



# Programa Nacional de Reformas

VERSÃO SIMPLIFICADA

**2020**



## ÍNDICE GERAL

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. PRINCIPAIS RESPOSTAS AOS DESAFIOS ECONÓMICOS E SOCIAIS .....</b>	<b>7</b>
2.1. A TRAJETÓRIA DA ECONOMIA PORTUGUESA E A ESTRATÉGIA DO PNR ATÉ 2019 ....	7
2.2. AS PESSOAS PRIMEIRO: UM MELHOR EQUILÍBRIO DEMOGRÁFICO, MAIOR INCLUSÃO, MENOS DESIGUALDADE .....	12
2.3. INOVAÇÃO E QUALIFICAÇÕES COMO MOTORES DO DESENVOLVIMENTO.....	13
2.4. SUSTENTABILIDADE DOS RECURSOS E TRANSIÇÃO CLIMÁTICA .....	16
2.5. UM PAÍS COMPETITIVO EXTERNAMENTE E COESO INTERNAMENTE .....	17
2.6. MEDIDAS COVID19 .....	19
2.7. O PLANO DE RECUPERAÇÃO .....	33
<b>3. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>34</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS, QUADROS, GRÁFICOS E CAIXAS

### Gráficos

<b>GRÁFICO 1. CONTRIBUTOS PARA A EVOLUÇÃO DO PIB ANUAL .....</b>	<b>7</b>
<b>GRÁFICO 2. CAPACIDADE/NECESSIDADE LÍQUIDA DE FINANCIAMENTO .....</b>	<b>8</b>

### Figuras

<b>FIGURA 1. MATRIZ DE CORRESPONDÊNCIA ENTRE DESAFIOS ESTRATÉGICOS E AGENDAS TEMÁTICAS .....</b>	<b>10</b>
--	-----------

### Caixas

<b>CAIXA 1. CONTRIBUIÇÃO PARA AS REP DA AGENDA 1 .....</b>	<b>13</b>
<b>CAIXA 2. CONTRIBUIÇÃO PARA AS REP DA AGENDA 2 .....</b>	<b>15</b>
<b>CAIXA 3. CONTRIBUIÇÃO PARA AS REP DA AGENDA 3 .....</b>	<b>17</b>
<b>CAIXA 4. CONTRIBUIÇÃO PARA AS REP DA AGENDA 4 .....</b>	<b>19</b>

## 1. INTRODUÇÃO

1. A apresentação deste Programa Nacional de Reformas no atual contexto, em plena crise sanitária provocada pelo Coronavírus COVID-19 e ainda no desconhecimento da verdadeira dimensão do seu impacto final nas nossas sociedades e economias, reveste-se de evidentes particularidades, que determinaram o seu formato sintetizado e simplificado, ao abrigo das próprias orientações emanadas pela Comissão Europeia.

O presente PNR desdobra-se assim em três blocos essenciais, que se enquadram nas respostas aos desafios económicos e sociais (ponto 2 deste relatório), nomeadamente:

- o primeiro (do 2.1 ao 2.5) aproveita o essencial do trabalho do PNR “pré-COVID”, que tinha sido concluído tecnicamente e que explicitava, a estratégia a desenvolver pelas políticas públicas em Portugal, como resposta aos desafios e às recomendações específicas, sendo que, neste domínio, o essencial das agendas estratégicas definidas para os próximos anos conservará a sua pertinência, carecendo as medidas e metas identificadas de uma revisão mais ou menos profunda, a qual será feita num momento seguinte, à luz da nova situação provocada pela pandemia;
- um segundo bloco (2.6) descreve, um largo conjunto de medidas de resposta ao combate à pandemia, desde as medidas do âmbito da saúde até às medidas de apoio aos rendimentos das famílias e à liquidez das empresas;
- finalmente (2.7), faz-se uma primeira referência, necessariamente global nesta fase, à preparação de um “Plano de Recuperação Económica” como instrumento essencial para estimular e acelerar o processo de saída da crise, mas cujos contornos e precisão aguardam definições de políticas e de recursos de financiamento a nível europeu.

2. Retenha-se que a preparação e execução deste Plano de Recuperação não deverá contrariar os objetivos de resposta aos desafios estruturais preconizados nas agendas temáticas estratégicas.

Nas suas componentes essenciais e perenes, elas não serão interrompidas, devendo haver sim um reajustamento e reescalonamento temporal de prioridades e de medidas que a realidade pós-pandemia aconselhar.

3. Ainda uma palavra para sublinhar que a apresentação do PNR nesta altura vem, antes de mais, responder a uma exigência da Comissão Europeia de manutenção do calendário normal do exercício do Semestre Europeu, que prevê a sua apresentação até 30 de abril.

Dada a limitação imposta pelos prazos, houve que acelerar processos e, sobretudo:

- focar o essencial do documento nas medidas de política económica, emprego e proteção social, em resposta à COVID-19;
- pelas razões já explicadas, nomeadamente, os graus de incerteza que, neste momento, condicionam qualquer exercício de planeamento de médio prazo, sintetizar a informação relativa às agendas estratégicas, apresentando apenas as suas linhas gerais.

4. Finalmente, importa ter presente que a preparação dos atuais documentos de planeamento (PNR, Plano de Recuperação, Estratégia Portugal 2030) não pode ser desligada do enquadramento programático

e do apoio financeiro que as instituições da União Europeia conseguirem viabilizar, esperando-se que o façam de modo rápido e substantivo.

Esta não pode ser uma tarefa isolada de cada Estado Membro e terá tantas mais condições de sucesso quanto maior for essa capacidade de coordenação e de solidariedade com dimensão europeia.

Em particular, foram já anunciadas, a partir do mês de maio, a apresentação:

- de uma proposta para um Fundo de Recuperação;
- e das propostas reformuladas do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, do regulamento sobre Recursos Próprios e de alguns regulamentos setoriais.

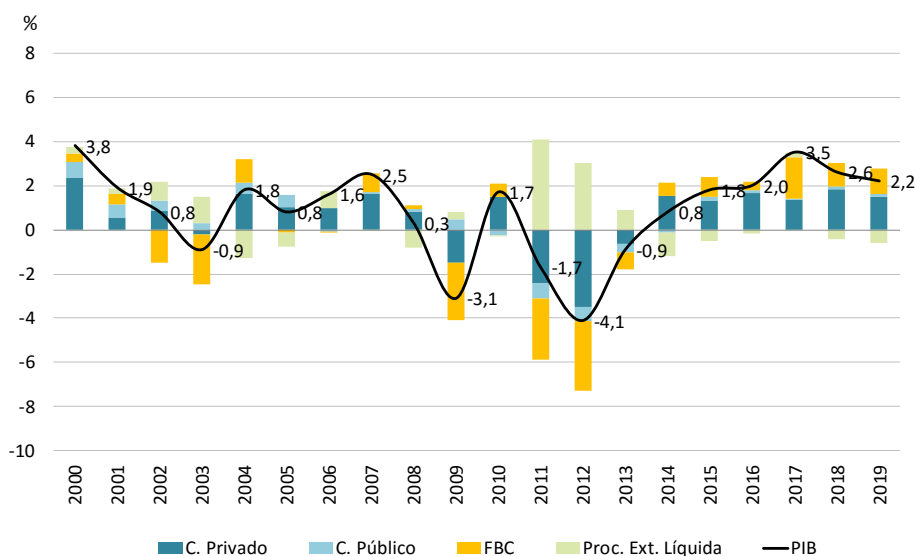
Todos serão elementos essenciais para o trabalho de preparação e/ou adaptação dos documentos de planeamento antes referidos, e que o Governo apresentará nas próximas semanas.

## 2. PRINCIPAIS RESPOSTAS AOS DESAFIOS ECONÓMICOS E SOCIAIS

### 2.1. A TRAJETÓRIA DA ECONOMIA PORTUGUESA E A ESTRATÉGIA DO PNR ATÉ 2019

O crescimento económico apresentado por Portugal nos últimos quatro anos foi, consistentemente, superior ao crescimento médio da União Europeia (UE), tendo sido alavancado quer pelo consumo privado, quer pelo investimento, sendo que não deve ser desconsiderado o contributo que, ao longo do período, a procura externa líquida foi dando para a evolução do PIB.

**Gráfico 1. Contributos para a evolução do PIB anual**



Fonte: AD&C; INE

Esse crescimento permitiu recuperar os níveis de emprego para níveis superiores aos compromissos assumidos no contexto da Estratégia Europa 2020 (taxa de emprego da população residente com idade entre os 20 e os 64 anos, em 2019 - de 76,1%, superior à meta da Europa 2020, fixada em 75%) e, principalmente, permitiu reduzir o desemprego para níveis historicamente baixos (taxa de desemprego em 2019 - de 6,5%), em linha com os níveis apresentados no ciclo económico pré-crise.

A população empregada alcançou as 4913,1 mil pessoas em 2019, o valor mais elevado desde 2009, e a taxa de desemprego baixou para 6,5%, o valor mais baixo desde 2008.

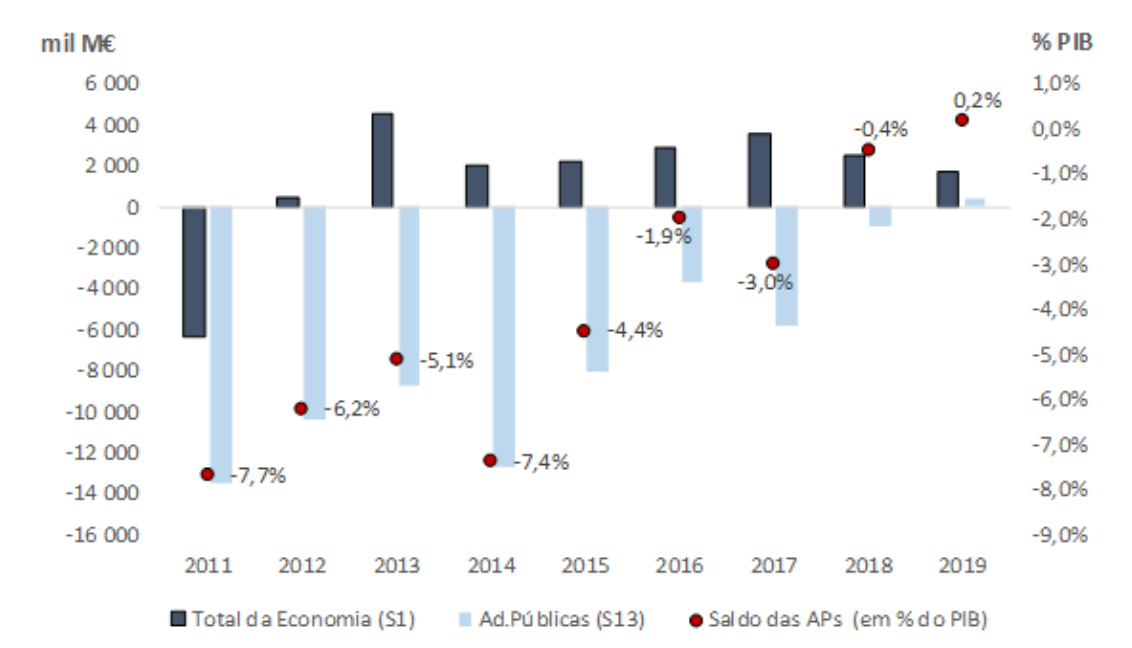
Estes resultados não podem ser desligados da capacidade que o país teve, nos últimos quatro anos, de concentrar esforços na implementação da sua estratégia de médio-prazo, inscrita no Programa Nacional de Reformas de 2016 e nas suas respetivas atualizações.

Com o contributo de todos os agentes económicos e sociais tem sido possível promover mais crescimento, melhor emprego, mais igualdade e, conseqüentemente, garantir a sustentabilidade das contas públicas.

Em paralelo, foi possível empreender um processo de consolidação das finanças públicas, que permitiu que Portugal se apresentasse, um saldo orçamental excedentário de 0,2% do PIB no final de 2019, tendo ainda reduzido, de forma sustentada, a sua dívida pública, que atingiu 117,7% do PIB. Neste contexto foi possível o reembolso antecipado ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira que se traduziu numa

poupança de juros significativa e num alisamento das necessidades de financiamento. Paralelamente, a gestão prudente da dívida pública tem sido reconhecida pelas instituições internacionais, investidores e agências de notação financeira.

