



ORÇAMENTO DO ESTADO

XXIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

Nota explicativa
Ministério Economia e Mar



REPÚBLICA
PORTUGUESA

XXIII GOVERNO

1. Políticas e medidas

No contexto da profunda recessão motivada pela pandemia de COVID-19 e das consequências da invasão militar da Rússia à Ucrânia, a política pública da área governativa da economia e do mar para o ano de 2022 será norteada para a resposta no curto prazo aos desafios suscitados por estes dois choques exógenos (sanitário e conflito armado) e pela recuperação sustentada da economia nacional, articulada na resposta à escala europeia.

Perante o sucesso alcançado pelas múltiplas medidas de apoio à economia e à manutenção dos postos de trabalho, designadamente no que diz respeito à preservação da capacidade produtiva instalada e à elevada robustez demonstrada pelo mercado laboral, as políticas públicas na dimensão económica focar-se-ão não só no apoio à retoma da atividade económica e reparação dos danos provocados no tecido socioeconómico, como também no estímulo ao investimento produtivo e transformador, orientado pelos desafios atuais e futuros, criando condições para as empresas capitalizarem na recuperação económica global, melhorando a sua posição financeira e incrementando a sua competitividade internacional.

O conflito na Ucrânia gerou, do ponto de vista económico, um novo choque com forte impacto na oferta, tanto em termos de abastecimento/quantidade de matérias-primas (energéticas, agroalimentares, minerais e intermédias), como do preço das mesmas nos mercados internacionais, com consequência no aumento dos custos de produção e na forte volatilidade dos preços. A pressão inflacionista impacta, do lado da procura, no poder de compra das famílias. Este contexto é agravado pela incerteza quanto à duração e escala do conflito.

Se, estruturalmente, o conflito na Ucrânia evidencia a importância da resiliência da economia, acelerando a transição climática (diversificando fornecedores de energia, apostando na sustentabilidade do energy mix e na eficiência energética) e a transição digital (segurança dos dados, estratégias das empresas), através dos investimentos e das reformas em curso do PRR, é necessário responder no curto prazo, mitigando os impactos económicos, com medidas de emergência e temporárias. Ao conjunto de medidas à escala comunitária (aquisição conjunta de bens, diversificação de fornecedores, aposta nas interconexões e mecanismos temporários de formação do preço da energia), o Governo prosseguirá medidas assentes em três prioridades estratégicas: assegurar o aprovisionamento de bens essenciais, especialmente energéticos e alimentares; apoiar as empresas mais afetadas pelo aumento dos custos energéticos e bens intermédios; apoiar os consumidores, particularmente os mais vulneráveis, perante a subida dos preços.

A dimensão histórica do financiamento europeu disponível, como parte integrante de uma resposta comum e coordenada à pandemia de COVID-19, coloca a capacidade de execução como um dos principais desafios para a fase de recuperação económica. Regida pelas prioridades transversais da resiliência económica, transição climática e transição digital, a política pública centrar-se-á na necessária adaptação estrutural da economia, preparando-a para o alcance de um crescimento económico sustentado e sustentável durante os próximos anos. Neste âmbito, o Governo encara a atual conjuntura como uma oportunidade única para, de forma fundamental, intensificar o processo de evolução para uma economia e uma sociedade mais qualificadas, com bens e serviços de maior valor acrescentado, incentivando uma política de aumento de produtividade e de incorporação do conhecimento na atividade produtiva.

A dimensão de articulação europeia da resposta ao conflito na Ucrânia - assente na autonomia estratégica nos domínios energético, industrial e digital – proporcionará a suspensão temporária das normas da concorrência em matéria de ajudas de Estado (*State Aid Temporary Framework*), essencial para permitir a Portugal apoiar diretamente os custos de produção das empresas industriais, e em particular aquelas que são fortemente consumidoras de energia. Outra dimensão essencial é a

autorização para a redução temporária do IVA sobre os produtos energéticos, de forma a permitir uma redução transversal do custo efetivo para os consumidores da energia.

Continuará a ser visada a procura interna, através da expansão do investimento pela mobilização de recursos nacionais e estrangeiros, e o aumento da procura externa, por via do crescimento das exportações e da internacionalização das empresas portuguesas. Para servir estas duas dimensões, será reforçada a aposta na capitalização das empresas, na reindustrialização inovadora e hipocarbónica, no empreendedorismo, na digitalização do tecido económico-social, nos incentivos à inovação empresarial, na modernização, simplificação e interoperabilidade dos procedimentos e na redução dos custos de contexto para as empresas a operar em Portugal.

O Programa Orçamental Mar inclui medidas de política associadas à proteção, ao planeamento e ordenamento do espaço marítimo, à exploração dos recursos do mar e à sua gestão e controlo, visando uma presença efetiva no mar e o desenvolvimento de uma economia sustentável.

Para além de outras medidas de investimento no domínio do mar desenvolvidas a coberto deste Programa Orçamental, a salvaguarda de pessoas e bens, nas atividades desenvolvidas no mar, e em todo o território nacional, é assegurada por medidas do Programa, seja através da melhoria das condições de acesso aos portos ou fornecendo a informação necessária à proteção civil, às diferentes entidades públicas e à população em geral sobre os eventos meteorológicos que os afetam.

A estratégia do Governo para o mar integra as orientações internacionais para um desenvolvimento sustentável numa lógica integrada e inclusiva, baseada no conhecimento científico e na promoção da inovação, assim como a necessidade de conservação dos espaços marítimos tendo em conta a utilização sustentável dos seus recursos vivos e não vivos e de preservação do ambiente marinho.

O mar é espaço de união, de coesão nacional e, dada a posição central que Portugal ocupa no Atlântico, de intervenção portuguesa num mundo em mudança, onde a adaptação à mudança climática e a transição energética serão determinantes.

Como corolário, será reforçada a imagem de Portugal como destino de excelência de investimento tecnológico, de alto valor acrescentado e de criação de postos de trabalho qualificados, fomentando-se igualmente a consolidação da marca Portugal e a qualificação da vasta oferta turística. Neste contexto, será imprescindível seguir políticas de capacitação tecnológica que visem os principais agentes da economia portuguesa.

