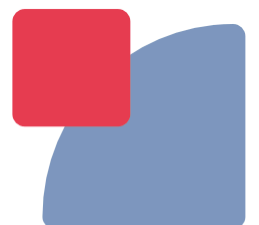




Programa Nacional de Reformas 2023

Síntese



FICHA TÉCNICA

Título

Programa Nacional de Reformas 2023 - Síntese

Data de publicação

9 de junho de 2023

Autoria

Equipa Multidisciplinar de Prospetiva e Planeamento (EMPP) - PlanAPP

Revisão e *Layout*

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE) – PlanAPP

Nota

Este documento síntese foi elaborado pelo PlanAPP e não constitui a versão integral do [Programa Nacional de Reformas](#), que foi sujeito a apreciação em reunião plenária, a 26 de abril de 2023, na Assembleia da República, e, posteriormente, entregue à União Europeia.

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

utpp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

1.	Contexto do Programa Nacional de Reformas 2023.....	4
1.1.	Desafios de política económica, social e territorial.....	7
1.2.	Fundos europeus e nacionais.....	10
2.	Cenário macroeconómico.....	13
3.	Resposta aos Desafios Económicos e Sociais de Portugal.....	14
3.1.	Boa governação.....	14
3.2.	Alterações climáticas.....	16
3.3.	Demografia.....	18
3.4.	Desigualdades.....	19
3.5.	Sociedade digital, da criatividade e da inovação.....	20
4.	Objetivos de desenvolvimento sustentável.....	23
5.	Envolvimento institucional de atores.....	27
6.	Impacto dos investimentos e reformas estruturais.....	28

Índice de Quadros

Quadro 1	– Indicadores de contexto.....	5
Quadro 2	– Síntese das Recomendações Específicas por País dirigidas a Portugal.....	8
Quadro 3	– Matriz de alinhamento dos desafios nacionais com as recomendações específicas dirigidas a Portugal.....	9
Quadro 4	– Financiamento das medidas de política e fontes de financiamento das Grandes Opções 2023-2026 (milhões de euros).....	11
Quadro 5	– Cenário macroeconómico (% p.p.).....	13
Quadro 6	– Matriz de alinhamento do Programa Nacional de Reformas 2023 com os ODS da ONU.....	23
Quadro 7	– Medidas mais relevantes para o cumprimento dos ODS dos desafios do PNR 2023.....	24
Quadro 8	– Quantificação dos impactos macroeconómicos (efeitos a 10 e 20 anos).....	28

1. Contexto do Programa Nacional de Reformas 2023

O Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2023 apresenta a estratégia de médio prazo do Governo português para o desenvolvimento de Portugal.

Em linha com os principais desafios económicos e sociais que o país enfrenta, apresentados na proposta de Lei das Grandes Opções 2023-2026 e enquadrados pelas Grandes Opções 2022-2026 (Lei n.º 24-C/2022 de 30 de dezembro). O PNR descreve essas políticas públicas portuguesas e procura ultrapassar os constrangimentos identificados pela Comissão Europeia, demonstrando convergência com as recomendações específicas por país (REP) dirigidas a Portugal no âmbito dos ciclos do Semestre Europeu de 2019 a 2022. Essa estratégia de ação política que orienta o PNR desenvolve-se em duas dimensões:

- Resposta de curto prazo a desafios imediatos, nomeadamente os efeitos da agressão russa à Ucrânia, continuando a implementação de medidas com vista à preservação da capacidade produtiva do país e à proteção dos mais vulneráveis na defesa contra os aumentos dos preços.
- Resposta de médio e longo prazo, focada em objetivos orientados para a aceleração da mudança de modelo de desenvolvimento económico, social e territorial do país, baseado cada vez mais na redução das desigualdades, no conhecimento, na sustentabilidade, na tecnologia, e na inovação.

As linhas de ação de política económica, social e territorial reconhecem ainda, os avanços significativos verificados na economia, sociedade e territórios portugueses, com sustentação no âmbito do/a/s:

- Crescimento económico, tendo em conta a trajetória de convergência sustentada com a média da União Europeia (UE) e a melhoria dos indicadores relacionados com a investigação e desenvolvimento (I&D) e a evolução do perfil do tecido produtivo.
- Mercado de trabalho, pelo aumento do peso relativo das remunerações no PIB, pela manutenção do desemprego em níveis próximos de pleno emprego e pela melhoria da qualidade desse emprego.
- Inclusão social e igualdade, evidenciada na melhoria estrutural dos indicadores que medem a desigualdade, a pobreza e a privação material.
- Combate às alterações climáticas sustentado pela redução sistemática das emissões de gases de efeito de estufa e medidas de promoção da sustentabilidade ambiental.
- Qualificações, com a evolução significativa na redução da taxa de abandono escolar e da proporção de população com ensino superior concluído.

O contexto do PNR 2023 continua a ser marcado pelas consequências do perdurar da guerra na Ucrânia, com impacto notório na inflação.

Para limitar o aumento da inflação, o XXIII Governo Constitucional adotou medidas de emergência direcionadas para os segmentos sociais e setores de atividade mais vulneráveis e medidas de carácter geral, como o ajuste dos custos de produção, até 31 de maio de 2023, no âmbito do Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL). De igual modo, o país tem acelerado a implementação de medidas direcionadas à transição verde e energética, já de si prioritárias, mas também como resposta ao Plano REPowerEU, lançado pela Comissão Europeia, com o fim de reduzir ou anular a dependência energética da UE relativamente à Rússia. Apesar da subida da taxa de inflação e do nível de incerteza, as projeções continuam a apontar para um crescimento robusto da economia portuguesa.

O produto interno bruto (PIB) português, no conjunto do ano de 2022, aumentou 6,7%¹ em volume, o mais elevado desde 1987, para o que contribuíram em grande medida o aumento das exportações de bens e serviços, ultrapassando a fasquia dos 50% do PIB. Esse contexto é representado pelos indicadores do Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores de contexto

Indicadores de contexto	Unidade de medida	Portugal			Evolução indicador PT
		2010	2015	2022	
Taxa de Inflação	%	3,60 (2011)	0,50	7,80	↑
PIB – Produto Interno Bruto a Preços de Mercado (taxa de variação em volume)	%	-4,10 (2012)	1,80	6,70	↑
Emissão de Gases de Efeito de Estufa	tCO ₂ eq/cap	5,68	5,68	4,93 (2020)	↓
Taxa de Dependência Energética	%	76,10	76,40	67,10 (2021)	↓
Desemprego da população ativa (20-64 anos)	%	12,10	12,70	5,90	↓
População Residente em Risco de Pobreza ou Exclusão Social (Europa 2020)	%	25,30	26,60	19,80 (2020)	↓
Percentagem das Remunerações no PIB	%	47,20	43,60	48 (2021)	↑
Índice de Digitalização da Economia e Sociedade 2022 (IDES)	Capital Humano	-	9,73 (2017)	11,49	↑
	Conetividade	-	6,73 (2017)	12,90	↑
	Integração das Tecnologias Digitais	-	6,63 (2017)	9,40	↑
	Serv. Públicos Digitais	-	12,39 (2017)	16,98	↑
Exportações de Alta Tecnologia	%	3,00	3,80	4,86	↑
Legenda:	↑ ↓ Evolução no sentido desejado		↑ ↓ Evolução no sentido indesejado		⊖ Sem alterações
	Sem avaliação – série curta/irregular				

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE)

Igualmente, as opções de política económica, social e territorial, estão orientadas para o futuro, através de medidas de política que enquadram e estão alinhadas com as megatendências emergentes.

¹ Instituto Nacional de Estatística (INE)

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=414588547&DESTAQUESmodo=2

Megatendências e os seus reflexos em Portugal

As **megatendências**, como forças de mudança, ocorrem em grande escala, afetam sociedades, Estados, regiões, tendo impacto global, e causam transformações multidimensionais em todos os subsistemas sociais, durante um longo período. De acordo com o Relatório de Prospetiva Estratégica de 2021¹, da Comissão Europeia, as megatendências não se fazem sentir homoganeamente em todo o globo e dependem das especificidades de cada país ou região nas suas repercussões. Identificam-se, em seguida, alguns desenvolvimentos para Portugal:

- **Alterações climáticas e outros desafios ambientais** – Os principais riscos incluem períodos de seca prolongada, subida do nível da água do mar e ondas de calor, cujas consequências se manifestarão na escassez de recursos hídricos, diminuição da produção agrícola, incêndios rurais em maior número e mais intensos, deslocação das atividades económicas e respetiva população das zonas costeiras e diminuição da qualidade da saúde humana.
- **Hiperconetividade digital e transformações tecnológicas** – A progressiva digitalização da economia, os avanços da robótica, automatização, inteligência artificial, aprendizagem automática, biotecnologia, lógicas de virtualização e desterritorialização² serão indispensáveis nas empresas e nos serviços públicos do futuro, promovendo novas relações de trabalho que no espaço europeu tornam a competição pela atração e retenção de trabalhadores altamente qualificados cada vez maior.
- **Pressão sobre os modelos de governação e os valores democráticos** – As desigualdades serão um fator de alheamento do processo democrático e da sustentação de fenómenos populistas ou extremistas que poderão ser acentuados pelas transições ecológica e digital. Ademais, a utilização das redes sociais como veículo de disputa ideológica, de promoção de discursos de ódio e instigação do populismo impele a uma maior regulação e literacia dos seus utilizadores.
- **Mudanças na ordem mundial** – Portugal poderá reposicionar-se como porta de entrada ou primeiro porto, zona de armazenagem e área de processamento de matérias-primas e de componentes estratégicos para a Europa, com base na sua posição atlântica, no seu passado histórico e no relacionamento seguro e privilegiado com países não europeus.
- **Mudanças na demografia** – A população portuguesa, apesar da recuperação da taxa de fecundidade, poderá ser cada vez menor e mais envelhecida, o que causará grande pressão nos serviços de saúde, na segurança social e na economia em geral, pelo que o recurso ao retorno de portugueses emigrados e à imigração integrada, responderão à necessidade de trabalhadores.