**Gráfico 2. Capacidade/Necessidade Líquida de Financiamento**



Fonte: INE

A implementação da estratégia preconizada desde o PNR 2016 tem vindo a produzir um impacto muito relevante na sociedade portuguesa, que se reflete na melhoria de vários indicadores socioeconómicos.

Deste modo, deve destacar-se a melhoria dos níveis de qualificação dos portugueses, espelhada na evolução do indicador relativo à proporção da população adulta com pelo menos o ensino secundário completo, que passou de 45,1% em 2015 para 52,2% em 2019.

Ainda no domínio das qualificações, deve destacar-se a evolução recente da taxa de abandono precoce de educação e formação, que atingiu 10,6%, em 2019, estando praticamente em linha com a meta inscrita na Estratégia Europa 2020.

A melhoria das condições de vida dos portugueses, ancoradas na recuperação dos níveis de emprego e na redução do número de pessoas desempregadas, bem como na retoma de uma política de mínimos sociais, completada com medidas de apoio em espécie (muitas delas de carácter universal, e.g. redução das taxas moderadoras de acesso aos serviços de saúde; implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos coletivos) que melhorou o nível de proteção dos mais vulneráveis, tem permitido reduzir a taxa de risco de pobreza, que passou de 19,0% em 2015 para 17,2% em 2018.



Desde 2015 foi possível retirar 550 mil pessoas de situação de pobreza ou exclusão social. Verificou-se ainda uma redução na desigualdade de repartição dos rendimentos dos portugueses, com a redução do indicador S80/S20<sup>1</sup> de 5,9 em 2015 para 5,2 em 2019.

A aposta num perfil de especialização do país assente no conhecimento e na inovação foi revigorada, permitindo retomar um caminho de apoio à ciência e à investigação, de iniciativa pública e de iniciativa privada, que potenciou o retorno a uma trajetória positiva no peso do investimento em I&D no PIB, o qual passou de 1,24% em 2015 para 1,36% em 2019.

Paralelamente, foi reforçada a orientação externa da economia portuguesa, refletida no aumento das exportações em percentagem do PIB, de 40,6% em 2015 para 44,0% em 2019.

Portugal, nos últimos anos, encontra-se na dianteira do processo de transição energética e climática, com fortes investimentos realizados na última década e meia em energias de fonte renovável, pelo que é de salientar a melhoria da performance energética da economia portuguesa, demonstrada pela redução da intensidade energética da economia em energia primária, de 132 tep/€ em 2015 para 122 tep/€ em 2018.

Este desempenho do país teve por base um esforço coletivo que deve ser continuado no próximo ciclo, ainda que com uma orientação renovada e, necessariamente, adaptada às novas condições da economia mundial.

Em primeiro lugar, e numa perspetiva de longo prazo, não se ignoram os desafios e os riscos que Portugal ainda enfrenta para conseguir desenvolver-se de forma mais robusta, sustentável e territorialmente justa.

Neste sentido, importa reconhecer que alguns dos desafios enunciados pela Comissão Europeia no seu Relatório sobre Portugal em 2020<sup>2</sup> constituem, de facto, bloqueios estruturais ao desenvolvimento do país, nomeadamente no que se refere:

- Ao desafio da competitividade e investimento, muito ligado à existência de défices de investimento nas diversas áreas (**REP 3**) e à existência de bloqueios ao nível da produtividade, associados, em parte, ao défice de qualificações da população portuguesa (**REP 2**), não obstante as evoluções mais recentes;
- Ao desafio demográfico, cujas tendências apresentam um cenário com fortes riscos para a sustentabilidade social e para a competitividade da economia portuguesa, seja pelos efeitos na variação da população ativa, seja pela pressão potencial sobre o Serviço Nacional de Saúde ou sobre os sistemas de previdência da Segurança Social;
- Adicionalmente, outros desafios enfrentados pela economia portuguesa como a excessiva segmentação do mercado de trabalho (**REP 2**), ou a necessidade de melhorar a eficácia e a adequação da proteção social e de acesso a bens e serviços básicos, designadamente a habitação (**REP 2**), têm efeitos negativos sobre as perspetivas de evolução demográfica do país.

No que diz respeito ao desafio do endividamento da economia, em termos de dívida pública (REP 1) considera-se que os resultados alcançados e a manutenção de uma política orçamental de cumprimento dos objetivos de médio prazo evidenciam que a alteração estrutural da economia portuguesa já está em curso. O mesmo se comprova ao nível da dívida privada (REP 4), onde se destaca a dimensão considerável da redução dos empréstimos não produtivos (33,3 milhões de euros desde o 2.º trimestre de 2016 e até

---

<sup>1</sup> Indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, definido como o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 20% da população com maiores rendimentos e a parte do rendimento auferido pelos 20% de menores rendimentos.

<sup>2</sup> Disponível em [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european\\_semester\\_country-report-portugal\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-portugal_pt.pdf)

ao fim de 2019), permitindo que no fim de 2019 o rácio de empréstimos não produtivos em Portugal se posicione abaixo do relativo à Itália<sup>3</sup>.

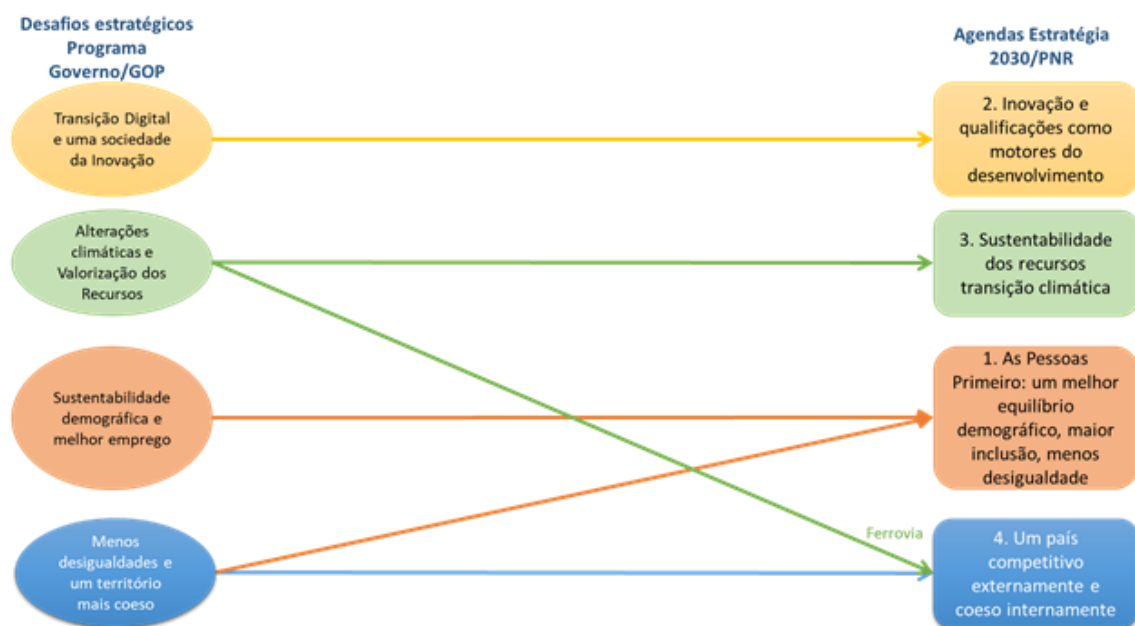
A resposta aos bloqueios e aos novos desafios exige assim um novo ciclo de políticas estruturais, com uma ambição renovada, que promova a transição demográfica e energética, a economia circular e a sociedade digital e reforce a coesão e a competitividade da nossa economia, sociedade e território, visando garantir a transformação estrutural necessária e a desejada convergência dos níveis de vida dos cidadãos portugueses com os níveis médios verificados na União Europeia.

Neste sentido, o PNR 2020 preconiza uma estratégia estruturada em torno das quatro agendas temáticas:

- Agenda temática 1 – As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade;
- Agenda temática 2 – Inovação e qualificações como motores do desenvolvimento;
- Agenda temática 3 – Sustentabilidade dos recursos e transição climática;
- Agenda temática 4 – Um País competitivo externamente e coeso internamente.

Estes diversos documentos estratégicos (Programa de Governo; Grandes Opções do Plano e Programa Nacional de Reformas) estão perfeitamente interligados, como se pode verificar na matriz de correspondência entre os desafios estratégicos enunciados no Programa do XXII Governo Constitucional, nas GOP 2020-2023 e nas agendas temáticas, que estruturam o Programa Nacional de Reformas 2020.

Figura 1. Matriz de correspondência entre desafios estratégicos e agendas temáticas



A agenda temática 1 – As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade – coloca as pessoas no centro das preocupações e pretende promover uma sociedade mais inclusiva e menos desigual, dando igualmente resposta ao desafio da transição demográfica e do envelhecimento.

<sup>3</sup> De acordo com os dados publicados pela Autoridade Bancária Europeia para o 4.º trimestre de 2019 (<https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/risk-dashboard>).

A **agenda temática 2 – Inovação e qualificações como motores do desenvolvimento** – dá resposta aos principais obstáculos ao desenvolvimento económico e social do país, relativos aos défices de qualificações da população portuguesa e ao perfil de especialização da economia portuguesa, bem como aos novos desafios tecnológicos e sociais associados à digitalização e à indústria 4.0.

A **agenda temática 3 – Sustentabilidade dos recursos e transição climática** – promove a centralidade da transição climática, baseada na alteração do paradigma energético, com o reforço na aposta em energias assentes em fontes renováveis, na eficiência energética e na mobilidade sustentável, no uso sustentável e eficiente de recursos e na promoção do novo paradigma de economia circular.

Por último, a **agenda temática 4 – Um País competitivo externamente e coeso internamente** – concentra-se na promoção da coesão territorial, potenciando o desenvolvimento harmonioso de todos os territórios nacionais e dando as condições para a redução das disparidades dos níveis de desenvolvimento das diversas regiões e do atraso das regiões mais desfavorecidas.

## 2.2. AS PESSOAS PRIMEIRO: UM MELHOR EQUILÍBRIO DEMOGRÁFICO, MAIOR INCLUSÃO, MENOS DESIGUALDADE

A Agenda “As pessoas primeiro” visa responder a desafios que se dividem em torno de três grandes domínios estratégicos: a sustentabilidade demográfica, a luta contra a exclusão e a promoção da igualdade de oportunidades.

A **sustentabilidade demográfica** constitui-se, hoje, como um desafio essencial para o país. As projeções mais recentes apontam para que, em 2070, Portugal tenha apenas cerca de oito milhões de habitantes – uma redução de 23% da população residente face ao contexto atual – o que, a confirmar-se, configuraria um dos maiores decréscimos populacionais em toda a Europa. Acresce que esta redução será ainda mais acentuada na população entre os 15 a 64 anos, que deverá sofrer um recuo na ordem dos 37%, o que corresponde a uma perda líquida de mais de 2,5 milhões de pessoas. Neste contexto, e ainda de acordo com as mais recentes projeções, Portugal estará no conjunto dos países europeus com maior proporção dos “muitos idosos” no conjunto da população, com as pessoas acima dos 80 anos a representarem em 16,1% da população. O presente desafio, se não tiver uma resposta eficaz nos próximos anos, colocará em causa o potencial de desenvolvimento da sociedade portuguesa e crescimento da economia.

Por sua vez, os objetivos **da luta contra a exclusão e da promoção da igualdade de oportunidades** têm vindo a beneficiar, nos últimos anos, da implementação e do reforço de medidas de política que traduzem uma aposta forte na defesa do Estado Social, no sentido de se prosseguir a construção de um país mais inclusivo e menos desigual.

No que se refere à **luta contra a exclusão social**, importa notar que, apesar da melhoria que os dados mais recentes do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) revelam relativamente indicadores referentes aos rendimentos e às condições de vida (com a redução do risco de pobreza ou exclusão social; do risco de pobreza monetária; da intensidade per capita da privação material severa ou das desigualdades na distribuição do rendimento), a evolução das condições de vida e rendimento continua a revelar grupos sociais com grandes vulnerabilidades, nomeadamente os idosos, as crianças e os desempregados. Adicionalmente, importa ter em consideração que, nesta matéria, os efeitos socioeconómicos da pandemia de COVID-19 vão aumentar a abrangência destes riscos, por via do aumento do desemprego e da degradação das condições de vida, nomeadamente entre os trabalhadores pobres, devendo estes grupos ser objeto de atenção na prossecução deste objetivo.

No que se refere à **promoção da igualdade de oportunidades**, apesar dos progressos realizados nos principais indicadores de desigualdade na distribuição dos rendimentos, Portugal permanece, no contexto europeu, com fraca performance. Persistem também níveis significativos de desigualdade de género, evidenciadas na segregação por género das escolhas educativas e profissionais, na disparidade de rendimentos entre mulheres e homens, na sub-representação na tomada de decisão e nos níveis elevados de violência doméstica e de violência contra as mulheres. Por último, apesar de um dos traços marcantes da riqueza cultural portuguesa advir da presença de comunidades com diferentes origens, continuam a manifestar-se fenómenos de discriminação contra as minorias, que traduzem uma maior vulnerabilidade em termos de integração no mercado de trabalho e na sociedade.

### Caixa 1. Contribuição para as REP da Agenda 1

A prossecução de políticas que promovam a empregabilidade e a qualidade do emprego, com atenção para os jovens e para os trabalhadores com contrato de trabalho precário, por conta própria e em formas de trabalho atípico que, devido à natureza do vínculo ou à situação face ao emprego, não estão suficientemente cobertos por sistemas de proteção social (desemprego, doença, maternidade ou paternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez e velhice). O aprofundamento de políticas que contribuam para **a redução dos níveis de segmentação do mercado de trabalho (REP 2)** e confirmem mais estabilidade e segurança aos rendimentos das jovens famílias, reduzindo os constrangimentos à concretização dos projetos de vida familiar, serão igualmente um desafio no quadro da resposta social e económica à crise, visto que são estes trabalhadores que estarão particularmente expostos aos efeitos socioeconómicos da pandemia de COVID-19.

Adicionalmente, as políticas prosseguidas no âmbito desta agenda contribuem diretamente para **melhorar a eficácia e adequação da rede de proteção social (REP 2)**, nomeadamente no que se refere ao lançamento de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza que cruzará diferentes instrumentos e dimensões de política pública, integrando transversalmente todos os públicos, da infância à velhice, e criando, em particular, um quadro de monitorização único da evolução dos indicadores; à manutenção do esforço de reforçar a proteção social, através da atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), bem como o reforço gradual de prestações sociais dirigidas a grupos especialmente vulneráveis, como as crianças (abono de família), os idosos (complemento solidário para idosos) ou as pessoas com deficiência ou incapacidade (prestação social para a inclusão); à promoção da inclusão social através de programas dirigidos a pessoas em situação de maior vulnerabilidade (e.g. **Contratos Locais de Desenvolvimento Social**).

## 2.3. INOVAÇÃO E QUALIFICAÇÕES COMO MOTORES DO DESENVOLVIMENTO

O desempenho das economias no futuro está muito correlacionado com o grau de compromisso das sociedades com a criação de conhecimento e inovação, determinantes para o crescimento da produtividade. No caso concreto de Portugal, apesar da evolução positiva que tem registado, a estrutura produtiva do país continua muito dependente de indústrias de baixa e média baixa tecnologia e de serviços com fraca intensidade de conhecimento, mantendo-se o crescimento da produtividade um dos maiores desafios para a convergência com as economias mais desenvolvidas da Europa.

Nesta perspetiva, o desempenho futuro da economia portuguesa deverá atender à capacidade de evolução e adaptação dos recursos humanos, do tecido empresarial e do Estado.

Adicionalmente, importa considerar que a necessidade de identificar o foco da política de inovação deve estar alinhada com o desenvolvimento da implementação das estratégias de especialização inteligente que, às diversas escalas territoriais (nacional e regional), permitem identificar as características e os ativos exclusivos do país e das suas regiões, reforçando as vantagens competitivas de cada região e mobilizando todas as partes interessadas e os seus recursos, em torno de uma visão futura orientada para o acréscimo da competitividade e inovação dos territórios.

Os domínios estratégicos de atuação que podem afetar a evolução da economia portuguesa na próxima década, deverão, assim, atender a intervenções relacionadas com: a promoção da sociedade do conhecimento, associada à criação e transferência de conhecimento; a inovação empresarial e empreendedorismo, com vista à alteração do perfil de especialização do tecido produtivo; a qualificação dos recursos humanos, alinhada com novos campos de especialização e com competências digitais; e a qualificação das instituições, por via da capacitação institucional e da modernização e simplificação administrativa da administração pública, com foco na digitalização dos serviços para a redução dos custos de contexto.

No que **respeita à base de conhecimento**, apesar dos progressos registados nas últimas décadas em termos de investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D), permanecem constrangimentos que se constituem como obstáculos à produção em maior escala de bens e serviços tecnologicamente mais avançados e à progressão na cadeia de valor, nomeadamente a dificuldade de articulação e cooperação

entre os atores do Sistema Nacional de Investigação e Inovação; a insuficiente valorização económica do potencial científico e tecnológico existente; e um menor enfoque na inovação e no desenvolvimento de soluções que envolvam as empresas e na criação de produtos que cheguem ao mercado quando comparados com a orientação da investigação para acumulação de conhecimento na comunidade científica.

No que se refere à **inovação empresarial e empreendedorismo, com vista à alteração do perfil de especialização do tecido produtivo**, as políticas a prosseguir pretendem dar resposta aos desafios que ainda se mantêm, nomeadamente associados à concentração dos fluxos de IDE em setores afastados do tecido produtivo (nomeadamente, o setor financeiro e o setor imobiliário); ao elevado nível de mortalidade das *start-ups* portuguesas, através do reforço do ecossistema empreendedor e das condições para o seu financiamento; ao perfil das exportações portuguesas, quer quanto à sua intensidade tecnológica e de conhecimento, quer quanto à sua incorporação de valor acrescentado doméstico, quer ainda, quanto à diversificação dos seus destinos; à intensificação das práticas de inovação e I&D no tecido empresarial; e ao atraso ainda verificado na digitalização da atividade das PME portuguesas.

Relativamente à estrutura de **qualificações dos portugueses**, identificada como um dos grandes obstáculos ao crescimento e desenvolvimento da economia e da sociedade portuguesas, importa assinalar que foram dados passos muito relevantes nas últimas décadas. Contudo, permanece a necessidade de responder a diversos desafios nesta área, nomeadamente na qualificação dos ativos, entre os quais uma parte relevante da população não ainda não completou o ensino secundário e não possui competências digitais básicas; a incipiente participação dos adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida (ALV), com particular incidência nas pessoas menos qualificadas; a proporção de jovens que frequenta o ensino superior inferior à média europeia; a existência de uma franja considerável de jovens que entra no mercado de trabalho sem concluir o ensino secundário; os elevados níveis de retenção no ensino básico; e a taxa elevada de NEET que ainda subsiste. Adicionalmente, importará conter os efeitos perversos que a desigualdade pré-existente e que decorra dos efeitos socioeconómicos da pandemia tenha nos percursos escolares e académicos dos jovens portugueses, bem como promover a necessária reconversão de recursos humanos necessários a um novo impulso para a atividade económica.

Por último, no que se **refere à qualificação das instituições**, importa prosseguir os esforços no sentido de continuar a desenvolver e disponibilizar soluções e respostas que venham ao encontro das necessidades e expectativas dos cidadãos e das empresas. Têm vindo a ser desenvolvidos instrumentos que contribuem diretamente para melhorar a capacidade de resposta da administração, procurando estimular internamente a experimentação e o desenvolvimento de práticas inovadoras na prestação de serviços. Para garantir um ambiente empresarial mais favorável, importa aumentar a capacidade de resposta dos serviços e reduzir outros obstáculos administrativos que impendem sobre a atividade económica, melhorando as condições para o investimento, como forte contributo para estimular a competitividade da economia e a confiança nas instituições. Por fim, o Estado deve estar atento às mudanças que resultam do processo de transformação digital, integrando as soluções decorrentes do progresso tecnológico na estratégia de modernização da administração, proporcionando vantagens económicas e sociais para a sociedade em geral. Neste contexto da transformação digital devem ser tidos em conta os desafios associados à cibersegurança.

## Caixa 2. Contribuição para as REP da Agenda 2

A **melhoria das qualificações da população (REP 2)** implica vários níveis de intervenção das políticas públicas, tais como o acesso à educação pré-escolar, o combate ao abandono e insucesso escolar, o acesso ao ensino superior e formação ao longo da vida, e a aposta na inovação e qualificação das pessoas ao nível das competências digitais. Mas implica também a adequação das ofertas formativas às necessidades da oferta de trabalho, num quadro de alteração dos referenciais de especialização, de modo a que as empresas possam aproveitar as oportunidades de crescimento possibilitadas pelos mercados.

No que se refere à Educação pré-escolar, abandono escolar e insucesso escolar, serão prosseguidas as medidas de política necessárias à promoção do sucesso escolar e o combate ao abandono precoce da educação e formação, com base num desenvolvimento curricular assente em autonomia e flexibilidade, enquanto instrumento para a adequação às necessidades específicas de cada contexto.

A generalização do ensino secundário enquanto patamar mínimo de habilitações, implica incluir um reforço da orientação das competências para as necessidades do mercado de trabalho e para a lógica de dupla certificação profissional e escolar adaptada a cada território, bem como às necessidades atuais e prospetivas do mercado de trabalho, envolvendo a participação dos diversos atores institucionais relevantes.

No que respeita à educação e formação de adultos, a resposta deve continuar a incidir sobretudo sobre os segmentos da população adulta com percursos escolares mais curtos e menos capacitados para responder aos desafios da transição digital, nomeadamente os que serão mais afetados pelas consequências da progressiva automação e digitalização de tarefas e processos, mais sujeitos ao risco de desemprego tecnológico. Por outro lado, configura-se uma crescente importância da reconversão de competências dos ativos, relevante para corrigir o desajustamento de qualificações dos trabalhadores face aos requisitos e competências procuradas no mercado de trabalho, cada vez mais importante para dar resposta aos processos de atração de investimento direto estrangeiro (em especial, em elos mais elevados das cadeias de valor). Neste contexto, seguramente aprofundado pelos efeitos socioeconómicos da pandemia de COVID-19, o reforço do Programa Qualifica desempenhará um papel relevante no reforço das qualificações dos adultos, com especial enfoque na promoção das competências digitais. Para cumprir este objetivo, será também relevante o plano de ação para a transição digital, que assenta no princípio da generalização da formação em competências digitais no quadro dos serviços públicos de emprego e formação profissional.

Para potenciar o alargamento da base social do ensino superior, tem-se procurado reforçar a atribuição de apoios sociais a estudantes carenciados do Ensino Superior, nas suas diversas dimensões (e.g. bolsas de ação social e alojamento), sendo necessário consolidar e simplificar o sistema de atribuição de apoios à participação neste grau de ensino, bem como reforçar a aposta na oferta de formações curtas iniciais de âmbito superior nos institutos politécnicos.

No que se refere à **necessidade de reforçar os níveis de investimento em investigação e inovação (REP 3)** será consolidada a internacionalização das entidades do Sistema de I&I nacional, através do fomento da inserção de instituições de Ensino Superior em redes europeias, com o objetivo de melhorar o sistema de investigação e Inovação e a qualidade da oferta formativa pela internacionalização do ensino superior e das atividades de I&D, apoiando a mobilidade internacional de estudantes, investigadores e docentes. Por outro lado, será promovido o reforço das infraestruturas tecnológicas e colocá-las ao serviço das empresas, revendo e uniformizando o enquadramento legislativo e regulamentar, bem como o modelo de avaliação e de financiamento das entidades que integram o Sistema de Interface Tecnológico, nomeadamente os Centros Tecnológicos e os Centros de Interface. Será ainda promovida a facilitação da transferência de conhecimento e tecnologia dos centros de produção de conhecimento para o tecido produtivo de modo a promover a valorização da produção, nomeadamente através do reforço dos Centros de Interface Tecnológico, Clusters de Competitividade, Laboratórios Colaborativos e Clubes de Fornecedores.

Relativamente à **redução da carga administrativa e regulamentar sobre as empresas, em particular reduzindo os obstáculos setoriais ao licenciamento (REP 4)** será prosseguida a racionalização e concentração da função informática na Administração Pública central, aproveitando os benefícios da economia de escala, com ganhos de eficácia e de eficiência (Estratégia TIC 2020). Como forma de aglutinar uma estratégia de difusão de inovação nos serviços públicos a Rede Interministerial para a Modernização Administrativa (RIMA) terá um novo desenvolvimento e contextualização (de acordo com a sua missão e os objetivos legalmente definidos) que está orientado para a implementação da Estratégia de Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública. No campo da simplificação administrativa e redução de custos de contexto inerentes ao cumprimento das obrigações tributárias, em particular das empresas, existe a intenção de aprovar um conjunto de iniciativas de eliminação de exigências excessivas ou desproporcionadas (SIMPLEX+). Serão ainda continuados os esforços no sentido de modernizar e agilizar a capacidade de resposta do Sistema Judicial.

No que concerne ao **aumento da eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em particular na redução da duração dos processos (REP 4)** serão desenvolvidos esforços para a conclusão do procedimento legislativo respeitante à reforma dos tribunais administrativos e fiscais, sendo ainda implementadas iniciativas que passam pelo reforço dos meios de gestão dos tribunais e dos meios processuais da jurisdição.



## 2.4. SUSTENTABILIDADE DOS RECURSOS E TRANSIÇÃO CLIMÁTICA

Esta agenda tem como objetivo central promover uma utilização eficiente dos recursos, valorizando a dimensão de sustentabilidade e potenciando todas as oportunidades associadas aos mesmos em termos de geração de valor económico e de melhoria do desempenho ambiental, em particular em termos da transição climática. Neste sentido, será necessário responder aos desafios que se colocam para atingir este objetivo com base em cinco domínios estratégicos:

- descarbonizar a sociedade e promover a transição energética;
- tornar a economia circular;
- reduzir os riscos e valorizar os ativos ambientais;
- promover uma agricultura e florestas sustentáveis;
- desenvolver a economia do mar sustentável.

A sustentabilidade dos recursos a par da transição climática, assumem uma relevância central numa estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo.

Relativamente à descarbonização da sociedade e promoção da transição energética, serão desenvolvidas medidas de política pública que promovam a redução dos elevados níveis de intensidade carbónica em todos os setores da economia, nomeadamente na indústria e nos transportes; a intensificação da eficiência energética, no setor residencial, serviços e administração pública, onde persiste muita margem para progressos; e a redução da dependência energética do país, através do *mix* de medidas de eficiência energética e de reforço da capacidade produção de energia a partir de fontes renováveis.

A transição para uma economia circular deverá responder ao facto da economia portuguesa apresentar um metabolismo lento, com uma tendência forte de acumulação de materiais, pelo que será necessário promover a recirculação das matérias primas secundárias e subprodutos, também ao nível da produção industrial e atividade económica, de modo a reduzir os impactos ambientais significativos, quer em termos de emissões de gases de efeito de estufa (p.e. associados ao transporte e produção), quer em termos de qualidade de solo, ar e água (p.e. extração, uso de fertilizantes, impermeabilização do solo). Adicionalmente, importa melhorar a eficiência e seletividade na recolha de resíduos urbanos, ainda muito concentrada na recolha indiferenciada (cerca de 80% das recolhas), de modo a melhorar a qualidade dos fluxos de materiais que permita taxas de reciclagem e de circularidade mais elevadas. Ainda neste quadro, importará melhorar quer a qualidade da gestão das massas de água, reforçando a boa performance que Portugal apresenta nesta matéria, bem como reforçar a gestão do ciclo urbano da água, em termos de operação, manutenção e reabilitação das infraestruturas, indispensável à prestação sustentável de um serviço de qualidade.

No que concerne à redução dos riscos e valorização dos ativos ambientais terá como uma das preocupações centrais o reforço da capacidade de prevenção, preparação e resposta aos diversos perigos, de origem natural ou tecnológica, associados às alterações climáticas e a outras dimensões da ação humana, a que o território nacional se encontra exposto, de modo a promover uma maior resiliência territorial face a catástrofes e mitigar os seus efeitos. Neste âmbito, importará ainda continuar os esforços de transformação da paisagem e a remuneração dos serviços dos ecossistemas, que promovam a conservação da natureza e da biodiversidade. Adicionalmente, importará ainda atuar na melhoria da qualidade dos solos, que promova a sua revitalização e recuperação, nomeadamente no caso de passivos ambientais.

No que se refere ao desenvolvimento de uma agricultura sustentável, serão desenvolvidas medidas que permitam ultrapassar os principais desafios do setor. Por um lado, as características dos solos agrícolas,



as condições climatéricas, em particular a exposição solar e a pluviosidade, são elementos que colocam a agricultura portuguesa em desvantagem nos mercados europeus onde Portugal concorre. Por outro lado, a grande dispersão a montante da cadeia de valor alimentar gera desequilíbrios negociais, que se traduzem numa evolução negativa dos preços agrícolas e, portanto, numa pressão negativa sobre o rendimento. Adicionalmente, a fragmentação da estrutura fundiária bem como o rejuvenescimento e qualificação do setor permanecem como desafios que limitam o desenvolvimento agrícola. Relativamente ao setor florestal, as medidas a desenvolver deverão centrar-se na gestão sustentável da floresta, promovendo a valorização dos seus recursos, num quadro associado ao uso direto (comercial) dos seus produtos tradicionais (lenhosos e não lenhosos), quer também no uso dos seus recursos ou valores decorrentes do seu uso indireto, como os referentes à proteção do solo e dos recursos hídricos, ao sequestro de carbono, e à proteção da paisagem e da biodiversidade.

Por último, no que se refere ao desenvolvimento da economia do Mar, serão prosseguidas medidas de política pública que potenciem este ativo estratégico nacional, com características distintivas a diversos níveis (e.g. biodiversidade marinha, dos recursos geológicos do solo e subsolo marinhos; as condições naturais para a náutica e turismo náutico: a sinergia de várias atividades económicas, da forte dinâmica de criação de empresas de base tecnológica, do aumento do comércio por via marítima).

### Caixa 3. Contribuição para as REP da Agenda 3

O reforço do investimento nas várias formas de mobilidade urbana, nomeadamente sistemas de metropolitano e de ferrovia pesada suburbana, bem como a promoção da mobilidade elétrica e da mobilidade suave, concorrem para o reforço do investimento no processo de transição energética para economia hipocarbónica (REP 3). Para tal, também concorrerão também investimentos associados ao reforço da produção de energia através de fontes renováveis, bem como os investimentos associados à descarbonização da indústria ou à transição para a economia circular.

## 2.5. UM PAÍS COMPETITIVO EXTERNAMENTE E COESO INTERNAMENTE

Tendo em consideração a visão definida para o desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal no horizonte da próxima década, a **coesão territorial assume um papel central** quer enquanto instrumento, quer enquanto objetivo. O país tem vindo a assistir, desde meados da primeira década do século XXI, a um processo simultâneo de divergência externa e coesão interna, muito ancorado na estagnação ou ligeira evolução do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país e, principalmente, na desaceleração do desenvolvimento económico das regiões mais desenvolvidas, nomeadamente da região de Lisboa. Esse padrão de desenvolvimento tem levado a uma evolução negativa da convergência de Portugal com a média da União Europeia, o que apenas foi revertido, em termos nominais, nos últimos três anos, em que foi possível registar desempenhos económicos superiores à média da União Europeia<sup>4</sup>.

Tendo em conta este processo de desenvolvimento económico, importa garantir resposta para os desafios que se colocam aos territórios do litoral e do interior. Em alguns casos, estamos perante desafios de natureza idêntica (e.g. provisão de serviços públicos), mas a diversidade territorial, marcada pela pré-existência de infraestruturas, pelos padrões de povoamento e pela caracterização dessas populações e

<sup>4</sup> Para mais informação sobre o tema da convergência económica, ver *Relatório do Desenvolvimento & Coesão – 2018*, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, disponível em [https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/relatorio\\_desenvolvimento\\_coesao\\_adc\\_2018.pdf](https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/relatorio_desenvolvimento_coesao_adc_2018.pdf)

pelo papel de cada território no seu contexto específico, obriga a respostas de âmbito e intensidade muito customizadas.

Importa ainda garantir o desenvolvimento de um conjunto de infraestruturas, associadas à conectividade inter-regional e internacional, que garantam, por um lado, a melhoria e a densificação das ligações entre os diversos nós da rede urbana nacional, como a melhoria da conectividade internacional, quer no transporte de passageiros, quer no transporte de mercadorias, potenciando a localização geográfica do país e promovendo uma maior inserção de Portugal no mercado ibérico. Neste contexto, destacam-se a necessidade de continuar os investimentos de apetrechamento e melhoria da rede ferroviária nacional; os investimentos no aumento da capacidade portuária e aeroportuária nacional; e o reforço dos investimentos em rodovia, que garantam a promoção da competitividade económica dos territórios, nomeadamente através de ligações aos principais nós da rede nacional e europeia.

O território marítimo português, bem como a sua vertente arquipelágica, deve ser potenciado, de modo a ser garantida efetiva coesão territorial e serem aproveitadas as oportunidades encerradas nos ativos económicos e geoespaciais que representam as duas Regiões Autónomas. O potencial económico que as águas territoriais e a plataforma continental sob jurisdição nacional encerram deve ser explorado, garantidas as precauções associadas ao respeito pelo ambiente e a preservação da biodiversidade, e devidamente gerido e defendido.

O reforço da inserção no mercado ibérico deve ser prosseguido, através do desenvolvimento de uma estratégia de cooperação transfronteiriça que potencie a participação dos territórios, cidadãos e empresas nacionais nas oportunidades daí advindas. Adicionalmente, importa garantir a cooperação entre Portugal e Espanha nas suas zonas raianas, de modo a promover ganhos de escala e eficiência para as comunidades aí residentes que permitam melhorar o seu nível de bem-estar. Neste sentido, será elaborada a Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço, com vista a promover relações de cooperação fortes e estáveis nas zonas de fronteira entre Portugal e Espanha, onde se tem registado uma diminuição da densidade populacional e um menor desenvolvimento económico, impulsionando o progresso económico, social, ambiental e territorial.

O território constitui o elemento central desta agenda, a qual deve ancorar-se no modelo territorial adotado na mais recente atualização do Programa Nacional para a Política do Ordenamento do Território (PNPOT) e no que será densificado em cada uma das regiões através dos respetivos Planos Regionais de Ordenamento do Território, cuja revisão ou elaboração será iniciada durante o ano de 2020. Importa também considerar que a implementação desta agenda será tributária do processo de descentralização em curso, pelo que serão desenvolvidos os modelos de governação, nomeadamente de governação multinível, que garantam a necessária e devida articulação da intervenção pública às diversas escalas.

Irá continuar-se a implementar um modelo de desenvolvimento económico, social e territorialmente harmonioso que garanta a convergência de todas as regiões e subregiões portuguesas com o nível médio de desenvolvimento da União Europeia, com base num conjunto articulado de políticas públicas que promova:

- A melhoria de competitividade e atração das zonas urbanas nacionais, nomeadamente das redes constituídas pelas duas áreas metropolitanas e as cidades médias, essenciais para ancorar o crescimento económico do país, mas nas quais é preciso ter um olhar específico sobre os desafios associados à provisão de serviços, bem como ao combate à exclusão e às desigualdades;
- A promoção da competitividade e coesão na baixa densidade, quer por via de incentivos à diversificação da base económica e à valorização dos recursos endógenos, determinantes para a fixação e atração de habitantes; quer por via otimização da gestão e prestação de serviços públicos, com um papel relevante a ser desempenhado pelos centros urbanos estruturantes destes territórios, os quais devem constituir os nós de uma rede de serviços públicos ágil,

funcional e centrada nas necessidades dos cidadãos, abrindo espaço a novas formas de provisão e gestão desses serviços, assentes quer em soluções inovadoras e adaptadas de mobilidade, quer na digitalização dessa mesma provisão de serviços;

- O pleno aproveitamento das oportunidades decorrentes da projeção da faixa atlântica, assente na competitividade do sistema portuário nacional, no potencial económico e geográfico das Regiões Autónomas e na exploração e gestão das águas territoriais portuguesas, enquanto enorme ativo territorial que importa conservar e defender;
- A inserção territorial no mercado ibérico, seja pelo desenvolvimento de infraestruturas de transporte que reforcem a ligação e integração das economias dos dois países, seja pela implementação de uma estratégia conjunta de cooperação transfronteiriça, que promova o desenvolvimento integrado e harmonioso dos territórios raianos.

#### Caixa 4. Contribuição para as REP da Agenda 4

As medidas de política enquadradas nesta agenda associadas a investimentos nas redes de transportes, nomeadamente no transporte ferroviário (Ferrovia 2020) e no transporte marítimo, e na melhoria do edificado, através da promoção de medidas reabilitação de edifícios também com forte integração de preocupações em termos de eficiência energética, contribuem para a resposta à REP 3.

## 2.6. MEDIDAS COVID19

A Organização Mundial de Saúde identificou, no passado dia 30 de janeiro de 2020, a epidemia SARS-CoV-2 como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, tendo, no dia 11 de março de 2020, caracterizado o vírus como uma pandemia em virtude do elevado número de países afetados.

O Governo decidiu, segundo as recomendações da Organização Mundial de Saúde e das autoridades de saúde, que o combate à pandemia do Covid-19 requer a implantação de medidas de distanciamento social para conter a propagação do coronavírus. Essas medidas são muito exigentes e, entre outras que constam do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, implicam o encerramento de muitas empresas e estabelecimentos comerciais e de serviços. Antes disso, muitas outras atividades económicas já estavam a ser afetadas pela pandemia, dada a radical diminuição das deslocações internacionais e nacionais, a diminuição das reuniões e eventos e mesmo a diminuição muito significativa da atividade económica, diminuindo a procura por muitos bens e serviços ou mesmo implicando que muitas unidades se vejam afetadas seja por indisponibilidade de componentes, matérias primas ou equipamentos, seja por via da proteção dos seus trabalhadores.

Ciente da dimensão e da gravidade da situação, o XXII Governo Constitucional definiu três objetivos prioritários para intervenção no plano económico: assegurar o rendimento dos residentes em território nacional; preservar, tanto quanto possível, os postos de trabalho existentes no período que antecedeu os efeitos da pandemia sobre Portugal; garantir o acesso a liquidez por parte dos operadores económicos

Neste enquadramento Governo tem implementado um conjunto de medidas, de carácter extraordinário e temporário, que permitam a mitigação dos impactos financeiros quer para as empresas quer para os trabalhadores.

As medidas tomadas têm sido alvo de permanente avaliação e conseqüentemente, sempre que se justifique, têm sido alvo de ajustamentos ou ampliação.

O Governo promoveu a criação de um microsite EstamosON, no qual são divulgadas informações aos cidadãos sobre as medidas excecionais de resposta ao COVID-19, contactos de emergência e boas práticas.



não paramos  
**ESTAMOS ON**

Saiba mais em [covid19estamoson.gov.pt](https://covid19estamoson.gov.pt)



## DECLARAÇÃO E RENOVAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA

Com a declaração do Estado de emergência ficam suspensos alguns direitos, com a exclusiva finalidade de adotar as medidas necessárias para a proteção da saúde pública, no contexto da pandemia COVID-19. Trata-se de um regime excecional, previsto na Constituição Portuguesa.

DECRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA N.º 14-A/2020 - Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, com a duração de 15 dias, de 19 de março a 2 de abril.

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 15-A/2020 - Autorização da declaração do estado de emergência.

DECRETO N.º 2-A/2020 - DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 57/2020 - Regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República, nomeadamente a regulamentação das limitações dos direitos de deslocação e da liberdade de iniciativa económica. Entretanto revogado pelo Decreto n.º 2-B/2020.

DECRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA N.º 17-A/2020 - Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, por mais 15 dias de 3 a 17 de abril.

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 22-A/2020 - Autorização da renovação do estado de emergência.

DECRETO N.º 2-B/2020 - Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República até 2 de maio.

Destacaremos algumas medidas que emergiram dessa declaração, nomeadamente sobre a limitação à circulação por parte dos cidadãos, a mobilidade internacional e regras de funcionamento da atividade económica.

### Confinamento obrigatório

O Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março (regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República) consagrou normas que visam que os contactos entre pessoas se mantenham no nível mínimo indispensável, visto constituírem um forte veículo de contágio e de propagação do vírus. Assegurou-se a possibilidade de deslocações na via pública, nomeadamente para o exercício de tarefas e funções essenciais à sobrevivência, para deslocações por motivos de saúde, bem como para o exercício de funções profissionais que não pudessem ser cumpridas a partir do domicílio.

Foi imposto o dever de confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio, aos doentes com Covid-19 e aos infetados com SARS-CoV-2, bem como aos cidadãos relativamente aos quais as autoridades de saúde determinem medidas de vigilância ativa. Foram também sujeitos a um dever especial de proteção os maiores de 70 anos, os imunodeprimidos e os portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da autoridade de saúde são considerados de risco, designadamente os hipertensos, os diabéticos, os doentes cardiovasculares, os portadores de doença respiratória crónica e os doentes oncológicos. Nestes casos, foi assegurada a possibilidade de deslocação na via pública para satisfação de necessidades essenciais, tais como a aquisição de alguns bens e serviços, a fruição de momentos ao ar livre ou por motivos de força maior, desde que devidamente justificados. Quanto à generalidade da população, foi imposto um dever geral de recolhimento domiciliário, especificando-se quais as situações nas quais os cidadãos podem circular em espaços e vias públicas, ou

em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, devendo assim, caso não se encontrem enquadrados por nenhuma das exceções previstas, permanecer na habitação.

### **Mobilidade**

Atendendo à emergência de saúde pública de âmbito internacional, foram suspensos no dia 10 de março, todos os voos de e para Itália. Ficaram excluídos desta interdição, voos para transporte exclusivo de carga e correio, bem como voos de carácter humanitário ou de emergência médica e escalas técnicas para fins não comerciais.

Posteriormente (13 de março), foi interdito o desembarque e licenças para terra de passageiros e tripulações dos navios de cruzeiro nos portos nacionais.

A 16 de março, foi reposto, a título excecional e temporário, o controlo documental de pessoas nas fronteiras, nomeadamente nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas com Espanha. Essa medida implicou a proibição da circulação rodoviária, nas fronteiras internas terrestres, independentemente do tipo de veículo, com exceção do transporte internacional de mercadorias, do transporte de trabalhadores transfronteiriços e da circulação de veículos de emergência e socorro e de serviço de urgência. Foi determinada a suspensão da circulação ferroviária, exceto para o transporte de mercadorias, a suspensão do transporte fluvial entre os dois países e interdita a atracagem de embarcações de recreio e o desembarque de pessoas.

A 18 de março, foi interdito o tráfego aéreo com destino e a partir de Portugal de todos os voos de e para países que não integram a União Europeia, com determinadas exceções, nomeadamente para acautelar a possibilidade de regresso dos cidadãos nacionais residentes em importantes comunidades portuguesas no estrangeiro.

Já na vigência do estado de emergência, o Governo determinou, a 24 de março, a adoção de procedimentos de controlo de fronteira por parte do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para determinadas categorias de passageiros, em consonância com as orientações da Comissão Europeia relativas à restrição de viagens não essenciais para a União Europeia, a ser adotada nos Estados Membros.

### **Atividade económica**

Foi estabelecido, por regra, o encerramento de estabelecimentos comerciais com atendimento ao público. São exceções à regra do encerramento os estabelecimentos que vendem "bens essenciais à vida do dia a dia", como supermercados, padarias, mercearias, bombas de gasolina, farmácias ou quiosques.

As empresas ou estabelecimentos sem atendimento ao público mantêm a atividade normal (exceto em casos em que for decretada a calamidade pública local, como já aconteceu no município de Ovar, em que são impostas medidas e restrições específicas ao desenvolvimento da atividade económica).

A restauração deve encerrar o atendimento ao público, mas o Governo apelou para que se possam manter em funcionamento para serviços de entrega ao domicílio e 'take-away' (recolha na loja).

Nos estabelecimentos comerciais que se mantenham abertos devem ser mantidas as normas dadas pela Direção Geral de Saúde quanto ao "afastamento social", devendo ser privilegiado o atendimento à porta e no postigo para evitar o contacto dos clientes com os colaboradores.

Nesses estabelecimentos devem também ser seguidas as normas de higienização das superfícies e a utilização, quando indicado, de equipamento de proteção individual.

A lotação dos transportes públicos é reduzida para evitar acumulação de pessoas e para permitir o distanciamento social. As empresas de transporte têm também de assegurar a higienização e desinfeção dos veículos.

## **DECLARAÇÃO DE SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA**

Após o término do estado de emergência, o Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros nº33-A/2020, declara a situação de calamidade para todo o território nacional. Continuando a ser fundamental continuar a conter a transmissão do vírus para controlar a situação epidemiológica em Portugal determina-se o levantamento gradual das suspensões e interdições decretados durante o período do estado de emergência, num caminho de regresso gradual da atividade económica ao seu normal funcionamento,

Com a situação de calamidade, vigora um "dever cívico de recolhimento domiciliário" para a população em geral, independentemente da idade ou de uma pessoa apresentar fatores de risco, em vez do "dever geral de recolhimento" e do "dever especial de proteção" para determinados grupos, como acontecia no estado de emergência. O confinamento obrigatório para pessoas doentes com covid-19 e em vigilância ativa mantém-se na situação de calamidade.

Neste novo período da situação é obrigatório o uso de máscaras em transportes públicos, nos serviços de atendimento ao público, escolas e nos estabelecimentos comerciais e de serviços abertos ao público, mantendo-se as recomendações de higiene das mãos e etiqueta respiratória, assim como de distanciamento físico.

Estão proibidos eventos ou ajuntamentos com mais de 10 pessoas, a presença de familiares em funerais, continuação do teletrabalho, transportes públicos com dispensadores de gel desinfetante e com uma lotação máxima de 66%, atendimento por marcação prévia nos serviços públicos e abertura do comércio local, como cabeleireiros, manicures, livrarias e comércio automóvel. Reabrem as bibliotecas e é possível a prática de desportos individuais ao ar livre.

O plano de transição terá medidas diferenciadas para cada fase, designadamente a 04 de maio, 18 de maio, 31 de maio e 1 de junho.

## **MEDIDAS DE APOIO À ECONOMIA, MANUTENÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL**

### ***Medidas de apoio ao mercado de trabalho e solidariedade social***

Reconhecendo a excecionalidade da situação e emergência desencadeada por este surto, o Governo aprovou um conjunto de medidas de carácter extraordinário e temporário, destinadas aos trabalhadores, às famílias e aos empregadores afetados pela pandemia, tendo em vista a manutenção dos postos de trabalho e a mitigação da crise e o acompanhamento das crianças, protegendo assim as famílias, os trabalhadores e as empresas em articulação com os parceiros sociais.

### **Teletrabalho**

Enquanto vigorar o estado de emergência é obrigatória a adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam. Os trabalhadores da Administração Pública deverão ficar em regime de teletrabalho, com início a 16 de março, sempre que as funções que exercem o permitam.

### **Apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho em empresa em situação de crise empresarial (*lay-off simplificado*)**

Esta medida é temporária e visa uma resposta rápida e imediata às necessidades urgentes de apoio à manutenção do emprego em empresas especialmente afetadas pelo surto de COVID-19, em consequência de uma paragem total ou parcial da atividade, ou uma quebra de, pelo menos, 40% da faturação (no

período de 30 dias anterior ao do pedido efetuado junto dos serviços competentes da segurança social, com referência à média mensal dos dois meses anteriores a esse período, ou face ao período homólogo do ano anterior ou, ainda, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período). O apoio financeiro é de 2/3 da retribuição ilíquida do trabalhador, até um máximo de 3 RMMG (EUR 1 905), sendo 70% assegurado pela Segurança Social e 30% assegurado pelo empregador (com isenção de TSU), e obriga à manutenção dos postos de trabalho. Este apoio tem a duração de um mês, prorrogável mensalmente até um máximo de 3 meses.

### **Isolamento profilático**

O Governo determinou medidas para acautelar a proteção social dos trabalhadores que se encontrem impedidos, temporariamente, do exercício da sua atividade profissional por ordem da autoridade de saúde, devido a perigo de contágio pela COVID-19, tendo o trabalhador direito ao pagamento de um subsídio correspondente a 100% da sua remuneração de referência.

### **Subsídio de Doença**

A atribuição de subsídio de doença não está sujeita a período de espera, ou seja, aplica-se, excepcionalmente desde o primeiro dia. A remuneração de referência a considerar é o total das remunerações registadas nos primeiros seis meses civis que precedem o segundo mês anterior ao mês em que teve início a incapacidade temporária para o trabalho.

### **Criação de plano extraordinário de formação**

É criado um apoio extraordinário à formação, para as situações em que uma empresa é abrangida por uma decisão da autoridade de saúde, que impossibilite o regular funcionamento da sua atividade. A medida consiste num apoio extraordinário a atribuir a cada trabalhador abrangido, suportado pelo IEFP, tendo por referência as horas de formação frequentadas, até ao limite de 50% da retribuição ilíquida, não podendo ultrapassar o valor da RMMG.

### **Incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa**

Acresce ainda a criação de um incentivo financeiro extraordinário, para apoio à normalização da atividade da empresa tendo como referência o valor de uma RMMG, por trabalhador. Este valor deverá ser pago por um mês, e visa apoiar as empresas que, já não estando constrangidas, carecem de um apoio, na primeira fase de retoma da normalidade, de modo a apoiar a manutenção dos postos de trabalho.

### **Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo da entidade empregadora**

Prevê-se a isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo da entidade empregadora, para as empresas abrangidas por qualquer uma destas medidas.

### **Regime excecional de faltas justificadas**

Consideram-se faltas justificadas: 1) as motivadas por assistência a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica; 2) as motivadas por assistência a neto que viva com o trabalhador em comunhão de mesa e habitação e que seja filho de adolescente com idade inferior a 16 anos, no período de férias escolares; 3) as motivadas por assistência a cônjuge ou pessoa que viva em união de facto ou economia comum com o trabalhador, parente ou afim na linha reta ascendente que se encontre a cargo do trabalhador e que frequente equipamentos sociais cuja atividade seja suspensa por determinação da autoridade de saúde, no âmbito do exercício das suas competências, ou pelo Governo, desde que não seja possível continuidade de apoio através de resposta



social alternativa; e 4) as motivadas pela prestação de socorro ou transporte, no âmbito da COVID-19, por bombeiros voluntários com contrato de trabalho com empregador do sector privado ou social, comprovadamente chamados pelo respetivo corpo de bombeiros.

#### **Apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem/para trabalhadores independentes/para serviço doméstico**

Foi criado, para os trabalhadores por conta de outrem, um apoio financeiro excecional correspondente a 2/3 da remuneração base ao progenitor que necessita de prestar assistência a filho menor de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência.

Este apoio é suportado em partes iguais pela entidade empregadora e pela Segurança Social e tem um limite mínimo de uma RMMG e máximo de 3 RMMG.

Para os Trabalhadores Independentes o valor do apoio é correspondente a um terço da base de incidência contributiva mensualizada referente ao primeiro trimestre de 2020, com um limite mínimo 1 Indexante de Apoios Sociais (IAS) e máximo de 2 ½ IAS

O apoio respeitante ao serviço doméstico corresponde a dois terços da remuneração registada no mês de janeiro de 2020, com um limite mínimo de uma RMMG e máximo de 3 RMMG.

#### **Prorrogação extraordinária de prestações sociais**

São extraordinariamente prorrogadas as prestações por desemprego e todas as prestações do sistema de segurança social que garantam mínimos de subsistência, cujo período de concessão ou prazo de renovação termine antes de 30 de junho de 2020.

#### **Apoio ao reforço de emergência de equipamentos sociais e de saúde**

O Governo aprovou um apoio temporário e excecional às entidades coletivas públicas ou privadas sem fins lucrativos que desenvolvam atividades de prestação de cuidados de saúde ou de apoio social, com necessidades de curto prazo de reforço de pessoas. A bolsa é comparticipada a 90% pelo IEFP. O apoio tem a duração de um mês e pode ser prorrogado mensalmente até um máximo de três meses.

#### **Majoração das bolsas mensais dos Contrato Emprego-Inserção**

É majorada a bolsa dos participantes em medidas CEI/CEI+ integrados em projetos nas atividades de prestação de cuidados de saúde ou de apoio social, quer estejam enquadrados em projetos em curso, quer sejam enquadrados em projetos a aprovar.

#### **Garantia de serviços essenciais**

Em 23 de março, o Governo determinou ainda a garantia de serviços essenciais ao país como abastecimento de água, fornecimento de energia, eletricidade, gás e combustíveis, recolha do lixo e funcionamento dos transportes, assegurando a continuidade e a ininterrupção da prestação dos serviços públicos. No seguimento, a 8 de abril, a Assembleia da República aprovou legislação que impede, durante o período de emergência e no mês subsequente, o corte de serviços essenciais como a eletricidade, o gás, a água e as comunicações, mesmo que os clientes entrem em incumprimento.

#### **Direitos dos migrantes**

A 27 de março, o Governo determinou que, à data da declaração do Estado de Emergência Nacional, todos os cidadãos estrangeiros com processos pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras se encontram em situação de permanência regular em território nacional. Tal permitiu garantir inequivocamente os



direitos desses cidadãos estrangeiros, na medida em que o comprovativo do processo é válido para acesso aos serviços públicos, designadamente para obtenção do número de utente, acesso ao Serviço Nacional de Saúde ou a outros direitos de assistência à saúde, acesso às prestações sociais de apoio, celebração de contratos de arrendamento, celebração de contratos de trabalho, abertura de contas bancárias e contratação de serviços públicos essenciais.

### **Medidas de apoio à liquidez das famílias e empresas**

#### **Diferimento de obrigações fiscais e contribuições sociais**

O Governo determinou a possibilidade de adiamento do pagamento de obrigações fiscais e das contribuições sociais com vencimento no segundo trimestre de 2020. Em particular: 1) no âmbito do IRC (adiamento do PEC, prorrogação da entrega do modelo 22 e da IES/DA, prorrogação do prazo de constituição e/ou entrega do dossier fiscal, prorrogação do PPC e do PAC); 2) na entrega das retenções na fonte de IRS e IRC (entrega fracionada em 3 ou 6 meses, a partir de abril); 3) na entrega de pagamentos de IVA (idem); e, 4) nas contribuições sociais (prorrogação de 2/3 do pagamento das contribuições sociais da responsabilidade da entidade empregadora de março, abril e maio de 2020 para o segundo semestre de 2020, pagos em 3 ou 6 meses).

#### **Suspensão de processos de execução fiscal**

São suspensos até à data de cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da COVID-19 (ou até 30 de junho de 2020, se posterior) os processos de execução fiscal em curso ou que venham a ser instaurados pela Autoridade Tributária e Aduaneira e pela Segurança Social.

#### **Apoio à liquidez e concessão de crédito**

Com o intuito de preservar a capacidade produtiva das empresas e os postos de trabalho de forma rápida e eficaz, o Governo lançou um conjunto de medidas de apoio à tesouraria.

A Linha de Crédito Capitalizar 2018-COVID-19 foi lançada a 12 de março, como primeira resposta de apoio à liquidez das empresas. Face à elevada procura, a linha foi alargada de 200 para 400 milhões de euros no dia 27 de março.

No Quadro Temporário de Auxílios Estatais, a Comissão Europeia aprovou ainda um esquema no valor de 13 mil milhões de euros para apoiar a economia portuguesa no contexto do surto de coronavírus. Neste âmbito, a 18 de março, o Governo lançou um conjunto de linhas de crédito de apoio à atividade económica para empresas com dificuldades de tesouraria, no montante de 3 mil milhões de euros. A linha abrange a globalidade do tecido empresarial português, incluindo turismo, restauração, indústria, comércio, transportes, imobiliário e construção, para micro e PME, *small midcaps* e *midcaps*. Assinala-se ainda a inclusão dos empresários em nome individual e das empresas constituídas há menos de 2 anos.

O Governo criou ainda uma linha de crédito para microempresas do sector turístico, no montante de 60 milhões de euros.

Foi criada uma linha específica de desendividamento de 20 milhões de euros ao abrigo do regime “de minimis”, destinada às empresas do sector da pesca.

A exportação e a diversificação de clientes, em particular para mercados fora da União Europeia, serão apoiadas através do aumento do plafond das linhas de seguro de crédito à exportação, com garantias do Estado: 1) de 100 para 200 milhões de euros na linha referente aos sectores metalúrgicos, metalomecânico e moldes; 2) de 100 para 200 milhões de euros na linha de seguro de caução para obras

no exterior; e 3) de 250 para 300 milhões de euros na linha de seguro de crédito à exportação de curto-prazo.

### **Programa Internacionalizar 2030**

Procurando contribuir para a rápida recuperação do setor exportador nacional, o Programa Internacionalizar 2030 estabelece sete domínios prioritários de atuação: na liquidez das empresas, na gestão de risco no comércio internacional, na promoção internacional de base digital, na logística do comércio eletrónico, no desenvolvimento de canais de distribuição eletrónicos, na internacionalização de cadeias de valor de mercados de proximidade geográfica (em especial no mercado interno) e no reforço da estratégia de *nearshoring* na captação de IDE. É atuando dentro destes domínios que o Governo procurará contribuir para a reabilitação das exportações, dos volumes de IDE e, assim, contribuir para a retoma da economia, destacando-se as seguintes áreas: Financiamento à Encomenda Internacional; Reforço Fundos Estruturais para o Digital; Instrumentos Fiscais de Apoio à Internacionalização; Garantias Seguro Crédito para os mercados OCDE; Desenvolvimento de Competências Digitais; Reconversão dos Recursos Humanos para o Digital e *Customer Service*; Reforço da Promoção Digital; Reforço do Comércio Eletrónico; Acelerador de Internacionalização Online; *Business Matchmaking* Digital; Desenvolvimento Processo Logístico Comércio Eletrónico; Programa de Promoção de Portugal “Estamos on”; Internacionalização das Cadeias de Valor; Angariação de IDE para o Reforço da Cadeia de Valor Interna.

### **Moratória de créditos**

O Governo instituiu a possibilidade de moratória dos créditos perante instituições financeiras, a vigorar por 6 meses, até 30 de setembro de 2020. Pretende-se, com esta medida, apoiar famílias e empresas num contexto adverso de quebra acentuada de rendimentos.

Esta moratória destina-se a particulares, empresários em nome individual (ENI), Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), associações sem fins lucrativos, PME e outras empresas do sector não-financeiro. No caso dos particulares, estão abrangidos todos os empréstimos para habitação própria permanente. Para os ENI, IPSS, PME e outras empresas do sector não financeiro, o regime abrange os empréstimos contraídos e outras operações de crédito essenciais à atividade das empresas.

Durante este período, os contratos de crédito são suspensos (os beneficiários não terão de pagar nem prestações de capital nem juros); em contrapartida, o prazo contratado do crédito é estendido, no futuro, por mais 6 meses.

### **Regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda**

A Assembleia da República aprovou a suspensão da rescisão de contratos de arrendamento (cuja data de vencimento ocorra durante o estado de emergência ou no primeiro mês subsequente) e também a possibilidade de suspender o pagamento de rendas para inquilinos com perda de rendimento. Essa medida afeta não apenas pessoas, mas também pequenas empresas que foram forçadas a fechar ou a reduzir drasticamente as suas atividades durante o estado de emergência. Cumulativamente, foi também criado um apoio financeiro para os inquilinos e arrendatários habitacionais em geral que, devido à quebra dos seus rendimentos, não consigam pagar a renda, bem como apoios específicos aos inquilinos habitacionais do parque público de alojamento.

### **Apoio aos trabalhadores independentes e empresários em nome individual**

Os empresários em nome individual com rendimentos decorrentes do exercício exclusivo de qualquer atividade comercial ou industrial são considerados trabalhadores independentes pelo que, todas as medidas excecionais e temporárias de resposta à COVID-19 destinadas aos trabalhadores independentes abrangem os empresários em nome individual.

Assim, os empresários em nome individual, com ou sem contabilidade organizada, podem aceder aos seguintes apoios: 1) atribuição do subsídio de doença; 2) apoio excecional à família; 3) lay-off simplificado; 4) diferimento do pagamento de contribuições (não afastando a obrigação de entrega da declaração trimestral); 5) prorrogação do prazo de cumprimento de obrigações fiscais; 6) moratória bancária.

#### **Apoio aos sócios-gerentes**

Os sócios-gerentes de sociedades com faturação em 2019 inferior a 80 mil euros podem aceder ao apoio extraordinário à redução da atividade económica prevista para o trabalhador independente. Poderão ainda recorrer aos seguintes apoios: 1) moratórias de crédito; 2) linhas de créditos; 3) diferimento do pagamento de rendas; 4) sistemas de incentivos às empresas; e 5) prorrogação do prazo de cumprimento de obrigações fiscais.

#### **Apoio a *Start-ups***

O Governo apresentou um conjunto de medidas de apoio às mais de 2500 *start-ups*, destacando-se cinco novas medidas, no valor global superior a 25 milhões de euros: 1) *StartupRH* COVID-19 (apoio financeiro equivalente a um salário mínimo por colaborador); 2) prorrogação do *Start-up Voucher* (por 3 meses do benefício da bolsa anterior já atribuído por empreendedor); 3) Vale Incubação – COVID-19 (apoio para *start-ups* com menos de 5 anos, através da contratação de serviços de incubação); 4) Financiamento “*Mezzanine*” para *start-ups* (empréstimo convertível em capital); 5) COVID-19 -Portugal Ventures (*call* para investimentos em *start-ups*). Neste contexto de pandemia, as *start-ups* podem ainda recorrer a apoios adaptados para respostas mais efetivas: 6) Fundo 200M (coinvestimento com investidores privados em *start-ups* e *scale-ups* portuguesas, com um mínimo público de 500 mil euros e máximo de 5 milhões de euros); e, 7) Fundo coinvestimento para a inovação social (coinvestimento com investidores privados em empresas com projetos inovadores e de impacto social com um mínimo público de 50 mil euros e máximo de 2,5 milhões de euros).

#### **Apoio ao sector social**

Foram criados apoios de carácter extraordinário destinados ao setor social e solidário, em razão da situação epidemiológica da COVID-19, tendo em vista apoiar as instituições particulares de solidariedade social, cooperativas de solidariedade social, organizações não-governamentais das pessoas com deficiência e equiparadas no funcionamento das respostas sociais, designadamente:

- Garantia do pagamento da comparticipação financeira da Segurança Social no âmbito dos acordos de cooperação celebrados em todas as respostas sociais cuja atividade foi suspensa, assegurando o pagamento efetivado por referência ao mês de fevereiro de 2020, conforme as regras em vigor à data;
- Comparticipação dos cuidados domiciliados;
- Autonomia na redução das comparticipações familiares;
- Agilização da abertura de estabelecimentos de apoio social com processos de licenciamento em curso;
- Possibilidade de recurso a ações de voluntariado;
- Apoio à manutenção dos postos de trabalho;
- Equiparação a trabalhadores de serviços essenciais;
- Prorrogação de prazos de apresentação de contas anuais das instituições;
- Diferimento de obrigações fiscais e contributivas;

- Proteção e apoio à tesouraria e liquidez;
- Linha de financiamento específica para o setor social;
- Apoio técnico do Instituto da Segurança Social, I.P., para linha de financiamento a fundo perdido da Fundação Calouste Gulbenkian;
- Diferimento de pagamentos do Fundo de Reestruturação do Setor Solidário.

### **Adaptação do Portugal 2020**

Como forma de mitigar os danos no funcionamento da economia portuguesa o PT2020 introduziu um conjunto de medidas de flexibilização e de aceleração dos pagamentos aos promotores. Assim, de forma a responder ao problema de liquidez da tesouraria dos promotores promoveu-se:

- o pagamento mais imediato das despesas já efetuadas aos fornecedores;
- o diferimento automático das prestações de reembolsos por um período de 12 meses.

Tendo em conta a ocorrência de condicionantes à atividade dos beneficiários, será considerada a situação de pandemia COVID-19 como motivo de força maior não imputável aos promotores, o que possibilitará de forma simplificada o ajustamento dos projetos, quer ao nível do calendário, da programação financeira, dos custos máximos ou outro tipo de limites impostos na legislação ou nos avisos de concurso, da composição dos objetivos, atividades e investimentos, quer ao nível das metas contratualizadas de realização e resultado.

Igualmente, serão consideradas elegíveis as despesas incorridas pelos promotores decorrentes do cancelamento ou adiamento de ações e/ou iniciativas, como por exemplo, nas áreas da internacionalização, investigação e desenvolvimento e formação profissional, permitindo assim o reembolso integral das despesas. Ao mesmo tempo, e tendo presente a atual suspensão das atividades de formação profissional, reabilitação profissional, medidas ativas de emprego e outras medidas não formativas, ir-se-á continuar a pagar as bolsas de formação e demais apoios sociais, assim como os custos internos associados a estas áreas financiadas pelo Fundo Social Europeu, conscientes que se terá que manter a continuidade da atividade destas instituições.

O Governo lançou ainda a iniciativa “Inovação COVID-19”, consistindo num apoio a empresas que pretendam estabelecer, reforçar ou reverter as suas capacidades de produção de bens e serviços, focando-se em produtos destinados a combater a pandemia de COVID-19. A medida abrange também a construção e a modernização de instalações de testes e ensaios dos produtos relevantes no âmbito do combate à pandemia, bem como a criação de capacidades adicionais para a produção dos produtos necessários para dar resposta ao surto. Aqui se incluem medicamentos e tratamentos relevantes (incluindo vacinas), seus produtos intermédios, princípios farmacêuticos ativos e matérias-primas, dispositivos médicos, equipamento médico e hospitalar (incluindo ventiladores e vestuário e equipamento de proteção, bem como instrumentos de diagnóstico) e as matérias-primas necessárias, desinfetantes e seus produtos intermédios e substâncias químicas básicas necessárias para a sua produção e ferramentas de recolha e processamento de dados.

Lançou-se ainda a “I&D COVID-19”, que se concretiza num apoio a atividades de investigação e desenvolvimento no combate à pandemia, facilitando e estimulando projetos e iniciativas de I&D e inovação entre os centros de interface tecnológica e laboratórios colaborativos e as empresas, que respondam às necessidades imediatas e a médio prazo do Serviço Nacional de Saúde.

Noutra vertente, foi lançado o sistema de incentivos à adaptação da atividade das microempresas (até 10 trabalhadores) ao contexto COVID-19, que tem por objetivo apoiar as microempresas no esforço de adaptação e de investimento nos seus estabelecimentos, ajustando os métodos de organização do

trabalho e de relacionamento com clientes e fornecedores às novas condições contexto da pandemia COVID-19, garantindo o cumprimento das normas estabelecidas e das recomendações das autoridades competentes. Em paralelo, soma-se um sistema de incentivos à adaptação das PME, na fase de desconfinamento, garantindo segurança para os trabalhadores e clientes.

### **Comissões bancárias**

As instituições bancárias encontram-se impedidas de cobrar quaisquer comissões pelas operações realizadas através de aplicações digitais ou plataformas online, enquanto se determinar ou solicitar isolamento social, decorrente da COVID-19.

É ainda suspensa a cobrança da componente fixa de qualquer comissão em operações de pagamento com cartão, em terminais de pagamento automático, fomentando-se o pagamento com cartão para pagamento de quaisquer bens ou serviços, até 30 de junho de 2020, independentemente do valor da operação.

### **Aquisição de bens necessários para combater os efeitos do surto de COVID-19**

Foi aprovado em reunião de Conselho de Ministros de 23 de abril uma Proposta de Lei que consagra uma isenção completa ou taxa zero de IVA para as transmissões e aquisições intracomunitárias de bens necessários para combater os efeitos do surto de COVID-19 pelo Estado e outros organismos públicos ou por organizações sem fins lucrativos (em linha com a decisão já tomada pela Comissão Europeia e seguida por Portugal quanto às situações de importação destes bens) e determina ainda a aplicação da taxa reduzida de IVA às importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória e gel desinfetante cutâneo, ambas as medidas com efeitos temporários.

### **Administração Pública**

A capacidade das autarquias locais para prestação de apoio às populações foi potenciada através de um conjunto de medidas extraordinárias. Na melhoria da liquidez dos municípios destaca-se: (i) a concessão moratórias aos municípios no âmbito do Fundo de Apoio Municipal no valor de 46,7 milhões de euros (29,2 milhões de euros na realização de capital social e 17,5 milhões de euros na amortização de empréstimos aos municípios com programa de saneamento financeiro), (ii) a antecipação de um duodécimo para as autarquias no valor de 261 milhões de euros (se todas as autarquias solicitarem a antecipação das transferências previstas no OE), (iii) a permissão para ultrapassagem do limite de endividamento dos municípios e (iv) a simplificação do recurso a empréstimos de curto prazo para municípios e freguesias.

Na esfera dos apoios às populações, salienta-se: (i) a isenção da cobrança de taxas, de rendas, de bens e de serviços, (ii) a utilização do saldo de gerência acumulado após aprovação da conta de gerência pela câmara municipal, (iii) a suspensão da regra do equilíbrio que permite aos municípios a realização de despesa superior à previsão de cobrança de receita, (iv) a atribuição de apoios a pessoas em situação de vulnerabilidade e (v) possibilidade de transferência de trabalhadores da administração central para administração local com remuneração paga pelo serviço de origem.

Nos municípios com planos de reequilíbrio financeiro (PAM ou PAEL) distingue-se a agilização dos limites de despesa permitindo a implementação de medidas de apoio ao rendimento das famílias e empresas, com destaque para redefinição de prazos de pagamento das rendas mensais de habitação social e para isenções (totais ou parciais) de: (i) taxas, tarifas e licenças relacionadas com a atividade económica; (ii) tarifas da água e saneamento; (iii) tarifas de resíduos aplicada às empresas do concelho.

O Governo promoveu ainda o aumento da capacidade de resposta da Administração Pública por via da digitalização, alicerçada na ótica do Simplex, reforçando a comunicação dos serviços públicos online e

disponibilizando vídeos tutoriais que ajudam na utilização dos serviços digitais mais solicitados. Destaca-se o portal ePortugal como porta de entrada para centenas de serviços públicos, e conhecimento por parte do cidadão das respostas às principais questões identificadas e contactos dos serviços públicos (Centro Contacto Cidadão).

### ***Agricultura***

Com o objetivo de apoiar a tesouraria das empresas afetadas pelos efeitos da pandemia, proceder-se-á à atribuição de adiantamentos para liquidação de pedidos de pagamento no âmbito do PDR2020 (Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020), dos Programas Operacionais Frutas e Hortícolas e do Programa Nacional de apoio ao sector vitivinícola, com regularização posterior, no valor de 60 milhões de euros.

Foi ainda estabelecido um conjunto de medidas de promoção e agilização dos canais de comercialização de produtos alimentares locais, alargando as possibilidades de escoamento para mercados locais e pontos específicos de concentração, localizados na área geográfica da produção.

### ***Mar***

O Governo estabeleceu um mecanismo compensatório de perda de rendimento, para garantir que os profissionais da pesca, em especial da pequena pesca, recebem apoios de natureza social, devido às paragens forçadas em resultado da situação epidemiológica e à quebra da procura dos produtos do mar. O Governo alocou ao Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, a título de compensação salarial, uma verba de cerca de 3,5 milhões de euros, resultante de saldos transitados de anos anteriores.

Para garantir condições mais favoráveis para manutenção da atividade piscatória, o Governo estabeleceu a suspensão por 90 dias da taxa de acostagem no caso das embarcações de pesca; e implementou o acesso gratuito ao leilão online com ajustamento de horários e suspensão de alguns leilões com vista à melhoria dos preços. Por outro lado, o Governo promoveu a agilização da realização de pedidos de pagamento no âmbito do Programa Operacional Mar2020. Finalmente, o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas foi alterado de modo a permitir a realocação de verbas para reforçar o montante destinado às compensações salariais.

### ***Educação***

Todas as atividades educativas e formativas presenciais (letivas e não letivas) foram suspensas a partir do dia 16 de março, transitando para o formato digital sempre que possível. Manteve-se aberta uma escola em cada território, de forma a garantir a alimentação diária de alunos em condições mais vulneráveis, assim como o acolhimento dos filhos dos profissionais dos serviços essenciais.

A situação foi reavaliada a 9 de abril: o terceiro período no ensino básico e secundário retomou a 14 de abril, sendo instituída a modalidade de ensino a distância, com recurso principalmente a meios digitais, complementados por conteúdos pedagógicos em formato televisivo, transmitidos diariamente na RTP Memória (para o ensino básico), e a outros meios quando necessário. Quando as condições sanitárias o permitam, os alunos do 11.º e 12.º anos (e do 2º e 3º anos dos cursos profissionais) voltarão a ter aulas presenciais, nas disciplinas em que se realizam exames nacionais, permanecendo as restantes disciplinas em regime de ensino a distância. Foi determinado igualmente o cancelamento das provas de aferição e exames no ensino básico, bem como o adiamento dos exames nacionais no ensino secundário, passando a primeira fase a decorrer em julho e a segunda em setembro, num formato restrito que terá apenas efeito enquanto prova de ingresso no ensino superior, ou seja, não sendo consideradas para a avaliação interna dos alunos, nem requeridas para a conclusão dos estudos.

Esta solução foi construída tendo por referência as medidas observadas em muitos outros países, assim como as recomendações de entidades intergovernamentais como a Comissão Europeia, a OCDE e a

UNESCO. Na larga maioria dos países europeus, as aulas presenciais no ensino básico e secundário foram suspensas em meados de março, tendo transitado para modelos de ensino a distância. Foi recorrente também adiamento e redução dos exames nacionais. A reabertura das escolas antes do final do ano letivo está prevista apenas numa minoria dos países europeus e, mesmo nesses, ocorrerá de forma muito limitada e gradual, começando nuns casos pelos alunos nos anos terminais do ensino secundário, noutros casos pelas crianças mais pequenas.

### ***Ciência e Tecnologia***

Destacam-se as medidas de apoio na área da ciência e tecnologia consubstanciadas na linha de financiamento de apoio à investigação em projetos que respondam às necessidades do Serviço Nacional de Saúde Research 4 COVID-19 (4 milhões de euros) e na linha de apoio à investigação em Ciência dos Dados e Inteligência Artificial na Administração Pública AI 4 COVID19 (3 milhões de euros).

Portugal associou-se ainda, a 4 de maio de 2020, à iniciativa «Resposta global à COVID-19 – Conferência de Doadores», organizada pela Comissão Europeia. A iniciativa tem como objetivo reunir esforços de governos, empresários, fundações e cidadãos da União Europeia para recolher 7,5 mil milhões de euros, com vista a acelerar o desenvolvimento, a produção e o acesso equitativo a vacinas, diagnósticos e tratamentos. Além de uma significativa contribuição financeira de 10 milhões de euros, juntando o sector público e o sector privado, os centros nacionais de I&D e a indústria farmacêutica estão preparados para integrar parcerias internacionais nas três áreas cobertas pela Resposta Global e em todas as fases: investigação, produção e distribuição.

### ***Cultura***

Foi criada uma linha de apoio de emergência às artes, no valor de 1 milhão de euros, para entidades artísticas e artistas nas áreas das artes performativas, artes visuais e de cruzamento disciplinar.

O Governo procurou ainda garantir uma proteção especial aos agentes culturais envolvidos na realização destes espetáculos, bem como garantir os direitos dos consumidores, com destaque para os espetáculos não realizados entre os dias 28 de fevereiro de 2020 e até 90 dias úteis após o fim do estado de emergência.

Todos os monumentos, palácios, museus e teatros, bem como os demais espaços de atividades culturais e artísticas (por exemplo, auditórios, cinemas, salas de concertos, bibliotecas e sítios arqueológicos), encontram-se encerrados.

O Estado decidiu alocar uma verba de 15 milhões de euros na aquisição antecipada de espaço para difusão de publicidade institucional através dos serviços de programas de televisão e de rádio e nas publicações periódicas, dos quais 75% se destinarão aos órgãos de comunicação de âmbito nacional e 25% aos órgãos de âmbito regional, nos termos do disposto na Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, que rege da publicidade institucional do Estado.

### ***Apoio aos cidadãos portugueses no estrangeiro***

Perante o agudizar das condições de mobilidade no estrangeiro no quadro da resposta à propagação do novo coronavírus, o Governo concentrou a sua ação nos pedidos de regresso a território nacional por parte de cidadãos nacionais no estrangeiro:

- Apoio no regresso a território nacional por parte de turistas e outros viajantes ocasionais que com dificuldades no seu regresso – seja por via do cancelamento dos voos que tinham; seja por via de restrições impostas localmente à circulação e mobilidade nos países/regiões em que se encontravam (a 4 de maio, tinham sido sinalizadas 5 497 situações relativas a portugueses no estrangeiro, das quais 4 880 resolvidas, ou seja 89% do total).



- Apoio específico e individualizado a estudantes Erasmus e Erasmus+ (à data de 20 de abril, tinham sido recebidos 441 pedidos de apoio, dos quais 437 resolvidos, ou seja 99% do total).

A rede diplomática foi também instruída a procurar soluções para resolver as situações dos nossos nacionais junto dos nossos parceiros europeus, designadamente no quadro do Mecanismo Europeu de Proteção Civil. Em voos realizados ao abrigo do Mecanismo Europeu de Proteção Civil (UCPM) regressaram já a território nacional 323 nacionais, provenientes de 37 países. Foram realizados 77 voos UCPM que envolveram o transporte de cidadãos portugueses para território europeu. Alemanha, França e Espanha são os três Estados-membros que mais Portugueses transportaram em voos UCPM.

### ***Cooperação externa***

Em matéria de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos diversos Programas Estratégicos da Cooperação assinados bilateralmente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste (TL), está em curso um levantamento circunstanciado dos programas, projetos e ações em curso, para avaliar em que medida será possível redirecionar atividades que ajudem os países parceiros a enfrentar os impactos da pandemia de COVID-19. Esta reorientação cobrirá sobretudo setores sociais: saúde, trabalho e segurança social, energia e WASH (Água, Saneamento e Higiene).

Foi criada uma nova linha de cofinanciamento de projetos de ONGD, que dispõe de um orçamento 750 mil euros, onde serão privilegiadas parcerias com instituições públicas portuguesas na área da Saúde. Concomitantemente, a Linha de Cofinanciamento de Projetos de Desenvolvimento, cujo concurso está a decorrer e que tem disponíveis 1,8 MEUR, dará preferência a projetos que sejam apresentados pelas ONGD nacionais no combate ao COVID-19.

Procedeu-se à antecipação dos desembolsos para Apoio Geral ao Orçamento de Cabo Verde, no valor de 500 mil euros, bem como da contribuição nacional para o FASE – Fundo de Apoio ao Setor da Educação em Moçambique, no valor de 250 mil euros.

Em termos de Cooperação Delegada da UE, nos programas implementados por Portugal nos PALOP e TL, foram submetidos à UE planos de continuidade e de mitigação detalhados, enquanto decorre a análise de eventuais reorientações para fazer face à COVID-19.

De notar, ainda, que Portugal já anunciou uma contribuição adicional de mais de 1 milhão de euros, a ser distribuída por várias organizações do universo onusiano que: i) integram o apelo lançado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas António Guterres; ii) tenham capacidade para atuar de imediato no terreno; e, iii) cujas ações sejam dirigidas prioritariamente para os PALOP e TL.

### ***Aumento da capacidade de resposta do SNS***

Na área da saúde foram adotadas medidas que visam garantir a existência de recursos humanos e materiais adequados à situação de pandemia, sendo necessário um significativo incremento, face ao Orçamento do Estado para 2020, da despesa pública com o SNS, associado à contratação de trabalhadores e ao pagamento de horas extraordinárias e à aquisição de medicamentos, equipamentos de proteção individual (e.g. máscaras), testes de diagnóstico e ventiladores.



## 2.7. O PLANO DE RECUPERAÇÃO

A pandemia de COVID-19 constitui um desafio sem precedentes para todo o mundo, muito em particular, para a economia e a organização das nossas sociedades.

A primeira resposta do Governo à emergência de saúde pública causada pela epidemia SARS CoV 2 foi, naturalmente, de natureza preventiva, com a aprovação de diversas medidas destinadas aos cidadãos, ao setor da saúde (estabelecimentos e profissionais e saúde) e a várias entidades públicas e privadas, destinadas a assegurar o tratamento e a providenciar pela diminuição do risco de transmissão da doença.

Simultaneamente, houve que acautelar a diminuição e a mitigação dos primeiros impactos económicos advinentes do surto epidémico, em particular, através de medidas de apoio à tesouraria das empresas e à manutenção dos postos de trabalho, as quais foram descritas na secção anterior.

Ainda não sendo conhecida toda a extensão dos danos provocados na economia portuguesa pela pandemia, é já porém certo que a severidade dos seus efeitos será muito mais profunda de qualquer período recessivo das últimas décadas. Há, pois, que começar a preparar desde já as medidas necessárias para voltar ao funcionamento da economia.

Para isso, necessitamos de preparar um “plano de recuperação económica” bem dimensionado para os próximos anos, que será a prioridade imediata do Governo.

Esse “plano” deverá incluir, desde já, um conjunto de medidas ainda de emergência e prolongamento da abordagem de diminuição e mitigação da crise sanitária, baseado em grandes estímulos económicos, sobretudo ao investimento público, ao emprego, aos rendimentos das pessoas e à sobrevivência e a recomposição das cadeias produtivas.

Naturalmente, a sua aplicação terá também que garantir a devida articulação com a progressiva reativação das agendas estratégicas do Portugal 2030, necessariamente revisitadas com os efeitos e as lições da crise pandémica.

A resposta aos desafios imediatos para a saída da crise, bem como os de natureza estrutural com que o país já se defrontava, requer, mais do que nunca, meios e recursos que nesta data ainda não é possível avaliar.

Naturalmente, vivemos uma situação sem precedentes, e este novo plano envolverá um esforço de mobilização de recursos financeiros e organizacionais muito significativo. Forçosamente, a sua preparação não pode ser desligada do enquadramento programático e do apoio financeiro que as instituições da União Europeia conseguirem viabilizar.

### 3. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

O PNR 2020-24, apesar de não perder de vista a evolução da estratégia nacional de médio prazo, foi largamente reorientado para a procura de respostas urgentes à situação de emergência que vivemos.

Em todos os anos anteriores, o PNR foi preparado num processo participado por outros órgãos de poder - Assembleia da República, Governos Regionais e Autarquias Locais - e aberto a toda sociedade civil, designadamente, parceiros sociais e outros agentes políticos, económicos e sociais, o que não foi possível observar-se desta vez no prazo para a submissão do PNR que a Comissão Europeia entendeu manter.

Mesmo assim, o PNR foi enviado à Assembleia da República, juntamente com o Programa de Estabilidade, para apreciação e para conhecimento do Conselho Económico e Social.

Em fase posterior, e considerando os instrumentos de planeamento relacionados com as temáticas do PNR que se seguirão, serão retomados os procedimentos institucionais e de consulta adequados.