

## Tendências e Políticas Públicas de Turismo em 2022 com base na OCDE: Enquadramento e notas sobre Portugal

Sílvia Santos<sup>1</sup>

O presente documento baseia-se e sintetiza os principais elementos do relatório da OCDE [Tourism Trends and Policies 2022](#), divulgado no passado dia 08 de dezembro de 2022, que analisa em que medida é que 50 países membros e associados da OCDE convergem para um crescimento sustentável e inclusivo do turismo, identificando boas práticas e políticas públicas de relevo da economia do turismo. O relatório, disponível neste formato desde 2008, é publicado a cada dois anos e resulta do trabalho desenvolvido no Comité de Turismo da OCDE.

Nesta edição do relatório, é analisado o desempenho e as políticas que contribuíram para a recuperação do setor após um retrocesso abruito e muito significativo da atividade económica provocado pelos efeitos de contenção da pandemia da Covid-19, que veio realçar a importância do turismo na economia dos Estados-Membros: no período pré-pandemia, o turismo apresentava, em média, um contributo direto de 4,4% do PIB, 6,9% do emprego e 20,5% das exportações de serviços. Após seis décadas de crescimento contínuo, o choque pandémico veio reduzir o contributo direto do setor, em média, para 2,8% do PIB e 9,9% das exportações de serviços.

Apesar de se assistir em 2022, em muitos países, a um crescimento do setor acima das expectativas, muito por consequência do retrocesso significativo da procura, poupanças das famílias e *vouchers* por utilizar, as expectativas de recuperação do turismo internacional apontam para 2024, 2025 ou mesmo posteriormente.

Com efeito, a pandemia Covid-19 fez emergir debilidades na economia do turismo, a que acresce o choque económico provocado pela agressão da Rússia à Ucrânia, impondo novos desafios e constituindo-se um entrave às tendências de recuperação. As empresas de turismo enfrentam agora também os custos crescentes de muitos inputs, com destaque para a energia e alimentação, bem como os desajustamentos do mercado de trabalho e das qualificações e competências. Em conjunto com o contexto desfavorável ao turismo provocado pelo aumento do custo de vida das famílias, remete-nos para a oportunidade de os decisores políticos aplicarem medidas de alavancagem do setor no curto prazo, mas também de longo prazo, contribuindo para uma economia do turismo futuro mais resiliente, sustentável e inclusiva.

Os dados mais recentes dos países da OCDE denotam que os fluxos de turismo internacional em julho de 2022 eram cerca de 19,9% abaixo dos níveis de julho de 2019, apesar de variações divergentes entre regiões: Dinamarca, Grécia, Luxemburgo, Portugal, Eslovénia e Espanha superaram os valores das chegadas de 2019. Já os países de fronteira com a Rússia e a Ucrânia

---

<sup>1</sup> Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e do Mar (GEE): [silvia.santos@gee.gov.pt](mailto:silvia.santos@gee.gov.pt)

registaram valores de turismo pelo menos 30% inferiores aos pré-pandémicos e países membros da OCDE da região da Ásia do Pacífico, 40% abaixo de 2019.

Para apoiar a recuperação e a transformação do setor do turismo, o relatório salienta três pilares de ação principais:

- Fortalecer a **colaboração** entre governos e com o setor privado no apoio à recuperação e à **sustentabilidade** do turismo futuro;
- Garantir um **ecossistema** do turismo **robusto, estável e resiliente** a choques futuros;
- Adotar medidas sustentáveis e transformadoras para promover uma **recuperação do turismo verde**.

No relatório são efetuadas recomendações de medidas de política com vista à recuperação, resiliência e sustentabilidade do turismo, das quais se destacam:

- Promover a mobilidade segura, de forma a restabelecer a procura e confiança turística;
- Combater os desajustamentos do mercado de trabalho e das qualificações, para promover o turismo sustentável;
- Promover o investimento de apoio à recuperação e ao desenvolvimento do turismo sustentável;
- Diversificar a oferta e os mercados turísticos com vista à resiliência;
- Capacitação dos destinos na gestão da sustentabilidade do turismo;
- Incrementar a decisão baseada na evidência;
- Analisar os choques exógenos passados, para identificar as vulnerabilidades do turismo;
- Respostas ativas por parte dos governos, para minimizar o impacto dos choques e promover uma rápida recuperação;
- Estabelecer sistemas de governança proativos, integrados e focados no futuro do turismo;
- Estabelecer um ambiente de negócios favorável, para que as PME sejam fortalecidas e beneficiem da transição verde e digital;
- Promover uma maior colaboração entre os vários níveis do ecossistema do turismo;
- Monitorizar a resiliência do turismo através de dados e de indicadores<sup>2</sup>.