2. Financiamento, capitalização empresarial e dinamização do mercado de capitais

A duração da pandemia de COVID-19, a sua acentuada intensidade na redução da atividade económica e a transversalidade do seu impacto de pressão económico-financeira sobre o tecido empresarial exacerbaram desafios já existentes na economia nacional. Registou-se um agravamento da alavancagem e conseqüente redução da autonomia financeira das empresas, um acréscimo de incerteza e um forte abrandamento do ritmo da retoma económica, requerendo uma intervenção pública mais abrangente e multifacetada. Simultaneamente, a recessão económica evidenciou também a falha de mercado inerente a opções de financiamento e capitalização empresarial.

Neste contexto, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) prevê várias medidas que se enquadram num amplo domínio de política pública, que engloba principalmente o acesso a financiamento em condições competitivas no panorama europeu, a capitalização empresarial e a dinamização do mercado de capitais, tendo como objetivo último o aumento da resiliência financeira do tecido económico nacional.

Os próximos anos são fundamentais para que o Banco Português de Fomento (BPF) se afirme como um verdadeiro banco promocional, tanto a nível nacional como internacional. A sua ação será orientada para os dois pilares prioritários: i) expandir a atual oferta através do desenvolvimento de novos produtos que permitam responder às falhas de mercado identificadas (por exemplo, em determinados segmentos ou maturidades) numa lógica de complementaridade com instituições e investidores privados, e não em concorrência direta com as mesmas; e ii) construir novas competências que permitam afirmar a credibilidade do BPF enquanto agente fundamental na economia, em particular como parceiro das empresas portuguesas.

Nestes dois pilares prioritários assentam os sete eixos estratégicos do BPF: i) produtos de crédito, liderar atividades de on-lending e co-lending com bancos comerciais de forma a complementar a atual oferta de mercado; ii) soluções de capital, promover investimentos de capital em setores estratégicos para fortalecer a capitalização das PME, iii) apoio à exportação, atuar com Agência de Crédito à Exportação, apoiando os processos de internacionalização das PME; iv) economia verde, constituir um banco verde nacional mobilizando instrumentos financeiros que apoiem projetos na área da sustentabilidade; v) relações institucionais, continuar a fomentar relações com a UE, de forma a tornar-se o principal veículo de instrumentos financeiros europeus; vi) gestão de risco, reforçar a solidez dos mesmos de gestão de risco de modo a assegurar a sustentabilidade financeira da instituição; e vii) competências internas, desenvolver capacidade internas de elevada qualidade para implementar a nova oferta de produtos.

Para endereçar o problema de subcapitalização estrutural do tecido empresarial português, ampliado pela pandemia, foi criado, conforme estipulado no PRR, **um Fundo de Capitalização e Resiliência (FCR), que promoverá o continuado esforço de capitalização e o acesso de empresas não-financeiras a soluções de capital, com particular ênfase para o necessário reforço de solvabilidade para benefício do período de recuperação e relançamento da economia.** Pela flexibilidade da sua forma de atuação — investimento público, concessão de garantias, coinvestimento, fundo de fundos — e pela multiplicidade de instrumentos financeiros de capital e quase-capital que utilizará, o FCR contribuirá significativamente para a dinamização do mercado de capitais, materializando, em linha com o espírito pretendido pela Comissão Europeia, a promoção pública do investimento privado e da capitalização.

Ainda neste âmbito, e representando uma inequívoca convicção na sua indispensabilidade para a economia portuguesa, o PRR prevê igualmente o aumento de capital do BPF, dotando-o da capacidade financeira para o pleno desenvolvimento da parceria nacional de implementação do programa *InvestEU*. Neste papel, **através da concessão de garantias, o BPF mobilizará o setor privado, alavancando investimentos em áreas estratégicas para Portugal e para a União Europeia, designadamente: (i) infraestruturas sustentáveis; (ii) investigação, inovação e digitalização; (iii) investimento social e competências; e (iv) pequenas e médias empresas (PME).**

3. Investimento e inovação na indústria

O aparecimento da pandemia de COVID-19, num período em que os desenvolvimentos internacionais desafiam a liderança europeia ao nível industrial, conjugado com a estratégia definida pelo Governo para aumentar a competitividade e criar mais e melhor emprego, tornou a reindustrialização da economia portuguesa um objetivo central na agenda para a próxima década.

A isto acrescem as consequências das perturbações nas cadeias logísticas internacionais, no acesso a determinadas matérias-primas e a recente agressão à Ucrânia pela Rússia, que reforçaram a urgência de acelerar o processo de descarbonização da indústria, reduzir a dependência de combustíveis fósseis, aumentar a autonomia europeia ao nível energético e diminuir a vulnerabilidade das economias europeias perante choques exógenos.

Assim, de forma a recuperar a economia e dar resposta às exigências impostas pelos processos de transição digital e climática, será prosseguido um processo de transformação estrutural, que passará pelo aumento da preponderância da indústria transformadora na economia, particularmente direcionado para as PME enquanto elemento central do tecido empresarial português.

Com foco no investimento privado, nas competências e na inovação, a estratégia de aposta na progressão nas cadeias de valor e no fabrico de produtos com maior incorporação tecnológica permitirá criar uma indústria mais moderna, aumentar o perfil de especialização das empresas nacionais e o seu potencial exportador.

Para tal, o PRR definiu um conjunto de investimentos e reformas que serão concretizados para reforçar a competitividade e o potencial produtivo português e dar um novo impulso à recuperação económica. Com este fim, serão desenvolvidas ações focadas na especialização produtiva, na capacitação do sistema científico, na difusão do conhecimento pelo tecido empresarial, na consolidação da rede de instituições de interface, bem como na correção de problemas associados à solvência e ao acesso a financiamento pelas empresas, com instrumentos adequados às necessidades específicas da indústria.

As Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial e as Agendas Verdes para a Inovação Empresarial, integradas na dimensão Resiliência do PRR, irão consolidar e expandir a ligação sinérgica e de progresso entre a indústria e o sistema científico e tecnológico em Portugal, contribuindo para o reforço da resiliência económica e social, para atenuar o impacto económico da crise e para promover uma maior coesão. As agendas verdes permitirão ainda fomentar a economia circular e alavancar o desenvolvimento de novas soluções em prol da sustentabilidade ambiental, complementando o esforço centrado na descarbonização da atividade industrial.

