligente, à digitalização e aos principais desafios sociais enfrentados no quadro nacional/regional deve ser ponderado enquanto elemento de reforço do ecossistema de inovação.

Este processo deve ser acompanhado por medidas que promovam o reforço das capacidades das PME em áreas imateriais, ligadas à capacidade de explorar **os mercados internacionais e de melhorar processos e procedimentos internos**, quer de produção, quer de organização empresarial, promovendo a sofisticação dos modelos de negócio. Neste âmbito, importa ainda garantir que são criadas condições quer para a **capitalização das empresas portuguesas**, contrariando a sua forte exposição ao crédito bancário, quer para o crescimento da dimensão média das empresas portuguesas, essencial para a sua consolidação em setores mais competitivos e fortemente dependentes de inovação e conhecimento. Adicionalmente, a promoção de emprego e de expansão da capacidade produtiva enquanto fator de atratividade territorial, ancorado nas estratégias regionais de especialização inteligente, deve ser ponderado enquanto forma de promover dinâmicas de inovação incremental e que funcionam como estádios preparatórios

Para tal, importa ainda garantir que a base para esta alteração do perfil de especialização da economia é baseada na digitalização da economia, aproveitando os **benefícios decorrente da profunda transformação digital em curso**, potenciando quer novos processos produtivos, quer novos modelos de organização das empresas. O potencial de novas tecnologias disruptivas (e.g. inteligência artificial, *machine learning*, *big data*).

Por último, devem ainda ser criadas condições para apoiar a melhoria da eficiência da administração pública, nomeadamente com base no potencial que a transformação digital encerra, de modo a garantir condições de contexto que melhorem a relação do Estado com os cidadãos e as empresas.

Estas opções devem ser **articuladas com as reformas e investimentos previstos no PRR**, nomeadamente no que se refere aos apoios à investigação e inovação, à cooperação entre empresas e as entidades não empresariais do Sistema de I&I e à capitalização das empresas (Componente 5) ; à digitalização da empresas (Componente 16) ; ao apoio a infraestruturas de apoio à competitividade territorial (Componente 7) ; e à eficiência da administração pública, quer de forma transversal (Componente 19), quer em áreas mais específicas como a justiça e os licenciamentos (Componente 18) ou o reforço da sustentabilidade e qualidade das finanças públicas (Componente 17).

Os apoios do Portugal 2020 relacionados com o **Objetivo de Política 2 – um país mais verde** contribuíram para a evolução positiva que o país registou nos indicadores relativos ao ambiente e energia. **No caso do ambiente** destaca-se a evolução positiva do indicador relativo à preparação para reutilização e reciclagem de resíduos urbanos no total de resíduos urbanos recicláveis e dos índices de melhoria dos sistemas de abastecimento e saneamento de águas residuais. Para tal, foi relevante o contributo do Portugal 2020 para o **aumento da capacidade adicional de reciclagem de resíduos em 857 840 toneladas/ano**, e cerca **de 1 480 mil pessoas terão acesso melhorias no**



sistema de abastecimento de águas, enquanto **2 214 mil pessoas beneficiarão de melhorias no sistema de saneamento e tratamento de águas residuais**. Relativamente ao combate às alterações climáticas, destaca-se a diminuição da linha de costa continental em situação crítica de erosão, para o qual contribuiu o apoio do Portugal 2020 à **intervenção em 93 km de extensão da faixa costeira para proteção de pessoas e bens**. No caso da energia, a evolução dos indicadores da Europa 2020 nesta área (energias renováveis, eficiência energética e emissões de GEE) é positiva ao longo dos últimos anos, ainda que os apoios do Portugal 2020 não possam ser contabilizados devido à **reduzida expressão no terreno dos apoios concedidos, à complexidade dos projetos, ao seu carácter inovador e a recentes alterações da sua forma de financiamento**.

Neste objetivo para um país mais verde, a mobilização dos Fundos da Política de Coesão no período 2021–2027 deve responder aos desafios que se colocam em matéria de **descarbonização**, ancorado em medidas de promoção da eficiência energética, nomeadamente nos setores da indústria, dos serviços e residencial e, no quadro da promoção da mobilidade sustentável, nos transportes. Ainda no quadro do setor dos transportes, devem ser endereçados os desafios ligados à promoção do transporte público de passageiros, da mobilidade suave e dos sistemas de mobilidade partilhada e multimodal que assegurem uma maior adesão a transportes coletivos e/ou partilhados, reduzindo a dependência do transporte individual.