¹ Relatório de Prospetiva Estratégica 2021 - Capacidade e liberdade de ação da UE, Comunicação da CE ao Parlamento e ao Conselho Europeu (2021)

² Desterritorialização – tirar o carácter territorial

1.1. Desafios de política económica, social e territorial

Para dar resposta aos desafios económicos e sociais de Portugal, em linha também com o Semestre Europeu, a estratégia do Governo português constante do PNR 2023 divide-se em cinco áreas de atuação:

- **Desafio transversal da boa governação** – Orientado para as contas equilibradas e sustentáveis, para a manutenção de uma reputação de credibilidade e de estabilidade, para a transparência, para o planeamento e avaliação das políticas, para a capacitação dos trabalhadores em funções públicas e serviços públicos de qualidade, para o SNS, para a literacia democrática e melhor cidadania, para as funções de soberania e para a descentralização.
- **Desafio estratégico das alterações climáticas** – Abrange a redução das emissões de gases com efeito de estufa, o aumento da capacidade de sequestro de CO₂, o aumento da produção de energia de fontes renováveis, a promoção da eficiência energética e hídrica, a sustentabilidade dos recursos, a mobilidade sustentável, a adaptação dos territórios e da sociedade e a promoção da economia circular nos modelos de negócio e no comportamento da população.
- **Desafio estratégico da demografia** – Pretende alcançar um maior equilíbrio demográfico, aumentar a natalidade, promover o envelhecimento ativo e saudável, criar emprego sustentável e de qualidade em especial para os mais vulneráveis, possibilitar o acesso à habitação adequada a preços acessíveis, conciliar a vida pessoal e familiar, acolher e integrar imigrantes e refugiados e continuar a promover a regularidade dos trajetos migratórios.
- **Desafio estratégico das desigualdades** – Visa o combate às desigualdades pela não discriminação, pela igualdade de género nos salários e no emprego, pela promoção de maior justiça fiscal e equidade na distribuição dos rendimentos, pelo acesso igual à educação e formação profissional, pela autonomia das escolas, pela atualização das prestações, respostas e equipamentos sociais, pela descentralização e pela coesão territorial.
- **Desafio estratégico da sociedade digital, da criatividade e da inovação** – Compreende o aumento de incorporação de valor acrescentado nacional e melhoraria de participação nas cadeias de valor. Inclui a digitalização da economia, o investimento na melhoria das qualificações e no reforço das competências, nomeadamente digitais, em áreas tecnológicas, na economia verde, no setor social e cultural, quebrando ciclos de subqualificação pela reconversão profissional dos jovens e adultos, incluindo os trabalhadores.

A estratégia que estrutura a ação política a nível nacional parte de uma identificação de constrangimentos enfrentados pelo país e é convergente com o reconhecimento efetuado pela Comissão Europeia no âmbito das Recomendações Específicas por País (REP) dirigidas a Portugal entre 2019 e 2022. O PNR 2023 responde em termos de ação política às REP, conforme se apresenta, sinteticamente, no Quadro 2.

As **REP 2019** são anteriores à pandemia de COVID-19 e identificam essencialmente preocupações com a sustentabilidade das finanças públicas; a segmentação do mercado de trabalho; a qualificação dos portugueses; o investimento em investigação e inovação; o licenciamento e a carga burocrática sobre as empresas; e os tribunais administrativos e fiscais.

Por sua vez, as **REP 2020**, identificam a premência de resposta à crise provocada pela pandemia de COVID-19, sem deixarem de mostrar preocupações com a sustentabilidade das finanças públicas; a igualdade de acesso à saúde; o apoio ao emprego e à proteção social; as competências digitais; a formação e qualificação dos portugueses; o investimento público para a transição ecológica e digital; e as infraestruturas.

Por fim, as **REP 2022** reconhecem e dão importância ao apoio à recuperação económica na sequência da pandemia de COVID-19 e da guerra na Ucrânia. Promovem o apoio a famílias e empresas; reforçam a intenção de promover o investimento público através de fundos europeus; priorizam as ações na área da economia circular; preocupam-se com a redução da dependência dos combustíveis fósseis; e fomentam o investimento na produção de energias renováveis e de interligações das redes energéticas.

Quadro 2 - Síntese das Recomendações Específicas por País dirigidas a Portugal

Síntese das REP dirigidas a Portugal	
REP 1	<ul style="list-style-type: none"> 1.1. Combater a pandemia, e, face ao choque da guerra na Ucrânia, sustentar a economia e apoiar as famílias (2020 e 2022) 1.2. Aumentar a qualidade das finanças públicas (2019, 2020 e 2022) 1.3. Aumentar o investimento público para a transição ecológica e digital (2022) 1.4. Reforçar a resiliência do sistema de saúde e melhorar o acesso a cuidados de saúde de qualidade e a cuidados de longa duração (2019 e 2020) 1.5. Melhorar a eficácia do sistema fiscal e do sistema de proteção social (2022)
REP 2	<ul style="list-style-type: none"> 2.1. Executar os fundos do PRR e do PT2030 (2022) 2.2. Melhorar o nível de competências da população, tornar a aprendizagem de adultos mais ajustada às necessidades do mercado de trabalho, e aumentar o número de licenciados em particular nas áreas CTEM (2019 e 2020) 2.3. Melhorar a eficácia e a cobertura da rede de proteção social (2019 e 2020) 2.4. Apoiar o emprego de qualidade e reduzir a segmentação do mercado de trabalho (2019 e 2020) 2.5. Apoiar o uso das tecnologias digitais e promover as competências digitais (2019 e 2020)
REP 3	<ul style="list-style-type: none"> 3.1. Promover o investimento para a transição climática (2019 e 2020) 3.2. Promover a transição para a economia circular, em particular no que se refere a reciclagem e resíduos (2022) 3.3. Promover o investimento em infraestruturas (2019 e 2020) 3.4. Apoiar o acesso ao financiamento, em particular das PME, e a promoção do investimento para a recuperação (2019 e 2020) 3.5. Promover o investimento em inovação e investigação (2019 e 2020)
REP 4	<ul style="list-style-type: none"> 4.1. Ambiente de negócios; quadro de insolvência e reestruturação de dívidas; tribunais administrativos e fiscais; carga administrativa e regulatórias sobre empresas; profissões reguladas (2019 e 2020) 4.2. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis, nomeadamente no setor dos transportes (2022) 4.3. Acelerar a descarbonização, modernizando as redes de transporte e distribuição de eletricidade e através da produção de energia eólica, solar, e de hidrogénio, assim como da eficiência energética dos edifícios; aumentar as interligações energéticas (2022)

Os desafios que estruturam o PNR 2023 também se alinham com a síntese de conjunto das Recomendações Específicas por País dirigidas a Portugal pelas instituições europeias, tal como ilustrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Matriz de alinhamento dos desafios nacionais com as recomendações específicas dirigidas a Portugal

		Recomendações Específicas a Portugal				
		REP 1	REP 2	REP 3	REP 4	
		2019, 2020, 2022	2019, 2020, 2022	2019, 2020, 2022	2019, 2020, 2022	
DESAFIOS	Boa governação	Recuperação e convergência	•••	•••	••	•
		Resposta ao aumento dos preços	•••	••	••	•
		Qualidade dos serviços públicos	••	••	•	•••
		Serviço Nacional de Saúde	•••	•	•	•
		Pacto social para a educação	••	•	••	•
		Qualidade da democracia	•	•	•	•••
		Funções de soberania	•••	•	•	•••
	Alterações climáticas	Transição energética	••	•	•••	•••
		Mobilidade sustentável	••	•	•••	•••
		Economia circular	••	•	•••	•
		Valorizar o território	••	•	•••	•
	Demografia	Natalidade	•	••	•	•
		Emprego	•	•••	••	•
		Habituação	•	••	••	•
		Migrações	•	••	•	•
		Envelhecimento e qualidade de vida	•	••	•	•
	Desigualdades	Igualdade de género e combate às discriminações	•	••	•	•
		Rendimento e justiça fiscal	••	•••	•	•
		Erradicação da pobreza	••	•••	•	•
		Educação	•	•••	••	•
		Coesão territorial	•	•	•••	•••
	Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Economia 4.0	••	•••	•••	••
		Competências digitais	••	•••	•••	•
		Cultura	•	•	•	•
		Valorização das atividades e proteção do consumidor	•	•	•	•

••• Contributo direto muito relevante •• Contributo direto relevante • Contributo indireto

1.2. Fundos europeus e nacionais

Portugal, assim como os restantes países da União Europeia, mantém o foco na ação coordenada de política no apoio económico e orçamental à recuperação. Neste esforço, são essenciais os quadros de financiamento europeu, em especial o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), o Portugal 2030 (PT 2030) e o Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC).

O Governo português reconhece a importância de continuar não só a boa execução do PRR, como de abrir os primeiros avisos no âmbito do Acordo de Parceria Portugal 2030 (REP 2022 2.2) e de encerrar com sucesso o Portugal 2020 (PT 2020), promovendo uma transição suave entre ciclos de programação, através da aplicação do Mecanismo Extraordinário de Antecipação. O PT 2030 é a oportunidade de prosseguir uma estratégia de desenvolvimento que aproveite as oportunidades decorrentes da dupla transição, digital e climática, na linha da frente e que assegure maior resiliência para fazer face a futuras crises. Por essa razão, assume um papel determinante enquanto elemento basilar da programação dos Fundos Europeus.

No mesmo sentido, as medidas previstas no PNR 2023 combinam recursos financeiros do Orçamento do Estado português e do orçamento europeu – designadamente subvenções, instrumentos financeiros, subsídios, prémios, contratos públicos e fundos fiduciários. Os recursos financeiros com origem europeia podem ser geridos diretamente pelas agências e instituições da UE, através do lançamento de convites à apresentação de propostas para a concessão de subvenções a projetos ou desembolsados através de concursos centralizados na Comissão Europeia para a adjudicação de contratos de fornecimento de bens e serviços. Também são geridos indiretamente por organizações parceiras e outras autoridades da UE ou fora da mesma.