Os investimentos para a Descarbonização da indústria, integrados na dimensão Transição Climática do PRR, irão ainda promover e apoiar financeiramente a indústria nacional no plano ambiental, através da adoção de processos e tecnologias de baixo carbono, novas medidas de eficiência energética e identificação de soluções tecnológicas eficazes, bem como a promoção da incorporação de hidrogénio e de gases renováveis nos processos produtivos.

Também neste âmbito, de forma a garantir o sucesso das referidas agendas mobilizadoras, através da **Missão Interface — renovação da rede de suporte C&T e orientação para o tecido produtivo** — , apostar-se-á na capacitação do sistema científico e tecnológico nacional e no consequente reforço

da sua articulação com a indústria, para assegurar uma eficaz transferência de tecnologia e de conhecimento.

Em resultado das medidas lançadas no atual contexto pandémico, que tiveram como principal orientação a preservação das empresas e do emprego, para manter a capacidade produtiva para sustentar a retoma, o ano de 2022, através da dotação do *Next Generation EU*, dos fundos disponíveis do Portugal 2020 e do novo quadro comunitário, será marcado pela recuperação económica e pela aposta na execução de projetos verdadeiramente transformadores, que expandirão as fronteiras do conhecimento.

Será dada continuidade à política de *clusters*, com o apoio e acompanhamento necessário para garantir a concretização das medidas previstas nos pactos setoriais para a competitividade e internacionalização, avaliando e revendo os mesmos à luz dos novos desenvolvimentos.

Será também promovida a adoção e uma **maior disseminação de tecnologias digitais pelas empresas, nomeadamente através dos polos de inovação digital**, criando condições para que as entidades, quer individualmente quer de forma colaborativa, tenham acesso a competências de formação digital e apoios adequados às suas necessidades.

Por fim, consciente dos exigentes desafios que emergem da atual conjuntura sobre os mais diversos setores de atividade, o Governo continuará a acompanhar atentamente a evolução da atividade económica e a trabalhar em permanência no apoio às empresas e aos trabalhadores.

4. Turismo

Após vários anos com crescimentos acima da média da economia nacional, o setor do turismo foi um dos mais afetados pela pandemia de COVID-19, tanto nacional quanto internacionalmente.

Com efeito, os níveis de crescimento registados até 2019, ano recorde de resultados na generalidade dos indicadores turísticos, foram seriamente comprometidos com a crise gerada pela eclosão da pandemia de COVID-19, com fortes implicações na mobilidade dos turistas um pouco por todo o mundo, a par das incertezas quanto à sua evolução e quanto ao processo e condições de retoma da atividade.

Em 2020, a procura turística global em Portugal regrediu 63,2%, com particular ênfase na quebra da procura externa (-75,1%), que representava cerca de 70% das dormidas em Portugal e que constitui um alicerce fundamental no equilíbrio das contas externas portuguesas. O mercado nacional registou uma quebra bastante inferior, na ordem dos 35,6%, mas, ainda assim, foi insuficiente para conter a crise no setor do turismo. Disso mesmo se ressentiram os resultados operacionais das empresas deste setor, com uma perda de 2,8 mil milhões de euros nos proveitos globais da hotelaria e de mais de 8,2 mil milhões de euros nos gastos dos turistas estrangeiros em território nacional. No ano de 2021, verificou-se uma melhoria face a 2020, porém, ainda a níveis muito inferiores aos observados em 2019.

Sendo o turismo, reconhecidamente, um setor prioritário para a estratégia de desenvolvimento do País, com um forte impacto na economia nacional, designadamente ao nível da geração de riqueza e emprego, e tendo em consideração o significativo contributo desta atividade para o equilíbrio da balança de transações correntes, que pode e deve ainda ser ampliado, o Governo aprovou o Plano

Reativar o Turismo | Construir o Futuro¹, sustentado em quatro pilares estratégicos — Apoiar Empresas, Fomentar Segurança, Gerar Negócio e Construir o Futuro.

O plano, iniciado em 2021, corporiza o quadro estratégico de apoio à recuperação do setor do turismo, cujas medidas respondem, por um lado, às necessidades imediatas de (re)equilíbrio financeiro das suas empresas e, por outro, à criação de condições que lhes permitam enfrentar os grandes desafios que se colocam, de forma a posicioná-las num patamar superior de criação de valor, tendo sempre presente a superação das metas definidas na Estratégia Turismo 2027 e o desígnio de tornar Portugal um dos destinos mais sustentáveis e competitivos do mundo.

A prioridade para 2022 é, assim, definida pela consolidação das medidas de curto prazo já iniciadas, apoiando a manutenção da capacidade competitiva das empresas do turismo e da oferta turística, e pelo foco na execução das medidas mais estruturantes, que, a médio prazo, permitirão o aumento expressivo do contributo do setor para o crescimento do PIB e para uma distribuição mais justa da riqueza, contribuindo para que Portugal recupere e reforce a sua competitividade em termos internacionais.

Repor a confiança dos consumidores e das empresas, seriamente afetada pela pandemia, e criar condições que permitam gerar negócio são condições necessárias para a retoma do setor e para voltar rapidamente aos níveis normais de atividade.

No **pilar Apoiar as Empresas**, procura-se preservar o potencial produtivo e o emprego no setor, dando-se continuidade às medidas de apoio financeiro através de instrumentos flexíveis e adaptados às exigências do momento, envolvendo soluções de capitalização empresarial, a par do apoio no processo de consolidação das suas estratégias operacionais.

O **objetivo do segundo pilar, Fomentar a Segurança**, consiste na promoção da contínua adaptação da atividade das empresas do setor e dos seus colaboradores face aos desafios que se colocam no novo contexto de desenvolvimento do negócio, que, por sua vez, é determinante no incentivo à adoção pelos consumidores — turistas e residentes — de comportamentos seguros, contribuindo de forma eficaz para o bem-estar e para a melhoria da sua qualidade de vida. **Destacam-se medidas como o Programa Adaptar 2.0 (em parte, já concretizado) e a valorização do Selo Clean & Safe, uma boa prática internacionalmente reconhecida, assim como o alargamento do Certificado Digital COVID-19 a novas áreas e utilizações.**

Focado no estímulo da procura turística, o **pilar Gerar Negócio envolve**, entre outras iniciativas, o lançamento de campanhas de promoção dirigidas ao mercado internacional e ao mercado interno, este fundamental no processo de retoma, o reforço da oferta comercial de produtos diferenciados, capazes de atrair novos mercados, de maior valor acrescentado, o apoio ao esforço de posicionamento das empresas nos mercados, bem como o desenvolvimento de novas plataformas de negócio.

Por fim, o desígnio de afirmar Portugal como um dos destinos mais competitivos e sustentáveis do mundo, previsto na Estratégia Turismo 2027, é agora mais importante do que nunca, face aos desafios que o setor enfrenta, assumindo o pilar Construir o Futuro o objetivo estratégico de promover uma verdadeira transformação do setor do turismo, posicionando-o num patamar

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2021, publicada em Diário da República a 16 de junho.

superior de desenvolvimento, mais sustentável, mais responsável e inclusivo e capaz de gerar mais valor acrescentado.

Este contexto de transformação exige a aposta decisiva na inovação nas empresas e nos destinos turísticos, estando previstas medidas orientadas para a aceleração do processo de transformação digital do setor, para o incentivo à qualificação da oferta existente, à criação de novos negócios turísticos e novos modelos de negócio e para o **fortalecimento da atividade do NEST — Centro de Inovação do Turismo, enquanto *Digital Innovation Hub* e veículo fundamental para sustentar, fomentar e disseminar a inovação a por todo o setor.**

Alinhada com os objetivos estratégicos definidos, mas igualmente com as prioridades de política pública para 2030, a aposta na promoção da sustentabilidade das empresas e dos destinos turísticos é concretizada por um conjunto de medidas, das quais o **ambicioso Plano Turismo + Sustentável lançado pelo Governo é o eixo principal**. Tem como objetivos acelerar a adoção de práticas de sustentabilidade por parte das empresas do setor e valorizar a oferta turística, estimulando quer projetos inovadores em regiões com menor densidade turística, novas formas de mobilidade e acessibilidade no destino, tornando-o mais inclusivo, quer acelerar o processo de incorporação dos indicadores Environmental, Social and Corporate Governance (ESG) nas respetivas organizações, desafiando as empresas a, ativamente, reequacionarem as suas práticas ambientais, sociais e de governança.

A sustentar este exigente processo de transformação, urge **garantir a valorização e qualificação dos trabalhadores do setor e das respetivas profissões**, o reforço do conhecimento e qualificação do tecido empresarial, por um lado, com desenvolvimento de diversos programas de capacitação dos seus recursos humanos nas suas várias funções, incluindo a gestão de topo, bem como o empreendedorismo, e, por outro, a aposta em instrumentos de *market intelligence* que suportem e orientem as decisões, prioridades e capacidade de concretizar esta transformação.

Por último, a este nível de ambição há que corresponder **um consistente quadro de financiamento às empresas**, adequando-o às necessidades do setor e suportando os processos de transformação fundamentais, como o incentivo à diversificação das fontes de financiamento, nomeadamente com recurso ao mercado de capitais, a criação de condições de apoio à internacionalização das empresas ou a processos de, cooperação empresarial, que permitam ganhos de escala e de complementaridade de negócios, bem como apoiando investimentos que, alinhados com a estratégia definida, gerem maior valor acrescentado, nomeadamente através do Programa Transformar, já iniciado.

5. Comércio e serviços

Pretende-se que 2022 seja um ano de contínua recuperação dos setores do comércio e serviços, os quais representam uma fração muito relevante das empresas e do emprego, bem como do volume de negócios e do valor acrescentado a nível nacional. A política pública para estes setores terá, pois que estar orientada para a criação das condições adequadas quer, para ajudar a responder aos desafios da presente conjuntura, quer para garantir a uma melhoria crescente da competitividade dos operadores económicos. Esta política pública terá que atentar ainda ao facto de o sector do

comércio e serviços evidenciar uma dualidade de níveis de desenvolvimento estratégico, entre um negócio de sobrevivência e familiar e os modelos de negócio de grandes empresas fortemente competitivos, inovadores e inseridos em cadeias nacionais e internacionais de comércio por grosso e a retalho, integrando frequentemente produção e logística.

Os setores do comércio e serviços necessitam de uma agenda mobilizadora, com potencial de arrastamento no setor público e privado, cujas ações terão que estar integradas com os objetivos do Plano de Recuperação e Resiliência e da Estratégia Portugal 2030, assegurando-se, por essa via, uma estratégia nacional concertada para a retoma e para o crescimento sustentado destas áreas económicas. Esse plano terá que privilegiar lógicas de integração em redes intersectoriais, que se destinem a potenciar a criação de elementos distintivos perante uma concorrência internacional cada vez mais agressiva e que apostem em argumentos de qualidade e diferenciação do serviço, advindos da inovação regular de processos e métodos organizacionais e de distribuição, e focados nos vetores da resiliência, da transição verde e da transição digital.

O plano terá de ser concretizado por ações que ajudem a debelar os constrangimentos decorrentes da situação epidemiológica específicas e por ações que, a curto, médio e longo prazo, permitirão transformar os setores do comércio e serviços e posicioná-los num patamar superior de criação de valor, contribuindo de forma expressiva para o crescimento do PIB e para uma distribuição mais justa da riqueza.

Especificamente, e no âmbito da criação de condições favoráveis ao desenvolvimento e incremento da **competitividade das empresas, proceder-se-á a uma revisão dos regimes jurídicos que foram objeto de avaliação, designadamente o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração**. De igual modo, **pretende-se avaliar o novo Regime Jurídico das Contraordenações Económicas**, regime que consubstanciou, não só uma reforma estrutural com uma simplificação relevante de procedimentos, mas também, uma maior proporcionalidade das coimas e sanções acessórias aplicáveis, reconhecendo a sua especificidade e autonomia face aos demais ilícitos contraordenacionais.