Estas medidas devem ser complementadas com o reforço da aposta em fontes de energia renovável, a incorporar no consumo de energia de todos os setores da economia, potenciando a eletrificação da economia e dos consumos. Neste contexto, importa ponderar a mobilização dos fundos estruturais para o apoio à implantação de redes e sistemas de distribuição, armazenamento e medição de consumos mais inteligentes e digitais.

Os Fundos da Política de Coesão podem ainda apoiar a resposta aos desafios da economia circular, onde os esforços se devem concentrar na promoção de processos produtivos mais assentes na reutilização de materiais, potenciando atividade económica adicional que garanta a reconfiguração, o acondicionamento, regeneração ou a transformação dos materiais já utilizados em novos materiais, prolongando o seu ciclo de vida útil, potenciando ainda impactos positivos em matéria de importações. Esse esforço deve ser acompanhado de medidas que garantam que os resíduos sólidos urbanos são também reutilizados em maior proporção. Para tal, a aposta em medidas de política pública que potenciem a preparação para a reutilização e reciclagem, a valorização de resíduos orgânicos e o escoamento dos materiais recuperados.

No quadro da forte aposta que é feita, à escala europeia e nacional, na transição climática, os Fundos da Política de Coesão podem desempenhar um papel relevante no apoio à **adaptação às alterações climáticas**. Neste contexto, a resposta aos desafios ligados à erosão costeira, às cheias e inundações, à desertificação e ao aumento da temperatura, nomeadamente num quadro de crescente exposição a fenómenos meteorológicos extremos (e.g. ondas de calor, tempestades) deve ser ponderada numa dupla ótica – adaptação dos territórios e das infraestruturas a esses fenómenos, numa abordagem antecipatória, preventiva e adaptativa, que inclua o desenvolvimento de instrumentos avançados de monitorização e apoio à decisão ; reforço das capacidades de combate e resposta a situações de catástrofe.

A **gestão dos recursos hídricos** assume particular relevância no quadro em que o país enfrenta, no quadro das alterações climáticas, desafios importantes quer quanto à disponibilidade de água, quer quanto à manutenção dos níveis de qualidade das massas de água, quer ainda quanto à adaptação

dos sistemas de abastecimento e saneamento às necessidades das populações, no quadro em que o acesso à água constitui um direito humano. Neste sentido, as medidas associadas à manutenção e melhoria da qualidade das massas de água, aos investimentos na eficiência do ciclo urbano da água, ao aumento das taxas de atendimento dos serviços de saneamento e à reutilização das águas residuais tratadas e das águas pluviais poderão ser objeto de apoio no quadro do próximo período de programação.

Importa ainda assinalar como relevante a reposta que os Fundos da Política de Coesão podem dar para medidas destinadas a promover a melhoria da qualidade do ar; a recuperar e melhorar da qualidade dos solos, nomeadamente no quadro da recuperação de passivos industriais e mineiros; e a promover a proteção e conservação da natureza e da biodiversidade, numa lógica de reconhecimento do valor do património natural e respetiva remuneração.

A mobilização dos Fundos da Política de Coesão será articulada com as reformas e investimentos previstos no PRR. Neste contexto, importa destacar o contributo para o ordenamento e aproveitamento dos ativos florestais e de reforço da capacidade de resposta aos incêndios florestais (Componente 8); o reforço das medidas de gestão hídrica nas três regiões mais afetadas pelo risco de desertificação – Algarve, Alentejo e R.A. Madeira (Componente 9); o investimento na descarbonização da indústria (Componente 11) e na eficiência energética no setor dos serviços e residencial (Componente 14); na promoção da Bioeconomia Sustentável (Componente 12); e na promoção da mobilidade sustentável e da eficiência energética no setor dos transportes (Componente 15).

Relativamente ao **Objetivo de Política 3 – um país mais conectado**, os apoios do Portugal 2020 contribuíram para o aumento da quota modal do modo ferroviário no transporte de mercadorias, bem como à evolução positiva do movimento de mercadorias nos portos das Regiões Autónomas. Esta evolução foi apoiada pelas intervenções do Portugal 2020, que apoia a execução de mais de 570 km de linhas férreas intervencionadas (RTE-T e não RTE-T), bem como de 4 portos não RTE-T.