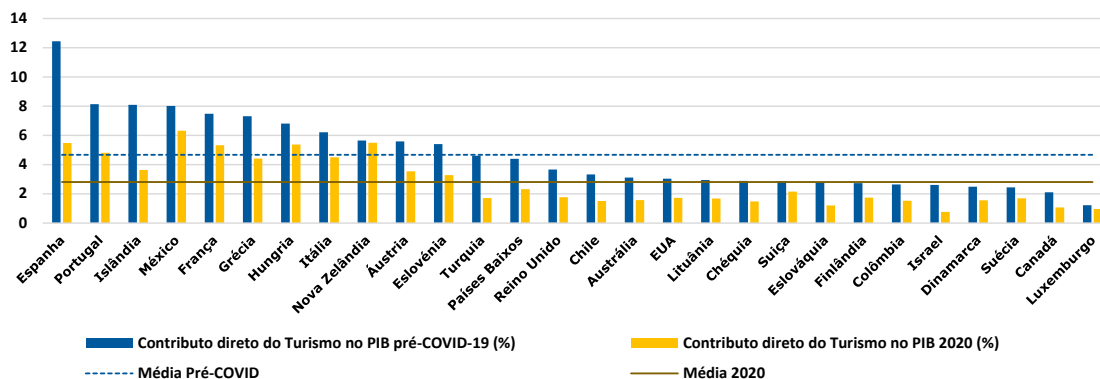
O choque pandémico levou à queda de 1,9 pontos percentuais, em média, do contributo direto do turismo no PIB nos países da OCDE, em comparação com o período pré-COVID-19. No entanto, os impactos indiretos têm igualmente um peso significativo, sendo que a OCDE estima que mais de um terço do valor acrescentado gerado na economia doméstica por via do turismo

---

<sup>2</sup> Ver tabela em anexo com proposta de indicadores de monitorização da resiliência do turismo.

tenha origem nos impactos indiretos, o que demonstra a intensidade das ligações entre o turismo e outros setores.

Gráfico 1 - Contributo direto do turismo no PIB (%), pré-COVID 19 e 2020



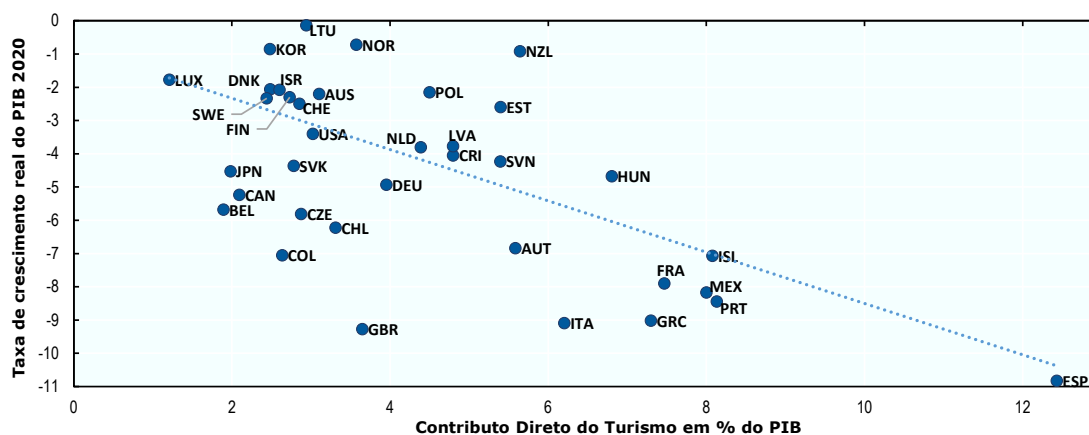
Fonte: GEE, com base em OECD Tourism Trends and Policies 2022 (<https://stat.link/b743av>)

Nota: Nos casos do Canadá, Colômbia, Dinamarca, EUA, Finlândia, Grécia, Hungria, Israel, Itália, Lituânia, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suíça e Turquia é utilizado o Valor Acrescentado Bruto direto do Turismo; a Espanha inclui os efeitos diretos e indiretos; os dados de França referem-se ao Consumo interno de turismo em percentagem do PIB, a preços constantes.

Relativamente a Portugal, o relatório destaca a importância do turismo na economia nacional: em 2019 representava 8,1% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) nacional, 20% das exportações e 9,6% do emprego. O relatório salienta também as evidências do choque pandémico no setor: em 2020, o setor representou 4,8% do VAB, 10% das exportações e 6% do emprego nacional.

De acordo com a OCDE, países com uma dimensão considerável do setor do turismo em época pré-Covid sofreram as maiores quedas do contributo direto no PIB e do valor do PIB em geral, sendo Portugal identificado como o 2.º país com maior peso do turismo na economia.

Figura 1 - Correlação entre o contributo direto do turismo pré-COVID 19 e o crescimento do PIB em 2020



Fonte: OECD Tourism Trends and Policies 2022, pp. 20.

