



REPÚBLICA PORTUGUESA

# Proposta de Programa Nacional de Reformas 2015

**Abril de 2015**

Este documento foi elaborado com informação disponível até à data de 15 de abril de 2015.

© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Av.<sup>a</sup> Infante D. Henrique, 1

1149-009 LISBOA

• Telefone: (+351) 21.881.6820 • Fax: (+351) 21.881.6862

<http://www.min-financas.pt>

# Índice

I. Introdução.....	3
II. Cenário Macroeconómico.....	9
III. Implementação das Recomendações Específicas Dirigidas a Portugal .....	11
III.1 Recomendação n.º 1 – Finanças Públicas .....	11
III.2 Recomendação n.º 2 – Mercado de Trabalho .....	24
III.3 Recomendação n.º 3 – Políticas Sociais e de Emprego .....	26
III.4 Recomendação n.º 4 – Políticas de Educação .....	35
III.5 Recomendação n.º 5 – Sistema Financeiro .....	44
III.6 Recomendação n.º 6 – Reformas de Energia e Transportes.....	46
III.7 Recomendação n.º 7 – Reformas nos Serviços e Regulação .....	55
III.8 Recomendação n.º 8 – Reformas na Administração Pública, Sistema Judicial e Avaliação de Políticas .....	59
IV. Progresso Registado Relativamente às Metas Nacionais da Europa 2020 .....	67
V. Medidas Adicionais e Uso de Fundos Estruturais.....	83
VI. Assuntos Institucionais e Envolvimento das Partes Interessadas .....	95
Lista de Acrónimos.....	122

## Índice de Quadros

Quadro 1. Principais Indicadores .....	9
Quadro 2. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses.....	9
Quadro 3. Principais Indicadores .....	10
Quadro 4. Saldo orçamental e saldo excluindo operações temporárias .....	11
Quadro 5. Taxa de desemprego jovem.....	31
Quadro 6. EP - Sector dos Transportes EBITDAr.....	54
Quadro 7. Roteiro para implementação da avaliação de reformas estruturais .....	65
Quadro 8. Taxa de emprego – 20 aos 64 anos .....	67
Quadro 9. Percentagem da população em abandono precoce da educação e formação na faixa dos 18-24 anos .....	75
Quadro 10. Percentagem da população com qualificação ao nível do ensino superior na faixa etária dos 30-34 anos .....	76
Quadro 11. Número de bolseiros, valor médio das bolsas e despesa total com bolsas .....	76
Quadro 12. Cursos técnicos superiores profissionais registados por áreas de educação e formação .....	78
Quadro 13. População em risco de pobreza e/ou exclusão social, Portugal, 2010-2014 .....	80
Quadro 14. Programas Operacionais .....	84

Quadro 15. Europa 2020 e a ligação a “Portugal 2020” .....	85
--	----

## Índice de Gráficos

Gráfico 1. Evolução do <i>stock</i> de pagamentos em atraso .....	12
Gráfico 2. Evolução da despesa pública .....	13
Gráfico 3. Acordo Ascendi + Interior Norte .....	15
Gráfico 4. PPP – Encargos brutos – Valores globais anuais .....	15
Gráfico 5. Diferencial do IVA na UE, 2011-2012.....	21
Gráfico 6. PETI3+ - Investimentos prioritários .....	51
Gráfico 7. Fatura portuária – Terminais de serviço público.....	53
Gráfico 8. EP – Transportes e Gestão da Infraestrutura Ferroviária – Dívida remunerada .....	54
Gráfico 9. Evolução da meta de Portugal em matéria de eficiência energética para 2020 .....	74
Gráfico 10. Alocações dos FEEI aos objetivos do PNR .....	86

## Anexos

Tabela 1. Cumprimento das recomendações específicas por país e concretização de outras reformas estruturais .....	97
Tabela 2. Avaliação do impacto quantitativo das medidas .....	114
Tabela 3. Progresso na implementação da estratégia para cumprir as metas Europa 2020 .....	115
Tabela 4. Síntese dos principais compromissos de reforma para 12 meses .....	117

## I. INTRODUÇÃO

***O ano de 2015 marca o início de um novo ciclo para Portugal. Um ciclo definido pela aceleração do crescimento económico e pela melhoria das condições de emprego, assente nos princípios de sustentabilidade das finanças públicas, estabilidade financeira e dinamização da economia, num quadro de plena integração na União Europeia e na área do euro.***

O esforço e a determinação dos Portugueses, na consecução da estratégia reformista definida, asseguraram a conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) em meados de 2014. Foi sem dúvida um momento definidor na história recente do País, ao comprovar que o ajustamento efetuado permitiu efetivamente alcançar importantes resultados em matéria de consolidação orçamental, reforço da estabilidade financeira e aumento da competitividade da economia. Além disso, refletiu o retorno a um acesso regular e estável ao financiamento de mercado, confirmando a decisiva recuperação de credibilidade e confiança. Os resultados obtidos merecem assim ser reconhecidos e, sobretudo, ser consolidados. Não obstante, o País tem ainda importantes desafios pela frente, que importa encarar com a mesma determinação dos últimos quatro anos – não apenas para preservar tudo o que já foi alcançado, mas também para garantir que uma crise desta dimensão nunca mais é repetida. Essas são condições necessárias para abrir um novo ciclo de prosperidade para todos os Portugueses.

Para além dos resultados objetivos do processo de ajustamento – descritos no presente Programa Nacional de Reformas e no Programa de Estabilidade que o complementa – Portugal demonstrou também um decisivo sentido de responsabilidade enquanto Estado-Membro da União Europeia e participante na área do euro. Na primeira década da moeda única, a importância do cumprimento das regras estabelecidas foi desconsiderada e a dimensão dos desafios foi menosprezada – nomeadamente com a perda dos instrumentos monetário e cambial e com a crescente concorrência a nível global. Estes comportamentos revelar-se-iam particularmente gravosos em Portugal, mas foram na verdade comuns a vários países do euro, ainda que com dimensões e especificidades diferentes. Encontram-se assim entre as principais causas da recente crise económica, financeira e de dívida soberana na União Europeia, estando também na origem do reforço do enquadramento legal e institucional que lhe sucedeu, com vista a assegurar uma maior coordenação das políticas económicas e orçamentais, em particular na área do euro. De entre as novas iniciativas, destaca-se a criação do “Semestre Europeu”, que corresponde a um conjunto de procedimentos, assente num calendário anual definido entre novembro e julho de cada ano, segundo o qual a Comissão Europeia analisa as políticas dos Estados-Membros, apresenta recomendações e acompanha a sua concretização. O Semestre Europeu assenta em duas principais vertentes – a económica e a orçamental – que se articulam e complementam, permitindo uma avaliação global das políticas europeias. O processo aplica-se a todos os Estados-Membros da União Europeia desde 2011 mas, sendo particularmente exigente em termos de reporte de informação e de interação com as instituições europeias, não se aplica aos Estados-Membros sob programa de ajustamento. Tendo em conta que Portugal esteve sob programa de ajustamento entre 2011 e 2014, o Semestre Europeu de 2015 é o primeiro em que o País participa em pleno. Neste âmbito, importa ainda salientar que as principais novidades respeitam aos processos associados à vertente económica, uma vez que o enquadramento orçamental subjacente ao Semestre Europeu continuou a aplicar-se durante o PAEF e que o Documento de Estratégia Orçamental previsto no Memorando de Entendimento cumpria já a generalidade das obrigações de reporte do Programa de Estabilidade.

***A apresentação do Programa Nacional de Reformas para 2015-2019 é assim mais uma prova dos progressos recentemente alcançados, refletindo a transição de um contexto de programa de ajustamento para o enquadramento institucional aplicável à generalidade dos Estados-Membros da União Europeia.***

A submissão do Programa Nacional de Reformas é, de facto, um dos momentos centrais do Semestre Europeu, em particular na sua vertente económica e de avaliação global pela Comissão Europeia. Encontra-se intimamente ligado aos restantes procedimentos do calendário estabelecido para interação com as instâncias europeias, que importa assim recuperar:

- O Semestre Europeu inicia-se em novembro de cada ano, com a publicação de um conjunto de documentos enquadramentos pela Comissão Europeia, de entre os quais se destacam a Análise Anual do Crescimento (*Annual Growth Survey*), que elenca as prioridades económicas gerais para a União Europeia e fornece orientações políticas aos Estados-Membros, e o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta (*Alert Mechanism Report*), onde são analisados os potenciais desequilíbrios macroeconómicos de cada Estado-Membro.
- Em fevereiro, a Comissão Europeia publica um relatório específico por país (*Country Report*), no qual avalia a situação económica e orçamental, reporta o cumprimento das recomendações dirigidas no âmbito do Semestre Europeu anterior e, em determinados casos, procede a uma análise aprofundada relativa aos desequilíbrios macroeconómicos.
- Em abril, cada Estado-Membro submete um documento de estratégia económica de médio-prazo – o Programa Nacional de Reformas – devidamente articulado com o documento congénere da vertente orçamental – o Programa de Estabilidade.
- Em maio, a Comissão Europeia propõe Recomendações Específicas por País (*Country-Specific Recommendations*), com base na Análise Anual do Crescimento e nos documentos de estratégia submetidos pelos Estados-Membros em abril. As Recomendações Específicas por País são depois adotadas pelo Conselho da União Europeia em julho e monitorizadas pela Comissão Europeia ao longo do ano.

O Programa Nacional de Reformas deve assim explicitar de que forma estas políticas propostas por cada País se enquadram nas prioridades definidas anualmente para a União Europeia e respondem às recomendações – e a eventuais alertas – da Comissão Europeia na sequência da análise específica a cada Estado-Membro.

Para o ano de 2015, a Análise Anual do Crescimento realça a importância de uma recuperação económica forte a nível europeu, abrindo caminho a uma trajetória de crescimento económico sustentado e criador de emprego. A abordagem proposta pela Comissão Europeia para este desafio assenta em três pilares centrais: (i) o estímulo ao investimento; (ii) o compromisso renovado com as reformas estruturais e (iii) a prossecução do sentido de responsabilidade orçamental.

Estas prioridades serviram de enquadramento à análise específica por Estado-Membro, que a Comissão publicou em fevereiro deste ano. No caso Português, uma vez que o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta identificara Portugal como um dos dezasseis Estados-Membros que exigiam uma apreciação aprofundada da economia, o relatório da Comissão Europeia apresenta os resultados do estudo de potenciais desequilíbrios macroeconómicos no País: endividamento público, endividamento privado, endividamento externo e desemprego. Em linha com o referido *supra*, também a Comissão Europeia evidenciou que persistem desafios para a economia Portuguesa, no plano social, orçamental e do crescimento potencial. Não obstante, reconheceu igualmente que os principais desequilíbrios identificados no presente resultam de um conjunto de comportamentos que remonta à adesão ao euro e,

mais importante ainda, que o processo da sua reversão já se iniciou. Pode, assim, concluir-se que Portugal enfrenta sobretudo um problema de *stocks*, uma vez que os fluxos na sua origem estão já corrigidos, destacando-se o excedente registado na balança corrente e a reversão da perda de quota de mercado das exportações. Esta evolução é analisada em maior detalhe numa secção específica do Programa de Estabilidade. No que respeita à avaliação do cumprimento das Recomendações Específicas por País de 2014, o relatório da Comissão Europeia refere que Portugal registou progressos na sua implementação, existindo, porém, atrasos em algumas áreas.

Desde fevereiro, foram já alcançadas novas metas em resposta às recomendações da Comissão Europeia, tendo também sido divulgada informação adicional sobre a evolução da economia Portuguesa e das principais variáveis orçamentais. O Programa Nacional de Reformas procura, assim, nas secções 2 e 3, dar conta dos últimos desenvolvimentos nesta matéria. São também apresentados, na secção 4, os dados mais recentes no âmbito da convergência para as metas estabelecidas na Estratégia para a Europa 2020.

***O Programa Nacional de Reformas garante assim a necessária articulação com a estratégia económica europeia. Mais importante, ainda, é um momento decisivo para o País, ao definir as políticas e reformas estruturais propostas para promover o crescimento económico sustentado e criador de emprego num horizonte de médio-prazo.***

As prioridades definidas na Análise Anual do Crescimento para 2015 da Comissão Europeia, referidas acima, devem encontrar expressão nas políticas a levar a cabo em cada um dos Estados-Membros. O Governo Português revê-se nas prioridades definidas, que refletem o momento que se vive na Europa e a necessidade de dar robustez ao crescimento económico que começa a fazer-se sentir na generalidade dos países.

O plano de investimento para a Europa apresentado pelo Presidente da Comissão Europeia representa um estímulo muito importante, mas importa que as políticas aplicadas nos Estados-Membros favoreçam o aproveitamento das oportunidades que o mesmo gera, tanto mais que assenta, essencialmente, em investimento privado. A aceleração do investimento promovida pelas reformas introduzidas em múltiplas áreas ao longo dos últimos quatro anos – que reforçam a competitividade da economia portuguesa e reduzem custos de contexto –, bem como por novas iniciativas a desenvolver, permitirá a criação de mais e melhor emprego. E a criação de mais e melhor emprego, em particular a redução do desemprego estrutural e do desemprego de longa duração, não pode deixar de estar no topo das prioridades das políticas públicas, tanto mais que é o tema que, legitimamente, mais preocupa os Portugueses.

A segunda prioridade da Comissão Europeia para 2015 é o compromisso renovado com as reformas estruturais. Apesar da intensidade do processo de reforma empreendido em Portugal desde meados de 2011, o compromisso com as reformas estruturais tem de ser assumido em permanência e envolve continuar sempre a pôr em prática novas reformas, ao mesmo tempo que se monitorizam, avaliam e desenvolvem as reformas já empreendidas. O reforço da competitividade da economia num contexto global crescentemente exigente impõe a manutenção desse espírito reformista, conforme se evidencia ao longo deste Programa Nacional de Reformas, em particular na descrição de como foi, ou está a ser, dado cumprimento às Recomendações Específicas para Portugal de 2014, bem como a evolução no sentido das metas definidas na Estratégia para a Europa 2020.

Como âncora da retoma do crescimento e a par das reformas estruturais, a Comissão destaca a indispensabilidade da prossecução da responsabilidade orçamental, assegurando o controlo do défice e da dívida, promovendo a qualidade das finanças públicas, melhorando a eficiência da despesa, privilegiando o investimento produtivo e tornando o sistema fiscal mais eficiente e propício ao investimento, para além do combate à fraude e evasão fiscais. Este é o caminho que tem sido seguido em Portugal nos últimos quatro anos, mas que continua a ser o referencial para o período 2015-2019.

É esta abordagem integrada defendida pela Comissão Europeia que está refletida nas escolhas de política apresentadas neste Programa Nacional de Reformas e no Programa de Estabilidade e que permite que o ciclo de crescimento e criação de emprego iniciado já em 2013 se torne cada vez mais positivo e sustentado. É neste enquadramento que se assegura o desenvolvimento económico do País.

***A ligação entre reformas estruturais e qualidade/sustentabilidade da despesa pública passa também pela continuação do processo geralmente designado como reforma do Estado.***

Na sequência das orientações aprovadas no documento “Um Estado Melhor”, importa prosseguir o esforço de melhorar a organização interna dos próprios Ministérios e da Administração Central como um todo. Neste âmbito, são definidos como eixos de atuação prioritários para o horizonte 2015-2019: (i) a reforma gradual das Secretarias-Gerais dos diferentes Ministérios e (ii) a prossecução da gestão e valorização ativa dos recursos humanos da Administração Pública.

A reforma gradual das Secretarias-Gerais, ou das entidades que assumam funções similares de carácter administrativo e financeiro, assenta no reconhecimento de que cada Ministério não deve replicar necessariamente todas as funções que não sejam específicas do seu sector, havendo assim vantagens em partilhar funções e serviços, em contraste com o desperdício que caracteriza a atomização. Neste contexto, são tidos como fundamentais os seguintes processos:

- A unificação da função “pagamentos”, centralizando o processamento das remunerações e restantes despesas de cada Ministério num único serviço, devendo progressivamente evoluir para a centralização de pagamentos de diversos organismos da administração direta e indireta do Estado.
- A integração da “função jurídica e contenciosa” dos Ministérios de modo a reforçar e aproveitar melhor as capacidades existentes neste domínio, ao criar a escala necessária para ter recursos especializados em diferentes áreas relevantes para a defesa do interesse público, e minimizando a necessidade de recurso à prestação de serviços externos.
- A reforma dos Gabinetes de Estudos e Planeamento, atualmente muito diferenciados e, não raro, “descapitalizados” em recursos humanos, promovendo-se assim o avanço para a integração das funções de prospetiva, planeamento, elaboração de políticas públicas e medição do seu impacto, preservando, no entanto, as necessidades específicas de cada Ministério.
- A agregação de alguns dos serviços de inspeção, em especial aqueles que tenham menor especificidade técnica, beneficiando das sinergias de serviços com maior dimensão, permitindo maior eficácia e reforçando a sua autoridade e prestígio.
- A reorganização, especialização e centralização dos serviços do Estado envolvidos na gestão do património imobiliário do Estado, cuja regulamentação deverá ainda ser alvo de revisão e modernização.



- O reforço da consolidação e centralização das responsabilidades em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) em cada Ministério e de uma forma transversal na Administração Central, de modo a atingir economias de escala e de escopo, nomeadamente na área da concentração dos *Data Centers* e das plataformas de telecomunicações.

***O sucesso da reforma do Estado depende das pessoas que para ele trabalham, dos recursos humanos da Administração Pública. E os benefícios da reforma do Estado devem ser refletidos nas suas condições de trabalho.***

Em matéria de gestão e valorização ativa dos recursos humanos da Administração Pública e no âmbito dos objetivos de reforma e renovação do Estado, importa avaliar, consolidar e desenvolver os programas de reforma que têm vindo a ser implementados nos últimos anos, bem como avançar com iniciativas que permitem, em simultâneo, responder à necessária redução estrutural da despesa e prestar cada vez melhores serviços aos cidadãos, através de uma Administração Pública mais ágil, melhor preparada e mais rejuvenescida. Impõe-se assim, como princípio orientador para esta reforma o apoio ao redimensionamento, à recomposição e à requalificação da Administração Pública. Em particular, considera-se que:

- O instrumento de Rescisões por Mútuo Acordo deverá funcionar de uma forma estável e permanente, limitado à disponibilidade orçamental anual e privilegiando as áreas do Estado com maior sobreemprego.
- O recurso ao Sistema de Requalificação, enquanto instrumento de apoio a processos de reestruturação de serviços e de racionalização de efetivos, deverá manter como objetivo a reintegração funcional de trabalhadores através de planos de formação.
- O Estado deverá manter uma política de recrutamento seletivo para as funções públicas mais qualificadas, promovendo programas ativos de estágios, de mobilidade e de recompensa do desempenho que incentivem os técnicos especializados.

A reforma da Administração Pública é um processo em curso, que deve ser articulado e desenvolvido de forma gradual ao longo do horizonte do Programa. Nesse caminho, continua a ser crucial libertar recursos para implementar novas políticas remuneratórias, conduzindo a uma Administração mais competitiva com o sector privado. O Governo permanece inteiramente empenhado na prossecução destes objetivos, nomeadamente tendo presente as restrições introduzidas a partir de 2010. Em particular, e reconhecendo a importância da previsibilidade da política de gestão de recursos humanos da Administração Pública, importa esclarecer o enquadramento proposto para o futuro em matéria de promoções e progressões na carreira. Não obstante a restrição financeira das Administrações Públicas explicitada no Programa de Estabilidade, o Governo considera fundamental avaliar uma solução que permita uma reposição gradual e equitativa dos referidos efeitos, com vista a iniciar a sua concretização ainda no período 2015-2019.

As perspetivas apresentadas no Programa Nacional de Reformas evidenciam de forma clara que o futuro do País se caracteriza por maior esperança e maior confiança, mas também por novos desafios. Desafios que poderão dar lugar a novas oportunidades se encarados com a mesma ambição que caracterizou os últimos quatro anos.



## II. CENÁRIO MACROECONÓMICO

No ano de 2014, a atividade económica registou um crescimento real de 0,9% do PIB, que representa numa melhoria de 2,5 pontos percentuais (p.p.) face à quebra de 1,6% verificada em 2013, sendo o primeiro crescimento anual positivo observado desde 2010. Em termos trimestrais, a par de uma distribuição quase uniforme do perfil de crescimento do PIB, destaca-se o contributo menos negativo da procura externa líquida na segunda metade do ano e uma aceleração das exportações de bens e de serviços.

**Quadro 1. Principais Indicadores**

(taxa de variação, %)

	(taxa de variação, %)									
	2013	2014	2013				2014			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)										
PIB	-1,6	0,9	-4,1	-2,3	-1,3	1,4	0,9	0,9	1,2	0,7
Consumo Privado	-1,5	2,1	-4,3	-2,0	-0,8	1,2	2,1	1,7	2,6	1,9
Consumo Público	-2,4	-0,3	-3,0	-3,3	-2,7	-0,5	-0,2	0,1	0,4	-1,4
Investimento (FBCF)	-6,7	2,5	-15,5	-7,4	-3,7	1,2	0,0	3,7	4,1	2,4
Exportações de Bens e Serviços	6,4	3,4	2,3	7,0	7,3	9,0	3,3	2,0	2,9	5,3
Importações de Bens e Serviços	3,9	6,4	-3,4	6,1	6,4	6,7	9,1	3,9	5,4	7,1
Contributos (p.p.)										
Procura Interna	-2,5	2,1	-6,2	-2,6	-1,6	0,5	3,1	1,6	2,2	1,4
Procura Externa Líquida	0,9	-1,2	2,1	0,3	0,3	0,8	-2,2	-0,7	-1,0	-0,7
Evolução dos Preços										
IPC	0,3	-0,3	0,2	0,6	0,3	-0,1	-0,1	-0,3	-0,5	-0,1
IPC Subjacente	0,2	0,1	-0,2	0,5	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2
IHPC Portugal	0,4	-0,2	0,4	0,8	0,4	0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,0
IHPC Área do Euro	1,3	0,4	1,9	1,4	1,3	0,8	0,6	0,6	0,4	0,2
Evolução do Mercado de Trabalho										
Emprego <sup>(1)</sup>	-2,9	1,4	-5,3	-4,2	-2,5	0,6	1,5	1,6	1,8	0,7
População Ativa	-1,8	-1,1	-1,8	-2,1	-2,3	-1,1	-1,3	-0,9	-0,7	-1,6
Taxa de Desemprego (%)	16,2	13,9	17,5	16,4	15,5	15,3	15,1	13,9	13,1	13,5
dos quais: % de Desemprego de Longa Duração	62,1	65,5	58,7	62,0	64,5	63,6	63,6	67,4	66,9	64,5

(1) Contas Nacionais.

Fontes: INE, Eurostat.

A elaboração do cenário macroeconómico para 2015-2019 tem subjacente um conjunto de hipóteses que refletem a informação disponível até meados de abril de 2015, sobre o comportamento de algumas variáveis macroeconómicas externas que condicionam a evolução da economia portuguesa no horizonte de projeção.

**Quadro 2. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses**

	Fonte	2014 <sup>(e)</sup>	2015 <sup>(p)</sup>	2016 <sup>(p)</sup>	2017 <sup>(p)</sup>	2018 <sup>(p)</sup>	2019 <sup>(p)</sup>
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF	3,3	4,5	5,2	5,2	5,2	5,2
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	NYMEX	99,5	59,7	68,2	72,0	74,5	76,0
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) <sup>(a)</sup>	CE	0,2	0,0	0,1	0,5	0,8	0,8
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	CE	1,33	1,17	1,17	1,17	1,17	1,17

Nota: Crescimento da procura externa relevante calculado com base em dados do BCE.

(e) estimativa. (p) previsão. (a) Euribor a 3 meses.

Fontes: Ministério das Finanças, NYMEX, CE, *Economic Forecast*, fevereiro, 2015 (dados entre 2015 e 2016).

Tal como detalhado no Programa de Estabilidade, prevê-se para 2015, um crescimento do PIB de 1,6% em termos reais<sup>1</sup>, o qual resulta da manutenção do contributo positivo da procura interna (1,6 p.p.), associado a uma ligeira desaceleração do consumo privado e a uma aceleração do investimento (FBCF), bem como de um contributo positivo da procura externa (0,1 p.p.) que compara com um contributo de -1,1 p.p. no ano anterior.

**Quadro 3. Principais Indicadores**  
(taxa de variação, %)

	2013	2014 <sup>(e)</sup>	2015 <sup>(p)</sup>	2016 <sup>(p)</sup>	2017 <sup>(p)</sup>	2018 <sup>(p)</sup>	2019 <sup>(p)</sup>
<b>PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)</b>							
<b>PIB</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,6</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>
Consumo Privado	-1,5	2,1	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1
Consumo Público	-2,4	-0,3	-0,7	0,1	0,1	0,2	0,2
Investimento (FBCF)	-6,7	2,5	3,8	4,4	4,9	4,9	5,0
Exportações de Bens e Serviços	6,4	3,4	4,8	5,5	5,7	5,7	5,8
Importações de Bens e Serviços	3,9	6,4	4,6	5,3	5,4	5,4	5,7
<b>Contributos (p.p.)</b>							
Procura Interna	-2,5	2,1	1,6	1,9	2,2	2,2	2,2
Procura Externa Líquida	0,9	-1,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
<b>Evolução dos Preços</b>							
Deflator do PIB	2,2	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
IPC	0,3	-0,3	-0,2	1,3	1,4	1,4	1,4
<b>Evolução do Mercado de Trabalho</b>							
Emprego <sup>(1)</sup>	-2,9	1,4	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0
Taxa de Desemprego (%)	16,2	13,9	13,2	12,7	12,1	11,6	11,1
Produtividade aparente do trabalho	1,3	-0,5	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4
<b>Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)</b>							
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	2,4	1,9	2,1	2,0	2,2	2,4	2,7
- Saldo da Balança Corrente	0,9	0,5	0,5	0,4	0,8	1,0	1,4
da qual Saldo da Balança de Bens	-4,1	-4,4	-3,7	-3,8	-3,8	-3,8	-3,9
- Saldo da Balança de Capital	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3

(1) Contas Nacionais (e) estimativa; (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

<sup>1</sup> O que representa uma revisão em alta de 0,1 p.p. face à estimativa apresentada no Relatório do Orçamento do Estado para 2015.

### III. IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS DIRIGIDAS A PORTUGAL

#### III.1 Recomendação n.º 1 – Finanças Públicas

##### 1.1. *Aplicar as medidas de consolidação orçamental necessárias para 2014, a fim de atingir os objetivos orçamentais e evitar a acumulação de novos pagamentos em atraso.*

De acordo com a informação divulgada pelo INE no passado mês de março, no âmbito da atualização do Procedimento dos Défices Excessivos, em 2014 o saldo orçamental das Administrações Públicas foi de -4,5% do PIB, um resultado melhor do que o orçamentado em 0,3 p.p. do PIB, sendo mais de 2/3 desta melhoria justificados pela redução da despesa primária.

O saldo primário, em percentagem do PIB, fixou-se em 0,4% (mais 0,3 p.p. do PIB face a 2013) o que permite concluir que, pelo segundo ano consecutivo, se registou um excedente orçamental.

Excluindo operações com efeito temporário, o défice reduziu-se de 5,1% em 2013 para 3,4% em 2014, mantendo assim a trajetória de consolidação iniciada em 2011.

Quadro 4. Saldo orçamental e saldo excluindo operações temporárias

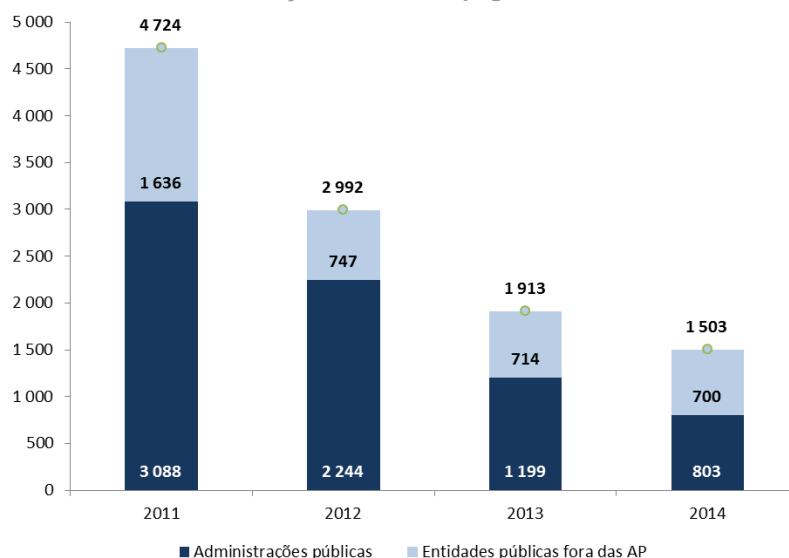
	10 <sup>6</sup> euros		% do PIB	
	2013	2014	2013	2014
<b>Saldo orçamental</b>	<b>-8.181</b>	<b>-7.822</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,5</b>
Operações temporárias				
Injecção Capital Banif	700		0,4	
RERD	1.230		0,7	
Reclassificação da dívida STCP e CARRIS		1.192		0,7
Write-off do <i>non-performing loan</i> do BPN Crédito		94		0,1
Indemnizações do Programa de Rescisões por mútuo acordo		200		0,1
Crédito fiscal ao investimento		225		0,1
Reclassificação dívida Fundo ContraGarantia Mútuo		204		0,1
Recapitalização do Banco Efisa		38		0,0
<b>Saldo orçamental excluindo operações temporárias</b>	<b>-8.711</b>	<b>-5.871</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,4</b>

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Esta melhoria do saldo orçamental, quando corrigido das medidas de natureza extraordinária, ficou a dever-se, sobretudo, à redução da despesa primária em 1,7 p.p., tendo a receita aumentado cerca de 0,1 p.p..

A tendência crescente do *stock* de pagamentos em atraso registado até 2011 foi invertida. O *stock* de pagamentos em atraso registou uma redução de 410 milhões de euros, em 2014, sendo de realçar a redução no sector da saúde, em particular nos Hospitais E.P.E. (-54 milhões de euros).

Gráfico 1. Evolução do stock de pagamentos em atraso



Fonte: INE.

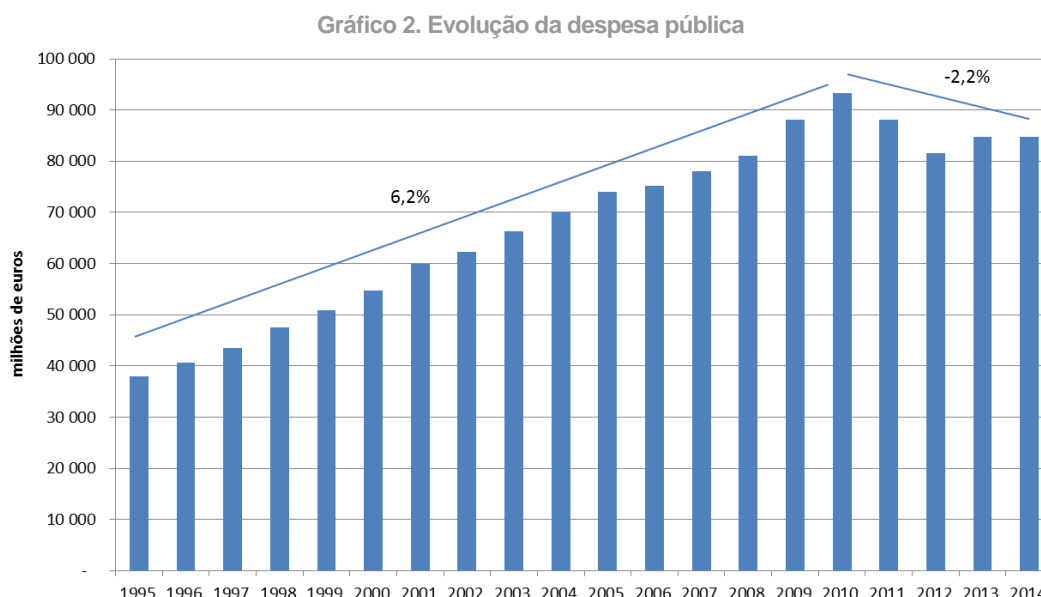
1.2. *Relativamente ao ano de 2015, aplicar uma estratégia orçamental revista, a fim de reduzir o défice para 2,5 % do PIB, em sintonia com a meta fixada na recomendação formulada no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, procedendo simultaneamente ao necessário ajustamento estrutural. Substituir as medidas de consolidação consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional por medidas de dimensão e qualidade análogas, o mais rapidamente possível. A correção da situação de défice excessivo deverá ser efetuada de uma forma sustentável e favorável ao crescimento, limitando o recurso a medidas extraordinárias/temporárias. Após a correção da situação de défice excessivo, prosseguir o ajustamento estrutural anual programado no sentido do objetivo a médio prazo, em conformidade com o requisito de um ajustamento estrutural anual de, pelo menos, 0,5 % do PIB, e superior em períodos favoráveis, e assegurar que a regra relativa à dívida seja cumprida a fim de colocar o elevado rácio da dívida geral numa trajetória sustentável.*

Para 2015, o Governo continua comprometido com o objetivo de alcançar um défice orçamental inferior a 3% do PIB, tal como vertido no Orçamento do Estado para 2015. Neste contexto, o limite do défice para 2015 é, em percentagem do PIB, 2,7%. Os resultados orçamentais de 2014, melhores do que os considerados aquando da elaboração do exercício para 2015, em conjunto com as melhores perspetivas económicas, permitem equilibrar os riscos inerentes à execução orçamental, pelo que se mantém o compromisso de que o objetivo de 2,7% do PIB para o défice orçamental não seja ultrapassado. Neste contexto, cumprindo-se um défice orçamental inferior a 3% do PIB, Portugal poderá sair do Procedimento por Défices Excessivos em que se encontra desde 2009.

*1.3. Dar prioridade à consolidação orçamental baseada nas despesas e aumentar a eficiência e qualidade das despesas públicas. Manter um controlo rigoroso das despesas da administração central, regional e local.*

Em 2014, o défice orçamental das AP, excluindo operações com efeito temporário, reduziu-se 1,8 p.p., quando comparado com o ano anterior. Esta redução decorreu, essencialmente, da diminuição da despesa pública em 1,6 p.p., enquanto a receita manteve-se virtualmente inalterada.