Para um
Portugal mais
conetado

No que se refere a este objetivo para um país mais conectado, a prioridade na aplicação dos Fundos da Política de Coesão no período 2021–2027 deve centrar-se na resposta aos desafios elencados no Programa Nacional de Investimentos, nomeadamente no que se refere à ferrovia e às infraestruturas marítimo portuárias. No caso da **ferrovia**, a prioridade deve ser à expansão e reabilitação da infraestrutura, à melhoria do material circulante ferroviário, bem como os investimentos associados à eletrificação e modernização da rede (sistemas de telemática conectividade digital e desmaterialização e digitalização da logística nos terminais). No caso do **transporte marítimo-portuário**, as prioridades visam a melhoria da operacionalidade dos portos, a criação de plataformas de aceleração tecnológica e de novas competências e a continuação do desenvolvimento da Janela Única Logística e ainda a adequação das infraestruturas ao aumento de dimensão dos navios.

Neste caso, a complementaridade com o PRR está assegurada à partida, visto que os investimentos em **infraestruturas de transporte previstos no PRR se concentram apenas em rodovia**, de modo a garantir maior competitividade e coesão territorial (Componente 7).

No que se refere ao **Objetivo de Política 4 – um país mais social e inclusivo**, os apoios do Portugal 2020 contribuíram para a evolução positiva nos indicadores da Estratégia Europa 2020 nas áreas

Para um
Portugal mais
social e
inclusivo



do emprego, qualificações e inclusão social. A **taxa de emprego** cresceu face a 2013, tendo-se fixado, em 2020, nos **74,7%**, apenas 3 décimas de p.p. abaixo da meta. Neste contexto, relevam os apoios diretos ao emprego financiados pelo Portugal 2020 e que envolveram **121 mil estágios profissionais** e mais de **91 mil apoios à contratação**, dos quais **20 mil no contexto da IEJ**. No que se refere às qualificações, é de destacar a evolução da taxa de **abandono escolar precoce**, que caiu para um quarto do valor que registava há 15 anos, tendo-se fixado nos **8,9%**; **bem** como a proporção de população diplomada com o ensino superior em 2020 atingiu praticamente a meta estabelecida na Estratégia 2020: **40% das pessoas entre os 30 e os 34 anos com diploma de ensino superior**. Para tal, relevam os apoios do Portugal 2020 à participação de **274 mil jovens em vias profissionalizantes** do ensino básico e secundário, bem como os apoios a **7 mil jovens e adultos apoiados em cursos pós-secundário** (Cursos Técnicos Superiores Profissionais – TeSP) ou os mais de **7 400 bolseiros de doutoramento apoiados**. No que se refere à **inclusão social**, é de destacar a existência de menos 720 mil pessoas em risco de pobreza e exclusão social, número muito superior ao definido na meta da EE2020 para 2020: menos 200 mil pessoas em risco. Os apoios do Portugal 2020 à melhoria da empregabilidade e participação ativa dos desempregados e de outros grupos desfavorecidos, com mais **1 milhão de participações de desempregados em ações de formação em unidades de curta duração**, sem esquecer as **64 mil participantes em ações de trabalho socialmente necessário**; à inclusão ativa e promoção de igualdade de oportunidades, apoiando cerca de **21 mil participações de pessoas com deficiência e incapacidade em ações de formação**, bem como promovendo o acesso e conclusão do ensino superior aos mais carenciados **financiando bolsas de ação social escolar a mais de 117 mil estudantes**; e às **intervenções de âmbito territorial e alargamento da oferta de serviços sociais e de saúde** com mais de **785 equipamentos** e, por esta via, aumentando o **acesso das populações a serviços sociais de interesse geral**.

Relativamente a este objetivo para um país mais social e inclusivo, as prioridades de alocação dos Fundos da Política de Coesão devem estruturar-se em torno de três áreas temáticas: emprego; qualificações; e inclusão social.