Em 2021, Portugal já registou alguma recuperação, com os valores turísticos abaixo dos níveis de 2019 (-45,2% nas dormidas totais e -46% nas receitas de turismo internacional). No entanto, no **verão de 2022** (entre junho e agosto) **Portugal** já registou um **nível de dormidas 3% superior aos níveis pré-pandemia**, sendo expectável que as receitas do turismo de 2022 excedam os valores de 2019 e que o turismo internacional recupere em 2023.

Ao nível das políticas implementadas por Portugal, o relatório destaca o Plano **Reativar o Turismo | Construir o Futuro**, enquanto abordagem para medir o progresso do turismo sustentável. Com um investimento de 6 mil milhões de euros, iniciado em 2021, pretende promover a recuperação do setor do turismo português, com a totalidade das ações alinhadas com o Plano de Recuperação e Resiliência e a Estratégia Portugal 2030. As prioridades do Plano incluem o apoio a empresas, o selo "Clean and Safe", qualificações, digitalização, mobilidade, transição climática e sustentabilidade.

É igualmente referido no relatório outros programas de apoio às empresas e trabalhadores do turismo em Portugal, tais como:

- Programa **Empresas Turismo 360º**, de apoio às empresas na integração de fatores ESG (*Environmental, Social and Governance*) no âmbito das suas estratégias de negócio e cultura organizacional;
- Programa **Formação +Próxima**, com vista à capacitação massiva dos colaboradores do setor do turismo de forma mais próxima e adaptado às necessidades do futuro e do território nacional;
- Plano **Turismo +Sustentável 2020-2023**, enquanto referencial estratégico para tornar Portugal como um dos destinos turísticos mais sustentáveis, competitivos e seguros, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS) e a Estratégia de Turismo 2027;

- **Fundo de apoio financeiro a micro e pequenas empresas do setor do turismo e relacionadas**, para fazer face ao impacto económico da Covid-19 e à sua imprevisibilidade de duração.

Portugal é identificado como um dos países membros da OCDE que adotou uma política de desenvolvimento e monitorização do desempenho do turismo baseada em dados de fontes diversas das convencionais:

- Transações de cartões bancários ou de crédito;
- Reservas de passagens aéreas;
- Localização telefone móvel.

O selo "**Clean and Safe**" promovido por Portugal é identificado no relatório como um dos bons exemplos de iniciativas de apoio à mobilidade segura referente aos riscos da Covid-19, mas também a potenciais impactos de futuras crises. Em junho de 2022, foi lançada uma nova versão deste selo, para promover a excelência do desempenho higiénico e sanitário das empresas do setor do Turismo. Sendo também uma ferramenta de atuação para outros impactos de saúde pública e situações de risco causados por fenómenos naturais extremos, como incêndios, refugiados, cibercrime, etc, este selo permite promover a confiança dos consumidores de turismo em Portugal.

Ao nível do foco no comportamento responsável do turista, Portugal é identificado pela sua campanha **Can't Skip Tomorrow**, com o slogan "*Tomorrow is Today. Act Today, change Tomorrow. For a better Planet, a better tourism. Travel better.*", como resposta à maior procura por experiências turísticas basadas na natureza e formas mais sustentáveis e seguras de viajar.

## Anexo 1 - Proposta de indicadores de resiliência

<b>Social</b>	Tourism wage compared to national average
	Level of tourism job security - full-time employee share of the tourism workforce
	Community sentiment in regard to tourism and tourists
	Measure of visitor satisfaction and intention for repeat visits
	Travel openness and facilitation – visas and border closures
	Workforce inclusiveness - gender ratio and inclusion of disability and indigenous workers
<b>Economic</b>	Tourism's direct share of economic activity (GVA/ GDP)
	Tourism's direct share of total employment
	Visitor diversification - the reliance on individual markets
	Dispersal of visitors across destinations - share of visitors in key destinations
	Sectoral reliance on SMEs - the SME share of tourism businesses and revenue
	Employee retention and workforce shortages
	Tourism business insolvency or mortality rates
	Availability of insurance for tourism businesses and insurance uptake rates
	Tourism transport mix - the share of visitors using specific transport methods (e.g. plane, train)
	Tourist yield - average spend per tourist
<b>Environment</b>	Existence of sustainable tourism policies
	Level of CO <sub>2</sub> emissions
	Share of businesses with sustainable status, where sustainable certification is in place
	Likelihood of shocks - average occurrence of significant natural disasters (e.g. earth quakes, cyclones, flooding)
	Number of recognised natural heritage sites and preserved areas
	Share of food that is produced locally
<b>Institutional</b>	Share of total annual energy consumed which is from renewable sources
	Existence of a disaster action plan
	Tourism's proportion of government spending
	Existence of a tourism communications plan (Government and Industry)
	Level of trust in government
	Provision of data sources in open fora for decision making
	Digital infrastructure - internet coverage and average connection speeds

Fonte: OECD Tourism Trends and Policies 2022, pp. 76.