O esforço de contenção da despesa pública não deve porém ser medido apenas pela sua redução entre dois momentos de tempo, uma vez que existem dinâmicas (pressões orçamentais) de algumas rubricas que tendem a pressionar para o aumento da despesa, nomeadamente a despesa com pensões, juros e Parcerias Público-Privadas (PPP). No caso das PPP releva que, aquando da celebração dos contratos, se programou o início dos pagamentos precisamente em 2014. Importa lembrar que, ainda assim, foi possível reverter a tendência crescente que a despesa pública vinha a registar até 2010. Desde 2011, a despesa pública tem vindo a reduzir em média 2,2% ao ano (valores nominais).



Fonte: INE.

*1.4. Prosseguir com a reestruturação das empresas públicas.*

A reestruturação do sector empresarial do Estado, em curso desde finais de 2011, visou essencialmente assegurar os seguintes objetivos: (i) proceder à reestruturação económico-financeira das empresas públicas; (ii) reduzir a dimensão do SEE, através da extinção, fusão e execução de um programa de privatizações, bem como através de uma política de restrição quanto à criação de novas empresas públicas; e (iii) proceder à revisão do enquadramento jurídico aplicável ao SEE.

A reestruturação operacional das empresas públicas implicou a emissão de orientações dirigidas à racionalização dos gastos das empresas do SEE, as quais foram acompanhadas de ações tendentes à

maximização das receitas comerciais das empresas, tendo como objetivo alcançar e manter o seu equilíbrio operacional. Esta reestruturação permitiu, em grande parte das empresas do SEE, que fosse atingido o seu equilíbrio operacional, ao mesmo tempo que permitiu reduzir a compensação financeira atribuída pelo Estado em contrapartida da prestação do serviço público.

Foi iniciado igualmente um processo de reestruturação financeira de algumas empresas públicas, em particular nos sectores dos Transportes e das Infraestruturas. Este processo tem vindo a ser executado quer através da concessão de empréstimos pelo Estado, quer através do reforço do capital próprio de algumas empresas, incluindo a atribuição de dotações de capital e/ou a conversão de créditos do Estado em capital próprio. Este processo implica uma avaliação contínua das necessidades de capitalização e de financiamento dessas empresas, com vista a dotá-las da robustez financeira necessária para prosseguirem a sua atividade com a qualidade de serviço e eficiência adequadas, bem como para executarem os respetivos planos de investimento.

Foi aprovado um novo regime jurídico para o SEE<sup>2</sup>, o qual estabeleceu, entre outros, um novo modelo de governação, cujas linhas essenciais assentam em dois vetores centrais: (i) concentração do exercício da função acionista no membro do Governo responsável pela área das Finanças; e (ii) aumento do controlo e monitorização a exercer sobre o desempenho das empresas públicas. Em particular, o novo regime jurídico reforça de forma clara a monitorização e controlo do nível de endividamento das empresas, tendo sido instituída, para efeitos de controlo e monitorização global do SEE, uma Unidade Técnica especializada de assessoria ao membro do Governo responsável pela área das Finanças.

Em 2015, mantém-se em vigor um conjunto de medidas tendo em vista a manutenção/reforço do equilíbrio operacional e financeiro das empresas públicas, assim como uma estratégia de alienação de ativos não relacionados com a atividade principal das mesmas. Em paralelo, estão também em curso um conjunto de processos de concessão de atividade a terceiros e de privatização, tais como as concessões de exploração dos transportes públicos de Lisboa e do Porto, e a privatização da TAP, CP Carga, EMEF e Carristur. Salienta-se ainda o processo em curso de fusão das empresas gestoras das infraestruturas rodoviária e ferroviária.

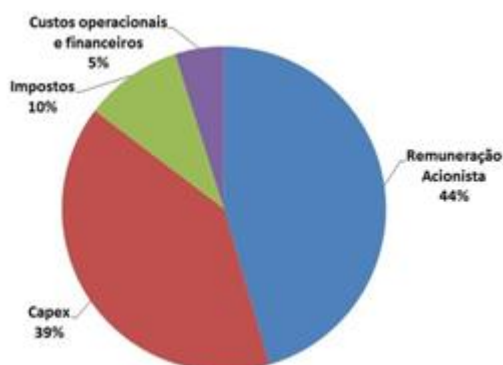
De referir ainda o processo de renegociação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no sector rodoviário, tendo por imperativo a sustentabilidade financeira da empresa Estradas de Portugal, S.A. (objeto de fusão com a REFER, E.P.E.) bem como das contas públicas a médio e longo prazo. Este processo visa (i) alcançar reduções significativas dos encargos públicos e, consequentemente, do esforço que recai sobre os contribuintes Portugueses; (ii) estabilizar contratos e alinhar adequadamente as estruturas de incentivos entre os parceiros públicos e privados; e (iii) minimizar riscos contingentes futuros e resolver diferendos existentes. Neste âmbito, foram já aprovadas em Conselho de Ministros os diplomas que alteram as bases das cinco concessões do Grupo Ascendi (Grande Porto, Costa de Prata, Beira Litoral/Beira Alta, Norte e Grande Lisboa) e da concessão da Euroscut (Interior Norte), representando uma redução de encargos com PPP de 2.070 milhões de euros para o erário público ao longo da execução dos respetivos contratos.

O maior contributo para aquela redução veio das respetivas remunerações acionistas - passando de 11,45%, com base na média dos valores previstos no Relatório da *Ernest&Young*, para 8,34%.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.



Gráfico 3. Acordo Ascendi + Interior Norte

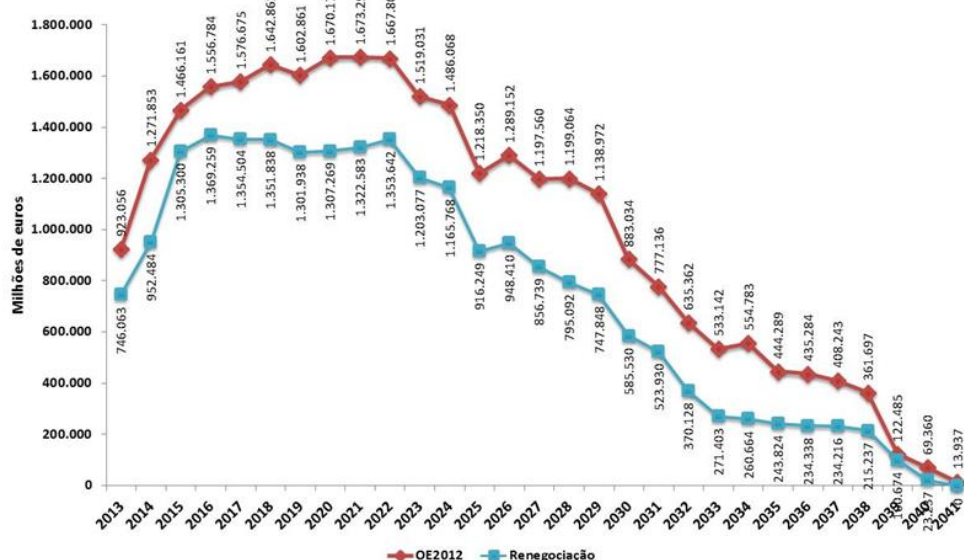


Fonte: Estradas de Portugal

A fase seguinte passa pela formalização das alterações às minutas dos respetivos contratos, em conformidade com as bases aprovadas, e submissão dos mesmos ao processo de fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas.

No total dos contratos de concessão em renegociação, estima-se atingir uma redução de encargos superior a 7.200 milhões de euros, aliviando o esforço que recai sobre os contribuintes portugueses ao longo das próximas décadas.

Gráfico 4. PPP – Encargos brutos – Valores globais anuais



Fonte: Estradas de Portugal

*1.5. Desenvolver até ao final de 2014 novas medidas abrangentes que integrem a reforma das pensões em curso, destinadas a melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões.*

Nos termos acordados no quadro do PAEF e ainda antes da aprovação das Recomendações Específicas dirigidas a Portugal para 2014, o Governo submeteu à Assembleia da República uma iniciativa legislativa contendo soluções de carácter duradouro, a fim de assegurar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões. Estas soluções, todavia, não chegaram a entrar em vigor, por imperativos do Tribunal Constitucional.

Neste contexto, com vista a cumprir o objetivo de reforçar a sustentabilidade do sistema de pensões, optou-se por prolongar em 2015 algumas medidas transitórias adotadas nos últimos anos, nomeadamente a aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) e o congelamento do indexante dos apoios sociais (IAS) e do regime de atualização do valor das pensões, as quais também foram congeladas em termos nominais, com exceção das pensões mínimas, sociais e rurais que foram atualizadas em 1%. Mantêm-se também em vigor as medidas permanentes adotadas no final de 2013<sup>3</sup>, em matéria de aumento da idade normal de acesso à pensão de velhice e de determinação e aplicação do fator de sustentabilidade.

**i) Aplicação transitória da Contribuição Extraordinária de Solidariedade**

Em 2015, as pensões encontram-se ainda sujeitas à CES, com o objetivo de contribuir para o equilíbrio orçamental da segurança social, ainda que com um desenho diferente do aplicável em 2014, dada a significativa redução da base de incidência<sup>4</sup>. Ficou igualmente consagrado no Orçamento do Estado para 2015 que as percentagens da CES seriam reduzidas em 50% em 2016 e definitivamente eliminadas em 2017, no quadro das decisões do Tribunal Constitucional.

**ii) Congelamento transitório do indexante dos apoios sociais e do regime de atualização do valor das pensões**

À semelhança do que aconteceu em anos anteriores, o regime de atualização do valor do indexante dos apoios sociais continua suspenso em 2015, mantendo-se em vigor o valor de 419,22 euros. Também o regime de atualização das pensões e de outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de segurança social, bem como o regime de atualização de pensões do regime de proteção social convergente, permanecem suspensos, com exceção das pensões mínimas, sociais e rurais, já mencionadas.

**iii) Congelamento transitório do valor nominal das pensões**

O congelamento do valor nominal das pensões mantém-se em vigor em 2015, com exceção dos montantes das pensões que, à semelhança do que aconteceu nos últimos 3 anos, foram atualizadas em 1%<sup>5</sup>, tendo em consideração o princípio da equidade social e a necessidade proteger os pensionistas com menores rendimentos. As pensões atualizadas foram as seguintes:

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro.

<sup>4</sup> Na versão de 2015, prevista no artigo 79.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015, a CES é uma taxa marginal de 15% aplicada sobre o montante das pensões que exceda 11 vezes o valor do IAS (4.611,42 euros) mas que não ultrapasse 17 vezes o valor daquele indexante (7.126,74 euros), e de 40% sobre o montante que ultrapasse 17 vezes o valor do IAS, enquanto que em 2014, de acordo com a sua última versão, aprovada em março de 2014, a CES consistia em taxas globais que variavam entre os 3,5% e os 10% sobre a totalidade do valor das pensões acima de 1.000 euros, sendo que para as pensões de valor superior a 3.750 euros eram ainda aplicadas, em acumulação com as taxas globais, taxas marginais de 15% e 40% às parcelas de rendimento mais altas, entre 11 e 17 vezes o IAS e superior a 17 vezes o IAS, respetivamente.

<sup>5</sup> Portaria n.º 286-A/2014, de 31 de dezembro.

- pensões mínimas do regime geral de segurança social correspondentes a carreiras contributivas inferiores a 15 anos;
- pensões de aposentação, reforma e invalidez e outras correspondentes a tempos de serviço até 18 anos do regime de proteção social convergente;
- pensões do regime especial das atividades agrícolas;
- pensões do regime não contributivo e de regimes equiparados;
- pensões dos regimes transitórios dos trabalhadores agrícolas.

#### iv) Aumento da idade normal de acesso à pensão de velhice

De acordo com a fórmula legalmente prevista para a fixação da idade normal de acesso à pensão de velhice<sup>6</sup> e tendo em conta os efeitos da evolução da esperança média de vida aos 65 anos verificada entre 2013 e 2014, a idade normal de acesso à pensão de velhice aumenta 2 meses em 2016, passando para os 66 anos e 2 meses. Esta alteração foi salvaguardada durante 2014 e 2015.

Estas alterações permanentes às regras de determinação e aplicação do fator de sustentabilidade serviram para adequar o sistema de pensões às modificações demográficas e desincentivar o recurso à pensão antecipada. Neste seguimento, foi já legalmente fixado o fator de sustentabilidade a aplicar às pensões de velhice iniciadas em 2015 e atribuídas antes da idade normal de acesso à pensão, o qual passou a ser de 0,8698<sup>7</sup>. Este fator atua como incentivo à permanência dos beneficiários no mercado de trabalho.

#### v) Alteração das regras de acesso à pensão antecipada a partir de 2015

Em janeiro de 2015, procedeu-se à revogação da suspensão das normas que regulam a matéria relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice no âmbito do regime de flexibilização, tendo-se ainda assim optado por estabelecer um regime transitório em matéria de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice<sup>8</sup>, dado que a economia portuguesa se encontra ainda numa fase de recuperação e que é necessário assegurar a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social. Este regime transitório vigorará apenas durante o ano de 2015 e prevê que os beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos de idade e pelo menos 40 anos de carreira contributiva possam aceder antecipadamente à pensão de velhice no âmbito do regime de flexibilização, voltando as condições suspensas em 2012 a aplicar-se no ano de 2016<sup>9</sup>, para melhorar as possibilidades de entrada dos mais jovens no mercado de trabalho.

<sup>6</sup> A fórmula, prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 20.º no Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, de acordo com as alterações introduzidas no final de 2013 pelo Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, é a seguinte:

$$m_n = \sum_{i=2015}^n (EMV_{i-2} - EMV_{i-3}) \times 12 \times \frac{2}{3}$$

«m» o número de meses a acrescentar à idade normal de acesso à pensão relativa a 2014; «n» o ano de início da pensão; «EMV» a esperança média de vida aos 65 anos.

<sup>7</sup> De acordo com o n.º 1 da Portaria n.º 277/2014, de 26 de dezembro, sem prejuízo do fator de sustentabilidade aplicável ao montante regulamentar das pensões de invalidez relativa e de invalidez absoluta atribuídas por um período igual ou inferior a 20 anos, convoladas em pensão de velhice em 2015, que será por motivos de salvaguarda de direitos de 0,9383.

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro.

<sup>9</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de dezembro, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de Janeiro, tem direito à antecipação da idade de pensão de velhice, o beneficiário que, tendo cumprido o prazo de garantia, tenha, pelo menos, 55 anos de idade e que, à data em que perfaça esta idade, tenha completado 30 anos civis de registo de remunerações relevantes para cálculo da pensão.

Como medida permanente, assinala-se ainda a alteração, com efeitos a 1 de janeiro de 2015, da regra de redução dos meses de antecipação da pensão em função dos anos de carreira contributiva, para efeitos de determinação da taxa global de redução da pensão, com o objetivo de a tornar mais justa e equitativa e de incentivar a existência de carreiras contributivas mais longas. Os meses de antecipação passaram a ser reduzidos de 4 meses por cada ano de carreira contributiva que exceda os 40 anos, em vez do modelo que vigorava de redução de 12 meses por cada período de três anos que excedesse os 30. Com esta alteração, todos os anos de carreira contributiva superiores a 40 anos passaram, contrariamente ao que acontecia, a ser relevantes para efeitos de redução do número de meses de antecipação, tornando, assim, mais vantajoso o cálculo das pensões antecipadas dos beneficiários com carreiras contributivas mais longas.

#### *1.6. Controlar o crescimento das despesas de saúde e prosseguir com a reforma hospitalar.*

Têm sido concretizadas múltiplas reformas na área da Saúde, visando simultaneamente: (i) melhorar o acesso dos Portugueses aos serviços públicos, (ii) elevar a qualidade dos cuidados de saúde e (iii) proceder a uma racionalização dos custos. Os resultados obtidos são já importantes, destacando-se:

- um aumento do acesso aos cuidados de saúde primários no Sistema Nacional de Saúde (SNS), não só em termos do número de utilizadores, como também em relação ao aumento do número de consultas realizadas;
- o crescimento da atividade de cuidados hospitalares face ao ano anterior com ligeiros aumentos no número de consultas externas, de urgências e da estabilização da atividade cirúrgica;
- o incentivo à prescrição de medicamentos genéricos, nomeadamente através de prescrição e dispensa de medicamentos por Denominação Comum Internacional;
- o aumento do peso da cirurgia do ambatório, com 57,4% das intervenções cirúrgicas em ambatório em 2014 (55,8%, em 2013).

A persistente acumulação de pagamentos em atraso pelos hospitais do SNS resultou quer de subfinanciamento, quer de problemas estruturais que determinaram menor eficiência em determinadas entidades do SNS. Na sequência deste diagnóstico, e com o objetivo de estancar os pagamentos em atraso, o Ministério da Saúde foi autorizado a utilizar um saldo da gerência de 2013, no valor de 300 milhões de euros, que foi aplicado na sua maioria no reforço dos contratos programa dos hospitais. Adicionalmente, e com o intuito de reduzir o *stock* da dívida dos hospitais e colocar todas estas entidades com fundos próprios positivos, o Estado realizou um aumento de capital de 455 milhões de euros, em 2014, cuja aplicação é feita exclusivamente no pagamento de dívida. Daquele montante, cerca de 150 milhões de euros foram aplicados em 2014. Refletindo estes esforços, a dívida total do SNS reduziu-se em cerca de 270 milhões de euros e os pagamentos em atraso em cerca de 60 milhões de euros.

Em 2014 foram também adotadas novas medidas com impacto direto no controle da despesa pública com saúde, destacando-se, pela magnitude: (i) o acordo com a indústria farmacêutica, que permitiu reduzir a despesa, neste período, em cerca de 100 milhões de euros; (ii) a desmaterialização da receita médica e (iii) a plataforma de dados de saúde, que tem registado uma utilização crescente, permitindo a partilha de dados entre os agentes da prestação de cuidados (utentes, profissionais do SNS e de fora do

SNS). Deste modo, a despesa do SNS reduziu-se, em 2014, em 92 milhões de euros<sup>10</sup>, assente essencialmente na redução das despesas com pessoal (-19 milhões de euros, não obstante as alterações de política remuneratória decorrentes da decisão do Tribunal Constitucional) e as despesas de capital (-64 milhões de euros).

Merece ainda destaque o processo de devolução de alguns hospitais às Misericórdias, tendo por base o disposto no Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de outubro, que estabelece, entre outros aspetos, as condições de devolução, mediante a avaliação da economia, eficácia e eficiência e sustentabilidade financeira, traduzindo-se numa diminuição dos encargos do SNS em, pelo menos, 25%.

Iniciou-se ainda o trabalho de lançamento do sistema de avaliação de tecnologias da saúde, que se espera vir a produzir poupanças significativas no futuro, nomeadamente no que toca à reavaliação da comparticipação nos medicamentos e avaliação dos dispositivos médicos.

No âmbito da reforma hospitalar encontram-se em fase de implementação cerca de 96% das 70 medidas propostas pelo Grupo Técnico da Reforma Hospitalar, das quais estão totalmente implementadas as medidas previstas nas seguintes iniciativas: (i) Hospitais mais Eficientes; (ii) Qualidade como trave mestra da Reforma Hospitalar; (iii) Tecnologias e a Informação como investimento e fator de sustentabilidade e (iv) Melhoria da Governação.

Em curso, mas ainda não implementadas, encontram-se as medidas previstas nas iniciativas: (i) uma Rede Hospitalar mais coerente, com um novo modelo para a cooperação entre os hospitais e as Faculdades de Medicina; (ii) uma política de financiamento mais sustentável, através da transformação de todos os hospitais em Entidade Pública Empresarial (E.P.E.); e (iii) reforço do papel do cidadão, com implementação do princípio da liberdade de escolha do prestador público por parte do utente.

Em 2014 foram ainda dados passos importantes na constituição das Redes Nacionais de Especialidades Hospitalares e de Referência – um sistema que visa satisfazer, de forma concertada, as necessidades de assistência hospitalar no diagnóstico e terapêutica, de formação, de investigação, de colaboração interdisciplinar e de garantia de qualidade no âmbito de determinada especialidade. Ao regular as relações de complementaridade e apoio técnico entre as instituições hospitalares, procura-se eliminar duplicações e combater o desperdício, melhorando em simultâneo a qualidade dos serviços prestados.

Foi ainda regulado o conceito de Centro de Referência, o qual faz parte da rede de referência. Estes Centros são reconhecidos pela excelência na prestação de cuidados de saúde em situações clínicas que exigem concentração de recursos técnicos e tecnológicos altamente diferenciados, devendo conduzir formação pós-graduada e investigação científica nas respetivas áreas médicas.

No âmbito das iniciativas já concretizadas ou em curso ao nível da reorganização da rede regional são de destacar a reorganização do parque hospitalar da Península de Setúbal, da Urgência Metropolitana de Lisboa, das maternidades e serviços de urgência de Coimbra e os encerramentos do Hospital Joaquim Urbano, do Centro Psiquiátrico de Recuperação de Arnes, do Hospital do Lorrão e do Hospital Maria Pia.

Com o objetivo de continuar com a reforma hospitalar, foi aprovada legislação<sup>11</sup> que define as formas de articulação do Ministério da Saúde e dos estabelecimentos e serviços do SNS com as instituições particulares de solidariedade social que passaram a ser feitas através de acordos de gestão, acordos de cooperação e convenções.

<sup>10</sup> No Orçamento do Estado de 2015, os hospitais EPE foram reclassificados no âmbito das Administrações Públicas. Assim, a conta do SNS passou a consolidar a despesa daqueles hospitais, deixando de ser comparável com os anos anteriores. Os indicadores usados no presente texto dizem respeito à conta do SNS em SEC 2010, refletindo, já, aquela reclassificação.

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de outubro.

*1.7. Examinar o regime fiscal e torná-lo mais favorável ao crescimento. Continuar a melhorar o controlo do cumprimento das obrigações fiscais e a luta contra a evasão fiscal mediante o aumento da eficiência da administração fiscal.*

A melhoria da estrutura e eficiência dos sistemas de receita – Reforma Fiscal – encontra-se detalhadamente apresentada na secção VI. Enquadramento institucional das Finanças Públicas do Programa de Estabilidade. Porém, em traços largos, as principais medidas foram as seguintes:

**i) Reforma estrutural da administração tributária e aduaneira**

Após uma profunda reforma da Administração Fiscal, que envolveu a fusão das três Direções Gerais que a integravam e, bem assim, da reestruturação orgânica e integração dos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), as orientações estratégicas da AT passarão por 3 vetores fundamentais: (i) a continuação da reforma estrutural da administração fiscal iniciada em 2012; (ii) o reforço do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras e à economia paralela; e (iii) a concretização de reformas fundamentais na área da política fiscal, designadamente aquelas dirigidas ao aumento da competitividade do sistema fiscal.

No contexto da competitividade do sistema fiscal, desenvolver-se-ão esforços acrescidos para criar mecanismos de simplificação e para garantir maior segurança jurídica aos investidores, potenciando, nessa medida, a atração de investimento, em particular, do investimento direto estrangeiro. O apoio às empresas e aos investidores nacionais e internacionais, nomeadamente como forma de fomentar a canalização de investimento para Portugal, é essencial para relançar a economia, de forma sustentada. Por outro lado, a operacionalização completa da Unidade dos Grandes Contribuintes já apresentou resultados significativos, contribuindo decisivamente para uma evolução mais favorável da receita de IRC

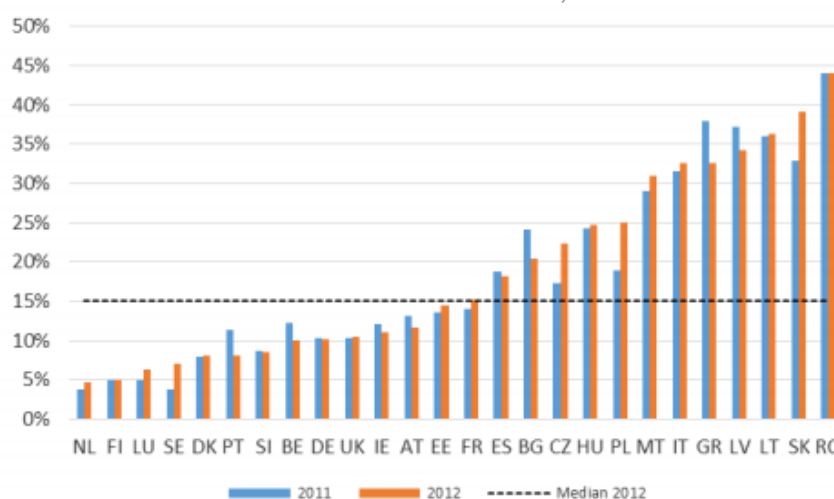
**ii) Reforço do combate à fraude e à evasão fiscais e à economia paralela**

O Governo estabeleceu como um dos vetores prioritários da sua atuação no domínio da política fiscal o reforço significativo do combate contra a fraude e a evasão fiscais, de forma a salvaguardar a equidade social na austeridade e a justa repartição do esforço de ajustamento. Neste âmbito, foi aprovado o Plano Estratégico de Combate à Fraude para o triénio 2012-2014 (PECFEFA) com vista a combater, por um lado, a evasão fiscal de elevada complexidade e, por outro lado, de combate à economia paralela, nomeadamente com a concretização da reforma da faturação e da criação do programa e-fatura (95% das medidas previstas foram executadas).

De acordo com um relatório publicado em setembro de 2014 pela Comissão Europeia (*2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*), Portugal ocupa o sexto lugar no *ranking* dos países com nível de evasão fiscal em IVA mais baixa, de entre os 26 países da União Europeia objeto do estudo.

Segundo este estudo, o nível de evasão fiscal em IVA (GAP do IVA) em Portugal, foi de apenas 8% em 2012.

Gráfico 5. Diferencial do IVA na UE, 2011-2012



À frente de Portugal encontram-se apenas os países nórdicos, sendo que o nível de evasão em Portugal é praticamente igual ao da Dinamarca, o país classificado em quinto lugar e, muito à frente de economias como a da Alemanha (10%), da França (15%), do Reino Unido (10%), de Espanha (18%) e de Itália (33%).

Outro dado muito significativo revela uma queda consistente da evasão no IVA, de mais de 6 p.p., passando dum desvio de 14% para 8%, metade da média da UE-26.

No seguimento do PECFEFA 2012-2014, foi aprovado recentemente um novo Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão fiscais para o triénio 2015 a 2017, que marca uma nova fase no combate à economia paralela e à evasão e fraude fiscais e aduaneiras, mediante o reconhecimento de duas importantes inovações:

- O papel da cidadania: O combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscal e aduaneira não é uma função exclusiva das administrações fiscais, mas uma missão que envolve todos os cidadãos, cabendo à cidadania o papel mais determinante nesse combate, a par das administrações fiscais e do Estado.
- A antecipação da intervenção da administração fiscal, iniciando-se o combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscal e aduaneira antes mesmo da ocorrência dos factos sujeitos a imposto. A ação da administração deve ser contemporânea com a atividade económica.

Este Plano Estratégico inclui uma lista de 40 medidas prioritárias de combate à fraude e evasão fiscais e à economia paralela que serão concretizadas já em 2015, e que serão determinantes para atingir os objetivos de receita fiscal para este ano.

### iii) Reforma estrutural do sistema de tributação das empresas

A Reforma do IRC, que foi aprovada no final de 2013 e entrou em vigor em 2014, reforçou significativamente a competitividade do IRC português no panorama europeu, num quadro de amplo consenso social e político. Esta reforma estrutural assentou em três pilares: (i) reforço da competitividade; (ii) estímulo ao investimento e (iii) simplificação. No âmbito do reforço da competitividade fiscal, a taxa de IRC foi reduzida de 25% para 23% em 2014 e de 23% para 21% em 2015, cumprindo a reforma do IRC. O objetivo é reduzir de forma gradual a taxa de IRC, de modo a criar condições para fixá-la num intervalo entre 17% e 19% no médio prazo, posicionando a taxa de IRC em Portugal no lote das taxas mais



competitivas na União Europeia. No âmbito desta reforma foi também criada uma taxa de 17% aplicável apenas a PME.

#### **iv) Reforço da competitividade - Código Fiscal do Investimento**

O novo Código Fiscal do Investimento (CFI) foi aprovado após a entrada em vigor da reforma do IRC, assumindo-se a promoção do investimento como vetor estratégico prioritário e dos resultados alcançados com o supercrédito fiscal no aumento do investimento produtivo no segundo semestre de 2013. O CFI aprovado em 2014 prossegue a estratégia focada no investimento produtivo e reforço significativo dos diversos regimes de incentivos fiscais ao investimento produtivo.

Em geral, as empresas que realizem investimentos produtivos passam a ter um crédito fiscal em IRC até 25% do valor do investimento e os investimentos que se localizem em regiões do interior menos favorecidas passam a ter uma majoração especial até 10% e os investimentos que proporcionem a manutenção ou a criação de novos postos de trabalho passam a ter uma majoração especial até 8%.

#### **v) Reforma do sistema de tributação das pessoas singulares**

O Governo avançou com a reforma do IRS, que entrou em vigor em 2015, com o objetivo de promover a simplificação do imposto, a mobilidade social e a proteção das famílias, nomeadamente as famílias com filhos, tendo em consideração a importância da natalidade. Em particular, no âmbito das medidas de apoio às famílias, foi criado, pela primeira vez, o quociente familiar no IRS, o que representa uma mudança estrutural da maior relevância para as famílias com filhos e que permite que estas famílias passem a beneficiar de um regime fiscal mais favorável.

#### **vi) Reforma da fiscalidade verde**

A concretização e entrada em vigor em 2015 da Reforma da Fiscalidade Verde irá contribuir para a eco-inovação e para a eficiência na utilização dos recursos, para a redução da dependência energética do exterior e para a indução de padrões de produção e consumo mais sustentáveis, num contexto de neutralidade do sistema fiscal, de simplificação de procedimentos e de competitividade económica.

De facto, a reforma será desenhada no sentido de constituir uma reforma amiga do ambiente, mas também amiga das empresas e das famílias, contribuindo para o desenvolvimento económico sustentável.

### ***1.8. Reforçar o sistema de gestão das finanças públicas finalizando e aplicando rapidamente a abrangente reforma da Lei de Enquadramento Orçamental até ao final de 2014. Garantir o cumprimento rigoroso da Lei dos compromissos e pagamentos em atraso.***

A recente alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>12</sup> reflete já os princípios do Tratado Orçamental a que Portugal está vinculado. Porém, está em curso o processo de preparação de uma reforma mais profunda e abrangente da Lei de Enquadramento Orçamental.

Após entrega formal do Anteprojeto de proposta de Lei de Enquadramento Orçamental pela Comissão de Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental a qual foi constituída por participantes de vários quadrantes: Ministério das Finanças (DGO, GPEAR, IGF, DGTF, IGCP), Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e individualidades académicas com reconhecido mérito na área orçamental, encontra-se em curso o processo de discussão do diploma.

<sup>12</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei n.º 41/2014, de 11 de julho.



Findo este processo será a proposta de diploma submetida à aprovação da Assembleia da República.

As principais alterações propostas na nova Lei de Enquadramento Orçamental são:

- simplificação do processo orçamental pela via da redução da fragmentação orçamental;
- aumento da transparência através da melhoria da informação a ser reportada, nomeadamente melhorar o conteúdo do Relatório do Orçamento incluindo (i) uma secção sobre riscos orçamentais, (ii) uma secção sobre investimento, PPP e fundos europeus, e (iii) uma secção sobre a análise da sustentabilidade das finanças públicas;
- melhoria da eficácia da programação orçamental;
- melhoria do processo de programação plurianual do orçamento;
- definição de uma forma mais restritiva do conceito de receitas próprias;
- maior ênfase na contabilidade financeira e ligação às EPSAS;
- reorganização temporal dos documentos de programação orçamental e proposta de um novo calendário para apresentação dos documentos orçamentais:
  - entrega da proposta de Orçamento do Estado no Parlamento a 1 de outubro ao invés de 15 de outubro;
  - atualização do Programa de Estabilidade e das Grandes Opções do Plano propondo-se a sua apresentação em conjunto em abril;

No que respeita à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, foi publicada a quarta alteração à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas<sup>13</sup>. As alterações introduzidas, e em vigor desde 18 de março de 2015, visam:

- a clarificação do conceito de compromisso plurianual;
- a inclusão da receita de ativos e passivos financeiros na definição de fundos disponíveis;
- na Administração Local, a possibilidade de delegação da competência para o aumento de fundos disponíveis do órgão executivo no Presidente, no caso de a entidade não possuir pagamentos em atraso e enquanto esta situação durar;
- a par da maior responsabilização dos membros do Governo sectoriais, procedeu-se à obrigação de constituição de uma reserva correspondente a 50% do valor do aumento dos pagamentos em atraso nos serviços e organismos pertencentes a um mesmo programa orçamental sendo a mesma consignada à redução dos pagamentos em atraso;
- alteração da redação do artigo 8.º no sentido de incluir a dinâmica temporal da evolução dos pagamentos em atraso e tornar permanente o princípio de que as entidades com pagamentos em atraso apenas podem considerar 75% da receita média efetiva cobrada nos dois anos anteriores.

Adicionalmente, importa referir o reporte atempado de informação em matéria orçamental para todos os subsectores das Administrações Públicas, bem como o processo de monitorização implementado dentro da Administração Central, o qual permite identificar os riscos de execução orçamental.

---

<sup>13</sup> Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

Não menos importante, releva que em relação à Administração Local e Administração Regional foram criados, respetivamente, o Conselho de Coordenação Financeira e o Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras, os quais têm por objetivo, entre outros, a coordenação da estratégia e das prioridades orçamentais, bem como o acompanhamento e definição das políticas económicas, financeiras e orçamentais. Ambos os Conselhos se encontram em funções desde meados de 2014.

### *1.9. Aplicar eficazmente tabelas únicas de salários e suplementos no sector público a partir de 2015.*

Na sequência da integração das remunerações base na tabela remuneratória única de todas as carreiras e categorias dos trabalhadores não revistas nos termos da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro<sup>14</sup>, também os suplementos remuneratórios que tenham sido criados por lei especial ou cujo abono decorra por conta de outro tipo de ato legislativo ou instrumento jurídico, estão em fase final de revisão, concretizando um alinhamento ao nível das práticas de gestão entre as componentes remuneratórias.

No seguimento da publicação da Lei Geral do Trabalho em Funções Pública (LTFP)<sup>15</sup>, o Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, operacionalizou o processo de revisão dos suplementos remuneratórios na Administração Pública, explicitando as obrigações/condições que fundamentam a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela LTFP, bem como a forma da sua integração na tabela única de suplementos (TUS).

Concluído o procedimento previsto no artigo 6º do Decreto-Lei n.º 25/2015, os diversos suplementos remuneratórios foram enquadrados no conjunto de 15 tipologias estabelecidas para as designações e enquadramentos legais (8 com carácter de permanente e 7 com carácter transitório). Deste exercício de compactação, vai resultar um novo diploma – em preparação – que determina a manutenção total ou parcial do suplemento, a integração total ou parcial do suplemento na remuneração base, a extinção ou a não atribuição de suplementos por falta de enquadramento legal.

Prevê-se a conclusão deste diploma conjuntamente com a Portaria que estabelece a TUS até ao final do segundo trimestre de 2015.

A conclusão deste processo promove o aumento de transparência e de equidade na política remuneratória da Administração Pública e concorre para a tornar mais racional e competitiva, contribuindo para a motivação e valorização do mérito e competência dos seus trabalhadores.

## **III.2 Recomendação n.º 2 – Mercado de Trabalho**

### *2.1. Manter a evolução do salário mínimo coerente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade.*

O valor da remuneração mínima mensal garantida (RMMG) foi atualizado de 485 euros mensais para 505 euros mensais, a vigorar entre 1 de outubro de 2014 e 31 de dezembro de 2015, na sequência de acordo

<sup>14</sup> Operada através da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

<sup>15</sup> Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

assinado em 24 de setembro de 2014, entre o Governo e a maioria dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social. O acordo introduziu ainda a evolução da produtividade como princípio genérico que deve estar presente no processo de atualização da RMMG, juntando-se aos restantes princípios previstos na Constituição da República Portuguesa e no Código do Trabalho.

Este aumento está em linha com a evolução da produtividade do trabalho, correspondendo a uma atualização de 0,25% ao nível da massa salarial na economia e não comprometendo a competitividade das empresas.

No âmbito do acordo *supra* citado, foi ainda definida uma medida excecional de apoio ao emprego, que consiste na redução da taxa contributiva a cargo da entidade empregadora no valor de 0,75 p.p., referente a contribuições relativas às remunerações devidas entre os meses de novembro de 2014 e janeiro de 2016. Esta medida foi já concretizada, estando o acesso condicionado às seguintes condições cumulativas:

- o trabalhador tem de estar vinculado à entidade empregadora beneficiária por contrato de trabalho sem interrupção pelo menos desde maio de 2014;
- o trabalhador deverá ter auferido, pelo menos num dos meses compreendidos entre janeiro e agosto de 2014, remuneração igual ao valor da retribuição mínima mensal garantida;
- a entidade empregadora deverá ter a sua situação contributiva regularizada perante a segurança social.

O potencial de abrangência foi estimado em cerca de 161 mil entidades empregadoras e cerca de 392 mil trabalhadores, sendo que, até ao início de fevereiro de 2015, mais de 108 mil entidades empregadoras foram consideradas elegíveis para a atribuição da medida, abrangendo um total de 240 mil trabalhadores.

*2.2. Assegurar um sistema de fixação de salários que promova o alinhamento dos salários e da produtividade a nível sectorial e/ou a nível de empresa. Explorar, em consulta com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, a possibilidade de uma suspensão temporária dos acordos coletivos mutuamente acordada a nível de empresa. Até setembro de 2014, apresentar propostas sobre a suspensão temporária dos acordos coletivos mutuamente acordada a nível de empresa, bem como sobre a revisão da sobrevivência de acordos coletivos.*

A atualização do RMMG foi reforçada ao nível da negociação coletiva, após consulta aos parceiros sociais, com a introdução das seguintes alterações legislativas:

- Foi aditado um novo critério de representatividade para efeitos de emissão de portaria de extensão: a parte empregadora subscritora da convenção coletiva deve ter ao seu serviço pelo menos 50% dos trabalhadores do sector de atividade no âmbito geográfico, pessoal e profissional de aplicação pretendido, ou, em alternativa, o número dos respetivos associados, diretamente ou através da estrutura representada, deve ser constituído em pelo menos 30% por micro, pequenas e médias empresas.
- O prazo de sobrevivência das convenções coletivas cuja cessação dependa da substituição por outro instrumento de regulamentação coletiva de trabalho foi reduzido de 5 para 3 anos. Em caso de cessação, a convenção permanece em regime de sobrevivência durante a negociação por um prazo mínimo de 12 meses e máximo de 18 meses.

- A convenção coletiva ou parte dela pode ser suspensão temporariamente na sua aplicação em situação de crise empresarial, por motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos, catástrofes ou outras ocorrências que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa, desde que tal medida seja indispensável para assegurar a viabilidade da empresa e a manutenção dos postos de trabalho. A suspensão tem de ocorrer por acordo escrito entre as associações de empregadores e as associações sindicais outorgantes, sem prejuízo da possibilidade de delegação.
- O prazo para a suspensão das disposições das convenções coletivas e dos contratos de trabalho que tenham entrado em vigor antes de 1 de agosto de 2012 e que regulam o pagamento de trabalho extraordinário e do trabalho realizado em dia feriado que não o definido no Código do Trabalho, bem como o direito ao descanso compensatório, foi prorrogado até 31 de dezembro de 2014.

Em termos de resultados, observou-se, em 2014, um crescimento de 61,7% no número de convenções coletivas, havendo ainda a assinalar o crescimento do peso dos Acordos de Empresa no total destas convenções para 53%, quase igualando o número de Acordos de Empresa celebrados no conjunto dos anos de 2012 e 2013. De facto, celebraram-se, em 2014, 80 Acordos de Empresa, enquanto nos anos de 2012 e 2013 tinham sido celebrados 40 e 49, respetivamente.

Em setembro de 2015, os parceiros sociais serão novamente consultados no sentido de se introduzir nova redução ao prazo de sobrevivência das convenções coletivas cuja cessação dependa da substituição por outro instrumento de regulação coletiva (de 3 para 2 anos), assim como ao prazo máximo de permanência em regime de sobrevivência durante a fase de negociação (de 18 para 6 meses).

### III.3 Recomendação n.º 3 – Políticas Sociais e de Emprego

*3.1. Apresentar, até março de 2015, uma avaliação independente das recentes reformas do sistema de proteção do emprego, juntamente com um plano de ação para possíveis reformas adicionais, a fim de dar resposta à questão da segmentação do mercado de trabalho.*

Tal como aconteceu em 2012, com vista a uma avaliação independente, o Governo solicitou à Comissão Europeia o estudo das reformas do sistema de proteção do emprego referenciado na Recomendação e que está em processo de definição.

*3.2. Prosseguir a reforma em curso das políticas ativas de emprego e dos serviços públicos de emprego a fim de aumentar as taxas de emprego e de participação no mercado de trabalho, nomeadamente melhorando a orientação profissional/assistência na procura de emprego e sistemas de ativação/sanções com vista a reduzir o desemprego de longa duração e a integrar as pessoas que se encontram mais afastadas do mercado de trabalho.*

Foi dada continuidade à implementação do Plano de Relançamento do Serviço Público de Emprego, tendo em vista elevar a eficiência e qualidade dos serviços prestados aos desempregados e aos empregadores e melhorar o ajustamento entre a oferta e a procura de emprego, procurando contribuir para a redução da duração do desemprego e promover a qualidade das colocações. No âmbito deste Plano, assumem particular relevo as seguintes intervenções:

- A implementação do Modelo de Intervenção para o Ajustamento, com a finalidade de introduzir ganhos qualitativos na definição do Plano Pessoal de Emprego. A aproximação entre serviços de emprego e candidatos a emprego tornou-se efetivamente mais objetiva, uma vez que estes passaram a articular individualmente com um gestor de carreira, responsável pelo seu percurso desde a inscrição até à inserção no mercado de trabalho.
- A racionalização e sistematização das medidas ativas de emprego, para o que foi constituído um grupo de trabalho composto pelo Governo e parceiros sociais, no âmbito do qual têm vindo a ser propostas e concertadas alterações legislativas no sentido de melhor responder às exigências do mercado de trabalho e incentivar o emprego. Este trabalho resultou na revisão de várias das medidas existentes, concentrando-as em cinco tipologias: (i) apoios à criação de emprego (incluindo isenção de contribuições para a segurança social); (ii) estágios profissionais; (iii) trabalho socialmente necessário; (iv) apoios à criação do próprio emprego e ao empreendedorismo e (v) formação profissional.

Em janeiro de 2015, foi publicado um novo diploma enquadrador da política de emprego<sup>16</sup>, com vista a redefinir os seus objetivos e princípios, bem como a regular a conceção, execução, acompanhamento, avaliação (em articulação com os parceiros sociais) e financiamento dos programas e medidas de emprego, em linha com a promoção do emprego, o combate ao desemprego e a sua adequação às exigências do mercado de trabalho. No âmbito deste diploma, releva-se a definição da relação de colaboração entre o serviço público de emprego e os serviços privados de emprego, assim como a revogação de medidas ativas de emprego sem qualquer execução ou com execução reduzida, devido ao seu desajustamento da realidade do mercado de trabalho atual.

A política de emprego estrutura-se em programas gerais e programas específicos, definidos em função dos respetivos objetivos. Os programas gerais compreendem as seguintes modalidades: (i) apoios à contratação de desempregados; (ii) apoios ao empreendedorismo – destinados a promover a criação do próprio emprego ou empresa; (iii) apoios à integração – destinados a complementar e desenvolver as competências dos destinatários, melhorando o perfil de empregabilidade através de formação e experiência prática em contexto laboral; e (iv) apoios à inserção – destinados a promover a empregabilidade dos destinatários e a apoiar atividades socialmente úteis, que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas. Os programas específicos dirigem-se a grupos de pessoas em situação de particular desfavorecimento face ao mercado de trabalho ou detentoras de necessidades particulares de emprego em determinadas regiões ou sectores de atividade.

As medidas revistas a partir de julho de 2014 no quadro do processo de racionalização e sistematização das medidas ativas de emprego são as seguintes:

- Estímulo Emprego, que se consubstancia num apoio financeiro aos empregadores que celebrem contratos de trabalho a termo certo por prazo igual ou superior a 6 meses ou contratos de trabalho sem termo, a tempo completo ou a tempo parcial, com desempregados inscritos nos serviços de emprego, com a obrigação de proporcionarem formação profissional

<sup>16</sup> Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro.

aos trabalhadores contratados; veio substituir as medidas Estímulo 2013 e Medida de Apoios à Contratação via Reembolso da Taxa Social Única.

- Estágios Emprego, que abrangem o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho, que não pode constituir uma ocupação de posto de trabalho, com a duração de 9 meses.
- Medida Incentivo Emprego, que providencia apoio financeiro correspondente a 1% da remuneração do trabalhador aos empregadores que, entre 1 de outubro de 2013 e 30 de setembro de 2015, celebrem contratos de trabalho regulados pelo Código de Trabalho.
- Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego, que apoia financeiramente os desempregados titulares de prestações de desemprego que aceitem ofertas de emprego apresentadas pelos serviços públicos de emprego ou colocação pelos próprios meios. Este apoio consiste na atribuição de um montante pecuniário mensal igual a (i) 50% do valor da prestação de desemprego, durante os primeiros seis meses do período de concessão, até ao limite máximo de 500 euros; (ii) 25% do valor da prestação de desemprego, durante os seis meses seguintes, até ao limite máximo de 250 euros. Este apoio pode ser atribuído até 12 meses, durante cada período de concessão da prestação de desemprego. Nas situações em que o contrato de trabalho preveja um período de duração inferior a 12 meses, os períodos de apoio são reduzidos proporcionalmente ao período de vigência do contrato de trabalho.

Por outro lado, e no mesmo período de referência, foram ainda criadas as seguintes medidas:

- Reativar, medida que visa promover a reintegração profissional de pessoas desempregadas de longa duração e de muita longa duração, com mais de 30 anos de idade, através da realização de estágios profissionais com uma duração de 6 meses, propiciando um contacto com o mercado de trabalho num contexto de formação e promovendo a aquisição de competências, suscetíveis e desejavelmente certificáveis, visando o efetivo reingresso no mercado de trabalho. Estes estágios são direcionados para desempregados inscritos há pelo menos 12 meses nos Centros de Emprego, que nunca tenham sido abrangidos por uma medida deste género e que detenham uma qualificação de nível 2 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ). Os detentores de nível de qualificação inferior poderão aceder à medida desde que se inscrevam num Centro para a Qualificação e o Ensino Profissional, para efeitos de valorização das suas qualificações.
- Promoção de Igualdade de Género no Mercado de Trabalho com apoio financeiro ao empregador, que visa incentivar a contratação de desempregados do género sub-representado em determinada profissão (considera-se existir sub-representação de género nas profissões em que se verifica uma representatividade inferior a 33,3% em relação a um dos sexos). Esse apoio consiste numa majoração do apoio atribuído no âmbito: (i) da medida Estímulo Emprego; (ii) de futuras medidas de apoio à contratação financiadas pelos serviços públicos de emprego que não excluam essa majoração. A majoração é de (i) 20% do apoio atribuído, no caso de celebração de contratos de trabalho a termo; (ii) 30% do apoio atribuído, no caso de celebração de contratos de trabalho sem termo ou de conversão de contrato de trabalho a termo em contrato de trabalho sem termo.
- Apoio à Mobilidade Geográfica no Mercado de Trabalho, como medida que procura apoiar a mobilidade geográfica dos indivíduos no mercado de trabalho, visando a sua dinamização e a satisfação das ofertas de emprego, criar condições favoráveis à aceitação de ofertas de

emprego por parte dos desempregados e à criação do próprio emprego, melhorar a redistribuição geográfica e profissional da mão-de-obra e diminuir o risco de desemprego de longa duração. Esta medida destina-se a desempregados inscritos nos serviços públicos de emprego há, pelo menos, três meses e compreende duas modalidades de apoio financeiro: apoio à mobilidade temporária, no caso de celebração de contrato de trabalho com duração superior a um mês cujo local de trabalho diste, pelo menos, 50 quilómetros da residência do desempregado; apoio à mobilidade permanente, no caso de mudança de residência e celebração de contrato de trabalho com duração igual ou superior a 12 meses ou criação do próprio emprego cujo local de trabalho ou de criação do próprio emprego diste, pelo menos, 100 quilómetros da anterior residência do desempregado.

- Medida de Apoio ao Emprego, que resulta do aumento do valor da retribuição mínima mensal garantida e que consiste na redução da taxa contributiva a cargo da entidade empregadora no valor de 0,75 p.p. referente a contribuições relativas às remunerações devidas entre os meses de novembro de 2014 e janeiro de 2016, conforme referido sobre a recomendação 2.1.

### *3.3. Dar resposta à questão do desemprego dos jovens, em especial através da efetiva antecipação das competências necessárias e de uma intervenção relativamente a jovens não registados, em conformidade com os objetivos da «Garantia para a Juventude».*

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 19 de dezembro, aprovou o Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem (PNI-GJ), que define uma metodologia de identificação precoce e ativação dos jovens até aos 29 anos, que apresenta as respostas mais adequadas à situação específica de cada jovem e que institui o trabalho em rede de um conjunto alargado de parceiros institucionais e da sociedade civil. O PNI-GJ concretiza-se em seis eixos: (i) informação e gestão do PNI-GJ, (ii) sistema integrado de informação e orientação para a qualificação e o emprego, (iii) educação e formação, (iv) estágios e emprego, (v) parcerias e redes e (vi) coordenação e acompanhamento.

A execução da Iniciativa Garantia Jovem está em curso desde março de 2014, visando apoiar os jovens na transição para a vida adulta no aumento das suas qualificações e na integração sustentada no mercado de trabalho, como ação de combate ao desemprego e à inatividade dos jovens. O objetivo é o de, num período de quatro meses a partir da sua inscrição na Iniciativa, proporcionar aos jovens que não estão empregados, nem em educação ou em formação, uma resposta de emprego, educação, formação ou estágio, abrangendo o regime de mobilidade.

A implementação da Garantia Jovem tem vindo a requerer uma resposta interministerial concertada ao constituir respostas multidimensionais adequadas a uma camada da população e a uma fase da vida marcada por modalidades complexas de transição, que se refletem numa grande heterogeneidade de situações e trajetórias. Neste âmbito, foram reforçados dois níveis diferentes de intervenção:



**i) Ativação – através da congregação e reforço das componentes de diagnóstico e orientação, designadamente ao nível da orientação vocacional, de desenvolvimento de técnicas de procura de emprego e de gestão de carreira, do aconselhamento personalizado e de apoio social, sempre que necessário.**

Neste âmbito, importa salientar: (i) a implementação da plataforma eletrónica Garantia Jovem<sup>17</sup>, enquanto sítio eletrónico agregador de informação diversa, de primeiro diagnóstico e de encaminhamento para as respostas; (ii) a Rede de Parceiros, que integra um conjunto de intervenientes públicos e privados, de nível nacional, regional e local ou ainda sectorial, e que intervém de forma complementar nos diferentes níveis de implementação da Garantia Jovem, desde o diagnóstico à oferta das diversas respostas de integração.

Merecem ainda referência a participação de parceiros públicos e privados, incluindo os parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social, através da Comissão de Coordenação e Acompanhamento da Garantia Jovem, bem como a colaboração prestada pela Organização Internacional do Trabalho.

**ii) Integração – promoção da empregabilidade e da inserção dos jovens no mercado de trabalho, designadamente via ofertas específicas de educação e formação, incluindo estágios profissionais e medidas de apoio ao emprego e ao empreendedorismo.**

Para além dos programas Estímulo Emprego e Estágios Emprego já referidos, foram ainda criadas as seguintes medidas, após julho de 2014:

- Emprego Jovem Ativo, que consiste no desenvolvimento de experiências práticas em contexto de trabalho por equipas de jovens, compostas por 2 ou 3 jovens desfavorecidos do ponto de vista das qualificações e da empregabilidade e 1 jovem qualificado, tendo em vista melhorar as condições de integração socioprofissional. Tais experiências desenvolvem-se no contexto de um projeto, com a duração de 6 meses, o qual integra um plano de inserção para cada uma das duas tipologias de destinatários.
- Programa Investe Jovem, programa destinado a promover a criação de empresas por jovens desempregados, através das seguintes modalidades de apoio: (i) apoio financeiro ao investimento; (ii) apoio financeiro à criação do próprio emprego dos promotores e (iii) apoio técnico na área do empreendedorismo, para reforço de competências e para a estruturação e consolidação do projeto. Podem candidatar-se ao Programa os jovens desempregados com idade igual ou superior a 18 anos e inferior a 30 anos e que possuam uma ideia de negócio viável e formação adequada para o desenvolvimento do negócio.

Destacam-se, igualmente, outras respostas de integração ao nível do desenvolvimento de programas de estágios profissionais na Administração Pública central e local (PEPAC e PEPAL), bem como nas representações diplomáticas de Portugal no exterior (Programa de Estágios nas Embaixadas e Serviços Consulares) e ainda o Programa RETOMAR, que visa o regresso de jovens ao ensino superior, potenciando a qualificação para inserção no mercado de trabalho, combatendo também o abandono nesse nível de ensino.

Em resultado das políticas implementadas, no final de 2014, mais de 227 mil jovens tinham sido abrangidos no âmbito da GJ, esperando atingir-se cerca de 378 mil jovens no final de 2015.

---

<sup>17</sup> [www.garantiajovem.pt](http://www.garantiajovem.pt)



A melhoria das condições económicas globais e as iniciativas recentes de combate ao desemprego jovem têm também conduzido à melhoria gradual dos principais indicadores, quer do número de jovens NEET, quer da taxa de desemprego jovem.

**Quadro 5. Taxa de desemprego jovem**

Portugal		2011	2012	2013	2014
<b>Taxa de desemprego (%)</b>	15 - 24 anos	30,3	37,9	38,1	34,8
	25 - 29 anos	16	20	21,9	18,3
<b>Taxa NEETs (%)</b>	15 - 24 anos	12,6	13,9	14,1	12,3
	25 - 29 anos	16,2	18,7	20,8	19,2

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

Para além de dar resposta à recomendação em causa, estas medidas irão contribuir para atenuar o desequilíbrio interno referente à taxa de desemprego detetado para Portugal no âmbito do Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos.

#### *3.4. Garantir uma cobertura adequada da assistência social, incluindo o Rendimento Social de Inserção, assegurando simultaneamente a ativação efetiva dos beneficiários de prestações sociais.*

Nos últimos anos, o contexto de crise económica e a implementação do PAEF colocaram desafios acrescidos à atuação política em Portugal, especialmente nos domínios da proteção e inclusão social. Face a estes constrangimentos, o Governo empreendeu vários esforços, identificando os problemas e implementando soluções, dando prioridade ao investimento social e à modernização do modelo social instituído, designadamente através de estratégias integradas e do diálogo entre parceiros, prossequindo simultaneamente a descentralização de políticas, a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos, a desburocratização, a simplificação e a otimização de processos.

A estratégia alicerça-se em dois vetores principais que se complementam e reforçam: políticas preventivas e/ou de intervenção precoce e políticas reparadoras e/ou de ativação. A concretização destes vetores tem seguido uma abordagem transversal e multidimensional, assente na articulação entre as diversas áreas de política pública, assim como na dinamização da rede solidária nacional, valorizando a cooperação entre o sector público, as empresas e o sector social e solidário, na procura de novas formas de gestão social partilhada e participada.

O Quadro Referencial Estratégico de Combate à Pobreza tem exigido também a manutenção de uma aposta de médio e longo prazo que reduza a pobreza, a exclusão e as desigualdades, complementada por uma intervenção imediata de resposta às dificuldades conjunturais que se verificam. Em particular, não obstante a contínua descida do desemprego desde o início de 2013, o mesmo ainda permanece elevado, afetando de forma particular alguns grupos e exigindo, assim, um esforço adicional. Neste contexto, tem-se reforçado um conjunto de medidas e programas sociais que são fundamentais no combate às formas de pobreza e exclusão mais severas e duradouras, com uma intervenção sobre os

fenómenos de pobreza acentuados pela crise económica e financeira, assente no Programa de Emergência Social (PES)<sup>18</sup>.

No domínio dos fundos estruturais, Portugal adotou pela primeira vez um programa operacional dirigido à inclusão social e ao emprego, alocando 2 mil milhões de euros (financiados através do orçamento da União Europeia) para este fim, tendo ainda sido criado o Programa para a Inovação Social, com um fundo de 150 milhões de euros destinado a apoiar intervenções locais e comunitárias.

#### **i) Promoção da economia social e solidária**

Em linhas gerais, a promoção da economia social tem assentado nos designados Protocolos de Cooperação, isto é, instrumentos contratuais entre o Estado e as organizações do sector social que reforçam a lógica da parceria como forma de gestão social participada, com metodologias de ação mais ativas, mais descentralizadas e próximas dos cidadãos e baseada na partilha de responsabilidades comuns. Em 2015, a despesa prevista em medidas de ação social ultrapassa 1.730 milhões de euros (+ de 1 p.p. PIB)<sup>19</sup>, dos quais mais de 1.200 milhões de euros com Acordos de Cooperação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (+ de 74%)<sup>20</sup>.

A criação da Rede Local de Intervenção Social<sup>21</sup>, preconizando um modelo de organização para uma intervenção articulada, integrada e de proximidade, que abrange entidades públicas e/ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social, é igualmente um bom exemplo.

Também a entrada em vigor da Lei de Bases da Economia Social<sup>22</sup>, os trabalhos da Comissão Permanente do Sector Social e o lançamento do Fundo de Reestruturação do Sector Solidário (FRSS)<sup>23</sup>, dotado inicialmente de 32 milhões de euros, têm contribuído decisivamente para reforçar esta lógica da intervenção partilhada, descentralizada e próxima dos cidadãos.

#### **ii) Redução dos níveis de pobreza monetária e de privação dos agregados mais vulneráveis**

Das várias medidas em curso, sinaliza-se a salvaguarda dos grupos mais desfavorecidos em sede de IRS, promovendo a isenção de cerca de 2 milhões de contribuintes, e a isenção de taxas moderadoras no SNS, alargada até mais de 5,5 milhões de pessoas. A garantia do acesso à saúde pelos públicos mais vulneráveis tem continuado a ser uma prioridade, também visível na redução no preço dos medicamentos conseguida nos últimos anos. O Governo continuou também a atualizar anualmente as pensões mínimas, rurais e sociais e manteve o aumento temporário de 10% do subsídio de desemprego para os casais em que ambos estavam desempregados e com filhos a cargo. Em 2014, procedeu, ainda, ao aumento da remuneração mínima mensal garantida, tal como já referido.

No plano do apoio às famílias de menores recursos, inclui-se igualmente o desenvolvimento do Mercado Social de Arrendamento, que promove a disponibilização de casas a preços inferiores aos do mercado<sup>24</sup>, bem como a criação de tarifas sociais no sector dos transportes e a revisão do regime jurídico da tarifa social no sector da eletricidade. Os descontos sociais de energia incluem ainda o Apoio Social

<sup>18</sup> Com um investimento de 983 milhões de euros, o Programa de Emergência Social conseguiu abranger mais de 2 milhões de portugueses através de um investimento no combate direto à pobreza e à exclusão social.

<sup>19</sup> 1.535 milhões de euros em 2012; 1.598 milhões de euros em 2013; 1.655 milhões de euros em 2014.

<sup>20</sup> 1.205 milhões de euros em 2012.

<sup>21</sup> Através do Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro.

<sup>22</sup> Lei n.º 30/2013, de 8 de maio.

<sup>23</sup> Este Fundo visa apoiar a reestruturação e a sustentabilidade económica e financeira das Instituições Particulares de Solidariedade Social e equiparadas, assegurando o regular desenvolvimento das respostas e serviços prestados.

<sup>24</sup> Programa executado no âmbito de uma parceria entre o Estado, as câmaras municipais e as entidades bancárias, possibilitando rendas até 30% abaixo relativamente aos valores normalmente praticados em mercado livre.

Extraordinário ao Consumidor de Energia<sup>25</sup> e a tarifa social para o sector do gás natural. De acordo com o Orçamento de Estado de 2015, estima-se abranger com as tarifas sociais de energia cerca de 500 mil pessoas.

No âmbito do combate à pobreza extrema e à exclusão, o Programa de Emergência Alimentar, inserido na Rede Solidária de Cantinas Sociais, tem permitido garantir às pessoas e/ou famílias que mais necessitem o acesso a refeições diárias gratuitas. No final de 2014, existiam 845 cantinas sociais, que serviram mais de 49.024 refeições por dia. Ainda neste âmbito, foram assinados com instituições do sector social mais de 800 protocolos.

Prosseguiu igualmente o Complemento Solidário para Idosos, destinado a idosos com baixos recursos, tendo esta medida um impacto muito positivo nos níveis de pobreza daquela faixa etária. Parte considerável dos beneficiários desta prestação tem visto a sua pensão aumentada nos últimos anos, sendo esse incremento de 6,2% desde 2011.

No quadro do Rendimento Social de Inserção (RSI), e tendo como preocupação o favorecimento do reingresso no mercado de trabalho e a criação de hábitos que o potenciem, foi realizada a revisão global e o estabelecimento de regras referentes à atribuição ao pedido de renovação da prestação do RSI e ao contrato de inserção. A par da desburocratização e da simplificação do respetivo procedimento administrativo, esta revisão pretende trazer maior rigor na atribuição da prestação, visa recuperar o seu carácter transitório e o reforço da eficácia da proteção garantida pelo RSI e, ainda, o combate ao abuso e à fraude. A aproximação ao mercado de trabalho destes beneficiários é inequívoca, tendo sido tornado obrigatória a sua inscrição no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Em 2012, foram inscritos cerca de 83 mil beneficiários e, em 2013, eram 115 mil, entrando, assim, em procura ativa de emprego e programas de formação. Em 2014, cerca de 52 mil beneficiaram da Medida Vida Ativa.

### **iii) Medidas de promoção ativa do emprego**

No decurso de 2014, o Governo deu continuidade às medidas ativas de emprego, dentro de um quadro consolidado e simplificado, melhorando a gestão e o acompanhamento das mesmas, essencialmente ao nível dos sistemas de informação de suporte, da desburocratização processual e dos prazos de resposta.

Ao nível da maior articulação entre as políticas de solidariedade, emprego e formação e do desenvolvimento de respostas integradas em benefício dos grupos socialmente mais vulneráveis, têm-se desenvolvido metodologias articuladas de intervenção, de que são exemplo: a inserção na vida ativa de jovens através de medidas de promoção, proteção e colocação familiar, institucional ou de apoio para a autonomia; o apoio à inserção na formação e emprego dos beneficiários do RSI; o apoio às pessoas sem-abrigo, no contexto da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo.

Destaca-se, igualmente, a consolidação de uma nova rede de Gabinetes de Inserção Profissional, que suporta a intervenção dos serviços de emprego junto das comunidades locais, dos desempregados e dos empregadores, garantindo uma maior cobertura territorial e uma maior aproximação ao cidadão.

Importa, ainda, referir a prossecução das medidas Estímulo Emprego, Estágios Emprego, Contratos Emprego-Inserção, Formação para a Inclusão, Vida Ativa, Programa Garantia Jovem. Estas iniciativas têm contribuído para reforçar a qualidade, a eficácia e a agilidade das respostas no âmbito das medidas ativas de emprego, particularmente no que respeita à qualificação profissional.

<sup>25</sup> São aplicáveis a este apoio os requisitos definidos para as tarifas sociais da eletricidade e do gás natural, podendo o mesmo ser atribuído aos consumidores que beneficiam destas tarifas.

#### iv) Medidas de apoio aos desempregados

Em matéria de subsídio de desemprego, verificou-se um aumento da taxa de cobertura face ao ano de 2011 na ordem dos 8%. Tal aumento deve-se ao impacto das alterações introduzidas no regime de proteção, designadamente a redução do período de referência, que possibilitou o acesso a desempregados mais jovens, assim como a duplicação da extensão do período do subsídio social de desemprego.

Considerou-se importante proceder à redefinição das estratégias de ativação dos desempregados beneficiários de prestações de desemprego, criando formas de intervenção mais consistentes e sustentáveis, nomeadamente ao nível da procura ativa de emprego. Nesse sentido, foi implementada a metodologia de convocatória de desempregados beneficiários de prestações de desemprego, tendo em vista garantir um acompanhamento mais próximo e, assim, aumentar os níveis de empregabilidade, de integração no mercado de trabalho ou de participação em medidas de emprego e formação profissional.

O IEFP está a desenvolver um Plano de Formação para a Inclusão no sentido de promover a qualificação profissional e acrescidas competências junto de públicos desempregados, incluindo os que são beneficiários do Rendimento Social de Inserção, com menores qualificações e menor potencial de empregabilidade, orientado para a concretização de 625 ações de formação, envolvendo cerca de 13 mil pessoas adultas desempregadas. Estas ações têm uma dimensão estratégica no sentido de procurar ajustar as qualificações detidas por pessoas desempregadas, disponíveis para trabalhar e a inserir no mercado de trabalho, com os requisitos de competências requeridas por parte das entidades empregadoras.

Este plano integra o Programa de Formação em Competências Básicas, no sentido de que os seus beneficiários possam prosseguir processos de qualificação posteriores, designadamente no domínio da dupla certificação (escolar e profissional), e abrangerá cerca de 1.200 beneficiários em 45 ações de formação. O programa permite nomeadamente obter as competências básicas de leitura, escrita, cálculo e tecnologias de informação e comunicação necessárias para integrar um curso de Educação e Formação de Adultos ou o encaminhamento para um processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências de nível básico, possibilitando, desta forma, que este público de desempregados incremente as suas competências e, em simultâneo, inicie um percurso de aumento dos seus níveis de qualificação.

Por outro lado, o Programa Português para Todos é orientado para a população imigrante, visando aumentar a sua capacidade de expressão e compreensão da língua portuguesa e o seu conhecimento dos direitos básicos de cidadania, de forma a promover a sua plena integração no mercado de trabalho e na própria sociedade portuguesa, prevendo-se abranger cerca de 800 pessoas em 30 ações de formação.

Finalmente, com o propósito de proporcionar qualificações académicas e profissionais e, desejavelmente uma dupla certificação ao nível dos cursos de educação e formação de adultos, o Plano de Formação para a Inclusão prevê 550 ações, integrando cerca 11 mil adultos desempregados, promovendo-se, deste modo, o aumento dos seus níveis de qualificação e consequentemente a melhoria dos seus índices de empregabilidade e de reconhecimento da sua capacidade profissional no mercado de trabalho.

### III.4 Recomendação n.º 4 – Políticas de Educação

#### 4.1. *Melhorar a qualidade e relevância do sistema de ensino para o mercado de trabalho, a fim de reduzir o abandono escolar precoce e abordar a questão das baixas taxas de desempenho do ensino.*

No intuito de adaptar o ensino aos novos públicos e de melhorar os níveis de desempenho, conciliando a qualidade da educação com a equidade na sua prestação, de entre as medidas preventivas do insucesso e do abandono escolares, relevam as seguintes:

- reforço do apoio ao estudo no 1.º ciclo aquando da deteção das primeiras dificuldades;
- acompanhamento extraordinário dos alunos nos 1.º e 2.º ciclos, estabelecido no calendário escolar e após insucesso detetado na 1.ª fase de provas nacionais;
- constituição temporária de grupos de homogeneidade relativa em termos de desempenho escolar em disciplinas estruturantes, tendo em atenção os recursos da escola e a pertinência das situações;
- adoção, em condições excecionais devidamente justificadas pela escola e aprovadas pelos serviços competentes, de percursos diferentes, designadamente, percursos curriculares alternativos e programas integrados de educação e formação, adaptados ao perfil e especificidades dos alunos;
- encaminhamento para um percurso vocacional de ensino, após redefinição do seu percurso escolar por parecer das equipas de acompanhamento e orientação e com a concordância do encarregado de educação;
- implementação de um sistema modular como via alternativa ao currículo do ensino básico geral para os alunos maiores de 16 anos;
- reorientação do percurso formativo do aluno através dos regimes de permeabilidade ou de equivalências para cada um dos regimes.

Adicionalmente, foram dadas mais condições de autonomia às escolas (mais horas para a aplicação das suas medidas) e foi implementado um sistema de indicadores de eficácia e eficiência que, ano após ano, orienta as escolas a melhorar os resultados, dá incentivos à melhoria através do Crédito Horário (financiamento baseado em fórmula<sup>26</sup>) e fomenta a autonomia pedagógica e organizativa.

#### **I - Medidas implementadas para reduzir o abandono escolar precoce**

Das medidas implementadas para reduzir o abandono escolar precoce, destaca-se:

<sup>26</sup> Com esta fórmula ( $K \times CAP + EFI + T + RA$ ), apura-se o crédito (incentivos) e introduz-se um novo conceito que depende de uma boa gestão de recursos, dos resultados escolares, do número de turmas e da redução das taxas de absentismo e de abandono escolar. Sendo que “K” é o fator inerente às características da UO; “CAP”, a componente para atividade pedagógica; “EFI”, o indicador da eficácia educativa; “T”, o parâmetro indexado ao número de turmas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário existentes na UO; e “RA”, a redução do Abandono.

## **I.1 Ensino vocacional**

### **i) Cursos de ensino vocacional – Ensino Básico**

A experiência-piloto da oferta formativa de cursos vocacionais no ensino básico, que decorreu no ano letivo de 2012/2013, tem vindo a ser alargada, ano após ano, aos agrupamentos de escolas públicas e privadas cuja candidatura mereça parecer favorável dos serviços competentes do Ministério da Educação e Ciência.

Estes cursos privilegiam, tanto a aquisição de conhecimentos em disciplinas estruturantes – Português, Matemática e Inglês –, como o primeiro contacto com diferentes atividades vocacionais e permitem o prosseguimento de estudos no ensino secundário. Caracterizam-se por terem uma componente técnica onde são desenvolvidos três ofícios e, no final da aprendizagem de cada um destes, os alunos desenvolverem prática simulada em empresas.

### **ii) Cursos de ensino vocacional – Ensino Secundário**

A introdução, no ano letivo de 2013/2014, de cursos de ensino vocacional no ensino secundário, com a duração de dois anos letivos, visa criar condições para o cumprimento da escolaridade obrigatória, combater o abandono escolar precoce e o desenvolvimento de conhecimentos e capacidades científicas, culturais e de natureza técnica, prática e profissional que permitam uma melhor integração no mercado de trabalho e o prosseguimento de estudos.

Estes cursos, por concretizarem a ligação entre a escola e empresas que necessitam de uma resposta concreta em termos de recursos humanos futuros com uma qualificação específica, contribuem para o combate ao desemprego jovem e para o desenvolvimento económico das regiões.

Pretendeu-se assegurar a criação de uma oferta de ensino secundário coordenada com empresas que procure dar resposta a necessidades relevantes destas e do desenvolvimento económico do país, nomeadamente de cariz regional, bem como responder ao interesse dos jovens que, no final da escolaridade obrigatória, pretendam ter uma saída profissional concreta, sem que tal prejudique a possibilidade de prosseguirem estudos de nível superior.

Os cursos vocacionais de nível secundário desenvolvidos conjuntamente pelas escolas e empresas e com forte articulação com os institutos politécnicos exigem a obrigatoriedade do estabelecimento de protocolos entre estas partes como forma de garantir o alinhamento de conteúdos com as necessidades das empresas.

## **I.2 Enquadramento legal das medidas e ofertas de promoção do sucesso escolar**

O Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, regula as adaptações necessárias ao regime legal até ali existente, de forma a implementar o alargamento da escolaridade obrigatória, tendo em conta que o cumprimento da escolaridade de 12 anos seria uma meta relevante para o progresso social, económico e cultural de todos os portugueses.

Neste Decreto-Lei, foram definidas as medidas necessárias para o cumprimento efetivo desse alargamento, garantindo a promoção da qualidade e da exigência no ensino e o desenvolvimento de todos os alunos. Regularam-se e estabeleceram-se medidas a adotar no âmbito dos percursos escolares dos alunos para prevenir o insucesso e o abandono escolares e, no âmbito do ensino profissionalizante, reforça-se o ensino profissional e cria-se o ensino vocacional.

### **I.3 Harmonização curricular e da avaliação da aprendizagem**

Sem prejuízo das medidas já implementadas, encontra-se em curso uma harmonização curricular e da avaliação da aprendizagem, aplicando-se aos cursos de nível 4 de qualificação do QNQ destinados, em geral, aos jovens que concluíram o ensino básico ou equivalente, até aos 25 anos de idade. Merece destaque a figura do tutor enquanto responsável pelo enquadramento, formação e acompanhamento do formando no posto de trabalho, constituindo o elo de ligação privilegiado entre o formando, a empresa e a entidade formadora e, por essa via, o elemento fundamental para a garantia de qualidade da formação. O investimento na qualificação pedagógica dos tutores é visto como prioritário, tendo em atenção os desafios que se colocam em matéria de adesão por parte das empresas, dada a necessidade de disponibilidade para a frequência da formação.

Ainda no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações (SNQ), encontra-se também em desenvolvimento um Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificações (SANQ), que reforça e complementa os restantes instrumentos e estruturas do SNQ. Trata-se de um sistema de identificação de necessidades de qualificações e de indicação de áreas e saídas profissionais prioritárias para a rede de educação e formação, que irá permitir orientações claras para a definição da rede de ofertas formativas, bem como para a atualização do Catálogo Nacional de Qualificações. Este sistema é gerido pela Agência Nacional para Qualificação e o Ensino Profissional, IP (ANQEP), em coordenação com os parceiros sociais e o IEFP, contando ainda com o apoio técnico da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

### **I.4 Programa *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária***

O Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) é uma medida dirigida a agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas em contextos particularmente difíceis e visa a criação de condições para a promoção do sucesso educativo de todos os alunos, o combate ao abandono, absentismo e indisciplina, bem como a transição qualificada para a vida ativa.

As escolas integrantes do Programa TEIP definem e implementam um Plano de Melhoria Plurianual, suportado no projeto educativo do seu agrupamento de escolas, organizado com base nos eixos estruturantes de intervenção do Programa e organizado através de ações estratégicas, equacionando objetivos/problemas e metas, bem como prevendo a atribuição de recursos adicionais, humanos e financeiros.

### **I.5 Implementação de Metodologias *Mais Sucesso Escolar***

O Programa Mais Sucesso Escolar, lançado no ano letivo 2009/2010, tem como objetivo apoiar o desenvolvimento de projetos de prevenção e de combate ao insucesso escolar no ensino básico. Este programa tem vindo a apoiar o desenvolvimento de projetos apresentados pelas escolas, no âmbito das medidas promotoras de sucesso escolar, designadamente no que respeita à constituição temporária de grupos de alunos em termos de desempenho escolar, em disciplinas estruturantes.

### **I.6 Medidas de combate à exclusão no âmbito da autonomia dos agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas**

Com o objetivo de assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória e combater a exclusão, compete aos agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas, no âmbito do seu projeto educativo:



- conceber, propor e gerir medidas específicas de diversificação da oferta curricular;
- promover, através dos serviços de psicologia e orientação, ações de orientação escolar e profissional e de apoio ao desenvolvimento psicológico individual dos alunos;
- desenvolver, através da ação social escolar, medidas destinadas a compensar os alunos economicamente mais carenciados, mediante critérios objetivos e de discriminação positiva previstos na lei;
- desenvolver ações de apoio ao crescimento e ao desenvolvimento pessoal e social dos alunos, visando igualmente a promoção da saúde e a prevenção de comportamentos de risco.

### **I.7 Ensino à Distância**

O projeto Ensino à Distância tem como objetivo garantir a escolaridade aos alunos que não podem frequentar a sua escola com a regularidade desejável, devido à atividade profissional dos pais e encarregados de educação.

## **II – Medidas para melhorar a qualidade do ensino e os indicadores de performance**

De entre as medidas de política educativa mais recentes orientadas para a promoção da qualidade da educação, relevam o reforço dos conhecimentos essenciais dos alunos, a promoção do sucesso e combate ao abandono escolar, a implementação de ofertas mais ajustadas a todos os alunos e o reforço da autonomia das escolas. Todas estas medidas concorrem para a prevenção e remediação do abandono escolar precoce. Neste âmbito, destacam-se, entre outras, as seguintes medidas:

- reorganização das matrizes curriculares do ensino básico e secundário e possibilidade de reorientação dos percursos educativos e formativos;
- obrigatoriedade de implementar medidas de prevenção do insucesso escolar logo que detetadas as primeiras dificuldades desde o 1.º ciclo do ensino básico;
- criação de períodos de acompanhamento extraordinário para os alunos dos 1º e 2º ciclos com insucesso na avaliação externa;
- alargamento do Programa Mais Sucesso Escolar, orientado para a promoção da taxa de conclusão e promoção do sucesso escolar;
- estabelecimento de metas curriculares na definição dos conteúdos essenciais e respetiva formação de professores;
- revisão dos programas curriculares, tornando-os mais estruturados, mais exigentes, menos prescritivos e mais úteis para o processo de Avaliação e Certificação de Manuais Escolares;
- revisão do Estatuto do Aluno e Ética Escolar e criação de equipas multidisciplinares nas escolas;
- criação de cursos de ensino vocacional em estreita articulação com as empresas como uma alternativa de resposta aos alunos que queiram optar por uma vertente de ensino mais prática e mais intensiva;
- fortalecimento da formação profissional ao nível do ensino secundário, aumentando a carga horária da formação em contexto de trabalho e a participação das empresas na formação, bem



como a criação de cursos com planos próprios em consonância com as necessidades regionais/nacionais;

- incentivo à autonomia pedagógica e organizativa das escolas (i) na gestão do currículo, (ii) na flexibilidade da gestão dos horários e na adequação de medidas de apoio e acompanhamento a alunos, (iii) no exercício da responsabilidade social, pela educação em cada contexto escolar, com o incentivo da atribuição de horas de crédito semanal dependendo de critérios como a capacidade de gestão dos recursos, o número de turmas, a progressão dos resultados escolares, a aferição dos resultados internos com os externos e o sucesso escolar e (iv) na possibilidade da escolha das suas ofertas complementares como disciplinas autónomas, nos 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, como resposta a objetivos definidos no projeto educativo;
- definição de planos individuais de transição para alunos com necessidades educativas especiais;
- aplicação de novo regime da formação contínua de professores, orientado para a qualidade do ensino;
- reforço das componentes científicas nos cursos de formação de docentes nas matérias que vão ensinar;
- aplicação da prova de avaliação de conhecimentos e capacidades aos docentes, com duas componentes (geral e científica);
- reforço da avaliação externa e da transparência do sistema educativo através da introdução de provas finais ou exames em todos os ciclos de ensino;
- criação, ao nível central, de sistemas de recolha de informação e de monitorização dos resultados dos alunos como forma de concretização da política de transparência e como instrumento de apoio às próprias escolas no desenho dos seus planos de melhoria.

*4.2. Assegurar a eficiência das despesas públicas no sector da educação e reduzir a falta de correspondência das competências relativamente ao mercado de trabalho, designadamente melhorando a qualidade e a capacidade de atração do ensino e formação profissionais e incentivando a cooperação com o sector empresarial.*

Para além da aposta num sistema de formação que articule a formação teórica das escolas com a formação prática nas empresas, a constatação da existência de pontos críticos de atuação no campo da orientação profissional levou a que fossem introduzidas alterações legislativas no sentido de reforçar os Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) e os Centros para a Qualificação e Ensino Profissional e conferir à sua intervenção uma melhor adequação ao contexto socioeconómico atual.

### **I. Orientação escolar e profissional**

A criação dos SPO<sup>27</sup> visou dotar o sistema educativo de estruturas especializadas em orientação educativa, que, inseridas na rede escolar, contribuíssem de modo decisivo para a melhoria da qualidade da educação, para a concretização da igualdade de oportunidades e para a promoção do sucesso

<sup>27</sup> Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de maio.

educativo. As ações de apoio psicológico e de orientação escolar e profissional estão previstas no artigo 26.º da Lei de Bases do Sistema Educativo. Através dos Decretos-Lei 176/2012, de 2 de agosto e 139/2012, de 5 de julho, e pelo Despacho Normativo n.º 13/2014, de 15 de setembro, estes serviços foram, entretanto, reforçados e conferiu-se à sua intervenção uma melhor adequação ao contexto socioeconómico atual.

Em paralelo ao enquadramento legislativo de reforço dos serviços de psicologia e orientação, tem vindo a desenvolver-se um conjunto alargado e diversificado de ações com reflexos, tanto ao nível individual, como económico e social, com principal incidência na redução do abandono escolar precoce, na elevação dos níveis de qualificação, na promoção da equidade social e na diminuição do desemprego jovem. Os princípios subjacentes a estas ações enquadram-se nas metas da Estratégia 2020 e nos princípios enunciados nas Resoluções do Conselho de 2008 sobre Orientação ao Longo da Vida.

## **II. Centros para a Qualificação e Ensino Profissional**

Foi criada uma rede de Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP) com o objetivo de apoiar os jovens na orientação vocacional. Para além da orientação profissional, os CQEP colaboram na definição de critérios de estruturação de uma rede de ofertas educativas e formativas adequadas às necessidades locais de qualificação. Da mesma forma, os CQEP acompanham o percurso dos jovens e adultos encaminhados para as diferentes soluções de qualificação, recolhendo informação respeitante à integração entre os perfis de saída e o mercado de trabalho.

Cumprir, ainda, referir os serviços públicos de emprego que integram a rede nacional de CQEP, disponibilizando: i) apoio na identificação de respostas educativas e formativas adequadas ao perfil de cada candidato, tendo em conta também as necessidades do tecido empresarial; (ii) desenvolvimento de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências escolares e profissionais, para adultos; (iii) colaboração na definição de critérios para uma rede de ofertas educativas e formativas adequadas às necessidades locais de qualificação, aproximando as escolas/centros de formação das empresas; (iv) monitorização do percurso, visando aferir o cumprimento ou o desvio das trajetórias de qualificação definidas, numa perspetiva de valorização contínua e (v) monitorização da interação entre os resultados da formação e o mercado de trabalho, tendo em vista a melhoria da qualidade do sistema de educação e formação.

Os CQEP operam em rede e em parceria, de modo flexível, com empregadores, entidades formadoras (escolas, centros de formação, entidades certificadas), rede social e solidária, municípios, associações e serviços e organismos da Administração Pública.

A aprendizagem dual tem desempenhado um importante papel como medida de formação profissional de dupla certificação, com equivalência ao 12.º ano de escolaridade e ao nível 4 de qualificação do QNQ, quer no apoio às políticas de combate ao abandono escolar e no aumento das qualificações da população, quer na melhoria do perfil de empregabilidade dos seus formandos e, sequentemente, no incremento da sua capacidade de inserção no mercado de trabalho.

Salienta-se, igualmente, que esta medida tem uma grande ligação às empresas, dado que um dos seus aspetos caracterizadores é a formação em alternância, com grande relevância para a componente de formação em contexto de trabalho.

Também a medida Vida Ativa tem vindo a reforçar a qualidade e a celeridade das medidas ativas de emprego no que respeita à qualificação profissional, através do desenvolvimento de: (i) percursos de formação modular; (ii) formação prática em contexto de trabalho, com duração entre 3 e 6 meses, que,

alinhada com as necessidades individuais, permite a atualização das competências profissionais e a promoção das condições de empregabilidade, contribuindo para a manutenção ou uma mais fácil (re)integração no mercado de trabalho, através de percursos profissionais mais sustentados; (iv) e processos de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas ao longo da vida. A implementação desta medida inclui a possibilidade do encaminhamento direto para outras ofertas de qualificação, desde que disponíveis no curto prazo e mais ajustadas ao perfil individual dos desempregados e às necessidades do mercado de emprego.

O financiamento comunitário é fundamental para reforçar os CQEP e, assim, dotá-los dos recursos necessários, sendo que a ANQEP, em articulação com o Ministério da Educação e Ciência, irá, em 2015, promover ações de apoio para reforçar a articulação entre os SPO e os CQEP. Entre elas está a Criação de uma Bolsa de Atividades nos CQEP, no âmbito do Guia Metodológico de Orientação ao Longo da Vida que foi concluído em 2014, as jornadas técnicas de Orientação ao Longo da Vida, em articulação com os SPO e os Serviços de Orientação Profissional do IEFP, e a organização de um Seminário Nacional de Orientação ao Longo da Vida.

### **III. Sistema Nacional de Antecipação de Necessidades (SANQ)**

O SANQ, disponível no Portal das Qualificações<sup>28</sup>, está a ser desenhado, integrando, para além dos contributos dos Conselhos Sectoriais para Qualificação, informação recolhida pelos CQEP e pelas Comunidades Intermunicipais.

O SANQ identifica, ainda, a relevância de cada qualificação, bem como as tendências de evolução da oferta de recursos humanos qualificados, por cada qualificação, permitindo, deste modo, definir as prioridades para a constituição da rede de oferta educativa e formativa.

### **IV. Acesso público à lista georreferenciada de todas as ofertas de cariz profissionalizante**

No Portal das Qualificações existe informação georreferenciada com as ofertas formativas de dupla certificação existentes em Portugal adequadas ao perfil do utilizador, designadamente, cursos profissionais, cursos vocacionais, cursos de educação e formação de adultos e formação modular.

O Portal das Qualificações dá, ainda, acesso à Caderneta Individual de Competências, que disponibiliza, mediante registo, um documento com todas as formações que qualquer cidadão tenha efetuado, relevantes para a obtenção de uma qualificação (ainda que os percursos qualificantes tenham ficado incompletos). Permite, ainda, mediante autorização do próprio, disponibilizar os dados para consulta das entidades empregadoras.

### **V. Ensino Profissionalizante e Vocacional**

No que se refere ao ensino profissionalizante, este tem sido reforçado de modo a adequar a formação às necessidades dos alunos e do mercado de trabalho e, assim, potenciar a empregabilidade dos jovens, promovendo o ensino profissionalizante como verdadeira alternativa às vias do ensino regular para os jovens que pretendam iniciar uma carreira profissional.

Em matéria de certificação de competências foram feitos novos ajustes, designadamente:

---

<sup>28</sup> [www.portaldasqualificacoes.pt](http://www.portaldasqualificacoes.pt)

- atualização dos modelos de certificados e diplomas no âmbito das modalidades de educação e formação de jovens e adultos, que incluem a referência ao QNQ, por forma a incluir, também, o correspondente nível do Quadro Europeu de Qualificações;
- atualização do Catálogo Nacional de Qualificações com a participação dos Conselhos Sectoriais para Qualificação, que integram representantes das autoridades competentes, dos parceiros sociais, das empresas e dos operadores;
- referência ao CNQ dos cursos profissionais (em processo) em parceria com a Associação das Escolas Profissionais e outras partes interessadas relevantes, o que permitirá um maior ajustamento da oferta às necessidades do mercado de trabalho, com expectável aumento da empregabilidade e potenciando igualmente a mobilidade dos jovens.

Em matéria de cursos vocacionais do secundário, estão a estabelecer-se contactos/protocolos com organizações empresariais que pretendem colaborar neste projeto. Está, também, com base na experiência dos cursos já implementados, a estabelecer-se redes de cursos a nível nacional em áreas específicas. As empresas em Portugal estão mais motivadas para o estabelecimento de parcerias com vista a colmatar as suas necessidades de técnicos especializados nas mais variadas áreas de atividade.

Melhorar a comunicação entre escolas e universidades e entre jovens e empregadores e, também, uma forte articulação entre autarquias, empresas e escolas são uma aposta do Ministério da Educação e Ciência para a melhoria na formação. Melhorar também a qualidade dos estágios nas empresas e aumentar o tempo de contacto com estas é essencial para o apoio aos jovens na entrada no mercado de trabalho, atendendo ao facto de os estudantes que completam estágios em empresas terem uma maior probabilidade de mais rapidamente encontrarem emprego na sua área de estudo.

O Ministério da Educação e Ciência tem colaborado com organizações que estão a trabalhar em várias ações que identificam as competências necessárias àquelas e que promovam a empregabilidade, com o objetivo de conseguir um maior alinhamento entre oferta e procura no mercado de trabalho.

## **VI. Garantia da Qualidade do Ensino e Formação Profissional**

A garantia de qualidade do Ensino e Formação Profissional em linha com o *European Quality Assurance in Vocational Education and Training* (EQAVET) está a ser implementada pela ANQEP: (i) promoção da implementação e certificação de sistemas de garantia da qualidade, articulados com o EQAVET, e apoio e acompanhamento às entidades nessa implementação e (ii) realização de seminários sobre sistemas e práticas de garantia da qualidade.

### **4.3. Reforçar a cooperação entre a investigação pública e o sector empresarial e impulsionar a transferência de conhecimentos.**

Para reforçar a cooperação entre a investigação e negócios, bem como alavancar a transferência de conhecimento, o Governo tem focado seus esforços em quatro medidas principais, a seguir descritas:

#### **I. Agência Nacional de Inovação**

Em 2014, foi reestruturada a Agência de Inovação, agora designada por Agência Nacional de Inovação (ANI), recuperando-se o modelo de tutela partilhada pelos Ministérios da Educação e Ciência e da

Economia, em parceria com a COTEC, Associação Empresarial para a Inovação. A ANI espelha o alinhamento entre as políticas de ciência e de economia, tendo como principal objetivo promover o reforço da competitividade nacional através da valorização do conhecimento científico e tecnológico e a sua transformação em crescimento económico. Neste contexto, a sua missão passa por reforçar a transferência do conhecimento para o tecido económico, aumentar a participação do sistema científico e tecnológico nacional (SCTN) e empresas nas redes internacionais de I&I, reforçar o investimento empresarial em I&I e promover um ambiente social favorável ao empreendedorismo tecnológico.

Desde que foi lançada, em setembro de 2014, a ANI tem estado ativamente envolvida num conjunto de atividades que procuram contribuir para a aplicação desta Recomendação Específica, nomeadamente, no desenho de novos instrumentos de apoio no Sistema de Incentivos às Empresas (Tipologias de Investimento Investigação e Desenvolvimento Tecnológico), Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica e no Sistema de Apoio às Ações Coletivas (Tipologias de Investimento Transferência de Tecnologia e Empreendedorismo), que incluem um conjunto de novos instrumentos que visam responder às diretrizes estratégicas e que introduzem um grau de sofisticação e densidade nas ações de colaboração entre empresas e entidades do SCTN inédito em Portugal.

Espera-se que a intervenção da ANI contribua decisivamente para melhorar os indicadores relativos às atividades de cooperação entre as empresas e as instituições científicas e tecnológicas, com destaque para o objetivo GERD de 2,7% a 3,3% do PIB até 2020.

## II. Política de *clusterização*

O Reconhecimento de *Clusters* de Competitividade é um processo de atribuição de reconhecimento público a iniciativas indutoras de economias de aglomeração, visando o reforço de cadeias de valor e de fileiras que garantam o crescimento e a sustentabilidade da inovação e da competitividade internacional, através, nomeadamente, da cooperação e do funcionamento em rede de empresas, entidades não empresariais do SI&I, associações empresariais e outros agentes. Para o efeito, os promotores devem apresentar: uma visão estratégica comum e um programa de ação que traduza a ambição; atuar em sectores económicos, fileiras ou cadeias de valor que, em termos de desenvolvimento económico, criação de emprego, capacidade exportadora e internacionalização, favoreçam, nomeadamente, a obtenção de níveis mais elevados de inovação, desenvolvimento tecnológico e capacidade competitiva; participar em redes internacionais, desencadeando ou aprofundando iniciativas de *interclusterização*.

Em 13 de março de 2015, foi assinado o despacho conjunto definindo as condições e os requisitos para o Reconhecimento de *Clusters* de Competitividade (apresentação de um Programa de Ação, cuja consistência e coerência deverá suportar objetivos, metas e indicadores com relevância económica a médio e longo prazo), com o objetivo de canalizar os apoios públicos para iniciativas de eficiência coletiva com uma relevante orientação exportadora, de internacionalização e de substituição de importações através de dinâmicas de cooperação empresarial e de I&I que acrescentem valor aos bens transacionáveis.

O novo ciclo de políticas irá permitir reconhecer *clusters* de competitividade consolidados e também clusters de competitividade emergentes, sendo condição, em qualquer dos casos, que apresentem uma forte representatividade de empresas nos órgãos sociais da Entidade de Gestão do *Cluster*, bem como uma equipa de gestão dedicada, profissional e experiente com ambição de integrar redes de *clusters* internacionais.

### III. Agenda Portugal Digital

Convergindo com a Agenda Digital Europeia e a Estratégia 2020, a Agenda Portugal Digital (APD) visa estimular a economia digital e o sector das tecnologias de informação, comunicação e eletrónica. A APD estabelece as medidas iniciais a implementar até 2016, enquadradas nas seguintes seis áreas de intervenção: (i) acesso à banda larga e ao mercado digital; (ii) investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D) e Inovação; (iii) literacia, qualificação e inclusão digitais; (iv) combate à fraude e à evasão fiscais, contributivas e prestacionais; (v) resposta aos desafios sociais e (vi) empreendedorismo e internacionalização do sector das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

Na sequência do processo de avaliação das condicionalidades *ex-ante* do Acordo de Parceria (Portugal 2020) e para assegurar o alinhamento dos prazos de execução com a vigência do acordo (2020), no último trimestre de 2014, todos os *stakeholders* da APD contribuíram para que fossem concretizados os seguintes objetivos: extensão dos prazos de referência até 2020 (alinhamento com Portugal 2020 e Agenda Digital para a Europa), revisão/atualização dos “macro” objetivos, referência aos pontos de contacto com a Agenda para a Competitividade do Comércio, Serviços e Restauração 2014-2020 (18 de dezembro de 2014) e simplificação e atualização das medidas iniciais previstas (prazos, descrição e especificação de objetivos, indicadores e metas).

### IV. Estratégia Nacional de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente

Em 2014 foi aprovada a Estratégia Nacional de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (EII EI) alinhada com as estratégias regionais<sup>29</sup>.

As debilidades existentes na cooperação e na prestação de serviços entre os centros de saber e as empresas, bem como a insuficiente incorporação do conhecimento gerado pelo sistema de I&D no sector empresarial, identificadas no diagnóstico ao sistema de I&I elaborado pela FCT em 2013<sup>30</sup> e no *Science, Technology and Industry Outlook* da OCDE de 2014<sup>31, 32</sup> são abordadas na EII EI, que define como um dos seus objetivos estruturantes o “*fomento da cooperação entre as instituições de I&D públicas e privadas e entre empresas, com o reforço da política de clusterização e a promoção da transferência e circulação do conhecimento, para melhoria do nível de intensidade tecnológica e de conhecimento dos bens e serviços produzidos*”.

## III.5 Recomendação n.º 5 – Sistema Financeiro

*Acompanhar a situação de liquidez dos bancos e potenciais insuficiências de capital, nomeadamente mediante inspeções temáticas no local e testes de esforço. Avaliar os planos de recuperação dos bancos e introduzir melhorias no processo de avaliação, quando necessário. Aplicar uma estratégia abrangente para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas e reforçar os esforços destinados a alargar o leque de alternativas de financiamento, incluindo para fases precoces da evolução das empresas, pela melhoria da eficácia dos instrumentos de reestruturação da dívida (em especial, PER e SIREVE) para as empresas viáveis, introduzindo incentivos para os bancos e os devedores*

<sup>29</sup> [https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/EstrategiasEInteligente/ENEI\\_Versão%20final.pdf](https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/EstrategiasEInteligente/ENEI_Versão%20final.pdf)

<sup>30</sup> [http://www.fct.pt/esp\\_inteligente/docs/SWOT\\_FCT\\_2013\\_Pt.pdf](http://www.fct.pt/esp_inteligente/docs/SWOT_FCT_2013_Pt.pdf)

<sup>31</sup> <http://www.oecd.org/sti/oecd-science-technology-and-industry-outlook-19991428.htm>

<sup>32</sup> <http://www.oecd.org/sti/oecd-science-technology-and-industry-outlook-19991428.htm>

*realizarem processos de reestruturação numa fase precoce e melhorando a disponibilidade de financiamento através do mercado de capitais. Assegurar que as medidas identificadas apoiam a reafecção do financiamento para os sectores produtivos da economia, incluindo para PME viáveis, evitando riscos para as finanças públicas e a estabilidade financeira. Implementar, até ao final de setembro de 2014, um sistema de alerta precoce sobretudo com fins de supervisão, destinado a identificar empresas, incluindo PME, com elevada probabilidade de incumprimento devido a um excessivo nível de endividamento e que possa, indiretamente, promover uma reestruturação precoce das dívidas das empresas.*

Os níveis de solvabilidade do sistema têm aumentado significativamente, com o rácio de *Common Equity Tier 1* médio do sistema a situar-se em 11,3% no final de 2014. Os resultados do *Asset Quality Review* e do cenário base do teste de esforço (2014-2016) do BCE atestam a resiliência dos bancos portugueses abrangidos pelo exercício e demonstraram que estes têm níveis de capitalização adequados (com rácios de capital superiores ao valor de referência de 8%). O reforço dos níveis de capital tem vindo a ser acompanhado pelo gradual ajustamento dos balanços das instituições, com a redução da carteira de crédito e aumento considerável da base de depósitos desde 2010 - o rácio entre o crédito concedido e os depósitos de clientes situou-se em cerca de 107% no final de 2014. A redução do risco do balanço do sistema bancário é igualmente visível na diminuição da exposição a instrumentos de dívida. Esta alteração estrutural dos balanços dos bancos portugueses tem permitido a redução do financiamento junto do BCE, assim como o recurso a financiamento nos mercados internacionais por grosso (incluindo mercado interbancário).

A situação de liquidez do sistema bancário português é monitorizada regularmente pelo Banco de Portugal. A análise prospetiva da situação de capital e de financiamento desenvolve-se igualmente de forma regular, através de exercícios de “*stress test*” e da avaliação dos Planos de Financiamento e de Capital. Com efeito, o Banco de Portugal tem vindo a monitorizar a adoção de medidas que resultaram das várias inspeções horizontais recentemente conduzidas e abrangendo os oito maiores grupos bancários. Também a avaliação dos planos de recuperação é parte integrante do processo regular de supervisão, os quais são ajustados ou resubmetidos pelos bancos quando identificadas insuficiências. Esta avaliação individual é complementada por uma análise de “*benchmark*” por parte do Banco de Portugal, que em paralelo procede à identificação de melhorias no processo de avaliação.

O sector não financeiro tem mantido o seu processo de desalavancagem, com o nível de endividamento (rácio de dívida em % do PIB) das empresas não financeiras a situar-se em 2014 a níveis abaixo dos verificados em 2008 (142% do PIB vs. 143% do PIB em 2008), tendo-se verificado uma redução de 20 p.p. desde 2012 (162% do PIB). Ainda, com o objetivo de implementar uma estratégia global para a redução do endividamento deste sector foram implementadas medidas que visaram aumentar a eficiência dos instrumentos de reestruturação de dívidas (em particular, PER e SIREVE), introduzir incentivos para bancos e credores apoiarem os processos de reestruturação e melhorar a disponibilidade de financiamento alternativo para as empresas. Esta estratégia identificou quatro eixos principais de intervenção: (i) o desenvolvimento de mecanismos de alerta precoce; (ii) a melhoria dos mecanismos de reestruturação; (iii) a definição de um enquadramento fiscal, legal e de instrumentos públicos mais favoráveis à recapitalização sistémica das empresas e (iv) a revisão dos papéis, recursos e poderes dos vários *stakeholders*.

No âmbito desta estratégia são de destacar as seguintes medidas: (i) a aprovação do novo código fiscal de investimento e a alteração código do IRC que desincentivam o uso de dívida em prol do uso de capital; (ii) a criação da Instituição Financeira de Desenvolvimento, estando em curso o processo de



registo e autorização de início de atividade junto do Banco de Portugal; (iii) a revisão profunda do processo de SIREVE com a criação de um filtro de entrada, garantindo que apenas empresas viáveis em dificuldades económicas possam aderir; (iv) o desenvolvimento de um mecanismo de diagnóstico financeiro e criação de um contexto mais favorável à aprovação dos planos de reestruturação; (v) a alteração da percentagem de aprovação do PER; (vi) a introdução de alterações ao código das sociedades comerciais que visam promover um maior recurso ao mercado de capitais como alternativa de financiamento para as empresas, tendo flexibilizado as regras e requisitos aplicáveis à emissão de ações preferenciais sem voto e obrigações convertíveis; (vii) o arranque do programa piloto de entrega de *ratings* a PME pelo sistema de garantia mútua, enquanto mecanismo de alerta a devedores e (viii) a alteração das regras de acesso por parte de trabalhadores de empresas em reestruturação ao fundo de garantia salarial.

Encontra-se também em implementação o processo legislativo para a criação das Sociedades de Investimento em Património Imobiliário e o processo de revisão do regime do Mediador do Crédito de modo a promover um maior recurso a este instrumento por parte de empresas. De referir ainda o desenvolvimento pelo Banco de Portugal de um sistema de alerta precoce – “*Early Warning System*” – que, embora com fins de supervisão, permite a identificação de empresas que apresentem elevados riscos de incumprimento devido aos excessivos níveis de endividamento. Este sistema será atualizado tomando em linha de conta as lições retiradas de exercícios anteriores e a informação mais atualizada das contas das empresas e da Central de Responsabilidades de Crédito (CRC).

### III.6 Recomendação n.º 6 – Reformas de Energia e Transportes

*6.1. Aplicar o segundo e terceiro pacotes de medidas no sector da energia destinados a reduzir os custos da energia para a economia, eliminando simultaneamente o défice tarifário do sector da eletricidade até 2020, e acompanhar de perto a sua aplicação.*

Relativamente ao Segundo Pacote de Medidas, tendo como objetivo garantir a sustentabilidade da dívida tarifária, foram encetadas as seguintes medidas:

#### **i) Eliminação da distorção de mercado provocada pelas medidas fiscais introduzidas em Espanha<sup>33</sup>**

Para corrigir as distorções no mercado ibérico provocadas pela aplicação de medidas fiscais em Espanha, através da aplicação de variáveis de faturação à energia elétrica injetada na rede pelos produtores de energia elétrica em regime ordinário e outros produtores que não estejam enquadrados no regime de remuneração garantida. Os centros eletroprodutores sujeitos ao Decreto-Lei n.º 74/2013, de 4 de junho, contribuíram e irão continuar a contribuir para o Sistema Elétrico Nacional pela energia injetada na rede.

Espera-se que a medida continue a gerar benefícios para o sistema enquanto se verificarem as alterações introduzidas em Espanha.

<sup>33</sup> Decreto-Lei n.º 74/2013, de 4 de junho, Portaria n.º 288/2013 de 20 de setembro, Despachos do Secretário de Estado da Energia n.º 10244/2013, de 23 de julho, n.º 12955-A/2013, de 9 de outubro, e n.º 1873/2014, de 22 de janeiro.



## ii) Revisão da remuneração dos terrenos hídricos<sup>34</sup>

Os terrenos situados no domínio público hídrico que estão contabilizados no balanço da entidade responsável pela Rede Nacional de Transporte (RNT) registaram uma remuneração que tem variado ao longo dos anos, uma vez que o critério de determinação da mesma não tinha um racional subjacente à amortização dos ativos e foi por diversas vezes alterado no passado, não se afigurando estável. O Governo procedeu assim à alteração da forma de cálculo da remuneração destes terrenos, com vista à redução dos custos gerais do sistema, em benefício de todos os consumidores de eletricidade. Em concreto, os termos de fixação da remuneração anual associada ao respetivo ativo amortizado deve agora ter em consideração, por um lado, a variabilidade da remuneração registada até ao presente e, por outro, os reflexos diretos que os diferentes níveis de desempenho da RNT na execução das obrigações previstas na lei e no contrato de concessão<sup>35</sup> têm nos custos suportados pelos consumidores de eletricidade.

Em 2014, a taxa de remuneração foi de 0,06% e para 2015 está fixada em 0,1%, valores substancialmente inferiores aos 2,72% verificados em 2013. Nos próximos anos, a remuneração destes ativos será determinada nos termos de fixação da remuneração anual.

## iii) Correção das distorções no mercado de serviços de sistema<sup>36</sup>

Foram identificadas distorções ao nível do mercado de serviços de sistema, num primeiro momento, pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)<sup>37</sup> e, posteriormente, pela Autoridade da Concorrência<sup>38</sup>. Nesse seguimento, procedeu-se à alteração do processo de cálculo associado aos serviços de sistema no mecanismo dos Custos de Manutenção dos Equilíbrios Contratuais (CMEC).

Ao longo do último ano, a implementação das alterações introduzidas permitiu não só o regresso aos valores verificados antes do surgimento das distorções, bem como uma maior partilha com os consumidores dos benefícios obtidos pelas centrais em CMEC.

Está em curso uma auditoria que irá aferir a existência de eventuais sobrecompensações pagas no passado, bem como da eficácia do despacho publicado para eliminação das distorções verificadas neste mercado.

Estima-se que a implementação das alterações introduzidas no mercado de serviços de sistema levará a que, no futuro, os preços verificados estejam ao nível em que se encontravam antes do surgimento das distorções e se mantenha uma maior partilha dos benefícios obtidos pelas centrais com CMEC com os consumidores.

## iv) Contribuição das centrais de carvão para o Sistema Elétrico Nacional

Introdução de uma contribuição das centrais a carvão para o Sistema Elétrico Nacional após o fim dos contratos em que se encontram (Custos de Manutenção dos Equilíbrios Contratuais - CMEC e Contratos de Aquisição de Energia).

A medida foi aprovada pela *Troika*, após estudo e decisão do mecanismo para a sua implementação e deverá entrar em processo legislativo brevemente.

<sup>34</sup> Portaria n.º 301-A/2013, de 14 de outubro.

<sup>35</sup> Obrigações relacionadas com o apoio ao concedente em matéria de política energética e que não estejam exclusivamente ligadas à exploração da RNT e à gestão técnica do sistema.

<sup>36</sup> Despacho do Secretário de Estado da Energia n.º 4694/2014, de 21 de fevereiro.

<sup>37</sup> Recomendação de março de 2013.

<sup>38</sup> Recomendação datada de 25 de novembro de 2013.

#### v) Incentivos na harmonização nas regiões autónomas

Introdução de mecanismos de redução de custos nas regiões autónomas decorrente da aplicação de incentivos à redução do *Operational Expenditure* e do *Capital Expenditure*). Encontra-se em estudo a preparação da proposta de Decreto-Lei que procederá às necessárias alterações para a sua implementação.

No que respeita ao Terceiro Pacote de Medidas, que tem como objetivo evitar os aumentos de preços da energia, assegurando maior concorrência no sector, foram encetadas as seguintes medidas:

##### i) Combustíveis simples (petróleo)<sup>39</sup>

Encontra-se em vigor os termos da inclusão de combustíveis simples nos postos de abastecimento para consumo público localizados no território continental, bem como as obrigações específicas de informação aos consumidores acerca da gasolina e gasóleo rodoviários disponibilizados nos postos de abastecimento. Prevê-se ainda uma obrigação de informação, por parte dos operadores, à Entidade Nacional para o Mercado dos Combustíveis (ENMC, E.P.E.) sobre os montantes faturados e as respetivas quantidades de gasolina e gasóleo rodoviários simples vendidos. A monitorização e supervisão das medidas consagradas nesta lei competem à ENMC, E.P.E. que, com base na informação reportada pelos operadores, elaborará um relatório anual com vista à análise do grau de cumprimento das medidas e do respetivo impacto no mercado dos combustíveis.

##### ii) Gás em garrafa – propano e butano<sup>40</sup>

Alteração às especificações técnicas do propano e butano: a 7 de maio de 2014, o Governo apresentou à Comissão de Economia da Assembleia da República um estudo sobre os preços do gás em garrafa. No âmbito das suas competências, a Entidade Nacional do Mercado de Combustíveis propôs uma metodologia para o cálculo do preço de referência que tem vindo a ser divulgada desde novembro de 2014. A alteração legislativa em curso foi objeto de consulta a agentes do sector e deverá entrar em processo legislativo brevemente.

##### iii) Contratos de longo prazo de compra e venda de gás natural (*take or pay*) celebrados com a Transgás

O diploma foi enviado para promulgação<sup>41</sup>. A entidade sujeita deverá fazer a liquidação até ao final do mês de maio.

##### iv) Mercado Ibérico de Gás Natural (MIBGÁS)

Assinatura de três acordos entre Portugal e Espanha na sequência de Cimeiras entre os dois países para implementação do MIBGÁS.

Encontra-se atualmente em discussão entre os dois países a implementação de um mercado ibérico.

#### v) Contribuição extraordinária sobre o sector energético

Com a aprovação do Orçamento do Estado para 2014 foi criado o regime da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético. Esta contribuição aplica-se a todos os subsectores energéticos (como a eletricidade, o gás natural e o petróleo) e abarca todas as atividades das

<sup>39</sup> Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro.

<sup>40</sup> Alteração ao Decreto-Lei n.º 142/2010, de 31 de dezembro.

<sup>41</sup> Decreto da Assembleia 328/XII.

respetivas cadeias de valor. A contribuição visa financiar mecanismos que contribuem para a sustentabilidade sistémica do sector energético, designadamente através do apoio a políticas de cariz social e ambiental, de medidas relacionadas com a eficiência energética, de medidas para a minimização dos encargos financeiros para o Sistema Elétrico Nacional decorrentes de custos de interesse económico geral (CIEG) e redução da dívida tarifária do sector elétrico.

Estão previstos cerca de 100 milhões de euros para o apoio a políticas do sector energético de cariz social e ambiental, de medidas relacionadas com a eficiência energética.

#### **vi) Limpeza de florestas (eletricidade)**

Esta rubrica deixou de ser considerada para custos CIEG, passando a ser considerada custos da atividade sujeitos a critérios de eficiência. Esta medida está implementada, sendo que no processo tarifário para 2015 estes custos já foram considerados como custos decorrentes da atividade.

#### **vii) Tarifa social de energia elétrica<sup>42</sup>**

Procedeu-se ao alargamento dos critérios de elegibilidade para beneficiar da tarifa social de eletricidade, do apoio social extraordinário ao consumidor de energia e do aumento da potência contratada para 6,9 kVA. O critério de rendimento será atualizado semestralmente com vista a atingir o número previsto de beneficiários da medida (universo de cerca de 500 mil). Recentemente foi ainda lançada uma campanha de esclarecimentos aos consumidores.

### **6.2. Melhorar a integração transfronteiras das redes de energia e acelerar a execução dos projetos de interligação das redes de eletricidade e gás.**

O Conselho Europeu de 23 e 24 de outubro de 2014, por proposta de Portugal, reiterou o seu compromisso em alcançar até 2020 a meta de 10% de interligações e fixou, pela primeira vez, a meta de 15% de interligações em 2030.

Este acordo revela-se da maior importância para Portugal e restantes Estados-Membros, uma vez que permite estabelecer, no contexto europeu, objetivos para as interligações de energia elétrica e de gás natural, posicionando Portugal como porta de entrada de gás natural liquefeito na Europa. Permite igualmente concretizar o mercado interno de energia, tornando-o mais competitivo e promovendo investimentos mais eficientes em energia renovável, e aumentar a segurança energética a nível europeu.

Os Estados-Membros e a Comissão facilitarão a execução dos Projetos de Interesse Comum, incluindo os identificados na Estratégia Europeia de Segurança Energética para ligar em especial os Estados Bálticos, Espanha e Portugal ao resto do mercado interno da energia.

No seguimento do Conselho Europeu de 23 e 24 outubro de 2014, a Comissão apresentou em fevereiro de 2015 uma Comunicação sobre como alcançar o objetivo de 10% de interligação elétrica. Neste contexto, foi assinado a 4 de março de 2015 um acordo tripartido entre Portugal, Espanha e França, no âmbito da Cimeira de Madrid, que estabelece o programa de objetivos e investimento para o desenvolvimento das interligações de eletricidade e gás entre os 3 países.

No âmbito desta Cimeira, ficou acordado estabelecer um novo Grupo de Alto Nível do Sudoeste da

<sup>42</sup> Decreto-Lei n.º 172/2014, Portaria n.º 278-B/2014 e Portaria n.º 278-C/2014.

Europa sobre interligações, que será implementado pela Comissão Europeia. Este Grupo assegurará a supervisão contínua do desenvolvimento dos projetos e prestará a assistência técnica adequada aos Estados-Membros, no âmbito da definição dos traçados das infraestruturas. O Grupo permitirá ainda agilizar a construção, apresentação, seleção e financiamento por parte da União Europeia dos Projetos de Interesse Comum.

O Grupo de Alto Nível facilitará o acordo sobre as rotas pormenorizadas antes do final de 2015. No âmbito das interligações gasistas, o Grupo avaliará nos próximos 6 meses a compatibilidade entre o projeto MIDCAT, os planos nacionais e a necessidade de garantia do fornecimento à UE, e, se tudo isso o permitir, o intercâmbio bidirecional de fluxos de gás entre as redes da Península Ibérica e de França, através do eixo oriental.

No que refere à transposição das matérias referentes às transferências estatísticas e projetos conjuntos entre Estados-Membros<sup>43</sup>, há a referir que o objetivo principal desta diretiva é contribuir para o cumprimento das metas nacionais de utilização de energias renováveis a atingir por outros Estados-Membros através de transferências estatísticas ou da realização de projetos conjuntos em território nacional.

Esta legislação permite a realização de projetos conjuntos, com entidades públicas ou operadores privados de outros Estados-Membros ou países terceiros, no âmbito da produção de eletricidade, aquecimento ou arrefecimento a partir de fontes de energia renováveis.

### *6.3. Aplicar o plano abrangente de longo prazo de transportes, bem como o «cronograma» que estabelece as reformas do sector portuário.*

O Plano Estratégico das Infraestruturas e Transportes PETI3+ 2014-2020<sup>44</sup> pretende aumentar a competitividade das exportações nacionais através da redução dos custos de transporte de mercadorias, em especial por modo ferroviário e marítimo. O PETI3+ estabelece assim três objetivos estratégicos:

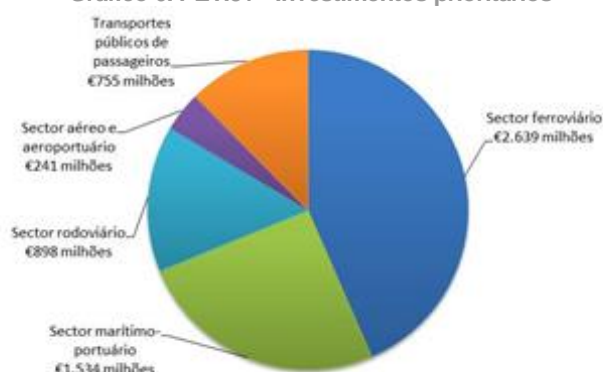
- Contribuir para o crescimento económico, apoiando as empresas portuguesas e a criação de emprego.
- Assegurar a competitividade do sector dos transportes e a sua sustentabilidade financeira para os contribuintes portugueses.
- Promover a coesão social e territorial, assegurando a mobilidade e acessibilidade de pessoas e bens em todo o país e a sustentabilidade ambiental.

Para o efeito, o PETI3+ preconiza 59 projetos prioritários de investimento, a realizar até 2020/22, num total de 6.067 milhões de euros de investimento público e privado, distribuídos pelos sectores seguintes:

<sup>43</sup> Diretiva 2009/28/CE transposta para o direito interno português pelo Decreto-Lei n.º 39/2013 de 21 de junho.

<sup>44</sup> Aprovado em reunião do Conselho de Ministros de 3 de abril de 2014.

Gráfico 6. PETI3+ - Investimentos prioritários



Fonte: Ministério da Economia.

Neste âmbito, as instituições portuguesas (públicas e privadas) apresentaram já 30 candidaturas ao programa de financiamento comunitário *Connecting Europe Facility* (CEF), representando um investimento direto de 693 milhões de euros e um investimento futuro associado de 2.360 milhões de euros, num total de 3.053 milhões de euros de investimento.

Destaque, na lista de projetos, para o sector ferroviário, com 525 milhões de euros de investimento direto e 1.900 milhões de euros de investimento total, e para o sector marítimo-portuário, com 122 milhões de euros de investimento direto e 1.082 milhões de euros de investimento total associado às candidaturas apresentadas.

O PETI3+ incorpora ainda um conjunto de reformas a empreender no sector dos transportes e infraestruturas, entre as quais se destaca:

- fusão da Estradas de Portugal – REFER;
- gestão dos terminais ferroviárias pela REFER;
- renegociação dos contratos portuários;
- atracção de novos operadores portuários;
- implementação da Janela Única Logística;
- concessão da Marina do Tejo;
- fusão das administrações portuárias;
- conclusão da renegociação das PPP rodoviárias;
- novo modelo regulatório do sector rodoviário;
- realização de investimentos na rede de aeroportos ANA;
- privatização da TAP;
- concursos para handling nos aeroportos;
- lançamento da ligação aérea intracontinental;
- implementação do céu único europeu;
- reestruturação das empresas de transportes;
- concessões de transportes em Lisboa e Porto;
- privatização da CP Carga, EMEF e CarrisTur;
- aprovação do novo regime jurídico dos serviços públicos de transporte de passageiros;
- descentralização de competências para o poder local quanto à gestão dos serviços públicos de transporte de passageiros;
- lançamento do Portugal Porta-a-Porta;
- alargamento do Passe Social+ a todo o país.

#### *6.4 Completar as concessões de transportes para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.*

As concessões dos transportes das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto têm como principal objetivo aumentar a sustentabilidade financeira, a qualidade e o número de passageiros dos serviços públicos de transporte de passageiros daquelas duas cidades.

Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2014, de 22 de julho, foi iniciado o processo de abertura à iniciativa privada dos serviços públicos de transporte de passageiros prestados pelas empresas Sociedade Transportes Coletivos do Porto, S.A. (STCP), e Metro do Porto, S.A. (MP), através da subconcessão dos respetivos serviços.

Foi adjudicada a proposta vencedora do concurso público internacional relativa à MP, encontrando-se apenas pendente a formalização do respetivo contrato de subconcessão.

Idêntico procedimento foi já iniciado quanto aos serviços de transporte público da área metropolitana de Lisboa prestados pela Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (Carris) e Metropolitano de Lisboa, E.P.E.<sup>45</sup>.

O concurso público internacional para a realização da subconcessão daqueles serviços foi lançado, encontrando-se atualmente em curso.

#### *6.5 Assegurar que a renegociação das concessões portuárias existentes, bem como os novos regimes de autorização, são orientados para os resultados e estão em consonância com os princípios do mercado interno, em especial das regras aplicáveis aos contratos públicos.*

O Governo aprovou em 2012 um plano de reformas do sector marítimo-portuário designado “Plano 5+1”. Entre as medidas preconizadas inclui-se a renegociação das concessões portuárias existentes tem como principal objetivo aumentar a competitividade das exportações nacionais, através da redução dos custos de transporte de mercadorias no modo marítimo, assegurada pela transferência de parte dos benefícios das reformas portuárias implementadas desde 2011 para os utilizadores finais.

Para este efeito, e por despacho do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações de 14 de março de 2014, foram criadas cinco comissões de negociação das concessões dos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines.

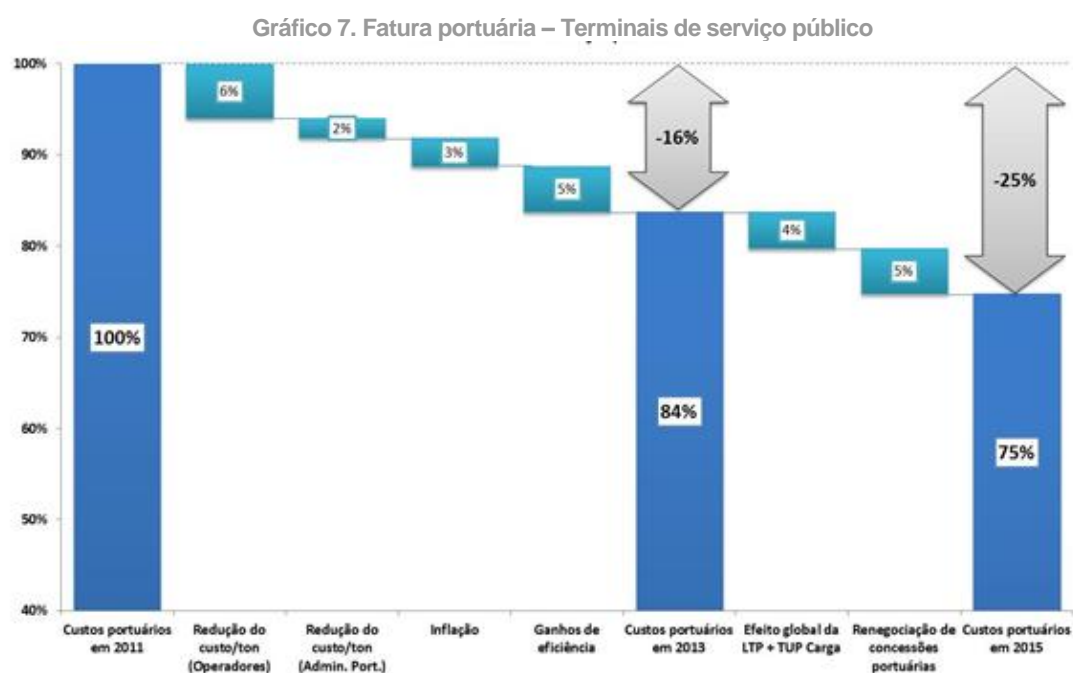
Neste momento, está já concluído o acordo relativo ao Porto de Sines, que pressupõe um investimento privado de 40 milhões de euros no alargamento do terminal de contentores para 2,5 milhões de TEU, sem alteração do contrato vigente.

Relativamente aos demais portos, as negociações com os concessionários estão em curso, tendo presente que a alteração das condições subjacentes às respetivas concessões, atualmente em vigor, deverá ter como pressuposto o respetivo acordo.

As reformas empreendidas no seguimento do “Plano 5+1” permitiram já reduzir a fatura portuária em cerca de 16% face a 2011, prevendo-se atingir uma redução de 25% até ao final de 2015, com a

<sup>45</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/2015, de 6 de março.

conclusão de todos os processos de renegociação dos contratos de concessão portuários.



Fonte: IMT.

#### 6.6 Assegurar que a autoridade reguladora nacional para os transportes (AMT) seja totalmente independente e esteja operacional até ao final de setembro de 2014.

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes foi criada pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, visando o reforço dos mecanismos de regulação económica independente do sector dos transportes terrestres.

Encontra-se atualmente em curso o processo de nomeação do conselho de administração desta autoridade, que assegurará os aspetos operacionais necessários para a respetiva instalação, a partir da cisão do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P..

#### 6.7 Assegurar a sustentabilidade financeira das empresas públicas no sector dos transportes.

A dimensão do sector empresarial do Estado (SEE), em termos de volume de responsabilidades efetivas e contingentes, nomeadamente o nível de endividamento, continua a representar um desafio à sustentabilidade de longo prazo das respetivas empresas. Por esta razão, no seguimento da reestruturação operacional em curso, foi iniciada ainda em 2013 a reestruturação financeira das empresas públicas incluídas no perímetro de consolidação das Administrações Públicas em Contas Nacionais (SEC95).

O conjunto de reformas empreendidas desde 2011 no sector dos transportes e gestão da infraestrutura ferroviária, designadamente a redução dos custos operacionais - incluindo a redução de 21% dos



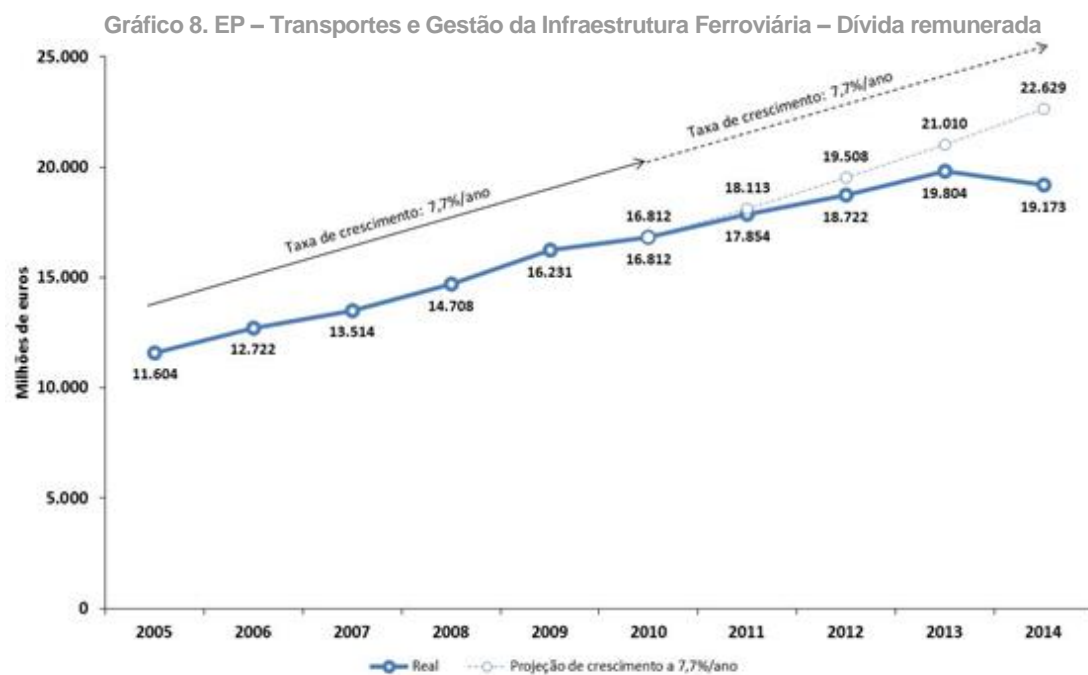
quadros de pessoal através de rescisões por mútuo acordo, bem como o aumento dos proveitos operacionais - permitiu melhorar significativamente o EBITDAr, passando de -156,1 milhões de euros em 2010 para +57,5 milhões de euros em 2014. Expurgando o efeito de variação das indemnizações compensatórias, a melhoria do EBITDAr representa +292,3 milhões de euros entre 2010 e 2014.

Quadro 6. EP - Sector dos Transportes EBITDAr

EBITDAr	2010	2011	2012	2013	2014
Vendas e Serviços Prestados (s/ IFRIC)	558.676.231 €	573.705.491 €	599.080.157 €	594.732.855 €	616.708.189 €
Indemnizações Compensatórias	189.881.169 €	207.357.328 €	167.205.600 €	169.075.498 €	111.154.258 €
Outros subsídios e compensações financeiras	4.695.107 €	6.159.979 €	4.447.919 €	5.515.859 €	8.724.216 €
Outros rendimentos e ganhos	73.842.502 €	87.506.656 €	73.103.246 €	76.119.232 €	125.714.961 €
<b>RECEITAS OPERACIONAIS</b>	<b>827.095.009 €</b>	<b>874.729.454 €</b>	<b>843.836.923 €</b>	<b>845.443.444 €</b>	<b>862.301.624 €</b>
CMVMC	50.466.562 €	51.254.778 €	45.256.668 €	43.033.127 €	40.375.557 €
FSE (s/ IFRIC)	459.909.058 €	421.161.556 €	404.676.939 €	401.830.212 €	404.898.786 €
Custos com Pessoal (1)	459.344.266 €	395.649.604 €	339.769.341 €	379.288.349 €	334.977.299 €
Outras gastos e perdas	13.433.537 €	13.863.317 €	23.519.910 €	14.548.842 €	24.499.066 €
<b>DESPESAS OPERACIONAIS</b>	<b>983.153.423 €</b>	<b>881.929.255 €</b>	<b>813.322.858 €</b>	<b>838.700.529 €</b>	<b>804.750.708 €</b>
<b>EBITDAr</b>	<b>-156.058.414 €</b>	<b>-7.199.801 €</b>	<b>30.514.065 €</b>	<b>6.742.915 €</b>	<b>57.550.916 €</b>
<b>EBITDAr s/ IC</b>	<b>-345.939.583 €</b>	<b>-214.557.128 €</b>	<b>-136.691.535 €</b>	<b>-162.332.583 €</b>	<b>-53.603.342 €</b>
(1) Excluindo custos com rescisões por mútuo acordo, no valor de:	14.123.241 €	47.500.252 €	11.589.201 €	17.331.343 €	11.136.167 €

NOTA: Excluem-se rubricas não-cash, não recorrentes e contabilísticas por não terem efeito na real função operacional das empresas

Os resultados ao nível da dívida remunerada deste sector são também evidentes, tendo-se conseguido estancar a tendência de crescimento de 7,7% ao ano que vinha do passado para uma inversão da trajetória, com início em 2014, da redução e saneamento da dívida histórica deste sector de 3% face a 2013.



Fonte: DGTF.



*6.8 Reforçar a eficiência e a concorrência no sector ferroviário, aplicando o plano para a competitividade da CP Carga, após a transferência dos terminais de mercadorias, assegurando a independência administrativa do gestor da infraestrutura pública e das empresas ferroviárias.*

O aumento da concorrência e competitividade do transporte ferroviário de mercadorias tem como principal objetivo de fundo o aumento da competitividade das exportações nacionais.

Para o efeito, foi concluída em 2014 a transferência da gestão dos terminais ferroviários de mercadorias, da CP Carga para a REFER, assegurando um tratamento não discriminatório de todos os operadores ferroviários de mercadorias e eliminando uma importante barreira à entrada de novos concorrentes neste mercado.

No seguimento da conclusão daquele importante pré-requisito, o Conselho de Ministros aprovou, a 26 de março de 2015, o Decreto-Lei que encetou o processo de reprivatização da CP Carga. Esta operação visa criar as condições mais adequadas para o desenvolvimento futuro e crescimento sustentável da empresa, fomentar a modernização e expansão do mercado ferroviário de mercadorias além-fronteiras, e adotar novas medidas que permitam a resolução dos défices operacionais e das dívidas financeiras da empresa.

O modelo preconizado compreende uma operação de venda direta de referência, a um ou mais investidores, individualmente ou em agrupamento, nacionais ou estrangeiros, com perspetiva de investimento estável, assim como uma oferta pública de venda dirigida exclusivamente a trabalhadores da empresa.

Nesta fase, e uma vez concluído o procedimento legislativo quanto ao acima referido Decreto-Lei, segue-se o lançamento do processo formal de reprivatização com a aprovação do respetivo Caderno de Encargos.

### **III.7 Recomendação n.º 7 – Reformas nos Serviços e Regulação**

*7.1. Melhorar o processo de avaliação do mercado da habitação, incluindo a criação, até ao final de 2014, de um quadro mais sistemático de acompanhamento e comunicação de informações e a elaboração de um relatório aprofundado sobre a economia paralela nesse mercado.*

No âmbito da avaliação dos desenvolvimentos ao nível do mercado da habitação, considerou-se relevante, como primeiro passo, garantir a necessária partilha de informação na Administração Pública.

Assim, procedeu-se à constituição de um grupo de trabalho integrando os Ministérios das Finanças, da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, e do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia com vista ao levantamento dos dados necessários à monitorização do mercado da habitação e definição da metodologia para partilha dos mesmos<sup>46</sup>. As conclusões do grupo de trabalho permitirão a elaboração de

---

<sup>46</sup> Despacho n.º 1043/2015.

uma proposta de modelo de monitorização do mercado da habitação, em especial no mercado do arrendamento urbano, através da partilha e tratamento de dados da Administração Pública.

De acordo com as conclusões do relatório intercalar do grupo de trabalho, a Administração Pública poderá acompanhar a evolução do mercado da habitação, em especial o mercado do arrendamento urbano, beneficiando da entrada em vigor da reforma do IRS. Neste âmbito, a partilha de dados deve assegurar que esse registo está associado ao respetivo prédio urbano de modo a conhecer-se a sua localização e características (idade, uso, áreas e tipologia) e incluir, pelo menos, os seguintes elementos: (i) data de celebração do contrato, (ii) regime de arrendamento, (iii) duração do arrendamento, (iv) valor da renda e (v) data de cessação do contrato.

Consequentemente, deverá ser disponibilizada informação referente às seguintes dimensões: (i) localização dos prédios arrendados; (ii) idade dos prédios arrendados; (iii) tipo de arrendamento (habitacionais e não habitacionais); (iv) idade dos arrendamentos; (v) valor médio das rendas por contrato, por tipologia e por metro quadrado; (vi) peso dos vários regimes de arrendamento; (vii) duração prevista e real dos arrendamentos; (viii) número de contratos novos, renovados ou que cessaram; (ix) evolução dos denominados contratos com “rendas antigas” e (x) evolução do peso do arrendamento nas formas de ocupação dos alojamentos familiares clássicos.

Uma vez estabilizada a partilha dos dados referidos, no âmbito da reforma do IRS, a Administração poderá acompanhar e avaliar a evolução do mercado da habitação, em especial do mercado do arrendamento urbano.

## *7.2. Prosseguir os esforços para a realização de inventários adicionais dos encargos regulamentares com vista a incluir, até março de 2015, sectores ainda não abrangidos.*

Os objetivos traçados para a modernização da Administração Pública são uma peça essencial para elevar os padrões de competitividade, promover o crescimento económico e aumentar a qualidade de vida em Portugal. O eixo da simplificação é a área nuclear do grande esforço de modernização administrativa em Portugal, implicando um trabalho profundo na área da simplificação administrativa e regulatória que se espera que resulte em procedimentos, processos e legislação mais simples. Procura-se facilitar o quotidiano dos cidadãos e dos agentes económicos, tornar a interação com o Estado mais conveniente e transparente e agilizar o funcionamento interno da Administração Pública.

Neste sentido, procedeu-se ao levantamento de entraves burocráticos, quer por via de contactos diretos com empresários e seus representantes, quer por via de uma plataforma de *crowdsourcing*. No primeiro caso, após um ciclo de contactos com os sectores das indústrias e de comércio e serviços, estão previstos contactos adicionais com os sectores de agricultura, construção e turismo. No segundo caso, foi construído um *website* para receber contributos das empresas e dos cidadãos, segundo um modelo semelhante ao *red-tape challenge* britânico. Além do levantamento de entraves burocráticos, a medida prevê a realização de *workshops* com empresas e Administração Pública para a procura de soluções para os entraves identificados.

Em 2014, foi completado um ciclo desta medida, que está incluída dentro da Iniciativa para a Simplificação Administrativa e Regulatória, lançada pelo Governo. Este ciclo compreendeu, quer uma ronda de contactos com empresários das indústrias e de comércio e serviços, realizada no primeiro semestre através de encontros em Lisboa e no Porto, quer uma série de *workshops*, sob coordenação de uma unidade de investigação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em que estiveram

envolvidos empresários e Administração Pública. As entrevistas permitiram apurar um conjunto de 12 entraves burocráticos, constituídos por procedimentos ou processos administrativos. Os *workshops* permitiram identificar dezenas de propostas de medidas de simplificação relativas aos entraves identificados.

A medida deverá produzir impactos positivos no ambiente económico (*business environment*), reduzindo os custos de contexto para as empresas e aumentando a atratividade do país para o investimento externo. Estima-se que estes efeitos, relativamente difusos, se possam fazer sentir ao longo dos dois anos subsequentes.

### *7.3. Adotar e aplicar, até ao final de setembro de 2014, os decretos pendentes relativos a licenças e a alterações sectoriais.*

No âmbito da transposição da Diretiva de Serviços da União Europeia<sup>47</sup>, foram identificados vários regimes de autorização e requisitos aplicáveis aos prestadores de serviços em Portugal. Neste contexto, foram identificadas cerca de 70 alterações legislativas sectoriais necessárias para o cumprimento da referida Diretiva, tendo a maioria sido aprovada e publicada. Destaca-se a recente aprovação da lei dos técnicos responsáveis por instalações elétricas de serviço particular e dos técnicos profissionais de cadastro predial<sup>48</sup>. De referir também a publicação em Diário da República do diploma relativo à gestão coletiva de direitos de autor e direitos conexos<sup>49</sup>.

Encontra-se numa fase avançada de preparação um novo Regime Jurídico da Ourivesaria e das Contrastarias - um projeto de proposta de lei que autoriza o Governo a estabelecer o novo regime jurídico do comércio de artigos com metais preciosos e das contrastarias, a fixar o regime contraordenacional e sancionatório respetivo e a tipificar como crime a prática de determinados atos relacionados com artigos contendo metais preciosos, bem como a simplificar o regime de acesso e de exercício da atividade de ensaiador-fundidor e de avaliador de metais preciosos.

Nos últimos anos, tem também vindo a ser implementado um conjunto de reformas na área do licenciamento, no sentido da redução das barreiras à atividade económica e ao investimento, nomeadamente no que respeita à revisão do respetivo enquadramento jurídico. De medidas em curso ou recentemente concluídas, destaca-se a aprovação em Conselho de Ministros: da proposta de Lei de Bases dos Recursos Geológicos e Minerais (atualmente em discussão na Assembleia da República); do novo Regime de Licenciamento Único Ambiental, e da revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Salienta-se, ainda, a publicação das alterações ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação<sup>50</sup>; do Regime Excecional de Regularização de Atividades Económicas<sup>51</sup>; do Regime Excecional de Reabilitação Urbana<sup>52</sup>; e do Regime de Acesso e de Exercício de diversas Atividades do

<sup>47</sup> Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, transposta para o direito interno português pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, visa a implementação efetiva da liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços entre profissionais de diversos Estados-Membros e, portanto, o aumento da concorrência e da produtividade dos serviços.

<sup>48</sup> Decreto-Lei n.º 182/2014, de 26 de dezembro e Lei n.º 3/2015, de 9 de janeiro.

<sup>49</sup> Lei n.º 26/2015, de 14 de abril.

<sup>50</sup> Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro.

<sup>51</sup> Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro.

<sup>52</sup> Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril.

Comércio, Serviços e Restauração<sup>53</sup>. Refira-se, por último, a aprovação pela Assembleia da República das propostas de “Leis da Construção”.

*7.4. Eliminar, até ao final de setembro de 2014, as restrições ainda existentes no sector dos serviços profissionais e adotar os estatutos alterados dos órgãos profissionais que ainda não tenham sido adotados no âmbito do Programa de Ajustamento Macroeconómico.*

No contexto da eliminação de restrições no mercado de bens e serviços, para além da revisão exaustiva dos requisitos de acesso e exercício das profissões reguladas, considerou-se também importante definir, para as profissões reguladas envolvendo Associações Públicas Profissionais (APP), uma nova Lei-Quadro que limitasse qualquer tipo de restrição excessiva ao acesso às profissões. Desta forma, estabeleceu-se, através da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, um novo regime jurídico para o funcionamento das APP, eliminando as restrições excessivas no acesso às profissões, estabelecendo parâmetros a serem respeitados por estas Associações e obrigando a que todas as restrições (consideradas justificadas e proporcionais) constassem dos seus estatutos.

Neste âmbito, cumpre referir que as alterações aos 18 estatutos<sup>54</sup> (relativos a 19 profissões) foram aprovadas em Conselho de Ministros, encontrando-se, atualmente, em procedimento legislativo.

*7.5. Eliminar os atrasos nos pagamentos do sector público.*

A redução dos pagamentos em atraso continuou a ser uma prioridade da política orçamental em 2014.

Em 2014 registou-se uma redução dos pagamentos em atraso de 410 milhões de euros, sendo de realçar a redução de 197 milhões de euros no sector da Administração Local, de 199 milhões de euros na Administração Regional e de 54 milhões de euros nos Hospitais E.P.E.. Para estes resultados contribuíram igualmente a aplicação de verbas no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local e do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM). Neste sentido, e por forma a garantir a sustentabilidade municipal, em particular dos municípios que enfrentam maiores constrangimentos financeiros, foi criado o Fundo de Apoio Municipal (FAM), o qual, uma vez aprovados os programas de ajustamento municipal, e os empréstimos que daí decorram contribuirá também para a redução dos pagamentos em atraso que se registam nestes municípios.

*7.6. Garantir recursos adequados aos reguladores nacionais e à autoridade da concorrência.*

Num contexto de necessidade de maior concorrência no mercado português e, consequentemente, de correção de desequilíbrios na alocação de recursos na economia, considerou-se necessário, para além da revisão da Lei da Concorrência, uma harmonização das regras de funcionamento das várias entidades reguladoras, permitindo-lhes dotar-se dos recursos necessários para o exercício dos seus poderes

<sup>53</sup> Decreto-lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

<sup>54</sup> APP dos Psicólogos; Nutricionistas; Médicos Dentistas; Farmacêuticos; Revisores Oficiais de Contas; Técnicos Oficiais de Contas; Despachantes Oficiais; Biólogos; Arquitetos; Economistas; Engenheiros; Engenheiros Técnicos; Médicos Veterinários; Advogados; Solicitadores; Notários; Enfermeiros e Médicos.

(dando-lhes maior autonomia financeira, orçamental e de gestão), exigindo-se, em simultâneo, uma maior responsabilização e reporte pelas respetivas decisões.

Desta forma, concluiu-se pela necessidade de criação de uma lei geral e enquadradora das entidades reguladoras – Lei-Quadro das Entidades Reguladoras<sup>55</sup> – determinando um conjunto de regras de funcionamento transversais para os vários sectores regulados.

Procedeu-se, por fim, à adaptação dos estatutos das entidades reguladoras nacionais à referida lei-quadro. Neste contexto, cumpre referir as recentes aprovações dos novos estatutos: da Autoridade de Mobilidade e dos Transportes, da Autoridade da Concorrência, da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, da Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, da Autoridade Nacional de Comunicações e da Autoridade Nacional de Aviação Civil<sup>56</sup>.

### III.8 Recomendação n.º 8 – Reformas na Administração Pública, Sistema Judicial e Avaliação de Políticas

#### 8.1. *Prosseguir com a racionalização e modernização da Administração Pública central, regional e local.*

No âmbito desta recomendação específica, o Governo implementou o Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos com as TIC (PGETIC), o Programa Aproximar e um Programa de Descentralização de competências.

O PGETIC resulta da consolidação dos planos de ação sectorial na Administração Pública, assentando numa estratégia de construção *bottom-up*, ou seja: cada ministério desenhou internamente, também *bottom-up*, o seu plano de ação para endereçar as linhas estratégicas definidas no PGETIC, comprometendo-se com medidas concretas para a sua realização.

Considerou-se como fundamental a priorização do PGETIC, focada na concretização das medidas com maior potencial de poupanças, assente em dois fortes objetivos: (i) definição de arquiteturas e normas que estabelecem uma estratégia transversal para as TIC e (ii) obtenção de *quick wins*, potenciando a aplicação imediata de medidas que, pelo seu impacto, aumentem a visibilidade dos benefícios a obter pela implementação do Plano Global.

De entre as 25 medidas definidas no PGETIC, pelo potencial de impacto, devem ser focadas de forma a assegurar a sua adoção transversal pela Administração Pública, as seguintes:

- Organização e gestão da função informática (Medida 2), que tem como principal ação consolidar os serviços de informática tendencialmente num organismo por ministério.
- Avaliação de projetos e despesas TIC (Medida 6), que permite que os projetos e investimentos TIC sejam avaliados pelos representantes ministeriais face aos objetivos dos planos de ação sectoriais e transversalmente face aos objetivos estratégicos do PGETIC, resultando na aplicação das normas e *guidelines* TIC definidas de forma transversal a toda a Administração

<sup>55</sup> Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

<sup>56</sup> Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio de 2014 (alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro); Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto; Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro de 2015; Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro de 2015; Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março de 2015; Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março de 2015, respetivamente.

Pública. Desta forma, potencia-se a adoção de soluções TIC transversais ao ministério e garante-se a identificação e utilização das melhores práticas e condições, evitando, em paralelo, investimentos desnecessários.

- Comunicações e Comunicações Unificadas (Medidas 7 e 9), que têm como ações a negociação dos contratos de comunicações, a implementação de soluções que eliminem custos de chamadas entre entidades públicas e a eliminação de circuitos de dados redundantes entre organismos públicos (com a implementação de um ponto de troca de tráfego público).
- *Datacenters* e *cloud computing* (Medidas 8 e 18), que pretendem a partilha de infraestruturas de *datacenters* públicos existentes e o recurso a infraestruturas privadas sempre que tal seja mais competitivo.
- Adoção de *Software* Público (Medida 21), que tem como principais ações negociar centralizadamente contratos de *software* com os principais fornecedores de *software* públicos (além das poupanças já atingidas com a *Microsoft*, encontram-se em curso negociações com a *Oracle*, a *SAP* e estão planeadas com outros 3 fornecedores) e opção por *software* de código aberto, sempre que viável.

Em termos gerais, os ministérios definiram planos sectoriais, identificando poupanças estimadas TIC e não TIC; avaliou-se previamente a adequação de projetos e despesas TIC em toda a Administração Pública; negociaram-se os principais contratos de licenciamento de *software* da Administração Pública; regulamentaram-se as Normas Abertas a usar na Administração Pública; propuseram-se estratégias e planos para racionalização das comunicações, centros de dados e *cloud computing*; utilizou-se *software* de código aberto sempre que tal foi economicamente vantajoso pela análise do *TCO* a 4 anos (Custo Total de Posse); implementou-se uma Ferramenta de Arquitetura de Sistemas de Informação da Administração Pública; e executou-se, a título de exemplo, o projeto-piloto de centralização da função informática em ministério, com redução superior a 50% da despesa TIC dos organismos alvos. Paralelamente, prosseguiu-se a implementação de um Sistema Integrado de Gestão Financeira comum à Administração Pública (GERFIP).

O Programa Aproximar concebe um novo modelo de organização dos serviços públicos, cuja distribuição pelo território privilegia a proximidade da Administração Pública aos cidadãos e às empresas. Baseia-se nos seguintes pilares: (i) integração do atendimento dos vários serviços públicos presentes em cada município, nomeadamente a Autoridade Tributária e Aduaneira, o Instituto de Registos e Notariado e o Instituto de Segurança Social em Lojas do Cidadão (com pelo menos uma por concelho); (ii) aproveitamento da elevada digitalização de serviços da Administração Pública através de uma rede complementar de Espaços do Cidadão, onde o cidadão acede a um atendimento digital assistido, isto é, interage com um mediador para aceder a serviços públicos digitais; (iii) otimização patrimonial, melhorando o aproveitamento de edifícios públicos e reduzindo encargos com arrendamento, bem como aumento de escala de *back office* de alguns serviços, com ganhos expectáveis de especialização e produtividade e (iv) soluções adicionais de mobilidade, com o transporte a pedido do «Portugal Porta-a-Porta» e as «Carrinhas do Cidadão», que funcionam como Espaços do Cidadão móveis, permitindo levar os serviços até às regiões de menor densidade populacional.

A implementação do Programa Aproximar contará com o envolvimento e o empenho de todos os ministérios e entidades sectorialmente competentes, mas também com os parceiros locais, privilegiando, de entre estes, a Administração Local.

Está em curso um ambicioso e profundo Programa de Descentralização de Competências no quadro da construção de uma Administração Pública de proximidade e sustentável. O processo visa um conjunto de princípios e requisitos comuns entre os quais impera o não aumento da despesa pública global, e relevam o incremento da eficiência e da eficácia da gestão dos recursos pelos municípios ou entidades intermunicipais, a promoção da coesão territorial e o desenvolvimento de projetos de excelência com adoção de procedimentos inovadores e diferenciados de gestão, permitindo a otimização dos serviços prestados ao nível local.

A metodologia de descentralização, em particular nas áreas sociais, passa pela implementação progressiva de projetos-piloto, através da contratualização com diversos municípios com características territoriais e sociodemográficas diversas, regulando cuidadosamente os seguintes aspetos: (i) as metas e as métricas de melhoria da qualidade do serviço prestado; (ii) a clara repartição das competências de cada entidade; (iii) um modelo financeiro que assegure o não aumento da despesa do Estado; (iv) a transferência para o município dos recursos necessários e suficientes à execução das suas competências e (v) finalmente, um mecanismo de avaliação e acompanhamento que permita a monitorização do resultado do projeto e a comparação entre municípios.

O Programa de Descentralização de Funções Sociais concretizou-se com a aprovação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que prevê a descentralização nas quatro funções sociais (educação, saúde, ação social e cultura) e que tem como características essenciais a contratualização e adesão voluntária dos municípios. Especificamente, o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, prevê: (i) implementação da descentralização de forma progressiva e faseada através de projetos-piloto, pela contratualização com diversos municípios de características territoriais e sociodemográficas diversas, ficando o eventual alargamento a outros municípios dependente da avaliação dos resultados dos projetos-piloto entretanto implementados; (ii) igualdade e não discriminação de todos os municípios interessados no processo de delegação de competências; (iii) garantia de transferência para os municípios dos recursos financeiros e patrimoniais necessários e suficientes para a prestação do serviço público contratualizado; (iv) orientação e condicionamento à melhoria da qualidade do serviço público descentralizado; (v) avaliação e monitorização dos projetos-piloto. O Decreto-Lei salvaguarda os contratos em vigor bem como as competências que, à data, já tenham sido transferidas ou delegadas para os municípios e/ou entidades intermunicipais.

A Reforma para a Partilha e Integração de Serviços dos Municípios visa o reforço da cooperação intermunicipal e o aumento da escala de intervenção e atuação dos municípios em diversas competências. Esta reforma concretiza-se num modelo diferenciado, assimétrico e de base voluntária, dado que poderão ser adotadas soluções distintas (por exemplo, agregação de municípios, entidades intermunicipais – nível NUTs3, unidades de serviços partilhados em empresas intermunicipais, serviços intermunicipalizados ou associações de fins específicos. A proposta de Programa de Ação está a ser preparada por um grupo de trabalho independente e multidisciplinar, prevendo-se o lançamento de pelo menos dois projetos-piloto de integração e partilha de serviços entre municípios.

## *8.2. Aplicar as reformas a fim de melhorar a eficácia do sistema judicial e aumentar a transparência.*

Foram implementadas reformas estruturais e introduzidas alterações onde foram identificados constrangimentos que impediam o bom funcionamento da justiça. Uma das maiores intervenções ocorreu no domínio da organização judiciária, tendo sido reestruturado o Mapa Judiciário, com o propósito de



implementar uma gestão mais eficaz, por objetivos, aproximando, ao mesmo tempo, a justiça dos cidadãos. A reforma em causa entrou em vigor em setembro de 2014, estando já implementada e em funcionamento a nova organização.

Sinaliza-se, ainda, a publicação do Novo Código do Procedimento Administrativo<sup>57</sup>, que veio dar resposta às novas exigências que têm vindo a ser colocadas à Administração Pública e, mais do que isso, ao exercício da função administrativa.

O acompanhamento da aplicação do Novo Código de Processo Civil tem também demonstrado, concretamente no domínio da ação executiva, que a reforma operada tem um impacto positivo e significativo na eficácia do sistema de justiça.

Finalmente, no quadro da promoção da transparência e do bom funcionamento das instituições, destaca-se a recente aprovação pela Assembleia da República de um conjunto de alterações ao Código Penal em matéria de corrupção.

### **I. Organização Judiciária**

O modelo organizativo resultante da reorganização do sistema judiciário<sup>58</sup> assenta em três pilares fundamentais: (i) no alargamento da base territorial das circunscrições judiciais (passa-se de 231 para 23 comarcas), (ii) na instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e (iii) na implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.

Sem perder de vista a premissa essencial da reorganização judiciária, centrada no cidadão e nas empresas, esta reforma visa melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade, apostando-se, para isso, fortemente na especialização, dotando todo o território nacional de jurisdições especializadas, pretendendo-se, assim, proporcionar uma resposta judicial ainda mais flexível e mais próxima das populações.

Esta reorganização introduz uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que permite, entre outras, a adoção de práticas gestionárias por objetivos.

No quadro da sua avaliação, foram lançadas as bases para a concretização da monitorização dos resultados de cada Tribunal. O Grupo de Trabalho para Implementação da Lei da Organização do Sistema Judiciário, através do seu Subgrupo Sectorial sobre Indicadores de Gestão, procedeu à identificação dos indicadores de gestão necessários para a monitorização da atividade dos tribunais e a aferição do grau de cumprimento dos objetivos que forem fixados. Este trabalho inspirou e orientou a construção de uma nova ferramenta informática pelo Ministério da Justiça, a qual pretende ser um sistema de sinalizadores e de alertas com dados atualizados regularmente. Este sistema, além de dar a conhecer a atividade de cada tribunal, funcionará como um “painel de navegação”, permitindo identificar pontos de estrangulamento, antecipar problemas, equacionar medidas e aferir o impacto e a eficácia das medidas de gestão adotadas.

- **Gestão por objetivos**

A reforma do mapa judiciário veio permitir que a comarca, redimensionada em função da nova matriz territorial, seja dotada de um novo modelo de gestão, que lhe atribui maior autonomia e que lhe permite a adoção de práticas gestionárias por objetivos. Efetivamente, um dos

<sup>57</sup> Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>58</sup> Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.



principais desideratos da reforma é o de permitir uma gestão, concentrada e autónoma, por cada um dos 23 grandes tribunais, segundo um modelo de gestão por objetivos, para maior eficácia e qualidade. Este modelo de gestão cabe a um «Conselho de Gestão», composto por um juiz presidente, um procurador coordenador e um administrador judiciário.

A presidência do tribunal cabe a um juiz, com competências de representação e direção da comarca, de gestão processual, administrativas e funcionais. O magistrado do Ministério Público coordenador é responsável pela direção e coordenação da atividade do Ministério Público na comarca, competindo-lhe, nomeadamente, acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para os serviços do Ministério Público. O administrador judiciário tem competências administrativas e de gestão dos serviços e equipamentos.

Por outro lado, o conselho consultivo que integra, para além dos órgãos de gestão da comarca, representantes dos juízes e dos magistrados do Ministério Público da comarca, representantes dos oficiais de justiça da comarca, representantes da Ordem dos Advogados, com escritório na comarca, representantes da Câmara dos Solicitadores, com escritório na comarca, representantes dos municípios integrados na comarca, bem como representantes dos utentes dos serviços de justiça, assegura funções consultivas e de apoio ao funcionamento da comarca, que se traduzem na participação ativa de todas as entidades tendo em vista promover a obtenção de respostas positivas às legítimas expectativas da comunidade.

Esta reorganização introduz uma agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, potenciando ganhos de eficácia e eficiência, em benefício de uma justiça mais descentralizada, de maior qualidade e mais consentânea com a realidade local.

- Rede de tribunais especializados – a justiça mais próxima do cidadão

Em cada tribunal, os cidadãos passam a ter disponível um conjunto de informações de carácter geral e processual, facilitando a interação com a justiça. Por outro lado, passam a beneficiar também da possibilidade de entregar documentos, articulados e requerimentos a partir de qualquer secção de instância central, local ou secção de proximidade, no âmbito da respetiva comarca, através do sistema informático único, independentemente do tribunal competente. Significa isto que os cidadãos podem, em qualquer ponto da comarca, manter uma relação com o tribunal do processo.

Há que salientar que a rede de cobertura nacional da justiça especializada alargou-se em benefício das populações. Esta reforma torna possível que todos os cidadãos tenham acesso a uma vasta cobertura de justiça especializada, pela criação de secções especializadas das Instâncias Centrais em todas as comarcas. Em síntese, a cobertura nacional nestas áreas especializadas aumentou em média de 22% para 81%, contribuindo claramente para uma aproximação da justiça ao cidadão.

## II. Novo Código do Procedimento Administrativo

O Novo Código do Procedimento Administrativo<sup>59</sup> veio dar resposta às novas exigências que têm vindo a ser colocadas à Administração Pública e ao exercício da função administrativa.

As soluções inovatórias consagradas visam transformar profundamente o modo de funcionamento da Administração Pública nas suas relações com os cidadãos. A relação entre cidadãos e Administração é

<sup>59</sup> Aprovado pela Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

transformada num exercício de responsabilidades, à semelhança do sucedido com o Código de Processo Civil. O dever de boa gestão é assumido como paradigma, impondo-se a realização das conferências procedimentais e a responsabilidade pelo incumprimento de prazos, bem como a adoção de códigos de conduta. A clareza e a certeza da norma jurídica constituem uma das principais linhas deste Código em benefício dos particulares.

No domínio dos princípios gerais da atividade administrativa, o novo Código procede a um alargamento do elenco já existente no anterior Código e à densificação do conteúdo dos princípios já consagrados. Destacam-se:

- a consagração expressa do princípio da boa administração;
- os princípios da eficiência, economicidade e celeridade da Administração;
- a formulação de princípios particulares ao nível da administração eletrónica;
- os princípios da responsabilidade, da administração aberta, da proteção dos dados pessoais e da cooperação leal com a União Europeia.

Em suma, o Novo Código do Procedimento Administrativo visa abrir um novo capítulo no modelo de atuação e relacionamento da Administração Pública marcado por exigências de simplificação, desburocratização, flexibilização e transparência.

### III. Impacto das Alterações ao Código do Processo Civil

O acompanhamento da aplicação do Novo Código de Processo Civil tem também demonstrado, concretamente no domínio da ação executiva, que a reforma operada em 2013 tem um impacto positivo e significativo na eficácia do sistema de justiça. Tal revela-se, nomeadamente, na redução da pendência processual<sup>60</sup>.

### IV. Legislação Anticorrupção

Foi aprovada pela Assembleia da República, a 11 de março de 2015, legislação de combate à corrupção.

As alterações constantes do diploma aprovado incluem (i) responsabilização penal das pessoas coletivas de direito público, englobando as entidades públicas empresariais e responsabilização penal das pessoas coletivas pelo crime de peculato e peculato de uso; (ii) alargamento do prazo de prescrição do crime de tráfico de influência; (iii) elevação da moldura penal do crime de tráfico de influência, criminalizando-se o tráfico de influência ativo para ato lícito e punindo-se a tentativa, e (iv) alteração do conceito de funcionário para efeitos do leque de destinatários do crime de corrupção.

Este diploma contém, ainda, alterações às seguintes leis: Lei dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos<sup>61</sup>, ajustando-se às alterações introduzidas no Código Penal; Lei do regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva<sup>62</sup>, na linha das alterações introduzidas no Código Penal; Lei que aprova medidas de combate à corrupção<sup>63</sup>, alargando o regime das garantias dos denunciadores aos trabalhadores do sector privado, bem como integrando no leque dos direitos dos

<sup>60</sup> Dados estatísticos [http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej\\_pt/destaques4485/sections/siej\\_pt/destaques4485/estatisticas-trimestrais9480/downloadFile/file/AçãoExecutiva\\_trimestral\\_20141029.pdf?nocache=1414772332.1](http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej_pt/destaques4485/sections/siej_pt/destaques4485/estatisticas-trimestrais9480/downloadFile/file/AçãoExecutiva_trimestral_20141029.pdf?nocache=1414772332.1)

<sup>61</sup> Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

<sup>62</sup> Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto.

<sup>63</sup> Lei n.º 19/2008, de 21 de abril.

trabalhadores denunciando o direito de beneficiar das medidas previstas na lei da proteção de testemunhas em processo penal; e Lei da corrupção no comércio internacional e no sector privado<sup>64</sup>. Foi também apresentado na Assembleia da República uma lei de criminalização do enriquecimento ilícito.

*8.3. Intensificar os esforços de avaliação da execução das reformas empreendidas no âmbito do Programa de Ajustamento Macroeconómico, bem como de reformas programadas e futuras. Em particular, introduzir avaliações sistemáticas e obrigatórias ex ante e ex post no processo legislativo. Estabelecer uma unidade de avaliação central a nível governamental, funcionalmente independente, que avalie e apresente semestralmente relatórios sobre a aplicação destas reformas, incluindo a coerência com a avaliação de impacto ex ante, com medidas corretivas se necessário.*

Durante o PAEF, Portugal implementou um conjunto significativo de reformas estruturais. Este processo expressa uma dinâmica de reformas que se manterá no futuro, sendo necessário proceder à avaliação do impacto macroeconómico das medidas, em particular, no que se refere aos impactos no crescimento económico e no emprego.

Tendo o acompanhamento pós-programa sido atribuído ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), do Ministério das Finanças, a responsabilidade pela definição de um modelo de avaliação das reformas estruturais implementadas e, numa segunda fase, também de reformas estruturais a implementar, recai sobre o GPEARI a coordenação do processo de avaliação e quantificação do impacto macroeconómico das reformas estruturais, podendo recorrer para tal a parcerias com o meio académico. Dada a complexidade do processo, não serão avaliadas todas as reformas em simultâneo, mas antes selecionados, em cada fase do exercício, alguns sectores-chave do pacote de reformas. O primeiro conjunto de reformas a ser avaliado abrangerá os sectores da Justiça e da Educação.

Com a nova Lei Orgânica<sup>65</sup> que estabelece as atribuições do GPEARI, em particular, as competências em termos de avaliação das reformas estruturais implementadas e a implementar em Portugal, este organismo está em condições de assegurar o processo de contratação de uma universidade de referência para a parceria referida, dando início aos trabalhos de definição da metodologia a utilizar. Pretende-se que, até ao final do terceiro trimestre de 2015, esteja disponível uma primeira versão do documento metodológico conjunto do GPEARI e da universidade contratada. Antecipa-se que o primeiro *working paper* de avaliação das reformas selecionadas esteja finalizado até ao final de 2015.

**Quadro 7. Roteiro para implementação da avaliação de reformas estruturais**

Até final do segundo trimestre de 2015	Processo de contratação de Universidade e início dos trabalhos
Até final do terceiro trimestre de 2015	Primeiro <i>draft</i> metodológico conjunto do GPEARI e da Universidade contratada
Até final do quarto trimestre de 2015	Produção do primeiro <i>working paper</i> de avaliação das reformas selecionadas

<sup>64</sup> Lei n.º 20/2008, de 21 de abril.

<sup>65</sup> Decreto Regulamentar nº 3/2015, de 15 de abril.



## IV. PROGRESSO REGISTADO RELATIVAMENTE ÀS METAS NACIONAIS DA EUROPA 2020

### Meta Nacional de Emprego para 2020

A taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos situou-se, em 2014, nos 67,6%, registando um aumento de 2,2 p.p. face a 2013 e aproximando-se da meta definida no âmbito da Estratégia Europa 2020. Uma análise mais detalhada permite ainda concluir que:

- A taxa de emprego entre os homens atingiu 71,3% e entre as mulheres 64,2%, consubstanciando assim um aumento face ao ano anterior de 2,6 p.p. e de 1,9 p.p., respetivamente;
- Por grupo etário, destaque-se o aumento significativo da taxa de emprego no grupo dos 35 aos 44 anos (3,5 p.p. face a 2013, atingindo 80,7%) e no grupo dos 25 aos 34 anos (3 p.p. face a 2013, fixando-se em 75,9%); a taxa de emprego dos jovens entre os 15 e os 24 anos situou-se em 22,4% (21,7% em 2013), apresentando ainda uma significativa margem de progressão;
- No que se refere aos níveis de escolaridade, e considerando a totalidade da população, verificou-se um aumento anual da taxa de emprego de 2,9 p.p. nos detentores de ensino superior (atingindo 73,6% em 2014) e 2,3 p.p. nos detentores de ensino secundário e pós-secundário (atingindo 63,5% em 2014); no entanto, observou-se uma diminuição de 0,8 p.p. na taxa de emprego da população com formação até ao ensino básico (3.º ciclo), fixando-se em 41% em 2014.

Quadro 8. Taxa de emprego – 20 aos 64 anos

	2011	2012	2013	2014	Meta 2020
<b>Total</b>	<b>69,1%</b>	<b>66,5%</b>	<b>65,6%</b>	<b>67,6%</b>	<b>75%</b>
<b>Homens</b>	73,2%	69,8%	68,7%	71,3%	
<b>Mulheres</b>	64,6%	63,0%	62,3%	64,2%	

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

Existe um conjunto de medidas, já descritas nas recomendações 2, 3.2, 3.3, 4.1 e 4.2, que têm vindo a contribuir para a evolução positiva deste indicador (ver Tabela 3).

### Meta Nacional de I&D 2020

Em termos globais, como reconhece a OCDE no *Science, Technology and Industry Outlook* de 2014, a política de I&D em Portugal centra-se atualmente na promoção da excelência no sistema de investigação, uma vez que as necessidades de expansão quantitativa já foram em grande parte superadas. Têm sido privilegiados os apoios públicos a atividades de I&D de elevado mérito, selecionados através de concursos competitivos, tendo em vista o aumento da competitividade internacional da ciência produzida em Portugal. Acresce, ainda, o apoio à sustentabilidade do sistema de Investigação e Inovação (I&I) e a aproximação ao tecido empresarial.

Com a aprovação da Estratégia de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente, a meta para a despesa em I&D em percentagem do PIB em 2020 foi revista e fixada em 2,7%.

A primeira estratégia de I&I de Portugal foi formulada com forte envolvimento de *stakeholders* da academia e das empresas que participaram nas Jornadas Nacionais de Reflexão Estratégica e nos *ateliers* e grupos de trabalho promovidos por cada uma das regiões. A EIIEI visa o desenvolvimento de todo o sistema de investigação e inovação de um modo sustentável, reduzindo as fragilidades identificadas no diagnóstico ao sistema<sup>66</sup> de I&I e respetiva análise SWOT. Entre as debilidades constam a insuficiente colaboração entre as instituições de I&D e as empresas, associada a um tecido empresarial constituído por empresas de pequena e média dimensão, centrado na produção de bens e serviços de baixa ou média intensidade tecnológica.

Foram identificados cinco eixos de intervenção prioritária (Tecnologias Transversais e Suas Aplicações; Indústrias e Tecnologias de Produção; Mobilidade, Espaço e Logística; Recursos Naturais e Ambiente; Saúde, Bem-estar e Território) relacionados com áreas de especialização científica, tecnológica e económica nas quais Portugal já é internacionalmente competitivo ou detém potencial para o vir a ser. Nomeadamente, aposta-se na economia verde, na economia digital, bem como no desenvolvimento da economia do mar. A EIIEI está alinhada com a Europa 2020, com os programas e temas do Horizonte 2020 e com o reforço de Portugal no Espaço Europeu de Investigação. Centra-se na mobilização da investigação pública para o aumento da competitividade, no reforço da investigação empresarial, no reforço da colaboração interinstitucional e na internacionalização, de modo a aumentar as atividades de elevado valor acrescentado com potencial exportador.

Para uma meta de 2,7% da intensidade de I&D em 2020, o valor estimado para a implementação da estratégia é de 18.274 milhões de euros, com o investimento do sector público em percentagem do PIB a atingir 0,94% e o das empresas 1,7%, em 2020. A sustentabilidade do sistema de I&I assenta num esforço continuado dirigido à qualidade e à competitividade internacional, no aumento do peso de doutorados no sector das empresas e na criação de massa crítica nas áreas estratégicas identificadas.

### i) Medidas de política e ações

Um dos desafios é a promoção de emprego altamente qualificado que retenha talento em Portugal. Uma das linhas de ação prioritárias no Portugal 2020 é a inserção de doutorados nas empresas, de modo a aumentar o volume e a qualidade das atividades de I&D no sector produtivo (que têm uma expressão muito reduzida face à média europeia). O acréscimo da I&D empresarial é crucial, quer para melhorar a capacidade inovadora da economia, quer para potenciar a produtividade no longo prazo. Concomitantemente, pretende-se promover a utilização pelas empresas dos resultados alcançados pelo

<sup>66</sup> [http://www.fct.pt/esp\\_inteligente/docs/SWOT\\_FCT\\_2013\\_Pt.pdf](http://www.fct.pt/esp_inteligente/docs/SWOT_FCT_2013_Pt.pdf)

sistema público de investigação, nomeadamente através de atividades colaborativas entre os dois sectores.

Para a retenção de recursos altamente qualificados em Portugal e para o desenvolvimento de capacidades adequadas para as empresas, foi promovida a contratação (aberta a empresas) de investigadores doutorados internacionalmente competitivos, através do Programa Investigador-FCT. De 2012 a 2014, foram contratados 596 doutorados, nacionais e não nacionais (16%), selecionados por painéis de peritos internacionais, com aplicação de exigentes critérios de seleção baseados no mérito.

No sentido de estimular a contratação de doutorados nas empresas, foram introduzidas alterações no Sistema de Incentivos Fiscais (SIFIDE)<sup>67</sup>, com a inclusão de um incremento no apoio, caso se verifique a contratação desses investigadores pelas empresas. Paralelamente, desde 2012, existe apoio a programas doutorais baseados em consórcios de universidades e empresas, com vista a promover uma maior adequação da formação doutoral às necessidades das empresas e a preparar uma nova geração de doutorados para o mercado não académico. Neste contexto, foram apoiados 7 Programas Doutorais em Ambiente Empresarial, selecionados por avaliação internacional competitiva, envolvendo 7 universidades e 40 empresas.

Como exemplo das medidas tomadas para promover a comercialização dos resultados da investigação pública, salientam-se 5 iniciativas, desenvolvidas no âmbito da FCT em colaboração internacional:

- o *Global Start-up Programme* realizou 3 concursos, dos quais resultou apoio a 19 empresas de um universo de 82 concorrentes, com um financiamento médio de 0,75 milhões de euros por ano;
- a *University Technology Enterprise Network* é uma rede de transferência e comercialização de conhecimento, atualmente composta por 4 incubadoras, 45 empresas parceiras, 6 parques tecnológicos, 92 unidades de transferência de tecnologia e 27 estágios;
- colaboração com a Universidade americana de *Carnegie-Mellon* (2013-2014) em programa de apoio a projetos de empreendedorismo para a comercialização de conhecimento e a transferência;
- desenvolvimento de programas para o desenvolvimento de propostas piloto (*Test-bed*) e para a aceleração dos negócios em parceria com o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT);
- desenvolvimento de uma linha da promoção da transferência de conhecimento com o apoio da Agência Espacial Europeia, com um financiamento de 14 projetos demonstradores e 8 estudos de viabilidade. Neste âmbito, está previsto o lançamento de uma incubadora para apoio a *start-ups* em 2015.

## ii) Progresso alcançado no Espaço Europeu de Investigação

Portugal tem vindo a evoluir de modo eficaz no Espaço Europeu de Investigação. Os aspetos mais relevantes para cada objetivo do Espaço Europeu de Investigação são os seguintes:

- Melhoria da qualidade e a eficácia do sistema nacional de I&D

Todas as componentes e estruturas do sistema de apoio à formulação das políticas de I&D estão atualmente em funcionamento regular, nomeadamente o aconselhamento, através dos Conselhos Nacionais para a Ciência e a Tecnologia e o Empreendedorismo e Inovação (criados em 2012). Existe ainda um grande envolvimento dos *stakeholders* na preparação das

<sup>67</sup> Lei n.º 83-C/2013 de 31 de dezembro.

Estratégias de I&I (nacional e regionais). A avaliação internacional e competitiva é uma prática enraizada em Portugal para a concessão do financiamento público para I&D.

O total do financiamento competitivo para I&D em Portugal em 2013 foi de 22% (ERA *Progress Report* 2014).

- Cooperação transnacional ótima e eficaz

Portugal tem participado ativamente em vários instrumentos europeus, desde os instrumentos de Programação Conjunta (3 em 10), Artigos 185 (4), às *European Research Area Networks* (ERA-NETs) (59, das quais 31 em curso), maioritariamente em tópicos alinhados com áreas estratégicas nacionais.

Portugal é membro da maioria das grandes organizações científicas e tecnológicas europeias e aprovou o primeiro Roteiro Nacional de Infraestruturas de I&D, em 2013 (40 infraestruturas, 58% das quais alinhadas com o *European Strategy Form on Research Infrastructures* (ESFRI)).

A competitividade nos programas europeus de apoio à investigação aumentou significativamente em 2012 e 2013: 42% do total de fundos FP7 para Portugal foram alcançados nestes dois anos. Esta tendência manteve-se em 2014, nos primeiros concursos do Horizonte 2020, onde Portugal captou, até janeiro de 2015, 1,84% dos fundos disponíveis, para uma média de 1,17% no total FP7.

- Mercado de trabalho e emprego científico aberto

Os procedimentos para recrutamento de investigadores são abertos e transparentes, com comités de seleção internacionais.

- Igualdade de género

Com a exceção no que se refere à presença feminina em posições de liderança em instituições de ensino superior, onde Portugal tem um dos valores mais baixos da UE (7,3%), a igualdade de género é uma realidade em Portugal.

- Circulação de conhecimento científico ótima, acesso e transferência de conhecimento

Lançamento de uma política de acesso aberto para as publicações (adotada pela FCT em maio de 2014); consolidação e criação de quatro repositórios nacionais para amplo acesso às publicações pelo sistema nacional de I&I.



## Meta de Redução de Emissão de Gases de Efeito de Estufa

Portugal tem como objetivo limitar o crescimento das suas emissões fora do Comércio Europeu de Licença de Emissões (CELE) a mais 1% até 2020, tendo como base o ano de 2005.

Os valores relativos aos anos de 2010, 2011 e 2012 (respetivamente 5%, -9% e -11%, sempre face a 2005) indicam uma redução cada vez mais expressiva das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), mantendo-se, em 2013, o valor de -11%. A crise económica e financeira justifica parte desta redução, mas devem igualmente ser valorizados os ganhos em eficiência energética, que se traduzem numa redução da intensidade carbónica da economia, especialmente em matéria de redução de emissões.

Face a esta tendência, e considerando-se as projeções verificadas no âmbito dos trabalhos de elaboração do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2020), considera-se que a meta para 2020 será atingida.

Uma das medidas mais relevantes em curso neste âmbito é o Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPiC), que estabelece os objetivos da política climática nacional no horizonte 2030, articulando diversos instrumentos. Esta medida entrará em vigor no segundo semestre de 2015. O QEPiC tem como visão uma economia competitiva, resiliente e de baixo carbono, estabelecendo um novo paradigma de desenvolvimento para Portugal num contexto de Crescimento Verde. O QEPiC engloba o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2020-2030), a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (2020), o Sistema Nacional para Políticas e Medidas, o Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos, bem como as dimensões de governação e financiamento.

Na vertente de mitigação das alterações climáticas, o PNAC 2020-2030 promove a transição para uma economia competitiva e de baixo carbono, designadamente através da redução de emissões de GEE. Estabelece uma meta de redução de emissões de GEE de 18% a 23% em 2020 e de 30% a 40% em 2030, ambas em relação a 2005, colocando Portugal numa trajetória de redução de emissões de longo prazo em linha com os objetivos europeus. Este objetivo é assegurado envolvendo toda a sociedade e dinamizando a alteração de comportamentos através da promoção de novas tecnologias e da adoção de boas práticas, da eficiência energética e do fomento de fontes de energia renovável, visando, nomeadamente, a redução da dependência energética, da eficiência no uso de recursos e do fecho do ciclo de materiais.

O QEPiC deverá ainda contribuir para que Portugal mantenha uma posição de liderança internacional em matéria de políticas climáticas. De acordo com *Climate Change Performance Index* (2015), Portugal é atualmente o quarto país com melhor desempenho em matéria de ação climática num ranking de 58 países que, no total, são responsáveis por mais de 90% das emissões de GEE.

Também o Compromisso para o Crescimento Verde (CCV)<sup>68</sup> se apresenta como uma medida com relevância no âmbito desta meta, estando alinhado com os cenários de referência do PNAC 2020-2030, bem como com o cumprimento dos objetivos 2020 para a redução do nível de emissões de GEE.

A Reforma da Fiscalidade Verde<sup>69</sup>, que entrou em vigor a janeiro de 2015, definiu um conjunto de medidas de carácter fiscal que merece destaque no quadro dos objetivos ambientais para o horizonte de 2020: taxa de carbono, agravamento do imposto sobre veículos (ISV), majoração de custos com

<sup>68</sup> Ver Capítulo 5.

<sup>69</sup> Ver Capítulo 5.

eletricidade nos transportes públicos, incentivos aos carros elétricos, dedução do IVA em viaturas elétricas e incentivo ao *bike-sharing* e *car-sharing*.

Por fim, ao abrigo do programa Promover a Mobilidade Sustentável, prevê-se a substituição de 1200 veículos por veículos elétricos, na renovação da frota da Administração Pública, até 2020, em contexto de gestão centralizada de frota pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP).

### Meta de Energia Renovável

Os valores mais recentes relativos à percentagem de energias renováveis no consumo de energia final referem-se a 2013, tendo Portugal alcançado 25,7%. Portugal encontra-se, assim, acima da trajetória indicativa para 2013-2014 (de 23,7%), que visa atingir o objetivo nacional de 31% em 2020.

Este caminho é evidenciado, nomeadamente, no Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis<sup>70</sup> e no Compromisso para o Crescimento Verde, que promove o reforço do peso das energias renováveis no consumo final bruto de energia (31% em 2020 e 40% em 2030), em linha com o objetivo proposto por Portugal no pacote Energia-Clima 2030.

---

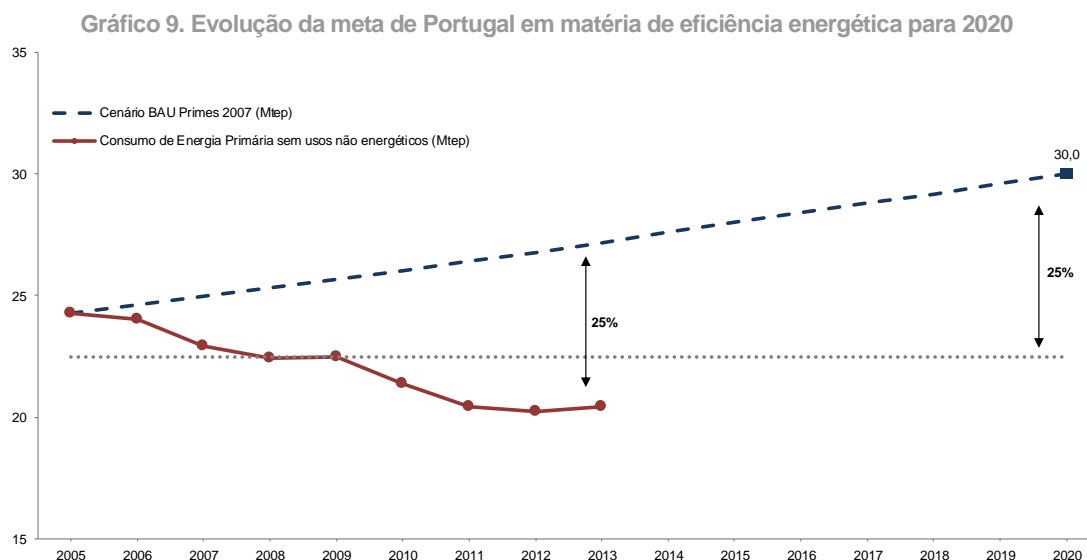
<sup>70</sup> Resolução de Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 28 de fevereiro.

### Meta Nacional de Eficiência Energética

Para o horizonte 2020, e à luz da Diretiva Eficiência Energética<sup>71</sup>, o objetivo foi redefinido para um limite máximo ao Consumo de Energia Primária (CEP) em 2020 (com base em projeções do modelo PRIMES para a Comissão Europeia realizadas em 2007 – *Baseline* 2007), equivalente a uma redução de 20% ( $\leq 24,0$  Mtep, excluindo usos não-energéticos, em 2020).

São elementos enquadradores desta meta o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE)<sup>72</sup> e o Compromisso para o Crescimento Verde, que prevê o cumprimento do PNAEE. O PNAEE estabeleceu uma meta mais ambiciosa de redução do CEP, que corresponde a 25% até 2020, em relação ao mesmo *baseline* de referência, o que equivale a 22,5 Mtep (excluindo usos não-energéticos), e uma redução de 30% no consumo de energia final na Administração pública.

Em 2013, Portugal alcançou um valor de 20,4 Mtep em CEP (sem usos energéticos). Como se pode ver na figura seguinte, face à trajetória prevista para 2020 ( $\leq 22,5$  Mtep), em 2013 verificou-se uma redução de 25%.



Fonte: Direção Geral de Energia e Geologia.

No respeitante ao Compromisso para o Crescimento Verde, além de prever o cumprimento do PNAEE, ainda estabelece como meta uma redução de 30% sobre a *baseline* energética em 2030, apresentando um conjunto de medidas que pretendem aumentar a eficiência energética, que vão além do PNAEE. Para o efeito de monitorização, estabelece como indicador a Intensidade Energética (tep/milhões de euros PIB), prevendo-se uma redução média anual até 2030 de 1,1%, atingindo-se 134 tep/milhões de euros PIB em 2020 e 107 tep/milhões de euros PIB em 2030. Em 2013, a intensidade energética foi de 129 tep/milhões de euros PIB.

<sup>71</sup> Diretiva n.º 2012/27/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro, relativa à eficiência energética.

<sup>72</sup> Resolução de Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 28 de fevereiro.

### Meta Nacional de Abandono Escolar Precoce

O indicador de abandono precoce da educação e formação tem assinalado notáveis progressos, tendo reduzido para menos de metade nos últimos 10 anos.

O Quadro 5 ilustra o decréscimo da percentagem da população em abandono precoce da educação e formação na faixa etária dos 18-24 anos, constatando-se que essa percentagem passou de 44,2% em 2001 para 17,4% em 2014.

**Quadro 9. Percentagem da população em abandono precoce da educação e formação na faixa dos 18-24 anos**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
34,9	30,9	28,3	23	20,5	18,9	17,4

Fonte: Eurostat.

De acordo com o relatório *Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures*, publicado em novembro de 2014 pela *Eurydice* e *Cedefop*, apenas 3 países - Espanha, Malta e Portugal - reduziram mais de 6 p.p. no indicador de abandono escolar entre 2009 e 2013. Entre estes, a redução verificada em Portugal é a mais expressiva (12,0 p.p., face às reduções de 6,3 p.p. em Malta e de 7,3 p.p. em Espanha).

Os serviços do Ministério da Educação e Ciência asseguram, de forma articulada, a recolha, análise e acompanhamento dos dados:

- a Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência procede à recolha, em cada trimestre, do número de alunos que estão em risco de abandonar a escola devido a um elevado nível de absentismo e, no final do ano letivo, o número de alunos que abandonaram a escola. Estes dados são agregados por regiões, escolas e por níveis de ensino e ficam disponíveis na plataforma de *business intelligence* disponível para as entidades do Ministério da Educação e Ciência;
- a Direção-Geral da Educação realiza análises detalhadas nas escolas com contexto menos favorecido. Estas análises fornecem informações mais detalhadas sobre os alunos em risco de abandono e sobre as medidas implementadas pelas escolas para o acompanhamento destes alunos.

Os resultados que Portugal hoje apresenta são fruto das medidas descritas na Recomendação Específica 4.1.

### Meta Nacional para Ensino Superior

Neste indicador tem-se assistido a uma progressão assinalável. Tal como se pode observar no Quadro seguinte, a percentagem da população com qualificação ao nível do ensino superior na faixa etária dos 30-34 anos passou de 26,7% em 2011 para 31,3% em 2014, tendo-se registado uma taxa de crescimento de aproximadamente 17%.

**Quadro 10. Percentagem da população com qualificação ao nível do ensino superior na faixa etária dos 30-34 anos**

2011	2012	2013	2014
26,7[1]	27,8	30,0[1]	31,3

[1] Dados revistos pelo INE com base nos Censos 2011.

Fonte: INE.

Os resultados refletem o alargamento do universo potencial de candidatos com ingresso no ensino superior. Em particular, destaca-se a abertura à possibilidade de acesso ao sistema a maiores de 23 anos, integrados ou não no mercado de trabalho.

Para estes resultados contribuiu também o desenvolvimento de uma política ativa de ação social direta, através da atribuição de bolsas de estudo a estudantes economicamente carenciados com aproveitamento académico, que também constituiu um instrumento privilegiado de combate ao abandono escolar no ensino superior. O financiamento da ação social escolar tem crescido, apoiando-se em 2013/2014 aproximadamente 62.000 estudantes, número que se prevê manter para o ano letivo 2014/2015.

**Quadro 11. Número de bolseiros, valor médio das bolsas e despesa total com bolsas**

Ano letivo	Número de bolseiros	Bolsa média (com complementos)	Despesa
		(euros)	
2011-2012	56 040	1 964,14	110 070 203,10
2012-2013	58 441	2 016,67	118 216 783,70
2013-2014	62 273	2 046,07	127 077 724,73
2014-2015 [1]	60 378	2 056,55	123 884 160,90

[1] Dados provisórios de 2 de Abril de 2015. O período de candidaturas e análise decorre ininterruptamente até final de maio.

Fonte: Direção Geral do Ensino Superior.

No sentido de combater o abandono escolar no ensino superior, aumentar o número de diplomados e promover a ativação de jovens NEET, procedeu-se à criação o Programa “Retomar”, que consiste em permitir o regresso à educação e formação, num contexto de Ensino Superior, de estudantes que pretendam completar formações anteriormente iniciadas ou realizar uma formação diferente. O programa, integrado na Garantia para a Juventude, permitiu apoiar o regresso de cerca de 200 estudantes ao ensino superior no ano letivo 2014-2015.

A tendência positiva verificada nas metas referidas, a par do conjunto de outras reformas, permitirá uma convergência sustentada com os grandes objetivos de 2020, nomeadamente o alcance da meta de 40% da população com qualificação ao nível do ensino superior na faixa etária dos 30-34.

### **i) Mais empregabilidade e diversificação da oferta formativa no Ensino superior**

A aposta na qualidade dos diplomados de nível superior e da investigação feita nas instituições de ensino superior continuam a ser uma aposta estratégica. Neste sentido, reafirma-se a necessidade de se intensificar a adequação da oferta à diversidade da procura e às necessidades do país em quadros qualificados, bem como a necessidade de se consolidar a aposta feita na otimização do uso dos recursos disponíveis, na racionalização da rede de instituições e na sua internacionalização.

Um dos instrumentos de racionalização da oferta formativa utilizado foram as orientações do Governo em matéria de fixação de vagas para cursos ministrados por Instituições de Ensino Superior públicas. Nesse âmbito, deu-se um primeiro passo em 2012 no sentido de adaptar a oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho nacional, tendo em conta as taxas de empregabilidade por curso e por Instituições do Ensino Superior registadas à data. Foi também incluída uma recomendação no sentido de serem privilegiados cursos nas áreas de Ciências, Engenharia, Tecnologia, Matemática e Informática. Estes princípios continuaram presentes na fixação das vagas para o ano letivo 2014-2015.

Foi criado o Portal InfoCursos<sup>73</sup>, uma plataforma informática que reúne informação sobre todos os cursos de licenciatura e mestrado integrado ministrados em Portugal. A plataforma apresenta dados caracterizadores de cada curso em termos do concurso nacional de acesso, concursos locais e concursos institucionais, ao ensino superior público e privado, e reúne vários indicadores estatísticos<sup>74</sup>. Este portal faz parte do esforço que tem sido feito para uma maior transparência em matéria de oferta formativa de nível superior.

### **ii) Criação de um ciclo curto de Ensino Superior – Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP)**

Tendo em vista otimizar o uso dos recursos formativos disponíveis no ensino superior, nomeadamente ao nível do ensino politécnico, e aumentar o número de diplomados com um curso de ensino superior, procedeu-se à criação de uma formação curta de ensino superior, a ministrar em ambiente politécnico, com a duração de 4 semestres (120 ECTS<sup>75</sup>), conferente de uma qualificação de nível 5 do Quadro Europeu de Qualificações e de uma qualificação de nível 5 do *International Standard Classification of Education*. Para entrada em funcionamento no ano letivo 2014/2015 registaram-se 112 cursos.

<sup>73</sup> <http://infocursos.mec.pt/>

<sup>74</sup> Entre estes, destacam-se a distribuição dos estudantes consoante as vias de ingresso no curso; o percentil médio dos estudantes à entrada do curso, em termos de notas nas provas de ingresso; as taxas de abandono, mudança de curso e transferência, matrícula e inscrição em vigor após a primeira matrícula dos alunos no curso um ano após a sua primeira matrícula. Mostra também a distribuição dos alunos por género e idade, a distribuição das classificações finais à saída do curso e a relação entre o número de inscritos como desempregados nos centros de emprego, com base nos registos no Instituto do Emprego e Formação Profissional, e o número de diplomados, curso a curso, entre outros parâmetros.

<sup>75</sup> European Credit Transfer and Accumulation System.

Quadro 12. Cursos técnicos superiores profissionais registados por áreas de educação e formação

Área de educação e formação	Número de TeSP registados	%	Número máximo de estudantes a admitir em cada ano letivo	%
21 - Artes	11	10%	277	9%
34 - Ciências empresariais	40	36%	1328	41%
42 - Ciências da Vida	2	2%	45	1%
48 - Informática	15	13%	400	12%
52 - Engenharia e técnicas afins	9	8%	275	8%
54 - Indústrias transformadoras	1	1%	34	1%
58 - Arquitetura e construção	4	4%	80	2%
62 - Agricultura, Silvicultura e Pescas	4	4%	105	3%
76 - Serviços sociais	9	8%	225	7%
81 - Serviços pessoais	13	12%	386	12%
85 - Protecção do ambiente	2	2%	60	2%
86 - Serviços de segurança	1	1%	20	1%
84 - Serviços de transporte	1	1%	20	1%
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>100%</b>	<b>3255</b>	<b>100%</b>

Fonte: Direção Geral do Ensino Superior (situação a 19 de março de 2015).

(<http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/OfertaFormativa/CTESP>).

As principais áreas de educação e formação dos cursos já criados são as ciências empresariais e a informática, num total de 3.255 vagas já disponíveis. No que respeita à articulação destas novas ofertas com o mercado de trabalho, existem já 1.629 empresas e organismos que asseguram estágio, num total de 4.097 estágios assegurados.

Encontram-se em análise, e a aguardar decisão, cerca de 459 pedidos de registo de criação de novos TeSP para entrada em funcionamento em 2015-2016. O objetivo é atingir os 35 mil diplomados até 2020.

### iii) Reforço da capacidade e atratividade das Instituições de Ensino Superior

No sentido de reforçar a capacidade das Instituições Ensino Superior e de otimizar a qualidade do seu trabalho e a contribuição que podem dar para o aumento da competitividade do país, foram concretizadas várias medidas:

- Procedeu-se à criação do “Programa + Superior”, que visa incentivar e apoiar a frequência do Ensino Superior em certas regiões por estudantes residentes noutras regiões. Este programa assume como objetivos estratégicos melhorar o preenchimento de vagas em instituições de Ensino Superior com menor procura e promover a coesão territorial pela atração de população jovem para regiões em perda demográfica. Foi alcançada a meta de mil estudantes com bolsa de mobilidade atribuída, meta essa que se renovará para o próximo ano letivo.
- Tendo em conta as Linhas de Orientação Estratégica para o Ensino Superior e a necessidade de reorganização da rede, está a proceder-se a uma densificação da figura jurídica do consórcio entre Instituições de Ensino Superior. Sem prejuízo da identidade própria e da autonomia das instituições, pretende-se fomentar a criação de consórcios ambiciosos, numa lógica de aprofundamento da qualidade, de diversificação das experiências educativas e da melhor satisfação das necessidades, reforçando a coordenação entre as instituições e a partilha de objetivos. Os consórcios visam fundamentalmente a cooperação nas áreas do ensino e da investigação, a coordenação das ofertas, a coordenação e partilha de recursos humanos, materiais e serviços e a mobilidade de estudantes, pessoal docente e não docente. O projeto de Decreto-Lei que regula os consórcios encontra-se em fase de discussão pública.



- Encontra-se em fase de discussão o novo modelo de financiamento do Ensino Superior. Tal como já elencado nas Linhas de Orientação Estratégica para o Ensino Superior, o novo modelo de financiamento deve tender a satisfazer as seguintes características: (i) financiamento de cada instituição com base num conjunto de serviços educativos ajustado à procura e às necessidades previsíveis; (ii) financiamento modulado pela consideração de fatores de qualidade, à medida que existam indicadores auditáveis de qualidade e eficiência do processo educativo baseado na aprendizagem (valor acrescentado) dos graduados, produção de conhecimento, transferência de conhecimento e melhoria da gestão e (iii) incentivo à consolidação das instituições e das unidades orgânicas mais pequenas.
- Por sua vez, a aposta na internacionalização do ensino superior é também uma prioridade no reforço da capacidade e atratividade das Instituições de Ensino Superior. Neste sentido, o Ministério da Educação e Ciência, em colaboração com o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, apresentou o relatório «Uma estratégia para a Internacionalização do Ensino Superior Português». De acordo com esta estratégia, foram já dados dois passos importantes. O primeiro diz respeito à aprovação do estatuto do estudante internacional<sup>76</sup>, assegurando-se às instituições de ensino superior portuguesas a criação de condições adequadas para poderem atrair mais estudantes estrangeiros para a realização de um primeiro ciclo, designadamente através de um regime de acesso e ingresso próprio, bem como um procedimento específico de fixação de propinas, obrigatoriamente ligado ao custo real da formação frequentada, sendo o mesmo aplicável a partir do ano letivo de 2014-2015. O segundo prende-se com a preparação e implementação do Programa *Study in Portugal*, dirigido à atração de estudantes internacionais.

---

<sup>76</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março.

### Meta Nacional de Redução de Pobreza

No contexto do compromisso assumido pela Comissão Europeia e pelos Estados-Membros de “*retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social até 2020*”, Portugal adotou como meta nacional a redução de pelo menos 200 mil pessoas em situação de pobreza até 2020.

A nível europeu, esta meta é baseada numa combinação de três indicadores: (i) número de pessoas em risco de pobreza monetária relativa e/ou (ii) número de pessoas em privação material severa e/ou (iii) indivíduos a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho<sup>77</sup>. Analisando o indicador integrado para a monitorização da meta nacional, e de acordo com o inquérito realizado em 2014<sup>78</sup>, Portugal apresenta um comportamento mais favorável quando comparamos com 2013, ano em que a taxa de desemprego foi mais expressiva (no 1.º trimestre de 2013). Ainda muito recentemente, a Comissão Europeia enfatizou a influência do desemprego e da crise no mercado de trabalho como sendo os principais fatores a contribuir para o agravamento da pobreza e da exclusão social, pelo que a inversão desses indicadores justifica que, em 2014, existam 2.863 mil indivíduos a nível nacional em situação de pobreza e/ou exclusão, menos 16 mil que no ano anterior.

Recorde-se, no entanto, que a meta assumida por Portugal tinha na sua génese o indicador risco de pobreza monetária, sendo este ainda o indicador que maior peso tem na composição do indicador integrado.

Quadro 13. População em risco de pobreza e/ou exclusão social, Portugal, 2010-2014

Indicador	Unid.	2010	2011	2012	2013	2014 (Po)
Em risco de pobreza e/ou exclusão social	(1000)	2 693	2 601	2 665	2 879	2 863
	%	25,3	24,4	25,3	27,5 Rc	27,5
Em risco de pobreza monetária	(1000)	1 903	1 919	1 887	1 966	2 030
	%	17,9	18,0	17,9	18,7	19,5
Em privação material severa	(1000)	958	881	910	1148	1108
	%	9,0	8,3	8,6	10,9	10,6
Intensidade laboral per capita muito reduzida	(1000)	700	666	791	950	934
	%	8,6	8,3	10,1	12,2	12,2

Po - Valor provisório; Rc - Valor retificado.

Fonte: EU-SILC 2008-2012, Eurostat; ICOR 2014 (INE) para os anos 2013 e 2014.

Quanto ao indicador que reflete a falta forçada de pelo menos 4 de uma lista de 9 itens relativos a necessidades económicas e bens duráveis das famílias, a privação material severa, verificou-se no ano em análise um recuo face a 2013 em cerca de 40 mil indivíduos.

O último indicador apresentado pretende refletir a situação laboral das famílias, nomeadamente a dificuldade no acesso ao mercado de trabalho. De acordo com os últimos inquéritos, a proporção da população a viver em agregados familiares com muito baixa intensidade de trabalho tem vindo a aumentar, apresentando, contudo, alguma estabilidade no último ano. Ainda assim, em valores absolutos, verificou-se em 2014 um recuo em cerca de 16 mil indivíduos, face ao ano transato.

<sup>77</sup> Da combinação dos 3 indicadores resulta o indicador integrado ‘Risco de Pobreza e Exclusão Social’. Risco de pobreza: indivíduos que vivem com menos de 60% da mediana do rendimento nacional por adulto equivalente, após transferências sociais. Privação material severa: indivíduos que acumulam pelo menos 4 das 9 situações de privação definidas. Indivíduos em agregados com muito baixa intensidade de trabalho: indivíduos entre 0-59 anos que vivem em agregados onde os adultos trabalharam, no ano de rendimento, menos de 20% do seu potencial total de trabalho.

<sup>78</sup> Os últimos dados disponíveis dizem respeito ao ICOR 2014 (dados provisórios).

O comportamento dos indicadores acima descritos insere-se numa conjuntura durante a qual Portugal foi confrontando com uma crise económica que, conjuntamente com um programa de ajustamento particularmente exigente, teve repercussões inevitáveis sobre a exclusão social, que desde o primeiro momento, o Governo pretendeu mitigar. A maior exposição dos agregados familiares a situações de pobreza e exclusão social decorreu, em primeira instância, da menor participação no mercado de trabalho e do aumento do desemprego e da sua duração, sendo particularmente afetados os agregados com crianças a cargo. Foi precisamente para atender a esses grupos mais vulneráveis que foi criado o Programa de Emergência Social (PES), ainda durante o ano de 2011, para ampliar a rede de solidariedade e conseguir responder à pressão social decorrente do exigente ajustamento referido. Entre outras medidas procurou atender-se aos mais idosos, aumentando as pensões mínimas, sociais e rurais, que tinham sido congeladas; reforçou-se a cobertura no desemprego, que hoje, segundo os mais recentes dados do IEFP, é 7% superior à de 2010; majorou-se o subsídio de desemprego para casais com filhos a cargo nessa situação, o que a, par com outras medidas, terá permitido, como referido pelo INE, o aumento em 0,5% p.p. do contributo das transferências sociais. De igual modo, atendeu-se, de forma prioritária, aos portugueses com deficiência e reforçou-se a sustentabilidade e resposta das instituições sociais. Na verdade, o contexto de ajustamento económico e financeiro vivido repercutiu-se a nível social, ampliando os desafios colocados às intervenções públicas nos domínios da inclusão social e do emprego, da educação e da saúde. Por outro lado, as repercussões teriam sido mais significativas se não tivessem existido estas medidas preventivas.



## V. MEDIDAS ADICIONAIS E USO DE FUNDOS ESTRUTURAIS

### FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO (FEEI)

#### i) Acordo de Parceria (Portugal 2020) e Programas Operacionais 2014-2020

Após uma fase de negociação informal intensa com a Comissão Europeia durante 2013, o início de 2014 marcou o arranque do diálogo formal para o estabelecimento do Acordo de Parceria “Portugal 2020” (PT 2020), instrumento estratégico para o ciclo de programação 2014-2020.

Portugal aplicou o princípio da parceria no desenvolvimento do quadro estratégico e programático do Portugal 2020, envolvendo os serviços da Administração Pública e a Assembleia da República, várias entidades da sociedade civil, nomeadamente, o Conselho Económico e Social, a Comissão Permanente de Concertação Social, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o público em geral.

O PT 2020 foi assinado em 30 de julho e engloba os cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)<sup>79</sup>. Está estruturado em quatro domínios temáticos e dois domínios transversais (reforma da Administração Pública e territorialização das intervenções), refletindo uma forte sintonia com as prioridades da Estratégia Europa 2020:

- competitividade e internacionalização da economia, onde se privilegiará o apoio à mudança do perfil de especialização produtiva, ao reforço das competências e estratégias das PME e à melhoria das condições de contexto à atividade empresarial;
- inclusão social e emprego, com Portugal a continuar a empenhar-se na redução do número de pessoas em risco ou em situação de pobreza/exclusão social e no combate ao desemprego, executando também o Plano Nacional de Implementação da Garantia Jovem (entregue à Comissão Europeia no final do ano passado) para aumentar o emprego jovem, fazendo uso dos recursos disponíveis no âmbito do Fundo Social Europeu e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens;
- capital humano, através da redução do abandono escolar precoce, do aumento da população com diploma do ensino superior, aposta na qualidade da formação e na empregabilidade;
- sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, destinado a apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono, a adaptação às alterações climáticas e a proteção do ambiente.

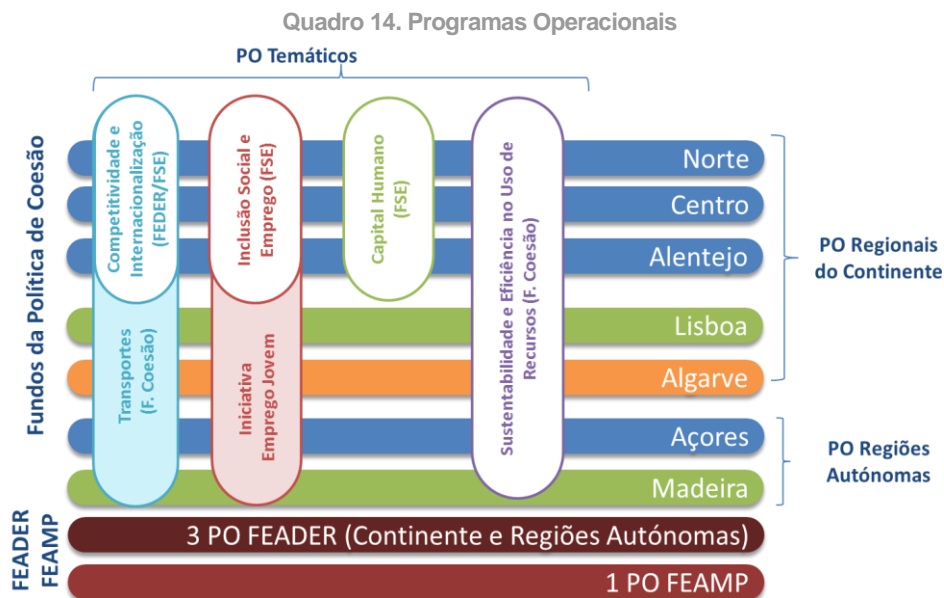
O ano de 2014 ficou, também, marcado pela intensa negociação dos Programas Operacionais (PO), com a aprovação de todos os Programas financiados pelos Fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) e pelo FEADER no final do ano.

Ainda em 2014 foram lançados os primeiros concursos do Portugal 2020 (reconhecimento de Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial, pré-qualificação de parcerias no âmbito do processo de

<sup>79</sup> Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e Pescas (FEAMP).

implementação do instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária ou projetos de Qualificação e Internacionalização das PME).

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



## ii) Os FEEI e o PNR

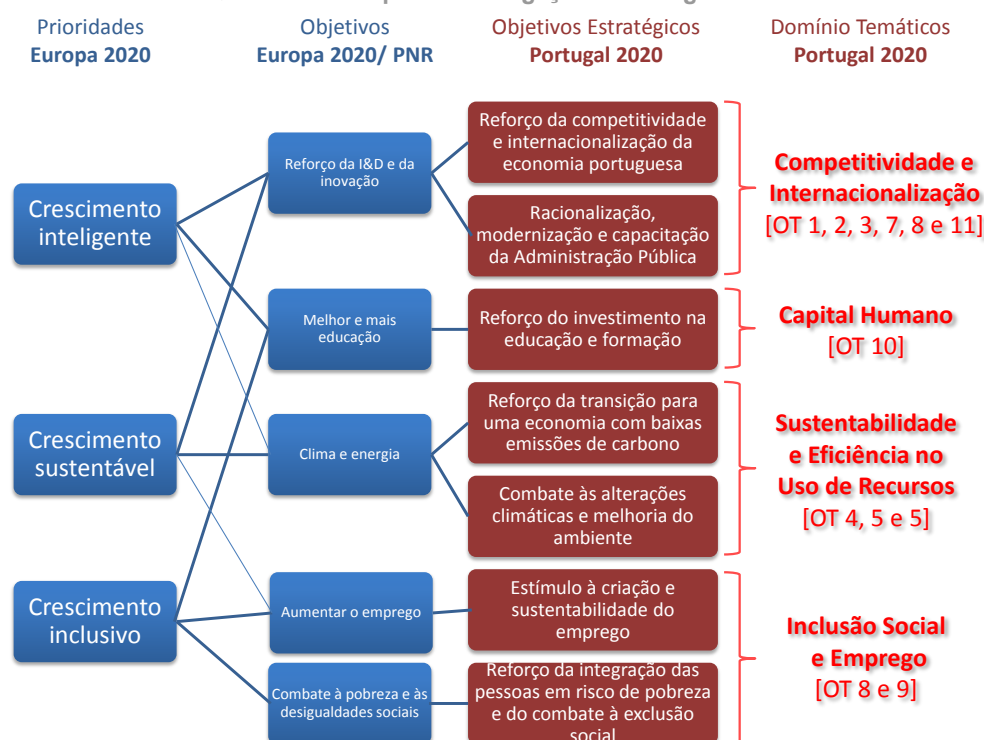
Os FEEI serão, entre 2014 e 2020, um instrumento essencial de apoio ao desenvolvimento do País e à correção das assimetrias regionais que ainda persistem. A aplicação dos vários instrumentos programáticos deste novo ciclo visa, entre outros, (i) garantir uma maior coordenação de políticas e simplificação do modelo de governação; (ii) uma orientação para os resultados; (iii) maior transparência; (iv) a capacitação dos agentes públicos e privados que serão responsáveis pela execução dos Fundos e (v) a simplificação do acesso dos beneficiários ao financiamento.

A fim de maximizar o impacto das políticas cofinanciadas pelos FEEI no decorrer do período de programação 2014-2020 na realização das prioridades europeias, o quadro regulamentar reforça o processo de programação estratégica, bem como a articulação entre a aplicação dos FEEI e o processo de governação europeia associado ao Semestre Europeu. A ligação entre a Estratégia Europa 2020 e a aplicação dos FEEI é assegurada a nível comunitário pelo Quadro Estratégico Europeu e a nível dos diversos Estados-Membros pelo alinhamento entre o Acordo de Parceria e os respetivos PNR. Esta ligação é ainda reforçada através da definição de uma lista de onze objetivos temáticos e, depois, de um conjunto de prioridades comuns de investimento à aplicação dos FEEI.

Neste sentido, a estratégia de Portugal para a aplicação dos FEEI para o período 2014-2020, presente no Acordo de Parceria, "Portugal 2020", impõe uma forte sintonia com as prioridades enunciadas na Estratégia Europa 2020 e, consequentemente, com o seu PNR. A figura seguinte explicita essa articulação, incluindo a relação com os quatro domínios temáticos que estruturam o Portugal 2020

(competitividade e internacionalização; inclusão social e emprego; capital humano; e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos). Refira-se que a estes quatro domínios temáticos acrescem ainda dois domínios transversais relativos à i) reforma da Administração Pública e à ii) territorialização das intervenções. Estes domínios configuram dimensões essenciais em que se podem sistematizar os principais domínios de constrangimentos de natureza estrutural e, como tal, de prioridade para a intervenção dos fundos.

Quadro 15. Europa 2020 e a ligação a “Portugal 2020”



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão

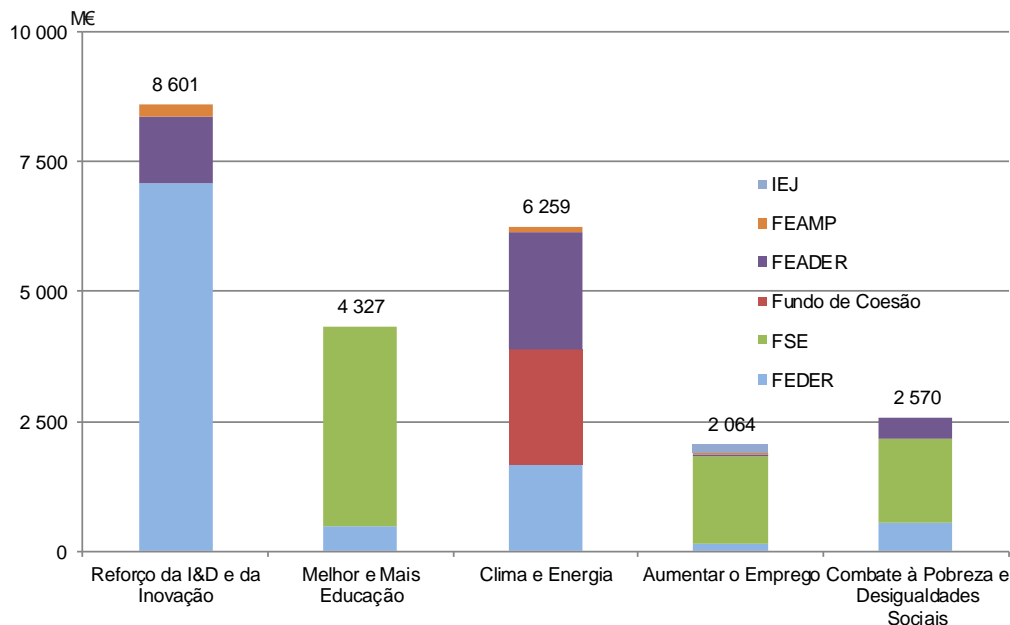
Como referido no documento “Portugal 2020”, a identificação dos referidos domínios foi tributária de uma aprofundada reflexão sobre as principais condicionantes que a programação e aplicação dos fundos comunitários do período 2014-2020 enfrentam (presentes, por exemplo, na Resolução do Conselho de Ministros 33/2013 de 20 de maio, com os pressupostos do Acordo de Parceria), atento o contexto socioeconómico, mais especificamente: (i) o desafio da evolução demográfica; (ii) os desequilíbrios externos; (iii) as restrições de financiamento à economia; (iv) a necessidade de consolidação das contas públicas; (v) o desemprego e a exclusão social; (vi) as assimetrias e as potencialidades territoriais; e (vii) os compromissos no âmbito do Programa Nacional de Reformas e a Estratégia Europa 2020.

Os domínios temáticos são prosseguidos no âmbito dos Fundos da Política de Coesão (FEDER, FC e FSE), quer por PO temáticos, quer por PO Regionais, para além dos contributos dos programas financiados pelo FEADER e pelo FEAMP.

Dos mais de 25 mil milhões de euros dos FEEI que serão aplicados em Portugal no período 2014-2020, 92% apresentam uma relação direta com os objetivos do PNR. Da correspondência direta entre os 11 objetivos temáticos da regulamentação comunitária e os 5 objetivos do PNR, apenas não se considerou neste contributo direto as intervenções enquadradas no OT 7 (promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas) e no OT 11 (reforçar a capacidade institucional e uma Administração Pública eficiente), não obstante as intervenções do OT 7

terem um contributo muito relevante para o objetivo do clima e energia, na medida em que a priorização dos meios de transporte ferroviário e marítimo permite uma relevante redução da quota modal do transporte rodoviário com impactos no ambiente.

Gráfico 10. Alocações dos FEEI aos objetivos do PNR



Na alocação dos FEEI proposta no “Portugal 2020”, é, ainda, possível perceber a centralidade do objetivo do PNR de Reforço da Investigação do Desenvolvimento e da Inovação como elemento decisivo para a recuperação de condições de crescimento sustentado da economia portuguesa.

Mantém-se assim, o alinhamento entre a aplicação dos fundos comunitários e o PNR que já se verifica no anterior ciclo de programação (QREN), onde, com base nos apuramentos efetuados a partir das categorias de despesa relevantes para o *earmarking*, se conclui que 90% dos fundos comunitários (FEDER, Fundo de Coesão e Fundo Social Europeu) previstos indicativamente e 89% do fundo aprovado até 31 de dezembro de 2014 estão englobados em categorias de despesa que contribuem para as linhas de orientação do PNR.

## ENERGIA

### i) Compromisso para o Crescimento Verde

O Governo tem vindo a desenvolver um conjunto ambicioso de reformas estruturais nas áreas do ambiente, energia, ordenamento do território, mar, transportes, reabilitação urbana, habitação, ciência e inovação. Em fevereiro de 2014 foi constituída a Coligação para o Crescimento Verde que congrega os esforços de quase uma centena de associações e representantes da área empresarial, científica, financeira, assim como dos organismos públicos, fundações e Organizações Não Governamentais.

O Compromisso para o Crescimento Verde é um resultado direto do espírito e da discussão desenvolvida na Coligação para o Crescimento Verde. Procura estabelecer as bases para um compromisso em torno de políticas, objetivos e metas que impulsionem um modelo de desenvolvimento capaz de conciliar o indispensável crescimento económico, com um menor consumo de recursos naturais e com a justiça social e a qualidade de vida das populações. O CCV fixa 13 objetivos quantificados para 2020 e 2030,



formula 106 iniciativas repartidas por 10 sectores (Água, Resíduos, Agricultura e Floresta, Energia e Clima, Mobilidade e Transportes, Indústria Transformadora e Extrativa, Biodiversidade e Serviços dos Ecossistemas, Cidades e Território, Mar, Turismo) e 6 catalisadores (Financiamento, Promoção Internacional, Fiscalidade, I&D&I, Informação e Participação e Contratação Pública).

## ii) Reforma da Fiscalidade Verde

A Reforma da Fiscalidade Verde que, em linha com o Compromisso para o Crescimento Verde, começou a ser implementada no início de 2015, assenta em dois pressupostos fundamentais: (i) a neutralidade fiscal e (ii) um triplo dividendo (proteger o ambiente e reduzir a dependência energética do exterior, fomentar o crescimento e emprego e contribuir para a responsabilidade orçamental e para a redução dos desequilíbrios externos).

São, assim, objetivos desta reforma: (i) reduzir a dependência energética do exterior; (ii) induzir padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, reforçando a liberdade e responsabilidade dos cidadãos e das empresas; (iii) promover a eficiência na utilização de recursos, nomeadamente, água, energia e materiais (através de uma alteração de paradigma – da economia linear para a economia circular); (iv) fomentar o empreendedorismo e a criação de emprego e (v) diversificar fontes de receita, num contexto de neutralidade do sistema fiscal e de competitividade económica.

Para 2015, a estratégia de neutralidade fiscal incide numa reciclagem da receita gerada com vista ao desagravamento dos impostos sobre o rendimento do trabalho e das famílias, mas futuramente deverá igualmente incluir a atribuição de créditos fiscais às empresas em investimentos em eficiência energética. Assim sendo, em 2015, a receita gerada de 165,5 milhões de euros com as medidas da fiscalidade verde será alocada, no montante de 17,5 milhões de euros, a benefícios e incentivos à mobilidade sustentável, à gestão florestal e à conservação da natureza, e o valor remanescente, de 148 milhões de euros, financiará o desagravamento do IRS, no âmbito do quociente familiar.

Em concreto, as medidas no âmbito da Fiscalidade Verde são as seguintes:

- Taxa de Carbono: tendo em vista uma economia de baixo carbono, combate às alterações climáticas e redução da dependência energética do exterior, é introduzida uma taxa de carbono que incide sobre os sectores não incluídos no sistema CELE; o valor da taxa anual está indexado à cotação de carbono do ano anterior, que por sua vez reflete a média aritmética do preço dos leilões do CELE<sup>80</sup>.
- Imposto Sobre Veículos: as taxas de ISV nos veículos a gasolina e gasóleo são agravadas em função das emissões de CO<sub>2</sub>.
- Transportes Públicos: para efeitos fiscais, o custo com eletricidade GPL e GNV é majorado em 130% e em 120%, respetivamente.
- Incentivos aos Carros Elétricos (híbridos *plug-in*, GPL e GNV): são aumentados os montantes máximos de depreciação aceites como gasto fiscal e são reduzidas as taxas de tributação autónoma em sede de IRS e IRC.
- Dedução do IVA em viaturas elétricas, híbridas *plug-in*, GPL e GNV: é aplicada uma dedução nas despesas na aquisição, fabrico ou importação, à locação e à transformação destas viaturas.
- Incentivo ao *bike-sharing* e *car-sharing*: são majorados os custos com os serviços e bens associados, na criação de sistemas de *bike-sharing* e *car-sharing* nas empresas e à aquisição de frotas de bicicletas.

<sup>80</sup> Para 2015 o preço resulta dos leilões de licenças entre 1 de julho de 2013 e 30 de junho de 2014.

- Veículos em fim de vida: é aplicado um incentivo fiscal sob a forma de devolução de ISV ou de atribuição de subsídio, mediante a compra de nova viatura elétrica ou híbrida *plug-in*.
- Taxa sobre Sacos Plásticos Leves: os sacos plásticos leves passam a estar sujeitos a uma contribuição (8 cêntimos+IVA), com o objetivo de promover um comportamento mais sustentável dos consumidores, dos produtores e dos comerciantes; espera-se motivar os cidadãos para a redução do consumo de sacos plásticos para 50 sacos por pessoa, por ano, em 2015 e 35 sacos por pessoa, por ano, em 2016, alterando o padrão de 2014 em que foram consumidos 466 sacos plásticos por pessoa; parte da receita resultante servirá para reforçar o Fundo de Conservação da Natureza e financiar projetos nos Municípios que integram áreas classificadas, nomeadamente, através do programa NATURAL.PT.
- Revisão da Taxa de Gestão de Resíduos: estabelece-se o valor de referência de 5,5 euros/ton em 2015 e um aumento progressivo até 11 euros/ton em 2020, para desincentivar o depósito em aterro dos resíduos urbanos.
- Território e Floresta: é reduzida em 50% a coleta de IMI nos prédios destinados à produção de energias renováveis e dos prédios rústicos integrados em áreas classificadas, que proporcionem serviços de ecossistema; são isentos de IMI os prédios afetos ao abastecimento público de água, de saneamento e de gestão de resíduos urbanos detidos pelos Municípios; são majoradas em 30%, para efeitos de custos fiscais no IRS e IRC, as contribuições financeiras para o Fundo Comum das Zonas de Intervenção Florestal (ZIF); são isentos de IMI e IMT os prédios rústicos que correspondam a áreas florestais aderentes a ZIF ou que estejam submetidas a planos de gestão florestal e redução de IMI nos prédios rústicos integrados na bolsa de terras.
- Derrama: caso o volume de negócios de uma empresa seja resultante, em mais de 50%, da exploração de recursos naturais ou do tratamento de resíduos, a derrama pode ser atribuída ao respetivo Município.

### iii) Implementação do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos - PERSU 2020

O novo PERSU permite a definição de metas sistema a sistema que: (i) asseguram, no seu todo, o cumprimento nacional das metas comunitárias; (ii) assentam em princípios de equidade e de proporcionalidade de esforço e (iii) reconhecem as boas práticas, incentivando maior esforço nos restantes casos. A aposta na definição de metas e não na preconização de soluções técnicas, o que dá liberdade aos sistemas para desenvolverem soluções específicas.

As principais medidas consubstanciam princípios de eficiência e de valorização dos resíduos como recursos, na medida em que, otimizando o nível de investimento: (i) privilegiam a atuação a montante da cadeia de valor, com a integração do Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos no PERSU e o apoio ao aumento significativo da recolha seletiva e reciclagem; (ii) promovem a eliminação progressiva da deposição direta em aterro (que inclui resíduos com potencial de reciclagem e valorização); (iii) apoiam o aumento da eficiência dos sistemas e das infraestruturas de gestão de resíduos urbanos, com consequente redução e recuperação sustentável de custos e (iv) aumentam o rigor, a responsabilização e a qualidade no serviço à população.

### iv) Reestruturação do sector das águas

Reforçou-se a independência e as competências da entidade reguladora através dos novos estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), da legislação da “fatura detalhada” e do novo regulamento tarifário dos sistemas em alta.

A implementação da reorganização territorial do grupo Águas de Portugal (AdP) e dos sistemas multimunicipais, através da agregação de 19 em 5 sistemas, permite gerar economias de escala e de gama, promover o equilíbrio tarifário em regiões alargadas, enquadrando soluções para o problema dos défices tarifários crónicos.

Adicionalmente, a promoção de estratégias de gestão mais integradas dos serviços de abastecimento de água e de saneamento em alta e baixa, permite maximizar as sinergias operacionais do processo com benefícios significativos para os consumidores, reduzindo a pressão sobre os recursos.

Em simultâneo com a reorganização territorial, a reorganização corporativa do grupo AdP, através da definição de serviços partilhados (ex. contabilidade e tesouraria, recursos humanos, serviços jurídicos, sistemas de informação, compras, engenharia e inovação, sustentabilidade e responsabilidade empresarial, comunicação), proporciona reduções de custos operacionais.

#### **v) Implementação do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais - PENSAAR 2020**

No final de 2014 foi aprovada a implementação do Plano Estratégico de Abastecimento do Água e Saneamento de Águas Residuais (PENSAAR 2020). A nova estratégia para o sector visa promover junto das populações o acesso a um serviço público de água e saneamento de qualidade adequado às suas necessidades, com custos socialmente aceitáveis e a gestão eficiente dos recursos. O PENSAAR 2020 está estruturado em quatro áreas: (i) diagnóstico da situação atual; (ii) objetivos, cenários e soluções; (iii) planos de ação e monitorização, integrando também (iv) um plano de gestão, que engloba um modelo de governança e respetiva monitorização.

#### **vi) Mobilidade elétrica: carregamento de veículos elétricos em locais privados e em locais privados de acesso público e frotas de veículos elétricos na Administração Pública**

No âmbito do Compromisso para o Crescimento Verde, pretende-se promover a mobilidade elétrica, alargando e introduzindo maior concorrência na rede pública, privilegiando os modos de carregamento em locais privados (habitações e locais de trabalho) e em locais privados de acesso público (por exemplo, centros comerciais) e concretizando programas de mobilidade sustentável na Administração Pública (até 2020, introduzir 1200 viaturas elétricas na Administração Pública).

#### **vii) Novo Regime Remuneratório para a Produção de Energias Renováveis**

O regime terá em consideração o atual grau de desenvolvimento das diferentes tecnologias, privilegiando a progressiva introdução do regime de mercado para as tecnologias mais maduras, entendendo o Governo que é fundamental assegurar a estabilidade legal e regulatória, enquanto fator crucial num projeto de investimento, que deverá ser igualmente considerada no âmbito da definição dos novos regimes tarifários. Este regime tem como objetivos assegurar o cumprimento das metas nacionais de utilização de energias renováveis para 2020 (31% de energias renováveis no consumo de energia final em Portugal) e aumentar a competitividade das energias renováveis, reforçando a posição de Portugal como um dos países da Europa onde a produção de energia renovável é mais custo-eficiente.

#### **viii) Operacionalização do regime de produção distribuída**

O novo regime de Produção Distribuída entrou em vigor no início do ano corrente e permitirá ao consumidor produzir a sua própria energia, tipicamente através de fontes renováveis. Pretende-se assim, em 2015, conjugar a aposta nas energias renováveis, com o incentivo à eficiência energética através de uma solução equilibrada que permita assegurar uma rentabilidade justa aos promotores das unidades de produção distribuída sem onerar excessivamente os consumidores e evitando o agravamento das condições de sustentabilidade do Sistema Elétrico Nacional.

**ix) Revisão do quadro jurídico do sector petrolífero nacional**

Pretende-se completar o quadro jurídico do sistema petrolífero nacional<sup>81</sup>, passando nomeadamente pela definição das regras de exercício das atividades de armazenamento, transporte, distribuição e comercialização de petróleo e de produtos de petróleo; pelo estabelecimento dos poderes de supervisão e monitorização do funcionamento do sector petrolífero nacional, nomeadamente quanto às regras de acesso de terceiros a instalações de armazenamento, transporte e distribuição por conduta de produtos de petróleo, de separação jurídica e contabilística exigida dos intervenientes do sistema petrolífero nacional, de qualidade do serviço prestado aos consumidores; e pela definição do regime sancionatório respetivo, a cargo da Entidade Nacional para o Mercado dos Combustíveis.

Esta alteração visa simultaneamente promover a competitividade no sector, elevar a transparência com obrigações de prestação e divulgação de informação, garantir a monitorização e acompanhamento por uma entidade com poderes de supervisão e, também, sancionatórios, com vista a garantir o acesso de terceiros em condições de igualdade e não discriminatórias e eliminar barreiras à entrada de novos operadores.

**x) Revisão do regime da cogeração**

Foi aprovado em Conselho de Ministros o novo regime da cogeração, que terá em consideração a situação do Sistema Elétrico Nacional e privilegiará a produção distribuída, mantendo os incentivos à eficiência energética, mas promovendo a progressiva introdução do regime de mercado. O regime procura ainda introduzir estabilidade legal e regulatória. O novo regime representará uma redução dos encargos para o Sistema Elétrico Nacional e evidenciará a continuidade da aposta na produção descentralizada, permitindo manter os objetivos de eficiência energética e de redução de perdas das redes.

**xi) Estratégia Natural.pt**

A marca Natural.PT inscreve-se no novo período de programação financeira (Quadro Estratégico Comum 2014-2020) como uma aposta estruturada na criação de “uma rede de destinos de turismo da natureza que valorize espaços naturais classificados”. A Natural.PT visa a promoção integrada do território, dos produtos e dos serviços existentes nas Áreas Protegidas e na sua envolvente próxima e que com elas partilhem valores e princípios de sustentabilidade e valorização da natureza e dos recursos endógenos. As empresas que promovem produtos e serviços nos parques naturais terão acesso a uma rede nacional, sedeadada no portal do Natural.PT, que permitirá dar a necessária dimensão nacional ao seu desenvolvimento e sustentabilidade.

**xii) Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos - PO SEUR**

O Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (PO SEUR) preconiza um apoio superior a 2.200 milhões de euros e alude a uma perspetiva multidimensional da sustentabilidade, que mobiliza objetivos temáticos (OT) traduzidos operacionalmente em três eixos: (i) apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores, prevendo-se a aplicação de 760 milhões de euros; (ii) promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos, prevendo-se a aplicação de 401 milhões de euros; (iii) proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos, estando disponíveis mil milhões de euros.

O PO SEUR pretende contribuir para a afirmação da Estratégia Europa 2020, especialmente na prioridade de crescimento sustentável, respondendo aos desafios de transição para uma economia de baixo carbono, assente numa utilização mais eficiente de recursos.

<sup>81</sup> Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro.

## AGRICULTURA E MAR

### I. Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 (PDR 2020)

O Programa de Desenvolvimento Rural 2014- 2020 (PDR 2020), que se encontra já em execução, prevê cerca de 4,2 mil milhões de euros de apoios para aquele período de programação e cuja programação teve como princípio determinante a concentração dos apoios no sector e na produção de bens transacionáveis dirigidas a agentes diretamente envolvidos na criação de valor a partir de atividades agroflorestais assente numa gestão eficiente dos recursos. Desta forma, e tendo em conta os três objetivos da PAC, o PDR 2020 pretende o crescimento sustentável do sector agroflorestal em todo o território nacional, tendo como objetivos estratégicos:

- crescimento do valor acrescentado do sector agroflorestal e rentabilidade económica da agricultura;
- promoção de uma gestão eficiente e proteção dos recursos;
- criação de condições para a dinamização económica e social do espaço rural.

O PDR 2020 contribui para a Estratégia Europa 2020, em particular nos seus objetivos transversais de aumento da inovação e melhoria da gestão e utilização eficiente dos recursos e está articulado com o objetivo estratégico nacional de autossuficiência, em valor, em 2020.

### II. Programa Operacional FEAMP-MAR 2020

O Programa Operacional FEAMP-MAR 2020 disponibiliza cerca de 390 milhões de euros para o período de programação 2014-2020 e foi desenvolvido no quadro da Estratégia Europa 2020, contribuindo para um crescimento do sector das pescas, aquicultura e desenvolvimento marítimo que seja em simultâneo inteligente (baseado no conhecimento e na inovação), sustentável (baseado na utilização eficiente dos recursos e na promoção da biodiversidade) e inclusivo (baseado na criação e diversificação do emprego nas zonas costeiras), bem como concorrer para a dinamização das restantes componentes da Política Comum das Pescas e da Política Marítima Integrada.

O MAR 2020 propõe-se (i) promover a competitividade com base na inovação e no conhecimento; (ii) assegurar a sustentabilidade económica, social e ambiental do sector da pesca e da aquicultura e (iii) contribuir para o bom estado ambiental do meio marinho; contribuir para o desenvolvimento das zonas costeiras, aumentando o emprego e a coesão territorial, bem como a capacitação e qualificação profissionais.

O MAR 2020 foi delineado tendo em atenção a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 para adequada articulação entre as componentes estratégica e financeira no sector.

#### i) Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020

O sector do mar em Portugal registou uma grande transformação pela visão institucional integrada adotada, e que deu origem à Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (ENM), aprovada em dezembro de 2013, e que constitui o referencial estratégico de desenvolvimento a prazo.

A ENM apresenta um modelo de desenvolvimento de longo prazo assente na utilização sustentável dos recursos dos ecossistemas marinhos, apontando um caminho para o crescimento económico, inteligente e inclusivo. Esta visão é consubstanciada num plano de ação, o Plano Mar-Portugal, que integra todos os

programas, projetos e ações sectoriais e transversais, públicos e privados, necessários à implementação da ENM.

## **ii) Lei de Bases do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo**

Foi aprovada a Lei de Bases do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo (LBOGEM) que define as regras de acesso e exploração do espaço marítimo português e respetiva legislação complementar que regula a sua aplicação.

A LBOGEM estabelece, pela primeira vez, as regras para o ordenamento do espaço marítimo nacional, que promovem a segurança jurídica, a previsibilidade e a transparência necessárias ao desenvolvimento da economia do mar.

A aprovação dos planos de ordenamento previstos no diploma permitirá qualquer investidor saber quais as atividades que pode desenvolver no mar e quais as regras aplicáveis.

A nova legislação vai permitir um enquadramento legal estável que permita potenciar, de uma forma sustentável, o aproveitamento económico do espaço marítimo nacional.

## **iii) Estratégia de Investigação nos Sectores Agroalimentar e do Mar**

A estratégia de investigação desenvolvida para os sectores agroalimentar e do mar visa fomentar uma maior ligação entre as instituições de investigação e as empresas, fomentando uma orientação para a investigação aplicada e desenvolvimento experimental com um grande foco na adição de valor aos sectores potenciando os recursos endógenos.

A criação de centros de competência que agregam a indústria, produtores e a capacidade científica do Estado contribuem para a resolução de problemas sectoriais concretos, potenciando a diferenciação e permitindo a Portugal ser líder em produtos que se destacam pela qualidade nutricional e segurança alimentar.

## **iv) Estratégia Nacional para as Florestas**

Foi aprovada a primeira grande alteração à Estratégia Nacional para as Florestas (ENF) que consagra como nova «visão» a sustentabilidade da gestão florestal, procedendo à reformulação da matriz de operacionalização, com o objetivo de conferir uma maior aderência e coerência a este instrumento estratégico do sector.

Em articulação com os restantes instrumentos de planeamento, como sejam os Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), o Inventário Florestal Nacional (IFN) e o Programa Operacional de Sanidade Florestal (POSF), pretende-se consolidar o rumo da floresta nacional e adequar os meios disponíveis aos fins prosseguidos, promovendo ações de prevenção e controlo, e definindo as bases de intervenção para a redução dos riscos de introdução, de dispersão e de danos provocados por agentes bióticos nocivos.

## **v) PDR 2020 – Medidas Florestais**

A dotação orçamental do PDR 2020 para as medidas específicas para o investimento florestal, de 555 milhões euros de despesa pública (13,2% da dotação PDR), representa um dos eixos de incentivo ao investimento florestal e um reforço relativamente ao anterior quadro de apoio.

## **vi) Fiscalidade Florestal**

Foram introduzidas alterações no âmbito da fiscalidade florestal, dando cumprimento ao estabelecido na Lei de Bases da Política Florestal e na Estratégia Nacional para as Florestas, permitindo aumentar a atratividade económica do sector.

Estas alterações incidem sobre o regime do IVA, onde é alargada a lista de produtos, bens e serviços sujeitos à taxa reduzida, sendo ainda criado um regime especial forfetário dos produtores agrícolas e florestais destinado a compensar o IVA pago relativamente às aquisições de bens e de serviços pelos produtores que estão isentos de IVA.

No código do IRC procedeu-se à alteração do regime de depreciação das espécies arbóreas que passam a ser depreciables mesmo quando tenham uma vida útil igual ou superior a 100 anos, em linha com a vida económica da espécie.

Com o objetivo de promover o desenvolvimento florestal foram ainda aprovadas medidas fiscais que dinamizam o sector florestal:

- IRS (redução da carga fiscal para a produção florestal e silvícola);
- IMT (isenção para aquisições de prédios em Zonas de Intervenção Florestal e aquisições de prédios confinantes com prédios com Planos de Gestão Florestal);
- Imposto de Selo (isenção de aquisições de prédios em ZIF e aquisições de prédios confinantes com prédios com PGF);
- IMI (isenção da propriedade florestal aderente a ZIF e para propriedades com PGF);
- majoração das contribuições para fundo comum ZIF.

#### **vii) Zonas de Intervenção Florestal**

Procedeu-se à alteração do regime de criação das Zonas de Intervenção Florestal, e à alteração do Regime Jurídico dos Planos de Ordenamento, de Gestão e de Intervenção de Âmbito Florestal (PROF, PGF, PEIF), que são elementos estruturantes para o sector.

A revisão do quadro legal das ZIF teve como objetivo dinamizar a sua criação e funcionamento enquanto instrumento relevante para o aumento da área florestal gerida profissionalmente com benefícios na produção, competitividade do sector e diminuição de risco de incêndio.

#### **viii) Bolsa de Terras**

Procedeu-se à aprovação da Lei da Bolsa de Terras, tendo-se procedido à sua regulamentação, bem como à implementação da necessária plataforma informática, o que tem permitido disponibilizar terras de forma mais fácil e ágil e incrementar a área global de terra cultivada.

No mesmo contexto, aprovou-se legislação regulamentando o procedimento de reconhecimento de terras sem dono conhecido e sem utilização agrícola, florestal ou silvopastoril a ser disponibilizada na bolsa de terras. Esta medida permitirá aumentar o aproveitamento de terrenos atualmente sem utilização, contribuindo para os objetivos estratégicos de aumento da produção nacional e de aumento do emprego.

#### **ix) Regime Jurídico das Arborizações e Rearborizações (RJAAR)**

A aprovação do novo RJAAR, a sua regulamentação e implementação do respetivo sistema de informação permite simplificar os procedimentos e diminuir os custos de contexto.

A simplificação e atualização do quadro legislativo sobre as arborizações e rearborizações de cariz florestal, concentrando num único diploma o seu regime jurídico permite a diminuição dos custos de contexto, associados aos procedimentos administrativos, apostando na desmaterialização e reforço da transparência dos processos de decisão, proporcionando ainda a obtenção de elementos estatísticos até hoje inexistentes.



**x) Conclusão do Projeto de Alqueva**

Foram assegurados os meios financeiros, nos fundos europeus, que permitem a conclusão do projeto de Alqueva no decurso do próximo ano agrícola, o qual constitui um projeto decisivo para o reforço da coesão territorial do País dada a dinamização económica e promoção de emprego numa área geográfica com elevado risco de desertificação (isto é, Alentejo).

Este projeto tem contribuído de forma relevante para o aumento das exportações nacionais de bens agroalimentares e para a dinamização do sector agroalimentar que tem registado maior crescimento, em termos internos como externos, que a economia nacional.

Este projeto, por configurar um empreendimento de fins múltiplos com uma vertente hidroelétrica, contribui ainda para o cumprimento da meta europeia de energia renovável.

**xi) Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Agroalimentar (PARCA)**

O Governo criou a Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Agroalimentar (PARCA) com o objetivo de promover a análise das relações entre os sectores de produção, transformação e distribuição de produtos agrícolas, com vista ao fomento da equidade e do equilíbrio na cadeia alimentar.

Em resultado do trabalho desenvolvido, foi publicado um diploma que reduz para 30 dias os prazos de pagamento no sector alimentar, e foi possível transmitir maior transparência nos preços praticados ao longo da cadeia alimentar e promover a equidade na repartição de valor entre a distribuição e a produção.

**xii) Medidas dinamizadoras das economias locais**

Foram desenvolvidas ou encontram-se em curso diversas medidas (legislativas e fiscais) de estímulo e favorecimento da produção e venda em circuitos locais e, por conseguinte, da economia local.

Estas medidas permitem o contato direto entre o produtor e o consumidor, o escoamento da produção local e a preservação dos produtos e especialidades locais, o que será relevante para a dinamização da economia local e criação de emprego em zonas desfavorecidas.

Estas medidas incentivam, ainda, práticas culturais menos intensivas, ambientalmente mais sustentáveis, contribuindo para uma menor pegada de carbono.

**xiii) Abertura de novos mercados (diplomacia económica)**

Manter-se-á a estratégia de abertura de novos mercados para produtos nacionais associada ao levantamento de constrangimentos administrativos e/ou sanitários que, nos últimos 3 anos, permitiram a abertura de 70 novos mercados e a habilitação de cerca de 180 *dossiers* de exportação para produtos nacionais.



## VI. ASSUNTOS INSTITUCIONAIS E ENVOLVIMENTO DAS PARTES INTERESSADAS

O Programa Nacional de Reformas, em conjunto com o Programa de Estabilidade, assume uma importância central na definição da estratégia económica para o País. Sendo necessariamente complementar ao documento das Grandes Opções do Plano, o PNR adota uma perspetiva distinta, colocando maior ênfase na necessária articulação entre a estratégia de desenvolvimento nacional e a estratégia definida para a União Europeia. O Governo promoveu assim um processo de reflexão e debate entre as principais partes interessadas sobre a estratégia económica de médio-prazo para Portugal, que pode ser dividido em duas fases: o convite dirigido a um conjunto de entidades para envolvimento na elaboração de uma proposta de PNR; a discussão e votação da proposta de PNR na Assembleia da República.

### ***Fase 1 – Envolvimento direto das partes interessadas na elaboração de Proposta de PNR***

Numa fase inicial, foram contactados os representantes das seguintes quinze entidades:

- Os partidos políticos com assento parlamentar na presente legislatura – Partido Social Democrata (PSD), Partido Popular (CDS-PP), Partido Socialista (PS), Partido Comunista Português (PCP), Bloco de Esquerda (BE), Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV);
- O Governo Regional dos Açores;
- O Governo Regional da Madeira;
- Os restantes membros do Conselho de Concertação Territorial – Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), Área Metropolitana de Lisboa (AML), Área Metropolitana do Porto (AMP), Comunidade Intermunicipal do Alto Minho (CIM Alto Minho), Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral (CIM Alentejo Litoral);
- O Conselho Económico e Social.

Em concreto, o Governo manifestou a intenção de recolher contributos sobre as áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento económico e social do País e, mais especificamente, em que sentido determinadas políticas ativas nesse âmbito poderiam elevar o seu potencial. Foi ainda transmitido que seria importante que as propostas apresentadas partissem de um diagnóstico da atual situação da economia nacional.

### ***Fase 2 – Discussão e votação da Proposta de PNR na Assembleia da República***

A segunda fase do processo de reflexão e debate sobre o Programa Nacional de Reformas inicia-se com a entrega do presente documento na Assembleia da República, encontrando-se agendado um debate em Plenário para dia 22 de abril de 2015. O resultado da discussão em sede parlamentar será tido em conta na elaboração das versões finais do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade, que deverão ser remetidas à Comissão Europeia até ao dia 30 de abril.