No caso do **emprego**, a resposta dos Fundos da Política de Coesão deve **apoiar a criação de mais e melhor emprego**, procurando combater a segmentação do mercado de trabalho e a precariedade, assim como apoiar medidas de apoio ao emprego, nomeadamente de públicos vulneráveis, em particular dos jovens. Ainda nesta área, a **promoção do aumento da população residente** pode ser apoiada através de medidas de apoio à conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal, quer promovendo formas flexíveis de trabalho; quer alargando a capacidade de resposta de apoio às famílias, nomeadamente no que se refere aos serviços de acolhimento de descendentes e ascendentes. Por último, podem ainda ser **promovidas medidas para melhorar a participação pessoas mais velhas na sociedade**, promovendo medidas de envelhecimento ativo e saudável e contrariando o isolamento social, a solidão e as limitações decorrentes de dependências várias.

Relativamente à **área das qualificações**, a aposta dos Fundos da Política de Coesão deverá concentra-se na elevação do nível médio de qualificações da população ativa, baseando-se em ações dirigidas à qualificação dos jovens; à qualificação dos adultos; e à melhoria da qualidade dos sistemas de educação e formação.

No que se refere à qualificação dos jovens, deve ser destacado o apoio a ações que previnam o abandono escolar precoce, mantendo o percurso efetuado até aqui nesta matéria; que promovam o aumento da participação dos jovens nas vias profissionalizantes do ensino secundário; que

promovam a participação no Ensino Superior, com especial destaque para a formação de quadros técnicos intermédios, no âmbito dos Cursos TeSP.

Relativamente à formação de adultos, importa, por um lado, assegurar uma aposta sustentada e ambiciosa na melhoria e/ou reconversão das qualificações e competências adquiridas pelos adultos, nomeadamente aqueles com níveis mais básicos de competências e/ou qualificações; por outro lado, importar aumentar o número de pessoas que frequentam e concluem cursos de formação avançada (doutoramento e pós-doutoramento), reforçando, deste modo, a base de trabalhadores que pode concretizar a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa.

Importa ainda assegurar uma resposta ao **desafio das competências digitais**, que é transversal à sociedade portuguesa, assegurando que quer jovens, quer adultos tem acesso a competências digitais básicas e, no contexto de formações superiores, são providas competências digitais avançadas que permitam ao país estar devidamente equipado para enfrentar os desafios da transformação digital.

Ligado a este desafio, devem ser criadas condições que **melhorem os sistemas de educação e formação**, seja em termos de acesso a equipamentos digitais e o desenvolvimento de competências digitais do pessoal docente e não docente; o desenvolvimento de outras competências do pessoal docente e não-docente; a existência de infraestruturas e equipamentos adaptados à exploração das potencialidades da transformação digital na educação; e a aposta em mecanismos de acompanhamento e monitorização da qualidade dos sistemas de educação e formação, bem como do seu alinhamento com as necessidades do mercado de trabalho.

No que se refere à **inclusão social**, as apostas do Fundo da Política de Coesão devem concentrar-se em combater a exclusão social e erradicar a pobreza, tornar o sistema nacional de saúde mais eficaz, garantir a habitação condigna e acessível a todos e reduzir as desigualdades.

Neste sentido, devem ser apoiadas medidas de política pública de emprego nomeadamente as que assegurem a (re)aproximação de desempregados de (muito) longa duração e de pessoas com baixas qualificações ou de grupos socialmente vulneráveis ao mercado de trabalho, seja com medidas de formação em competências básicas, em medidas de formação dirigidas a algumas competências técnicas especializadas ou mesmo em alguns apoios à reintrodução no mercado trabalho, com apoios diretos ao emprego.

O **combate à pobreza** assume uma dimensão multidimensional que deve encontrar eco na resposta dos fundos, seja através de abordagens mais indiretas, associadas a instrumentos de política pública ligados à inclusão social de grupos desfavorecidos e a contextos socio-territoriais marcados por dinâmicas de pobreza e exclusão social. Adicionalmente, a provisão de serviços sociais de interesse geral, como, por exemplo, o acesso à educação e à saúde por parte das populações, nomeadamente dos grupos mais desfavorecidos, no sentido de garantir o aumento do rendimento disponível para estas famílias.

Neste quadro, particular destaque deve ser dado aos grupos populacionais mais expostos a fenómenos de pobreza – os idosos, as crianças e os trabalhadores pobres, devendo ser garantidas medidas de política pública que possam apoiar estes grupos na melhoria das suas condições de vida, seja via apoios diretos, seja através de medidas que lhe deem as ferramentas necessárias para a sua emancipação e para a quebra do ciclo de pobreza em que muitos deles se veem envolvidos.