Em prol de maiores níveis de informação e de harmonização/integração de organismos fiscalizadores, serão desenvolvidos guias interativos de apoio à implementação e interpretação dos regimes aplicáveis, a construir a partir, também, das fichas técnicas de fiscalização normalizadas que foram elaboradas oportunamente para um conjunto de áreas de atividade económica.

Foram já dados passos muito significativos para a **concretização do Mapa do Comércio, Serviços e Restauração**, uma medida importante para a caracterização e acompanhamento do setor, enquanto instrumento de apoio à definição de políticas públicas e à tomada de decisões de investimento pelos operadores económicos, e que o Governo pretende ver concretizada em 2022. Por outro lado, tendo sido dinamizado, com sucesso, o Programa Comércio com História, **o Governo irá agora desenvolver novas medidas destinadas a promover estes estabelecimentos e o inventário nacional, quer através de ações de divulgação quer por intermédio de discriminações positivas que melhor correspondam ao objetivo de preservar e projetar estes operadores**.

A valorização da produção nacional continuará a merecer toda a atenção por parte do Governo. Nesse âmbito, o **Programa Portugal Sou Eu preservará a sua afirmação enquanto instrumento**

relevante para cumprimento desse desígnio. Ainda no que diz respeito à marcação de produtos, será dado destaque à **promoção do Rótulo Ecológico da União Europeia junto dos operadores económicos.**

A valorização da singularidade nacional das atividades de comércio e serviços será potenciada a diversos níveis, incluindo no que se refere ao comércio não sedentário, através do lançamento de um processo de inventariação das feiras e mercados nacionais e dos seus fatores distintivos em termos históricos e socioculturais, associado às particularidades do território em que se inserem. Será ainda atribuída prioridade, nas medidas a adotar, à valorização das atividades económicas nos territórios do interior e ao comércio transfronteiriço. Serão ainda potenciadas sinergias entre os setores do comércio e do turismo, através da dinamização de um programa específico que promova o país como destino de compras, o que incluirá, designadamente, a criação de roteiros que promovam e divulguem os pontos de venda mais emblemáticos, incluindo os estabelecimentos de comércio com história.

Será promovida uma maior internacionalização dos produtos e serviços nacionais, através de uma plataforma «Comércio no Mundo», que reúna, localize e confira projeção e notoriedade a marcas, estabelecimentos comerciais ou de serviços portugueses localizados noutros países

Por fim, procurar-se-á, com recurso ao PRR, **dar um novo impulso digital às empresas do setor comércio e serviços.** No vetor da digitalização, serão dinamizadas estruturas de promoção da transição digital, as quais procurarão, em proximidade, levar a cabo um processo de acompanhamento sustentado dos operadores económicos, sensibilizando-os e aconselhando-os quanto às soluções disponíveis e, adicionalmente, fomentando dinâmicas de urbanismo comercial.

De facto, a componente **Empresas 4.0, integrada na dimensão da Transição Digital, afigurar-se-á muito relevante em 2022,** ajudando a reforçar a digitalização das empresas, ora através da adoção tecnológica por parte dos operadores económicos e pela digitalização dos seus modelos de negócio, incluindo a promoção do comércio em linha e da integração digital das cadeias de abastecimento e escoamento, ora através da sensibilização e capacitação dos trabalhadores e empresários.

6. Consumidor

As políticas públicas no domínio da proteção e defesa dos direitos dos consumidores continuarão a assumir um papel primordial na ação do Governo. As oportunidades e os desafios carreados pelas alterações nos padrões de consumo também decorrentes da situação pandémica dos últimos dois anos tornam cada vez mais importante a promoção de iniciativas que visem capacitar os consumidores, reforçar a sua resiliência e assegurar uma melhor proteção dos seus interesses económicos, concedendo particular atenção aos consumidores mais vulneráveis.

No que diz respeito às pessoas com vulnerabilidades financeiras, foi aprovado o Decreto-Lei nº 70-B/2021, de 6 de agosto, que veio estabelecer medidas de proteção adicionais para os clientes bancários abrangidos pelas moratórias bancárias, reforçar o regime relativo à prevenção e regularização das situações de incumprimento de contratos de crédito e revitalizar a rede extrajudicial de apoio a clientes bancários. **Com efeito, o Governo aposta no apoio a projetos**

prosseguidos pelas entidades que integram a Rede de Apoio ao Consumidor Endividado² e que visem o apoio, o aconselhamento e o acompanhamento dos consumidores em situação de endividamento.

O reforço dos direitos dos consumidores, designadamente, **o direito à proteção dos interesses económicos e o direito à justiça acessível e pronta, continuará a merecer particular atenção** através da aprovação de medidas legislativas que visem contribuir para circulação de contratos de consumo que respeitem o direito do consumidor e o Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais, para o exercício do direito de ação e de reparação nos tribunais em caso de violação dos direitos coletivos dos consumidores.

Ainda no contexto do **direito à justiça acessível e pronta dos consumidores**, o Governo continuará a fomentar a resolução extrajudicial de litígios de consumo com a valorização e o alargamento dos respetivos mecanismos a outros setores, promovendo o seu funcionamento online, de modo a tornar a rede mais eficaz e mais próxima das necessidades dos consumidores e a sua maior visibilidade junto dos consumidores e das empresas

A fiscalização do cumprimento da legislação, que teve um reforço muito significativo durante a pandemia, continuará fortalecida, nas diversas vertentes de salvaguarda da saúde pública, da segurança alimentar, da segurança de produtos e da sã e leal concorrência entre operadores, potenciando as dimensões da sustentabilidade e da digitalização, eixos que continuarão a guiar a formulação de políticas públicas.

Assim, considerando a **modernização de instrumentos já existentes e que assumem um papel importante na fiscalização, como é o caso do Livro de Reclamações, nos seus formatos físico e eletrónico**, este continuará a merecer a atenção do Governo enquanto instrumento crucial da política pública de defesa do consumidor, sendo reforçada a sua divulgação junto dos consumidores, num trabalho conjunto com a Direção-Geral do Consumidor e as entidades competentes.

Num mundo globalizado, em que as compras *online* ultrapassam as fronteiras, reforçar-se-á a cooperação com os parceiros europeus e internacionais, através da participação em ações coordenadas, designadamente no, controlo e fiscalização do mercado. Revela-se fundamental reforçar a cooperação entre as entidades competentes de fiscalização, nos vários níveis de intervenção, potenciando sinergias e adequando intervenções, recorrendo para tal ao mecanismo de memorandos de entendimento ou protocolos que facilitem a troca e partilha de informação.

Em 2022, manter-se-á elevada a ambição nos domínios da modernização e da simplificação, em particular com projetos que facilitem a interação dos consumidores quando do exercício dos seus direitos, sem esquecer o reforço das ações de informação, sensibilização e capacitação, designadamente, através das campanhas de empoderamento e da disponibilização de linhas de atendimento vocacionadas para os consumidores. Deste modo, promover-se-á a acessibilidade ao sistema de defesa do consumidor, alargando os canais de entrada, designadamente com recurso às ferramentas digitais. Por seu turno, a aposta na utilização de ferramentas de inteligência artificial aplicadas à realidade da defesa do consumidor, nos domínios da segurança alimentar e económica,

² Rede extrajudicial de apoio a clientes bancários.

continuará a afigurar-se prioritária, explorando-se também sinergias no contexto do Mapa do Comércio, Serviços e Restauração.

Por fim, **no plano da União Europeia, o Governo continuará empenhado no desenvolvimento da Nova Agenda do Consumidor**, particularmente no que diz respeito ao acompanhamento do processo de negociação de diretivas europeias, visando alcançar o mais elevado nível de proteção dos consumidores e contribuindo para o desígnio das transições ecológica e digital.

7. Mar

A Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030 (ENM 2021-2030), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2021, de 4 de junho, é o instrumento de política pública que orientará a ação governativa relativa ao mar na concretização dos objetivos e medidas definidos. A nova estratégia alinha-se com os objetivos da Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável promovida pela ONU e com as orientações e medidas do Pacto Ecológico Europeu e da Estratégia para a Biodiversidade da União Europeia 2030, estando estabelecidos dez objetivos específicos para a década e 13 áreas de intervenção prioritária.

Para garantir a implementação da ENM 2021-2030 serão estabelecidas redes de cooperação funcional, que apoiarão a respetiva monitorização e a avaliação, e reforçar-se-á o acompanhamento e a monitorização da política do mar, nomeadamente através de indicadores e estatísticas na área do mar, mediante o desenvolvimento da Plataforma SEAMInd, que permitirá monitorizar os resultados da ENM nas vertentes económica, social e ambiental, incluindo no que se refere à aplicação de fundos públicos na área do mar, através da articulação com o ITI Mar.

Dando resposta às áreas de intervenção prioritária da ENM 2021-2030, destacam-se as seguintes medidas:

7.1 No que concerne à promoção da ciência e inovação deve-se :

Prosseguir a interação com a Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU para o desenvolvimento do projeto de extensão da plataforma continental portuguesa;

Apoiar a realização de projetos de investigação e desenvolvimento, bem como a prospeção de recursos naturais marinhos, nomeadamente através de cruzeiros científicos no quadro do processo de extensão da plataforma continental;

Participar em projetos de investigação e/ou desenvolvimento tecnológico para o conhecimento do mar profundo;

Mapear e avaliar os recursos marinhos não vivos, nomeadamente através de campanhas de cruzeiros científicos articulados com o processo de extensão da plataforma continental.

Desenvolver a rede de Port Tech Clusters nos portos comerciais e de pesca como plataformas de aceleração tecnológica das novas indústrias marítimas. Esta ação irá contribuir para a promoção e reforço do cluster do mar e das parcerias entre agentes públicos, privados e universidades, garantindo condições para a atração e retenção de talento, investimento e internacionalização nas

áreas da economia azul. Estas medidas, previstas na ENM 2021-2030, serão implementadas nomeadamente através do investimento no Hub Azul, previsto no Plano de Recuperação e Resiliência;

Aprofundar o relacionamento com a indústria, as universidades e os centros de investigação para reforçar os clusters empresariais da economia do mar existentes e identificar novas oportunidades na economia azul;

Apoiar negócios e projetos sustentáveis e inovadores na área do mar e fomentar a I&D em rede;

Promover iniciativas de desenvolvimento científico e tecnológico para a observação da atmosfera, da coluna de água e do mar profundo, numa perspetiva integrada dos processos atmosféricos, oceânicos, geológicos e biogeofísicos, em cooperação com a comunidade científica, as empresas e as organizações não-governamentais (ONG), visando a partilha aberta de dados. Em particular, iniciar a operação da rede europeia de observação do fundo do mar e da coluna de água (EMSO);

Aprofundar as parcerias internacionais para a partilha de conhecimento e concretização de projetos nos domínios científicos e empresariais, fortalecendo a participação nacional na Rede de Observação da Terra, com foco crescente nos espaços marinhos sob jurisdição ou soberania nacional, e alargando o papel internacional da comunidade científica de língua portuguesa;

Melhorar a capacidade de previsão da evolução do estado do oceano em todas as suas componentes, sujeito à ação da mudança climática, e da sua influência nas ilhas atlânticas e na economia e segurança das populações costeiras;

Avaliar a instalação do Observatório do Atlântico, promovendo o aprofundamento da monitorização e investigação dos principais processos físicos, químicos e biológicos que determinam a dinâmica da bacia do Atlântico, em coordenação com o AIR Centre;

Continuar a implementação do Fundo Azul e alargar a sua área de ação para a implementação do Hub Azul previsto no Plano de Recuperação e Resiliência;

Promover a desmaterialização da submissão de pedidos de pagamento à Direção-Geral de Política do Mar (DGPM) por parte dos beneficiários de fundos através da Plataforma FinMar, que, para além desta possibilidade, incorpora funcionalidades de reporting e payment request (FinMar).

7.2. A promoção da educação, formação, cultura e literacia do oceano consubstanciar-se-á em ações com o objetivo de:

Divulgar a importância da extensão da plataforma continental de Portugal para a sociedade;

Dinamizar o Programa Escola Azul e a sua internacionalização, como exemplo de boas práticas no âmbito da promoção da literacia do oceano;

Articular a realização de ações inovadoras de investigação no mar com a formação profissional de graduados da Escola Náutica (ENIDH);

Concluir as comemorações do V Centenário da Primeira Circum-navegação (2019-2022), de modo a consolidar o legado de Fernão de Magalhães e a preservação da memória e do património histórico deste navegador português (Resolução do Conselho de Ministros nº 52/2018, de 4 de maio);

Coorganizar com o Quénia a Conferência dos Oceanos das Nações Unidas 2022;
Participar e promover a área do mar na Temporada Cruzada Portugal-França 2022;
Coorganizar com o grupo The Economist a Conferência World Ocean Summit.

7.3. Para incrementar a biodiversidade e áreas marinhas protegidas prevê-se:

Desenvolver a Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, elaborar os respetivos planos de gestão e implementar um sistema para a sua monitorização e vigilância, assegurando o compromisso político de classificar cerca de 30% da área marítima sob jurisdição nacional até 2030;

Implementar as Estratégias Marinhas, através da execução dos respetivos programas de monitorização e de medidas, assegurando que, até 2030, o espaço marítimo sob soberania e/ou jurisdição nacional é avaliado em Bom Estado Ambiental;

Promover um programa científico de monitorização e caracterização regular do ambiente marinho, em linha com a Diretiva-Quadro de Estratégia Marinha.

7.4. Fortalecer a bioeconomia e a biotecnologia azul constitui um domínio onde se prevê:

Dar continuidade à Implementação do Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional e promover Planos de Afetação que contribuam para a prossecução dos objetivos de descarbonização da economia e proteção do litoral;

Promover a biotecnologia azul sustentável e biorrefinarias azuis, permitindo o desenvolvimento de novos produtos alimentares do mar e a criação de unidades fabris que aproveitem os subprodutos resultantes das atividades marítimas;

Cooperar com o setor económico em processos de inovação, visando novos princípios ativos e novos produtos da bioeconomia;

Apoiar e dinamizar o setor empresarial da economia azul, através de apoio ao emprego azul altamente qualificado (voucher Emprego Azul);

Dinamizar ações de promoção de investimento, através do Gabinete Empreendedor Mar da DGPM, mediante o apoio à identificação de oportunidades de financiamento para projetos relacionados com o mar;

Avaliar a aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento na concretização dos objetivos da ENM 2013-2020, através do Portugal 2020.

Dinamizar o Portugal Blue, através da parceria entre o Fundo Azul e o Banco Português de Fomento, tendo em vista captar 25 milhões de euros do BlueInvest Fund do Fundo Europeu de Investimento (FEI) para Portugal;

Promover modelos de negócio baseados na recolha de lixo marinho e na sua economia;

Dar continuidade à implementação do Programa Crescimento Azul EEA Grants 2014-2021.

7.5. Promover a robótica e tecnologias digitais traduzir-se-á em ações para:

Otimizar a operacionalidade do ROV Luso (veículo submarino de operação remota), nomeadamente quanto às necessidades que decorrem do projeto de extensão da plataforma continental;

Desenvolver o cluster OEIRAS-MAR, com concentração de recursos de investigação em tecnologia e robótica submarina de unidades de investigação da Área Metropolitana de Lisboa;

Dar continuidade à transformação digital do mar, através da utilização do Balcão Eletrónico do Mar (BMar) e do Sistema Nacional de Embarcações Marítimas (SNEM), ampliando a desmaterialização de procedimentos no acesso às atividades no mar, designadamente:

- Do processo de ensino, certificação e relação com os marítimos, com a introdução de uma nova geração de certificados de competências digitais e criação do Documento Único do Marítimo;
- Do registo inicial rápido de embarcações de bandeira portuguesa, envolvendo todas as entidades do Estado com competência na matéria;
- Da emissão eletrónica de certificados, autorizações e derrogações previstas nas convenções do shipping que suporte o relacionamento entre a Administração Marítima e as Organizações Reconhecidas (OR) (classificadoras de navios);
- Para a criação de uma carteira digital (app e-wallet) para armazenamento de todos os documentos do ciclo de vida profissional dos marítimos, contemplando todos de certificados de competência e de qualificação;

Dar continuidade à promoção do atendimento presencial e de proximidade, através da instalação de terminais de acesso ao BMar nos órgãos centrais e locais competentes da Autoridade Marítima Nacional (AMN), nos serviços de registo do Instituto de Registos e Notariado (IRN).

Dar continuidade ao desenvolvimento da interoperabilidade entre os serviços prestados no BMar, designadamente com o Instituto de Registos e Notariado (IRN), a Direção-Geral da Saúde (DGS), a Autoridade Tributária (AT) e a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), por forma a melhorar o acesso e a disponibilização de serviços prestados aos operadores e profissionais do setor marítimo e outros operadores económicos utilizadores do espaço marítimo nacional;

Dar continuidade ao desenvolvimento e implementação de uma solução de data warehouse para recolha multicanal de dados, tratamento e armazenamento, numa lógica multidimensional, por forma a existir uma única ferramenta de tratamento de dados estatísticos, indicadores e relatórios de gestão, alinhados com o Programa SEAMInd, que permitam reforçar o acompanhamento e a monitorização da política do mar, designadamente no domínio da administração e segurança marítimas, ordenamento e áreas marinhas protegidas e economia do mar, melhorando a qualidade que viabilizem a análise de dados em diversas dimensões e critérios.

7.6. Finalmente , no âmbito da segurança e vigilância marítimas o programa prevê:

Dar continuidade à criação de condições para a modernização e alargamento do Sistema de Controlo de Tráfego Marítimo Nacional às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;

Promover a desmaterialização dos diários de bordo nos navios que arvoram bandeira portuguesa, apostando na instalação de equipamentos vessel monitoring system (VMS);

Reforçar a ação externa de Portugal no domínio do oceano e da economia do mar sustentável, no sentido da promoção da diplomacia económica, científica e ambiental na área do mar;

Organizar a reunião das partes do Acordo de Cooperação para a Proteção das Costas e Águas do Atlântico Nordeste contra a Poluição (Acordo de Lisboa).

8. O digital como fator de competitividade da economia

A atual conjuntura, cada vez mais marcada por uma exponencial digitalização da sociedade e da economia, reforça a necessidade de continuar a apostar no digital como um efetivo motor de transformação económica.

Neste contexto, a implementação do Plano de Ação para a Transição Digital, aprovado em 2020, tem assumido um papel fundamental na aceleração digital de Portugal através da interdependência dos seus três pilares, centrados nas pessoas, nas empresas e nas relações diretas entre o Estado e os cidadãos.

É nessa senda que importa continuar a conduzir a transformação digital do País, alinhando o investimento público e o investimento privado num só propósito de digitalização, que tem por objetivo o crescimento e o aumento da competitividade da economia e a contínua afirmação de Portugal na Europa e nos mercados internacionais.

No que se refere à digitalização das empresas, é importante manter o foco no desenvolvimento de medidas que ofereçam as condições mais favoráveis ao aumento de competitividade da economia no seu todo, através de investimentos específicos de apoio à transição digital do tecido empresarial direcionados a inúmeros setores económicos e empresas de todas as dimensões e estados de maturidade.

Um dos desafios do Plano de Ação para a Transição Digital consiste na promoção da aproximação entre setores e no envolvimento dos vários agentes nas atividades económicas. Nesse sentido, apostas numa rede nacional de *test-beds* e de *Digital Innovation Hubs* (polos de inovação digital), com o objetivo de transferir e disseminar conhecimento avançado para as PME, bem como estimular a experimentação de novos produtos e serviços de forte componente digital, afiguram-se como desafios essenciais à concretização do pilar empresas do referido plano de ação.

Paralelamente, um dos marcos legislativos de 2021 foi a definição do regime legal enquadrador para a criação de zonas livres tecnológicas, enquanto conceito e ferramenta diferenciadora no processo de inovação das empresas, para a realização e desenvolvimento de atividades de demonstração e de teste de novas tecnologias. Neste propósito, o Governo pretende, em 2022, impulsionar a criação de espaços associados a este conceito de forma a contribuir para o posicionamento do País como líder em I&D, atrair investimento estrangeiro e projetos internacionais, promover os recursos nacionais e contribuir para a criação de conhecimento.

Ainda numa ótica da digitalização das empresas, o Governo pretende continuar a apoiar o setor comercial tradicional de bairro, para que possam integrar tecnologia na sua operação diária, mas também reforçar a sua presença em canais de comércio eletrónico em articulação com a logística.

Relativamente ao empreendedorismo, enquanto motor crucial para a competitividade da economia nacional, e apesar do papel incontornável que as *startups* e os seus empreendedores privados desempenham enquanto elementos-chave deste ecossistema, importa realçar a enorme relevância a desempenhar pelas instituições públicas, assim como pela *Startup Portugal*, enquanto dinamizadora de políticas públicas que acelerem o crescimento deste setor.

Portugal é hoje reconhecido nacional e internacionalmente como um país de referência em matéria de empreendedorismo, apresentando um nível de maturidade avançado. Encontramo-nos no início de um novo ciclo europeu, com a aprovação de um novo quadro comunitário para a década de 2030, com a disponibilização de fundos provenientes do PRR exclusivos para o ecossistema de *startups* e, finalmente, com a criação da nova estrutura permanente europeia dedicada ao empreendedorismo.

Por último, e acompanhando o movimento de transição ambicionado, importa também promover o processo contínuo de elevação da maturidade digital das empresas em domínios de enorme relevância, como a privacidade, a cibersegurança e a sustentabilidade, através de selos de certificação.

A importância fundamental da digitalização dos serviços da Administração Pública para benefício de cidadãos e empresas, no contexto pandémico, impõe a continuação do contributo da transição digital e da capacidade de adaptação e resiliência demonstrada pela Administração Pública. Nesse sentido, o Governo apostará no reforço da modernização da interação do Estado com cidadãos e empresas, em particular por via da capacitação digital dos serviços, bem como da adoção inteligente de tecnologias de informação e de soluções transversais que proporcionem simplificação, interoperabilidade e partilha — interna e externa —, propiciando economias de escala, redução de custos de contexto, redução de custos operacionais e a melhoria dos fluxos de comunicação.

Neste domínio, será dado enfoque à simplificação do cumprimento de obrigações, através de princípios de desmaterialização, transparência e reforço da acessibilidade, numa abordagem integrada e omnicanal na relação com os setores da indústria, comércio, serviços e turismo.

Estes, que já eram um objetivo do Governo, ganharam um novo impulso com o PRR na componente relativa à Administração Pública. Nesta, relevam-se as áreas fundamentais relativas: (i) ao atendimento dos serviços públicos, com o redesenho do portal único nacional ePortugal, uniformizando o interface do utilizador entre diferentes serviços públicos, o redesenho dos serviços públicos digitais mais utilizados por cidadãos e empresas, bem como o desenvolvimento da capacidade de atendimento omnicanal; (ii) à interoperabilidade dos serviços e à reutilização dos dados, aumentando a transparência e a eficiência da Administração Pública; (iii) ao reforço do quadro geral de cibersegurança para a adoção dos serviços eletrónicos; e (iv) à capacitação da Administração Pública no que respeita às competências de gestão e à tecnologia.

Para este desígnio, destacam-se igualmente as iniciativas constantes no Plano de Ação para a Transição Digital (PATD), nomeadamente a promoção da Estratégia *Cloud* para a Administração Pública, para acelerar a adoção de soluções «na nuvem», contribuindo para: a eficiência e resiliência dos serviços públicos; o redesenho e desmaterialização dos 25 serviços públicos com maior impacto

em empresas e cidadãos; a definição e implementação da estratégia nacional *Smart Cities*, que visa apoiar as autarquias no recurso a tecnologias digitais transversais para proporcionarem serviços mais centrados nas pessoas, inclusivos, sustentáveis e interoperáveis em todo o território nacional; o aumento dos serviços públicos traduzidos e acessíveis em língua inglesa; a implementação dos atos autênticos à distância, que permitirá a autenticação de determinados documentos por videoconferência; e ainda a iniciativa para a criação de uma solução para fomentar o envio por correio eletrónico da fatura em formato digital, permitindo substituir a versão física da fatura, acelerando assim a transição para uma sociedade sem papel; entre outras iniciativas do PATD.