Assim, as medidas incluídas no PNR 2023 incluem:

- **Fontes de financiamento nacionais** – Destacam-se o Orçamento do Estado, o Orçamento da Segurança Social, entre outras fontes de financiamento nacional, como o Fundo Ambiental (FA), de origem nacional, que concentra num único fundo vários recursos financeiros para ter maior capacidade e adaptabilidade aos desafios que se apresentam em termos ambientais, e o Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular (FITEC), para o apoio a políticas de valorização e capacitação à utilização eficiente dos recursos no domínio científico e tecnológico, estímulo à cooperação entre instituições de ensino superior, centros de interface tecnológico (CIT) e empresas.
- **PT 2020** – Acordo de Parceria estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia para o período 2014-2020, que está em fase de conclusão em 2023, e reúne os cinco fundos europeus estruturais e de investimento, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pescas (FEAMP).
- **PT 2030** – Agrupa cinco fundos europeus, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC), o Fundo Social Europeu+ (FSE+), o Fundo de Transição Justa (FTJ), e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pescas e Aquicultura (FEAMPA), relativos ao Acordo de Parceria estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia para o período de 2021 a 2027.
- **PRR** – A decorrer até 2026, visa a implementação de um conjunto de reformas e de investimentos que impulsionarão o país para a convergência europeia em termos de crescimento económico tendo como orientação base a sustentabilidade preconizada pelos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Atualmente, devido às alterações da conjuntura económica e dos efeitos da guerra na Ucrânia, encontra-se em processo de reprogramação ao abrigo do artigo 21º do Regulamento (UE) 2021/241, decorrente da necessidade e ambição de maximizar os seus efeitos, da inclusão do novo capítulo relativo à iniciativa REPowerEU e do reforço financeiro dos investimentos já previstos por via da alteração dos marcos e das metas ou da sua calendarização.
- **Fundos PAC** – Englobam o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e o FEADER para o período 2021-2027.
- **Outros fundos europeus** – O Mecanismo Interligar a Europa para os transportes, energia e digital (MIE), que apoia o desenvolvimento de redes transeuropeias de alto desempenho, sustentáveis e interligadas de forma eficiente; o Horizonte Europa (HE) que financia a investigação, a inovação e facilita a

colaboração entre os Estados-Membros; o programa Europa Digital; o InvestEU, que visa estimular o investimento; o mecanismo RescEU, que financia a Proteção Civil Europeia; o EU4Health, que contribui para melhorar os sistemas de saúde da UE; o Programa Ambiente e Ação Climática (LIFE), que visa atingir os objetivos e metas estabelecidas pela UE no domínio de ambiente e ação climática; o fundo para o Asilo, a Migração e Integração (FAMI); o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI) para fomentar os valores e os interesses da UE a nível mundial; o Fundo para a Segurança Interna; o Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras.

As fontes de financiamento dos desafios do PNR e respetivas medidas de política são apresentadas no Quadro 4. Este contempla a projeção de execução dos investimentos previstos no âmbito do PRR, PT 2020, PT 2030, de outros fundos europeus ao abrigo da PAC e MIE e fontes de financiamento nacionais, incluindo a estimativa da comparticipação pública destes fundos europeus.

Quadro 4 – Financiamento das medidas de política e fontes de financiamento das Grandes Opções 2023-2026 (milhões de euros)

Desafios transversal e estratégicos	Fontes de financiamento (milhões de euros)			Total
	PRR	Europeias	Nacionais	
Boa Governação	2365	1095	15664	19124
Alterações Climáticas	4838	12112	3825	20776
Demografia	3794	1019	3472	8285
Desigualdades	2858	4949	5885	13691
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	7219	5580	1195	13994
Total	21074	24755	30042	75870

Atualização do Plano de Recuperação e Resiliência

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) é um dos principais instrumentos para a concretização da Estratégia Portugal 2030, no âmbito do mecanismo de financiamento extraordinário da União Europeia (UE) NextGenerationEU. O contexto da sua implementação tem sido distinto daquele para que foi concebido e aprovado, em resultado dos efeitos decorrentes da guerra na Ucrânia. Esta tem criado grandes desafios no mercado da energia da UE e causado disrupção nas cadeias de abastecimento, provocando constrangimentos no acesso a matérias-primas e um aumento generalizado e globalizado da taxa de inflação. Atualmente, nesta nova conjuntura, o PRR está em processo de reprogramação ao abrigo do artigo 21.º do Regulamento (UE) 2021/241 pelo que a sua dotação global compreende:

- O aumento em 1,6 mil milhões de euros, decorrente da atualização das subvenções conforme o artigo 11.º do Regulamento (UE) 2021/241;
- A adição de 785 milhões de euros devido à integração de um novo capítulo relativo ao plano REPowerEU;
- O reforço financeiro dos investimentos já previstos e a alteração dos respetivos marcos e metas ou da sua calendarização.

A dotação máxima do PRR passará a ser de 20,6 mil milhões de euros, o que representa um aumento de 2,3 mil milhões de euros em subvenções e 1,6 mil milhões de euros em empréstimos, face ao plano aprovado em julho de 2021.

Sendo o PRR um instrumento de transformação estrutural do país, são reforçadas financeiramente as suas Agendas/Alianças Mobilizadoras, de 930 milhões de euros para 2,85 mil milhões de euros, para melhorar o estado social e a resposta aos desafios das transições climática e digital. São também reforçados em 165 milhões de euros os investimentos em ciência e nas instituições de ensino superior (IES), salientando-se os do programa Impulso Digital e Ciência Mais Capacitação, de modernização tecnológica e digital da formação superior, de desenvolvimento do seu ecossistema de inovação e de apoio à investigação fundamental. O reforço do investimento na nova geração de respostas sociais em 100 milhões de euros, elevando-o para 517 milhões de euros, permitirá continuar o alargamento da rede de creches ou dos serviços de apoio domiciliário.

Decorrente do plano REPowerEU, é feito um reforço substancial na transição climática, pelos investimentos de 120 milhões de euros na eficiência energética em edifícios residenciais, e de 70 milhões de euros na descarbonização dos transportes públicos, pela entrada em circulação de 200 novos autocarros com emissões nulas. O investimento na descarbonização da indústria é também aumentado para apoiar as empresas na transição e na adaptação a uma economia neutra em carbono e circular, estando em curso ainda, a identificação de projetos de investimento empresarial que permitam fomentar o PRR como promotor das transições verde e digital por meio de empréstimos.

Por último, na sequência da identificação de novas necessidades em projetos já planeados ou em execução, serão reforçados financeiramente aqueles cujos pressupostos de execução tenham sido alterados por via da evolução da conjuntura económica global, dos custos da energia e das matérias-primas e das dificuldades de fornecimento de materiais. Neste contexto, são exemplos dessa necessidade de reforço financeiro, a assegurar com recurso a empréstimos no âmbito do PRR ou a financiamento nacional, os investimentos relacionados com o apoio no acesso à habitação como a da Região Autónoma da Madeira, com as infraestruturas rodoviárias, com a expansão das redes de metro de Lisboa e do Porto, ou ainda com o Cluster do Mar dos Açores.

Nota: Os valores aqui referidos são os que constam do PNR 2023 com informação disponível à data relativa à atualização do PRR submetida a consulta pública, sendo inferiores à proposta final submetida à Comissão Europeia cuja dotação máxima equivale a 22,2 mil milhões de euros, com um adicional de 2,4 mil milhões de subvenções e 3,2 mil milhões de euros de empréstimos.

2. Cenário macroeconómico

O crescimento da economia portuguesa para 2023 é revisto em alta para 1,8% face ao Orçamento do Estado (OE) para 2023, devido aos impactos menos severos do que o esperado da guerra na Ucrânia e do contexto inflacionista a que está associado o processo de normalização da política monetária. Também devido às perspetivas mais favoráveis para as exportações de serviços, ao comportamento do mercado de trabalho, à evolução das remunerações médias e às medidas de apoio ao rendimento já anunciadas. O investimento é a componente da procura interna com maior dinamismo.

O crescimento do PIB, a partir de 2023, tenderá a estabilizar em torno dos 2%, de acordo com o Quadro 5.

Quadro 5 – Cenário macroeconómico (% , p.p.)

Cenário macroeconómico	INE	OE 2023	PE 23-27			
	2022	2023 ^p	2023 ^e	2024 ^p	2025 ^p	2026 ^p
Produto interno bruto (PIB) e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)						
PIB	6,7	1,3	1,8	2,0	2,0	1,9
Consumo privado	5,8	0,7	0,6	1,3	1,4	1,5
Consumo público	1,7	2,3	2,6	1,2	1,0	1,0
Investimento (FBCF)	3,0	3,6	3,4	5,3	4,0	3,1
Exportações de bens e serviços	16,7	3,7	4,3	4,0	4,3	4,1
Importações de bens e serviços	11,1	4,0	3,7	4,1	4,1	3,8
Contributos para o crescimento do PIB (ponto percentual, p.p.)						
Procura interna	4,6	1,6	1,6	2,1	1,9	1,8
Procura externa líquida	2,1	-0,3	0,2	-0,1	0,1	0,2
Evolução dos preços (taxa de variação, %)						
Deflador do PIB	4,4	3,6	5,7	3,0	2,4	2,3
Índice harmonizado de preços do consumidor (IHPC)	8,1	4,0	5,1	2,9	2,1	2,0
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)						
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	2,0	0,4	0,3	0,5	0,3	0,2
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,0	5,6	6,7	6,4	6,2	6,0
Produtividade aparente do trabalho	4,6	0,9	1,4	1,5	1,7	1,7
Saldos das balanças corrente e de capital (em % do PIB)						
Capacidade/necessidade líquida de financiamento	-0,6	1,5	2,4	1,0	1,5	1,5
Saldo da balança corrente	-1,5	-1,1	0,4	-0,5	-0,2	0,1
Da qual: saldo da balança de bens e serviços	-2,5	-2,6	-0,7	-0,5	-0,2	0,0
Saldo da balança de capital	0,9	2,6	2,1	1,5	1,6	1,5

Fontes: INE – Contas Nacionais; Ministério da Finanças (PE 23-27, abril23)

^e estimativa; ^p previsão

Esse crescimento do PIB é mais favorável do que o do conjunto da área do euro, de acordo com as últimas projeções do Eurosistema.

3. Resposta aos Desafios Económicos e Sociais de Portugal

O PNR 2023 apresenta a estratégia de ação política nacional, constante nas Grandes Opções, estruturando-se em torno de cinco áreas de atuação: boa governação; alterações climáticas; demografia; desigualdades; e sociedade digital, da criatividade e inovação. O PNR 2023 responde também às REP de 2019 e de 2022, e assume um papel relevante enquanto instrumento de reporte do PRR (de acordo com o artigo 27.º do Regulamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência). Assim, no que se segue, para cada desafio transversal e estratégico são apresentados sucintamente os aspetos mais relevantes que justificam a prioridade conferida.

3.1. Boa governação

A implementação de políticas públicas adequadas, eficazes e eficientes requer a existência de condições de boa governação. Para prosseguir este desafio transversal foram definidos como prioritários os seguintes domínios de intervenção: recuperação e convergência, resposta ao aumento dos preços, qualidade dos serviços públicos, Serviço Nacional de Saúde, pacto social para a educação, qualidade da democracia e funções de soberania.

Recuperação e convergência – Portugal, nos próximos anos deverá continuar o processo de convergência económica e crescerá acima da média da União Europeia (PIB nacional a crescer 6,1% entre 2019 e 2024), o rácio da dívida pública em relação ao PIB, em 2022, recuou para níveis pré-pandemia e até pré-troika. O Governo irá consolidar este caminho prosseguindo uma política orçamental centrada na recuperação sustentável da economia, promovendo a justiça social e a proteção do ambiente e visando o pleno aproveitamento dos fundos europeus que constituem uma oportunidade única para transformar o país e aproximar o padrão de vida nacional da média europeia. O PRR prevê a implementação da reforma Modernização e Simplificação da Gestão Financeira Pública e do investimento em Sistemas de Informação de Gestão Financeira Pública (142 milhões de euros).

Resposta ao aumento dos preços – O Governo, com o objetivo de mitigar os efeitos da inflação, continuará a acompanhar a evolução da situação macroeconómica e, sempre que necessário, adotará medidas de carácter excecional direcionadas para as famílias e para os setores mais vulneráveis aos efeitos do aumento de preços; adotará ações de carácter mais geral de contenção de preços da energia e dos produtos petrolíferos; e adotará medidas que farão face aos desafios de dimensão nacional e europeia que a atual situação revelou e acentuou, designadamente a redução da dependência global de combustíveis fósseis, a aceleração da capacidade produtiva de energia renovável e a maior integração dessa capacidade da Península Ibérica no mercado único da energia. Em março de 2023, o Governo adotou um novo pacote de medidas de resposta à evolução desfavorável dos preços para o que afetou verbas resultantes de um saldo orçamental acima do projetado, sobretudo: a redução do IVA para 0% relativo a um cabaz de bens essenciais, o apoio à produção agrícola devido ao aumento dos custos de produção (140 milhões de euros); aumento extraordinário dos salários e subsídio de alimentação da Administração Pública (AP) em respetivamente 1% e 15,4% (cerca de 18 euros por mês para todos os trabalhadores da AP), o apoio extraordinário de 30 euros/mês aos agregados vulneráveis e o complemento de 15 euros/mês a todas crianças e jovens beneficiárias do abono de família até ao 4.º escalão.

Qualidade dos serviços públicos – Os serviços públicos de qualidade são um dos meios mais importantes para a redução das desigualdades e para a melhoria das condições de vida de todos, além de serem uma das bases da eficácia das políticas públicas e da coesão social, indispensáveis à qualidade da democracia. A qualidade dos serviços públicos depende da sua universalidade, da sua distribuição pelo território e ainda da sua tendencial gratuitidade. Também dependem da valorização, da capacitação e do rejuvenescimento da administração pública (AP). Foi nesse sentido que o Governo, em 2022, assinou o Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública, que procura garantir, a partir de 2023, previsibilidade,

justiça e equidade às condições salariais na AP, valorizando as remunerações de todos os trabalhadores, através de um aumento anual equivalente a um nível remuneratório (cerca de 52 euros) ou de um mínimo de 2%. O PRR prevê investimento em serviços públicos e consulares como Lojas e Espaços Cidadão (188 milhões de euros), em reforço do quadro geral de cibersegurança (41 milhões de euros) e em infraestruturas críticas digitais eficientes, seguras e partilhadas (79 milhões de euros).

Serviço Nacional de Saúde – É no contexto da evolução das necessidades em saúde, do aumento das exigências e expectativas da população que o serviço público de saúde tem centrado a sua ação, de forma a proteger e melhorar a qualidade de vida das pessoas, desde que nascem até ao final da vida. Está em curso um ambicioso plano de reforço e valorização dos recursos humanos do SNS, com foco na melhoria das carreiras profissionais, promovendo a motivação pelo trabalho no SNS, o equilíbrio entre a vida familiar e profissional e a contínua evolução científico-profissional. Destaca-se a aprovação, em 2022, do novo Estatuto do SNS, o qual permitiu criar também a Direção Executiva do SNS, que tem como missão coordenar a resposta assistencial das unidades de saúde do SNS, assegurando o seu funcionamento em rede, a melhoria contínua do acesso a cuidados de saúde, a participação dos utentes e o alinhamento da governação clínica e de saúde. Estão previstos, em termos de investimentos do PRR, mais respostas de cuidados de saúde primários (466 milhões de euros), a transição digital da saúde (257 milhões de euros), o desenvolvimento da rede nacional de cuidados integrados e a rede nacional de cuidados paliativos (205 milhões de euros), o equipamento de hospitais (Seixal, Sintra e Lisboa Oriental) (180 milhões de euros) e a conclusão da Reforma da Saúde Mental e implementação da Estratégia para as Demências (88 milhões de euros).

Pacto social para a educação – A política educativa tem-se focado na melhoria da qualidade das aprendizagens, assumindo que o contexto socioeconómico, como fator preditor do insucesso escolar, não é uma fatalidade. Agir preventivamente e não desistir de ninguém, mesmo dos adultos que não tiveram oportunidade de estudar, são peças fundamentais de uma política educativa inclusiva e promotora de uma cidadania que se alicerça no conhecimento e no domínio de competências essenciais. Para isso, o Governo promove a autonomia das escolas, a descentralização e desburocratização, garante os professores necessários à missão da escola pública pela alteração do regime de recrutamento e redução das tarefas burocráticas que constroem a atividade educativa dos docentes e reforça a participação dos alunos.

Qualidade da democracia – A democracia é uma construção permanente que implica prosseguir o caminho da melhoria da qualidade das instituições democráticas e do seu funcionamento, promovendo a participação dos cidadãos, renovando e qualificando a classe política, aproximando a legislação dos seus destinatários, protegendo os direitos e liberdades fundamentais e investindo numa efetiva educação para a cidadania. A intervenção do Governo foca-se na promoção da literacia democrática e da cidadania, na garantia da liberdade de acesso à profissão, no combate determinado contra a corrupção, no potenciar a autonomia regional e no aprofundar a descentralização.

Funções de soberania – A agressão militar russa à Ucrânia traduziu-se num aumento da participação portuguesa na UE em vários planos: seja no plano geoestratégico (implementação da nova Bússola Estratégica para a política comum de segurança e defesa); seja no plano político-diplomático (sanções em curso contra a Rússia e a procura de criar condições para uma negociação que garanta uma solução para o conflito); seja no plano humanitário (acolhendo os refugiados deslocados da Ucrânia); seja no plano militar (fornecendo material, equipamento e formação, capacitando as Forças Armadas Ucrainianas), seja no plano económico (medidas para diminuir a dependência energética da Europa, conter a escalada dos preços e preservar o tecido económico e o emprego). A sua concretização requer a implementação de um conjunto de políticas públicas centradas na preparação da defesa nacional para os desafios da década 2020-2030, pela adaptação da Defesa Nacional à realidade contemporânea e às novas missões; no robustecimento da segurança interna e em assegurar uma justiça eficiente, ao serviço dos direitos e do desenvolvimento económico-social. O PRR aponta investimentos em justiça económica e ambiente de negócios (233 milhões de euros) e no Centro de Operações de Defesa do Atlântico e Plataforma Naval (111 milhões de euros).

3.2. Alterações climáticas

O atual contexto exige a aceleração da transição para as energias renováveis, de modo a assegurar menores emissões, preços mais baixos no futuro, maior soberania energética e a proteção imediata dos consumidores mais expostos. A reduzida dependência energética da Rússia, o acesso a fontes alternativas para o aprovisionamento de energia e o elevado peso das energias renováveis colocam Portugal numa posição privilegiada para contribuir para o reforço da resiliência energética da UE face à Rússia, tal como exposto na Comunicação REPowerEU apresentada pela Comissão Europeia a 18 de maio de 2022.

O desafio estratégico das alterações climáticas está implícito no objetivo assumido por Portugal para atingir a neutralidade carbónica até 2050. O país tem uma posição geográfica muito exposta às alterações climáticas e reconhece os custos que penalizam a inação. Contudo, segundo a Comissão Europeia, Portugal é o país da UE que mais avançou rumo à neutralidade carbónica e que está em melhores condições de cumprir os objetivos de redução de emissões até 2030. Perante estes desafios, a intervenção centra-se em quatro domínios: transição energética, mobilidade sustentável, economia circular e adaptação e valorização do território.

Transição energética – Envolve ações em três áreas de política:

- **Eficiência energética em edifícios e infraestruturas** – Concretiza-se com a conclusão da transposição da diretiva relativa à eficiência energética (Diretiva (UE) 2018/2002), que desenvolve o quadro normativo nacional relativo à eficiência energética e à cogeração e a aprovação do Plano Nacional de Poupança de Energia, centrado na gestão da procura e na redução do consumo, no cumprimento do disposto no Regulamento (UE) 2022/1369 relativo a medidas de redução da procura de gás. No âmbito do PRR e desta área de política, é previsto investimento para a eficiência energética em edifícios (591 milhões de euros), para a eficiência energética de edifícios residenciais (281 milhões de euros) e para a eficiência dos edifícios de serviços do setor privado e da administração pública central, em linha com o Programa e Eficiência de Recursos na Administração Pública (ECO.AP) (310 milhões de euros).
- **Produção e distribuição de energias renováveis** – Implica rever o Plano Nacional de Energia e Clima 2030, acelerar a sua concretização conjuntamente com o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, racionalizar os procedimentos de licenciamento (pacote legislativo Ambiente + Simples), concretizar as interligações previstas, como os projetos Celza e Portuguese Hydrogen Backbone, e lançar o primeiro leilão internacional de energia eólica *offshore*, entre outras. O PRR contempla investimentos na produção e distribuição de hidrogénio e gases renováveis (185 milhões de euros).
- **Descarbonização do tecido produtivo** – Por via dos investimentos em descarbonização está prevista a elaboração de uma estratégia de critérios mínimos em linha com o Pacto Ecológico Europeu e a emissão de obrigações verdes para fomentar o microcrédito para soluções de baixo carbono. O PRR prevê a descarbonização da indústria (715 milhões de euros), apoiada em medidas do Plano Nacional de Energia e Clima 2030.

Mobilidade sustentável – As ações de promoção deste domínio desenvolvem-se em duas áreas de política:

- **Ferrovias e transportes públicos** – Destaca-se, no último ano, a preparação do Plano Ferroviário Nacional que segue uma visão estratégica de longo prazo para uma ferrovia, de modo a acelerar a transferência de passageiros e mercadorias para a ferrovia. Além disto, prevê-se a conclusão dos investimentos do programa Ferrovia 2020, iniciar os projetos do Programa Nacional de Investimento 2030 e concretizar investimentos em novo material circulante. O PRR prevê a expansão das redes de transportes públicos urbanos (800 milhões de euros) e a descarbonização dos transportes públicos (48 milhões de euros).
- **Mobilidade urbana sustentável** – Tem-se concretizado no congelamento dos preços dos passes dos transportes, dos bilhetes da CP e na Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Pedonal 2030 que se encontra em consulta pública. O Governo prosseguirá a promoção do transporte público pela manutenção de preços e pela densificação da oferta, continuando os programas: Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART) e Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte

Público (PROTransP), o apoio à renovação de frotas com vista à descarbonização e a melhorar a integração da mobilidade elétrica com novas soluções.

Economia circular – Destaca-se a aprovação da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030 (ECO360), a adoção do pacote legislativo Ambiente + Simples 2023, com a simplificação dos procedimentos para a reutilização de águas, bem como a eliminação de formalidades para utilização de resíduos na atividade industrial, a futura revisão da fiscalidade verde, potenciar as medidas do Plano de Ação da Bioeconomia Sustentável 2030 com vista à elaboração de um plano de ação para o biometano e revisão do Plano Nacional para a Promoção de Biorrefinarias 2030, incentivar a produção e transação de produtos com menor pegada ecológica e apostar no desenvolvimento de um *cluster* nacional para a remanufactura com incentivos à reparação e manutenção de produtos e equipamentos. No âmbito do PRR, os apoios preveem a promoção da bioeconomia (141 milhões de euros) – cujo principal objetivo é a incorporação de materiais de base biológica em alternativa aos de base fóssil, em três setores da atividade económica nacional, têxtil e vestuário, calçado e resinas naturais – assegurando uma maior competitividade e permitindo a transição para neutralidade carbónica de forma justa e coesa.

Adaptação e valorização do território – As ações serão efetuadas de forma integrada e desdobram-se nas seguintes áreas de política:

- **Recursos hídricos** – Aposta de modo a assegurar a sua sustentabilidade e resiliência nos territórios mais afetados pelas alterações climáticas. O PRR prevê investimentos para mitigar a escassez hídrica no campo de ação da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas e do Programa de Ação para as Alterações Climáticas (304 milhões de euros) com medidas de redução de perdas de água, reforço do abastecimento e unidade de dessalinização.
- **Floresta** – Prosseguir a sua reforma potenciando o sequestro de carbono, pelo aumento e reconversão da área florestal para espécies mais adaptadas. Salienta-se a entrada em consulta pública do Regime Jurídico do Cadastro Predial e a entrada em vigor do diploma que regulamenta a contribuição especial para a conservação dos recursos florestais. No PRR, os investimentos preveem a proteção contra incêndios rurais (520 milhões de euros), que incluem a transformação da Paisagem dos Territórios de Floresta Vulneráveis (270 milhões de euros), a gestão de Faixas de Combustível (120 milhões de euros), o Programa MAIS Floresta (50 milhões de euros) e a aquisição de helicópteros.
- **Mar** – Concretizar a Estratégia Nacional para o Mar e o respetivo Plano de Ação, prosseguindo a aposta nas energias renováveis oceânicas e fomentando a sustentabilidade das pescas. Destaca-se a aprovação do Plano para a Aquicultura em Águas de Transição para Portugal Continental e o Plano Estratégico para a Pequena Pesca para o período 2022-2030. O PRR prevê desenvolver a economia do mar (108 milhões de euros) pelo desenvolvimento do Hub Azul, Rede de Infraestruturas para a Economia Azul (87 milhões de euros), apoio à Transição Verde e Digital e Segurança nas Pescas (21 milhões de euros).
- **Valorização do território** – A aposta no âmbito do PRR prevê financiamento para o Cadastro da Propriedade Rústica e para o Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo (79 milhões de euros) que já entrou em funcionamento.
- **Agricultura sustentável** – Reforçar o conhecimento e o trabalho em rede orientado para reduzir a vulnerabilidade e aumentar a resiliência do território.
- **Conservação da natureza e biodiversidade** – Restaurar os serviços dos ecossistemas, a prevenção e controlo de espécies exóticas invasoras, e apoiar a investigação e inovação ligadas à biodiversidade.
- **Valorização da faixa Atlântica** – Através da promoção do espaço marítimo e reforço da rede de infraestruturas portuárias, com a atribuição à Infraestruturas de Portugal de competências para promover, em regime de concessão, as atividades conexas com o sistema de cabos submarinos de comunicações eletrónicas entre o continente e as Regiões Autónomas.

3.3. Demografia

O desafio estratégico da demografia orienta as medidas de política para um maior equilíbrio demográfico, para a criação de condições para que as famílias tenham o número de filhos que desejam ter, para a promoção do envelhecimento ativo e saudável, para a criação de emprego sustentável e de qualidade, para o acesso a habitação adequada a preços acessíveis, para a conciliação da vida pessoal e familiar, para o acolhimento e integração de imigrantes e refugiados, para a promoção da regularidade dos trajetos migratórios, e reforço dos meios para a prevenção e combate ao tráfico de seres humanos, em cinco domínios de intervenção:

Natalidade – O objetivo da política pública de natalidade passa por criar condições para que as famílias possam ter os filhos que desejam, permitindo-lhes desenvolver projetos de vida com maior qualidade e segurança e com conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar. Visam a promoção do bem-estar da sociedade consentânea com as aspirações e projetos das pessoas e não apenas uma política de melhoria das perspetivas demográficas do País. Destacam-se a entrada em vigor da medida, gratuidade das creches destinada a abranger todas as crianças nascidas depois do dia 1 de setembro de 2021, a concretização de medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, e as medidas de natalidade e de parentalidade como o teletrabalho, os horários de trabalho e as licenças, entre outros.

Emprego – A concretização do domínio emprego continuará a passar por um conjunto de ações direcionadas para promover o trabalho digno em todas as suas dimensões; reforçar o combate à precariedade; promover a dimensão coletiva das relações de trabalho; reforçar os serviços públicos de emprego, a orientação das políticas ativas para o trabalho digno e um mercado de emprego mais inclusivo. A aprovação da Agenda do Trabalho Digno e a Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho apresentam medidas de combate ao recurso abusivo ao trabalho temporário, ao falso trabalho independente, à contratação a termo injustificada e de recurso a políticas e serviços públicos que contribuam para um mercado de emprego mais inclusivo e de acordo com o Compromisso Emprego Sustentável (230 milhões de euros) do PRR.

Habitação – Destaca-se a recente aprovação do Programa Nacional de Habitação e a Nova Geração de Políticas de Habitação que define os objetivos, as prioridades, os programas e as medidas de fundo do Governo, até 2026. Em particular, o plano de intervenção, Mais Habitação, aumentará a oferta de imóveis para habitação, simplificará os processos de licenciamento, aumentará o número de casas para arrendamento, tornará isenta de mais-valias a venda de uma casa para efeitos de amortização de crédito à habitação e combaterá a especulação. No âmbito do PRR, serão canalizados financiamentos para o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação – 1.º Direito (1211 milhões de euros), para a bolsa nacional de alojamento urgente e temporário (176 milhões de euros) e empréstimos para o parque público de habitação a custos acessíveis (775 milhões de euros).

Migrações – Portugal precisa do contributo da imigração para sustentar o seu desenvolvimento económico, social, cultural e demográfico. Para isso, implementará o Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP e outros programas específicos de promoção da imigração atribuindo autorização de residência de forma automática a imigrantes da CPLP, fora da UE promoverá acordos bilaterais de migração regulada, reforçará os programas de integração de refugiados na sociedade e incentivará o regresso de emigrantes e lusodescendentes.

Envelhecimento e qualidade de vida – As medidas de política serão dirigidas também aos cidadãos seniores de maneira a preparar os sistemas de emprego, de saúde, de proteção social para lidar com as consequências e com os novos riscos do envelhecimento, como, por exemplo, a aprendizagem ao longo da vida ou no campo da saúde, prevenindo casos de violência e impedindo práticas discriminatórias em função da idade. O PRR neste âmbito, inclui financiamentos para a Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais (417 milhões de euros) e para o Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa (10 milhões de euros).

3.4. Desigualdades

O desafio estratégico das desigualdades tem como desígnio principal a atenuação das desigualdades (intensificadas pelos efeitos do choque sanitário e económico), com uma intervenção de fundo, que garanta condições e oportunidades de vida mais equitativas e um desenvolvimento equilibrado e harmonioso do território nacional. O desafio está orientado para cinco domínios de intervenção:

Igualdade de género e combate às discriminações – Apesar dos avanços conquistados, inclusive por via da remoção de obstáculos institucionais, subsistem desigualdades e fenómenos de discriminação, que devem ser combatidos. As vias de intervenção são a promoção e consubstanciação da igualdade entre homens e mulheres, a potenciação da autonomia e inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade e o combate ao racismo e qualquer outra forma de discriminação. São exemplo disso, a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025 e o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-25. De entre os vários investimentos inscritos no PRR, dois têm particular contributo relevante: Acessibilidades 360 (45 milhões de euros) e Plataforma + Acesso (3 milhões de euros).

Rendimentos e justiça fiscal – As prioridades do Governo estão orientadas para a promoção da valorização salarial, o combate às desigualdades salariais, aos leques salariais excessivos nas empresas, a construção de um sistema fiscal mais justo, a promoção da progressividade fiscal e o reforço da cooperação europeia e internacional para combater as desigualdades globais. A reversão das tendências de agravamento da desigualdade e da perda de peso dos salários no rendimento nacional são melhorias resultantes das condições económicas do país, da evolução do salário mínimo nacional e do desagravamento fiscal. Destaca-se em 2022, a assinatura do Acordo para a Melhoria dos Rendimentos e da Competitividade, de médio prazo, com as confederações patronais e com os sindicatos, que inclui os compromissos de atualização plurianual real do salário mínimo nacional, de valorização do rendimento dos mais jovens pelos salários e alargamento do IRS Jovem, de extensão do Programa Regressar, de valorização da negociação coletiva na fixação dos salários, de um quadro fiscal adequado para a criação de emprego e valorização da contratação coletiva, e de criação de um Regime Geral de Taxas.

Erradicação da pobreza – A continuidade da aposta na recuperação do emprego e na promoção de condições de trabalho dignas é fundamental para combater a pobreza e a exclusão social, assim como repensar o sistema de mínimos sociais. Destaca-se a criação da Garantia para a Infância para apoiar as famílias com crianças e jovens, através de uma prestação complementar ao Abono de Família para aqueles que estiverem em risco de pobreza; do aumento do valor do Abono de Família, dos primeiro e segundo escalões, para 600 euros anuais; e de um complemento de garantia para a infância que corresponderá à diferença entre o valor do abono e a dedução à coleta de IRS do agregado, atingindo o valor de 600 euros até aos 72 meses de idade e 492 euros após essa idade. Neste âmbito, o Governo atuará no sentido de reforçar os apoios do Estado aos grupos mais desfavorecidos e dar um novo impulso à economia social, designadamente com a concretização da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e a criação de uma rede de incubadoras sociais. No âmbito do PRR, a resposta ao domínio da erradicação da pobreza desdobra-se nos investimentos em Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (250 milhões de euros).

Educação – Reconhecendo a necessidade de tornar menos desiguais as condições de acesso e de sucesso na escola, o Governo continuará a aposta na inclusão de todos os alunos, abandonando conceções de escola centradas numa segregação dos que têm mais dificuldades. As intervenções serão orientadas para o combate às desigualdades através da educação, para a melhoria das aprendizagens, para o estímulo à entrada e manutenção no ensino superior e para o aprofundamento do Programa Qualifica. A educação inclusiva foi prevista na implementação do Plano 21|23 Escola+ que promove medidas de formação dos professores, modernização do ensino de matemática e de computação, modernização de equipamentos e criação de laboratórios digitais, e a conclusão da revisão do Catálogo Nacional de Qualificações. Para aumentar o número de diplomados do ensino superior, o Governo prosseguirá a política de redução de custos de frequência deste

grau de ensino, promoverá o acesso ao ensino superior dos estudantes das vias profissionalizantes, aumentará o investimento do ensino superior para adultos e implementará ações inovadoras de ensino e aprendizagem no âmbito da iniciativa Skills 4 pós-COVID – Competências para o futuro. No âmbito do PRR destacam-se os investimentos na transição digital na educação (470 milhões de euros), no estímulo à entrada e combate ao abandono no ensino superior e no alojamento estudantil a custos acessíveis (375 milhões de euros), no Incentivo Adultos (95 milhões de euros) e na expansão da intervenção do Programa Qualifica a Administração Pública (16 milhões de euros).

Coesão territorial – A intervenção em coesão territorial consiste em corrigir as assimetrias regionais; qualificar o potencial endógeno, diversificar a base económica; promover a atração de investimentos, a fixação de pessoas nos territórios do interior; afirmar os territórios transfronteiriços; e assegurar serviços de proximidade. No cumprimento do Programa de Valorização do Interior, o Governo tem implementado várias medidas de incentivo como: o Emprego Interior Mais, que apoia os trabalhadores que celebrem contratos de trabalho por conta de outrem ou criem o seu próprio emprego ou empresa nesses locais (até 4875,2 euros); o Regressar, que apoia os emigrantes ou os seus familiares que tenham saído de Portugal, até 2016, e iniciem a atividade laboral no país, caso seja no interior, tem uma majoração (até 7756,0 euros); as medidas +CO3SO emprego e Recursos Humanos Altamente Qualificados; e o Programa de fixação de trabalhadores do Estado no interior. No âmbito do PRR estão previstos o projeto Missing Links e o aumento da capacidade da rede de estradas (312 milhões de euros), áreas de acolhimento empresarial (110 milhões de euros), acessibilidades rodoviárias (142 milhões de euros) e ligações transfronteiriças (65 milhões de euros).

3.5. Sociedade digital, da criatividade e da inovação

O desafio estratégico da sociedade digital, da criatividade e da inovação pretende alcançar uma economia e uma sociedade assentes no conhecimento, em que o crescimento da produtividade se baseia na inovação e na qualificação das pessoas; uma sociedade inclusiva, que a todos confere competências para poderem participar nas oportunidades criadas pelas novas tecnologias digitais; uma economia aberta, apoiada no processo de internacionalização das empresas e na modernização da sua estrutura produtiva. Também reconhece as externalidades positivas dos setores cultural e criativo, do turismo e das atividades abertas ao consumidor (comércio a retalho, prestação de serviços, restauração e similares). Em concordância, o desafio estratégico desenvolve-se em quatro domínios:

Economia 4.0 – A concretização deste domínio passou pela eliminação definitiva do Pagamento Especial por Conta (PEC), pela dedução das empresas de uma parte dos aumentos líquidos de capital para efeitos de IRC e por um período alargado, e pela concretização do Plano de Ação para a Transição Digital. Passa também por um pacote de políticas públicas orientadas para as tecnologias disruptivas e empreendedorismo, enquadradas nas seguintes áreas de política:

- **Capitalização e internacionalização das empresas** – Concretiza-se pela diversificação das fontes de financiamento, ultrapassando a dependência do sistema bancário, com o lançamento da Linha de Apoio à Tesouraria para Micro e Pequenas Empresas (dotação de 100 milhões de euros), e o Portal do Financiamento. A ação será prosseguida pelo investimento na inovação, otimizando, racionalizando e divulgando os recursos nacionais de financiamento às empresas. Também é de notar a fiscalidade que incentiva a modernização produtiva e o investimento privado em I&D empresarial e o reforço do regime *Patent Box* e do SIFIDE. No âmbito do PRR, estão previstos os seguintes investimentos para a inovação empresarial: Agendas/Alianças Mobilizadoras para produtos e serviços de maior valor acrescentado, orientados para a exportação (558 milhões de euros); Agendas/Alianças Verdes, com ênfase na reindustrialização resultante do desenvolvimento de novos produtos, serviços e soluções, com elevado valor acrescentado com incorporação de conhecimento e tecnologia e cuja dotação inicial está em revisão (de 372 milhões de euros para 852,5 milhões de euros); e Agenda de Investigação e Inovação para a sustentabilidade da agricultura e (93 milhões de euros)

- **Tecnologias disruptivas e empreendedorismo** – Visa posicionar Portugal como líder internacional em matéria de inovação tecnológica através do incentivo ao empreendedorismo, duplicando os principais indicadores (número de *start-ups*, peso no PIB, postos de trabalho e captação de investimento) Em termos de PRR, estão alocados investimentos para *start-ups* e incubadoras (125 milhões de euros), apoiando a instalação em Portugal da sede da Europe Startup Nations Alliance, reforçando as principais linhas de financiamento numa lógica de *matching funding*. Pretende-se, de igual modo, dar continuidade ao Programa Interface, prosseguindo o trabalho dos Centros Interface e implementando a estratégia de Gabinetes de Transferência de Tecnologia, concretizando os Pactos Setoriais para a competitividade e internacionalização firmados com os *clusters*, promovendo programas associados a áreas tecnológicas específicas e melhorando o número de registos de propriedade industrial portuguesa.
- **Transformação digital do tecido empresarial** – Aponta o desenvolvimento de atividades ligadas à adoção pelas empresas, de novos modelos de produção, que incorporem as tecnologias associadas à digitalização e à automação, nomeadamente nos temas Empresas + Digitais e Emprego + Digital relativo a planos de formação orientados para as necessidades específicas das empresas. Envolve igualmente a criação de uma rede nacional de *Test Beds*² para novos produtos e serviços, além de Aceleradoras de Comércio Digital e Bairros Comerciais Digitais com foco nas microempresas. No âmbito do PRR estão previstos investimentos na Transição Digital das Empresas (450 milhões de euros).
- **Digitalização do Estado** – Procura continuar a simplificação administrativa, o reforço e a melhoria dos serviços digitais, a promoção do seu acesso e usabilidade, a desmaterialização de maior número de procedimentos administrativos, a criação e desenvolvimento de espaços e sistemas para a experimentação em torno de novos modelos e regimes de trabalho remoto na Administração Pública. São de destacar os investimentos do PRR relacionados com a transição digital da Segurança Social (176 milhões de euros), os serviços eletrónicos sustentáveis de interoperabilidade e partilha de dados (70 milhões de euros) e a modernização da infraestrutura do sistema de informação patrimonial da Autoridade Tributária (43 milhões de euros), estando já implementada a aplicação do pré-preenchimento do Modelo 1 do Imposto Municipal sobre Imóveis.

Conhecimento, competências e qualificações – O domínio inclui um pacote de políticas públicas enquadradas nas seguintes áreas de política:

- **Compromisso com a ciência e a inovação** – Passa por reforçar a cultura científica dos portugueses e a apropriação social do conhecimento, continuando a aumentar o investimento público e privado em investigação e desenvolvimento e em inovação realizados no país. Em 2022, houve reforço do investimento público em I&D, por um aumento efetivo de 3,5% na dotação anual da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, a criação do programa RESTART para a promoção da igualdade de género e oportunidades em financiamento competitivo de projetos individuais, a implementação do programa Escola Digital, com a atribuição de equipamentos informáticos a alunos e professores, o Plano de Ação para o Desenvolvimento Digital, a integração do pensamento computacional em matemática, a Rede Alargada da Educação, a criação de 1300 Laboratórios de Educação Digital, o programa Academia Digital e os cursos de Competências Digitais Básicas, de Segurança e Cidadania Digital e de Consumidor Digital. O compromisso é o de garantir o crescimento da despesa em I&D, a simplificação dos procedimentos públicos, a diversificação dos financiamentos em ciência e tecnologia, a criação do Balcão da Ciência e a criação do Centro Nacional de Computação Avançada. No âmbito do PRR salienta-se o investimento na missão Interface (186 milhões de euros) dirigida à rede de instituições de intermediação tecnológica.

² O conceito de *Test Beds* visa a disponibilização de infraestruturas e equipamento por entidades que detêm capacidade instalada, para a prestação de serviços a PME e a Startups. Esses serviços consistem na testagem e experimentação de produtos e serviços inovadores, dessas PME e Startups, em espaço físico ou virtual.

- **Alargamento do ensino superior a novos públicos** – Visa alargar a base social do ensino superior, reforçar a sua diversidade e expansão regional. Será fomentada a qualificação de profissionais com um ensino superior de proximidade e com Cursos Técnicos Superiores Profissionais (CTeSP), aumentado o investimento do ensino superior nos adultos, implementado um sistema de diagnóstico de avaliação de necessidades de formação superior de médio e longo prazo pela participação no projeto Eurograduate Tracking 2022 e criação, ao abrigo da Infraestrutura Europeia de Serviços de Blockchain, de um sistema de digitalização e disponibilização de diplomas e certificados universitários, verificáveis numa carteira digital (*wallet*). No âmbito do PRR, destacam-se os investimentos Incentivo Adultos (130 milhões de euros) e Impulso Jovens STEAM (130 milhões de euros), para aumentar o número de graduados de ensino superior em ciências, tecnologias, engenharias, artes/humanidades e matemática.
- **Competências digitais no ensino** – Reconhece que a competitividade de Portugal passa por apostar nos seus recursos e no valor acrescentado do seu trabalho, pelo que se propõe apostar nas pessoas e nas suas qualificações, quer no sistema educativo, quer ao longo da vida, em particular nas competências digitais. O Governo promoverá e acelerará a transição digital da educação em todos os níveis de ensino, reforçará a Iniciativa Nacional Competências Digitais e 2030 (INCoDe 2030).
- **Modernização da formação profissional contínua** – Será prosseguida pelo lançamento de um plano nacional de modernização da rede de centros de formação profissional de gestão pública direta e de natureza protocolar com as associações empresariais, pela consolidação da rede de Centros Qualifica e programa Qualifica, bem como pela implementação na sua plenitude do Acordo Formação Profissional e Qualificação. Refere-se como investimento mais relevante inscrito no PRR, a modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e formação profissional (680 milhões de euros).

Cultura – O compromisso é o de promover as valências do conhecimento, criatividade e inovação do setor cultural em Portugal, que deve ser inclusivo, envolvente e vibrante. As políticas públicas devem ser orientadas para a acessibilidade e participação alargada de públicos e para a ligação às instituições, às obras e aos criadores. O desenvolvimento das políticas assentará numa visão estratégica, na competência dos agentes públicos na promoção e na consistência orçamental. O objetivo é aumentar o investimento da cultura para 2,5 % da despesa discricionária do Orçamento do Estado e promover a capacitação das instituições para a captação de fundos europeus, assim como mapear as transformações e as tendências com impacto nas diferentes áreas culturais e indústrias criativas.

Valorização das atividades e proteção dos consumidores – Os setores do comércio, dos serviços, da restauração e similares, desempenham um papel basilar na economia nacional. Também o setor do turismo constitui um elemento fundamental para a dinamização da economia e para a promoção da coesão social e territorial, pelo que, será prioritária a execução do Plano Reativar o Turismo | Construir o Futuro, que assenta em quatro pilares estratégicos: apoiar empresas; fomentar a segurança; gerar negócio; e construir o futuro. A política de defesa dos consumidores ocupará um espaço decisivo na recuperação económica como a extensão dos prazos de garantia dos bens móveis, a proibição da obsolescência programada, a regulação de ecossistemas digitais e o alinhamento da política de consumidores com a transição verde.

4. Objetivos de desenvolvimento sustentável

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), estão integrados no Semestre Europeu desde o ciclo de 2020, o que traduz um compromisso da União Europeia com a sustentabilidade na coordenação das políticas económicas, sociais e ambientais. As opções de política económica, social e ambiental do PNR 2023 estão alinhadas com os ODS de acordo com Quadro 6.

Quadro 6 - Matriz de alinhamento do Programa Nacional de Reformas 2023 com os ODS da ONU

		Grandes Opções					
		Boa governação	Alterações climáticas	Demografia	Desigualdades	Sociedade digital da criatividade e inovação	
Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da ONU		1. Eradicar a pobreza	••	•	•••	•••	•
		2. Eradicar a fome		•		•	
		3. Saúde de qualidade	•••	•	••	••	
		4. Educação de qualidade	•••			•••	••
		5. Igualdade de género	•	•	•••	•••	••
		6. Água potável e saneamento		•••			
		7. Energias renováveis e acessíveis		•••			
		8. Trabalho digno e crescimento económico	••		•••	•••	•••
		9. Indústria, inovação e infraestruturas		•••			•••
		10. Reduzir as desigualdades	•••	••	•••	•••	••
		11. Cidades e comunidades sustentáveis		•••	•	••	
		12. Produção e consumo sustentáveis		•••		••	•••
		13. Ação climática	••	•••			•
		14. Proteger a vida marinha	•••	•••			••
		15. Proteger a vida terrestre	•••	•••			
		16. Paz, justiça e instituições eficazes	•••			••	
		17. Parcerias para a implementação dos objetivos	•••				

••• Contributo direto muito relevante •• Contributo direto relevante • Contributo indireto

Atualmente, encontra-se em elaboração o novo Relatório Voluntário Nacional 2023, que está no estágio de definição do Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030, juntamente com a conceção do mapeamento dos instrumentos de política pública nacionais que contribuem para a implementação dos ODS e cumprimento das suas metas. Outro Instrumento de Planeamento a promover sinergias com os ODS, no domínio da ação externa, é a Estratégia da Cooperação Portuguesa (ECP) 2030, que apresenta as suas prioridades setoriais segundo os “5P” (pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

No Quadro 7 são apresentadas as principais medidas de política relativas aos desafios do PNR 2023 que contribuem para a concretização de ODS, da Agenda 2030.

Quadro 7 - Medidas mais relevantes para o cumprimento dos ODS dos desafios do PNR 2023

ODS	Descrição	Medidas mais relevantes do desafio transversal da boa governação
4	Educação de Qualidade	Reforço do modelo de autonomia, administração e gestão das escolas
		Reforço da autonomia curricular e organizativa com o envolvimento e participação da comunidade educativa
		Inclusão de instrumentos de educação para a cidadania e para a literacia democrática
8	Trabalho digno e crescimento económico	Valorização salarial para os próximos 4 anos
9	Indústria, inovação e infraestruturas	Reforço e modernização dos sistemas de telecomunicações, informação, comunicação, serviços de administração interna e da Polícia Judiciária
		Modernização de equipamentos de defesa, adequação de reservas ao contexto geopolítico
		Prosseguir projetos estruturantes e capacidades no domínio das tecnologias disruptivas
10	Reduzir as desigualdades	Medidas de resposta à inflação: redução do imposto sobre os produtos petrolíferos, redução do IVA da eletricidade, complemento extraordinário a pensionistas, apoio excepcional ao rendimento de adultos e o apoio excepcional a crianças e adultos, apoio às empresas intensivas em energia
		Modelo de distribuição territorial dos serviços públicos com definição dos níveis mínimos de acesso presencial ou digital a nível subregional
		Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública
ODS	Descrição	Medidas mais relevantes do desafio estratégico das alterações climáticas
7	Energias renováveis e acessíveis	Contributo da participação nacional do Plano Estratégico Europeu da Tecnologia para a Energia – SETPlan, com implementação e reporte do PNEC 2030
9	Indústria, inovação e infraestruturas	Total implementação do Ferrovia 2020
		Ligação de alta velocidade Lisboa-Porto
		Aquisição de material circulante, com uma aposta na capacidade industrial nacional para o seu fabrico e montagem (Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transportes Públicos – PROTrans, planos de expansão das redes de transporte pesado de passageiros nas áreas metropolitanas do Porto e Lisboa)
		Apoios fiscais apoios à aquisição dos veículos e a expansão da rede pública de carregamento
10	Reduzir as desigualdades	Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios
		Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética
7, 13	Energias renováveis e acessíveis e ação climática	Plano Nacional de Energia e Clima 2030
		Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050
		Medidas orientadas para a produção e distribuição de energias renováveis, em particular com o objetivo de alcançar, pelo menos, 80% de renováveis na produção de eletricidade em 2026 e alcançar uma meta igual ou superior a 49% de energia de fonte renovável no consumo final bruto de energia até 2030
		Descarbonização do tecido produtivo com apoios a empresa para adoção de tecnologias menos poluentes, desenvolvimento de produtos e serviços de baixo carbono

14	Proteger a vida marinha	Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030, que propõe um modelo de desenvolvimento sustentável assente na promoção da economia do mar
		Estratégia para Aquicultura Portuguesa 2021-2030
		Estratégia Nacional para a Pequena Pesca para o período 2022 -2030, que contribui para reforçar as potencialidades da pequena pesca ao nível da gestão do ambiente e da vida social das áreas costeiras e para o abastecimento e segurança alimentar
ODS	Descrição	Medidas mais relevantes do desafio estratégico da demografia
5	Igualdade de género	Desenvolvimento de mecanismos de promoção de uma participação equilibrada de mulheres e homens no desporto
10	Reduzir as desigualdades	Reforço do acesso a serviços e equipamentos de apoio à família garantindo a progressiva gratuitidade da frequência de creches do setor social e solidário (até 2024), do alargamento da rede de creches com mais 20 mil novos lugares e com 18 mil lugares modernizados.
		Agenda para o trabalho digno em termos de emprego
		O parque público de habitação a custos acessíveis (775 milhões de EUR de apoio do PRR em termos de habitação
		Plano de intervenção “Mais Habitação”
		II Plano Nacional para a Juventude para a de coordenação intersectorial da política de juventude em Portugal
ODS	Descrição	Medidas mais relevantes do desafio estratégico das desigualdades
4	Educação de Qualidade	Renovação do Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
		Conclusão das Orientações Pedagógicas para a Creche
		Promoção do acesso dos grupos discriminados ao sistema educativo, assegurando a universalidade
5	Igualdade de género	Concretização da igualdade entre mulheres e homens no emprego, nos salários e nas condições de trabalho
		Promovendo a proteção na parentalidade e a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar
		Combatendo a segregação profissional entre homens e mulheres
		Estimulando a atração de pessoas do sexo subrepresentado, designadamente na área do digital, bem como programas de desconstrução de estereótipos de género
8	Trabalho digno e crescimento económico	Lançamento de um programa de apoio à contratação e empregabilidade das pessoas com deficiência ou incapacidade
10	Reduzir as desigualdades	Acordo de médio prazo para a melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade e os aumentos consecutivos do salário mínimo com o objetivo de alcançar os 900 EUR até 2026
		Aumentar até 2026, o peso das remunerações no PIB em 3 pontos percentuais para atingir o valor médio da União Europeia e de aumentar o rendimento médio por trabalhador em 20%
		Combate à discriminação baseada na orientação sexual
ODS	Descrição	Medidas mais relevantes do desafio estratégico da sociedade digital, da criatividade e da inovação
4	Educação de Qualidade	Reforço da ação social escolar no ensino superior, incluindo o aumento do valor da bolsa de estudo para estudantes inscritos em ciclos de estudo de mestrado
		Transição digital da educação em todos os níveis de ensino lançando um amplo programa de digitalização para as escolas
9	Indústria, inovação e infraestruturas	Reforço do investimento público em I&D, num aumento efetivo de 3,5% na dotação anual da Fundação para a Ciência e a Tecnologia
		Criação de um quadro legal que incentiva a criação e o desenvolvimento da atividade de start-ups e <i>scaleups</i>
		Implementação do Programa “Emprego + Digital 2025” direcionado para a formação e requalificação na área digital de trabalhadores de empresas e de entidades da economia social
		Melhoria das competências e das qualificações individuais de cada um dos envolvidos nos projetos de formação profissional

A 4.ª edição de dezembro do relatório The Europe Sustainable Development Report 2022³ apresenta dados quantitativos do progresso nos ODS, que mostram estagnação nos países da UE. O consumo da UE tem causado repercussões negativas nos países exteriores pois os bens e serviços são aí produzidos e realizados. Os ODS exigem consumo e produção responsáveis, clima, biodiversidade e convergência entre Estados-Membros. Portugal é apresentado em 18º lugar, com uma pontuação de 70,6, ou seja, numa posição alinhada com a do conjunto dos países da União Europeia, que tem uma pontuação de 72. De entre os ODS identificados como grandes desafios, de acordo com o relatório de acompanhamento dos ODS publicado pelo EUROSTAT⁴, em maio de 2022, o País está a cumprir o ODS 10, mostrando progressão moderada nos ODS 4, 5 e 9 e regreide nos ODS 13 e 14.

³ <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopmentreport/2022/europe-sustainable-development-report-2022.pdf>

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/14665125/KS-06-22-017-EN-N.pdf/8febd4ca-49e4-abd3-23ca-76c48eb4b4e6?t=1653033908879>

5. Envolvimento institucional de atores

O PNR 2023 é coerente com as agendas da Estratégia Portugal 2030 e respetivos instrumentos de implementação, executados através do PRR e do Acordo de Parceria Portugal 2030 e respetivos programas, submetidos a amplos processos de debate e auscultação pública desencadeados no âmbito da elaboração tanto da Estratégia Portugal 2030 como dos referidos programas nacionais de execução de fundos europeus.

Neste contexto, a preparação da Estratégia Portugal 2030, implicou uma auscultação alargada da sociedade portuguesa, que envolveu consultas junto dos parceiros económicos e sociais, da academia, da sociedade civil e dos agentes regionais, bem como a consulta de todos os partidos políticos com assento parlamentar.

Também, a elaboração do PRR foi objeto de uma consulta pública largamente participada, em conjunto com consultas a diversos atores relevantes na sociedade portuguesa, cidadãos, organizações da economia social, instituições académicas e científicas, e outras entidades públicas e a realização de seminários temáticos.

O PRR foi aprovado em julho de 2021 pela Comissão Europeia, e a sua execução, coordenada pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal, decorre sob um princípio de administração aberta e transparente, tendo especial destaque o papel da Comissão Nacional de Acompanhamento que tem como competências acompanhar os progressos na implementação do PRR, as medidas de informação, a comunicação e a promoção de uma maior transparência e propor recomendações de melhoria dos mecanismos de implementação.

No caso do Portugal 2030, o envolvimento das principais partes interessadas e da sociedade civil na elaboração e acompanhamento do Acordo de Parceria e dos seus Programas constitui um princípio que está firmado nos regulamentos europeus. O processo de preparação do Portugal 2030, mobilizou um conjunto alargado de entidades da esfera pública e privada e da sociedade civil, promovendo, a consulta, a participação e o diálogo com os mais diversos parceiros, e cujos contributos enriqueceram processos e conteúdos. Quer o Acordo de Parceria Portugal 2030, quer os Programas (temáticos e regionais)⁵, foram submetidos a consulta pública, amplamente divulgada e participada, tendo recebido contributos de cidadãos, entidades do setor empresarial, entidades da administração pública, com destaque para a administração regional e local, entidades do terceiro setor e associações de desenvolvimento local e cultural, entre outras. Foi objeto de apresentação e discussão com todos os partidos políticos com assento parlamentar, bem como no Conselho de Concertação Territorial, no Conselho de Concertação Social e no Conselho para a Economia Social. Contou, ainda, com os resultados da auscultação à utilização dos fundos europeus, bem como das lições da experiência, estudos e avaliações do Portugal 2020.

O processo de auscultação nacional do Portugal 2030 decorreu paralelamente ao processo negocial, formal e informal com a Comissão Europeia, tendo resultado na sua aprovação formal totalmente concluída no final de 2022. Já em 2023, foi, entretanto, aprovado o modelo de governação dos fundos para o período 2021-27 que inclui, para além de outros níveis de governação, o acompanhamento dos programas assegurado pelos comités de acompanhamento, com representação setorial, regional e/ou local.

A elaboração e apresentação do Programa Nacional de Reformas, e o respetivo envolvimento de diferentes atores, da sociedade e da economia, pretendem contribuir para a melhoria contínua dos instrumentos de planeamento e monitorização das políticas públicas em Portugal. Como é a prática, o processo prévio à sua submissão envolve o envio ao Conselho Económico e Social para discussão e a obtenção de parecer, assim como a apresentação do documento na Assembleia da República para apreciação e debate com os partidos políticos.

Após a sua apresentação pública, pretende-se que a divulgação e a implementação do PNR sigam abordagens igualmente participadas, tendo em vista a melhoria contínua dos instrumentos de planeamento e monitorização das políticas públicas em Portugal.

⁵ Informação específica sobre as consultas levadas a cabo no âmbito do Portugal 2030 e dos respetivos Programas tem como fonte: <https://portugal2030.pt/>

6. Impacto dos investimentos e reformas estruturais

Foi realizado um exercício de quantificação dos potenciais impactos macroeconómicos dos investimentos e reformas estruturais que integram o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) atualizado e o Acordo de Parceria Portugal 2030, assim como uma seleção de outras medidas de política que também integram o Programa Nacional de Reformas 2023, e que se julgaram relevantes para este exercício, como a lei da programação militar, o PART, o Plano Nacional de Regadios ou a Linha de Alta Velocidade Lisboa-Porto. O resultado, do exercício é apresentado no **Quadro 8**.

A aplicação do modelo QUEST III R&D às medidas consideradas resulta num impacto no nível do PIB potencial de 7,5% a 20 anos, face ao nível que seria obtido num cenário sem políticas, e num aumento do emprego potencial (taxa de emprego) de 1,3 pp⁶ e do saldo orçamental de 2,2 pp. Este aumento potencial no produto materializa-se, em grande parte, na primeira década, com um aumento do nível do PIB potencial de 6,4% face a um cenário onde não são implementadas reformas ou investimentos. Para este aumento contribuem os efeitos das diferentes áreas de intervenção que, como esperado, apresentam alguma heterogeneidade.

Quadro 8 – Quantificação dos impactos macroeconómicos (efeitos a 10 e 20 anos)

Desafios económicos e sociais	Efeito a 10 anos			Efeito de longo prazo 20 anos		
	PIB	Taxa de emprego (pp)	Saldo orçamental (pp)	PIB	Taxa de emprego (pp)	Saldo orçamental (pp)
Total	6,4%	1,1	2,0	7,5%	1,3	2,2
Boa governação	0,8%	0,0	0,1	0,7	0,0	0,0
Alterações climáticas	1,4%	0,1	0,6	1,5%	0,1	0,6
Demografia	0,2%	0,3	0,0	0,3%	0,4	0,0
Desigualdades	1,4%	0,3	0,0	1,9%	0,5	0,0
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	2,6%	0,4	1,3	3,1%	0,3	1,6

Nota: Para efeitos de contabilização do impacto a 10 e 20 anos, considera-se como ano 1, o primeiro ano de execução do PRR (2021). Os impactos apresentados incluem o efeito das medidas adicionais e de reforço previstas na atualização do PRR submetida a consulta pública, tendo a avaliação sido elaborada com informação, nomeadamente valores de despesa e outra informação relevante para a quantificação dos choques. Relativamente às medidas do PRR inicial, e para efeito deste exercício de avaliação, assumiu-se um aumento dos custos associado ao atual contexto inflacionista em linha com a revisão da inflação projetada para o período 2021-2026, que seria compensado por empréstimos PRR, de modo a assegurar o cumprimento dos marcos e metas acordados. De notar que o aumento de custos assumido, baseia-se na evolução projetada para o IHPC, podendo deste modo não corresponder com exatidão às alterações de custos associadas a projetos específicos. Adicionalmente, para efeito desta avaliação, os valores projetados de execução dos fundos europeus considerados para o período 2023-2026 foram ajustados em conformidade com a informação sobre execução para o período 2021-2022. Adicionalmente, para as componentes do PRR referentes à competitividade e à descarbonização foi considerada a elasticidade de 0,5 existente na literatura para calcular o impacto no saldo orçamental, uma vez que se considerou a projeção para o saldo orçamental sobreavaliada. Por outro lado, e no que diz respeito ao PT2030, a despesa prevista associada às medidas de política foi ajustada do efeito de inflação, assumindo-se um valor médio anual de 2% para os 7 anos programados, em linha com a regulação estabelecida pelo Quadro Financeiro Plurianual Europeu. Por fim, para as demais medidas foi considerado um ajustamento em linha com a inflação prevista para o período.

⁶ Significado de pp é pontos percentuais