Adicionalmente, os Fundos para Política de Coesão devem ainda apoiar medidas que combatam todo o tipo de discriminação, em função da cor da pele, da orientação sexual ou do género.

A utilização dos Fundos da Política de Coesão na prossecução destas prioridades será articulada com as intervenções previstas no PRR, nomeadamente no quadro das reformas e investimentos no Serviço Nacional de Saúde (Componente 1); na promoção de uma oferta pública de habitação em todo o país (Componente 2); no reforço das respostas sociais, incluindo uma abordagem dedicada aos problemas de exclusão social e pobreza enfrentados nas duas Áreas Metropolitanas do país (Componente 3); no reforço das qualificações e competências (Componente 6), incluindo o reforço da digitalização das escolas e do ensino (Componente 20).

Por fim, a resposta dos Fundos da Política de Coesão para a promoção de **um país territorialmente mais coeso** deve assentar, por um lado, nas lições da experiência na mobilização de instrumentos territoriais no contexto do Portugal 2020, e, por outro lado, na resposta aos desafios do modelo territorial do PNPT, nomeadamente para apoiar a estruturação do sistema urbano, na sua tripla dimensão: centros urbanos; subsistemas territoriais; e os corredores de polaridade.

No contexto das lições da experiência na mobilização dos instrumentos territoriais do Portugal 2030, o próximo ciclo de programação dos Fundos da Política de Coesão deve ter em consideração os seguintes constrangimentos:

- Concentração e seletividade dos instrumentos territoriais a apoiar;
- Ponderação dos modelos de gestão dos diversos instrumentos territoriais em função das capacidades das entidades em causa;
- Reforço da capacidade de adaptar os instrumentos à heterogeneidade territorial;
- Reforço dos mecanismos de acompanhamento e avaliação de resultados dos instrumentos territoriais, promovendo uma efetiva orientação para resultados;
- Aumento da flexibilidade operacional dos instrumentos territoriais;
- Promoção de abordagens inovadoras quer de natureza temática, quer de natureza funcional.

A estruturação do sistema urbano previsto no PNPT deve ter em atenção a sua tripla dimensão, sem esquecer a necessidade de assegurar que, às escalas territoriais adequadas, deve ser assegurada a prestação e provisão dos serviços públicos de interesse geral e, numa perspetiva diferenciados dos principais centros urbanos, promover instrumentos de desenvolvimento económico, sem esquecer a necessidade de valorizar e aproveitar os recursos endógenos e distintivos de cada território. Especial atenção deve ser dada aos territórios de baixa densidade, incluindo os desafios e oportunidades associados à dimensão fronteiriça de parte dos mesmos.

Como conclusão, é de notar que o exercício de preparação da programação do Portugal 2030 é ainda marcado pela incerteza quer sobre os efeitos que a pandemia de COVID-19 vai gerar sobre as sociedades e as economias, nomeadamente: quanto ao tempo em que será possível assumir uma maior “normalidade” das atividades sociais e económicas; quanto aos impactos sociais e económicos do final progressivo de um conjunto de medidas de assistências a famílias e empresas; e quanto à

dimensão de algumas transformações mais disruptivas associadas a essa nova “normalidade” (como, por exemplo, a todos os impactos de uma generalização global do trabalho remoto).

Neste contexto, após o foco da reprogramação do PT 2020 (CRII e REACT EU) nas dimensões de emergência e estabilização o Portugal 2030, conjuntamente com o PRR, está vocacionado para o financiamento das respostas aos desafios estruturais da economia, sociedade e território de Portugal, ancoradas na visão do país definida na estratégia Portugal 2030: *Recuperar a economia e proteger o emprego, e fazer da próxima década um período de recuperação e convergência de Portugal com a UE, assegurando maior resiliência e coesão, social e territorial.*

A capacidade dos instrumentos da Política de Coesão para conjugar foco na dimensão estrutural da política pública com sensibilidade aos desafios conjunturais das economias, testadas ao limite nas respostas aos desafios da pandemia, são um ativo fundamental para a promoção e financiamentos das políticas públicas na próxima década ao serviço desta visão.

Foco do PT
2030,
conjuntamente
com o PRR, na
resposta aos
desafios
estruturais
decorrentes da
visão da
Estratégia
Portugal 2030



Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional